

00161

7

Planeación urbana y coordinación
metropolitana en el Valle de México

Daniel Enrique Pérez Torres

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

Planeación urbana y coordinación
metropolitana en el Valle de México

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

Daniel Enrique Pérez Torres

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DIRECTOR DE TESIS:

M. en Arq. Roberto Eibenschutz Hartman

SINODALES PROPIETARIOS:

Dr. Boris Graizbord Ed

M. en Arq. Xavier Cortés Rocha

SINODALES SUPLENTE:

Dr. Manuel Perló Cohen

M. en Arq. Horacio Landa Castañeda

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agradecimientos

Este apartado permite reflexionar sobre todo el proceso de elaboración de la tesis, y brinda la oportunidad agradeciendo a las personas que directa o indirectamente han contribuido a su realización.

Para comenzar quiero agradecer nuevamente a mi esposa Pily por toda la paciencia, apoyo, amistad y amor que me ha dado desde 1990 desde que nos conocimos en la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco. Sabes que le das sentido a cada momento de mi vida.

Agradezco a toda mi familia, principalmente a mis padres, quienes siempre han privilegiado el bien de sus hijos sobre el de ellos mismos, por lo que difícilmente podré corresponder a su cariño y dedicación. También quiero mencionar a mis hermanitos Mate y Jorge: no los olvido a pesar de las ocupaciones y la distancia. Sr. Ignacio Tun, también usted es parte de mi familia.

La tesis debe mucho a los sinodales: Boris Graizbord, Xavier Cortes, Manuel Perló y Horacio Landa, quienes tuvieron interés en leerla y aportar valiosos puntos de vista sobre un tema complejo y escasamente abordado, gracias a todos ellos por su tiempo, dedicación y paciencia. En especial agradezco a Roberto Eibenschutz, quien la revisó desde sus primeros borradores y que es para mi ejemplo de honestidad y buen urbanista.

También quiero mencionar a mi maestra, la Dra. Dulce María Barrios, quien fue la primera persona que me impulsó a cursar la maestría y que más insistió en terminar el proceso con la titulación. Gracias por su apoyo constante desde hace tantos años.

Dedico esta tesis a mis amigos y colegas Alejandra Guzmán, Consuelo Meneses, Kimberly Miller, Mónica Rivas, Mary Zárate, Juan Arellanes, Juan Carlos Hernández, Alejandro Polo y Joerg Spengel, profesionistas capaces con los que ha sido un gusto estudiar o trabajar. Aprovecho para agradecer a Edith Navarro y Jaime Teposteco, quienes fallecieron en plena juventud y no pudieron ver este trabajo terminado.

El documento busca expresar mi admiración por pensadores como Susan y Norman Feinstein, John Forester, John Friedmann, Bent Flyvbjerg, J.L. Sharpe, Ross Stephens, Luis Unikel y Nelson Wikstrom, quienes con sus trabajos me han hecho reflexionar en temas que siguen apasionándome dentro del vasto campo de la planeación urbana.

En el proceso de elaboración se tuvo la oportunidad de publicar algunos avances: la primera versión sobre teoría de planeación urbana fue publicada con el título "Propuesta crítica hacia el modelo tradicional de planeación urbana" en el año 2000 en la *Revista de la Asociación de Instituciones de Enseñanza de Arquitectura de la República Mexicana (ASINEA)*, Edición XVII, año 9; los planteamientos sobre la importancia de la teoría de planeación y su relación con el poder aparecieron en el año 2002 dentro del libro *Planeación en México, Región y ambiente*, bajo el título "Planeación y poder: reflexiones teórico prácticas", coordinado por Fermin Carreño et.al y editado por la Universidad Autónoma del Estado de México. Las ideas relativas al asociacionismo intermunicipal se publicaron por vez primera en 1998 con el título "Desarrollo regional bajo esquemas intermunicipales", en el libro *Análisis y planeación del desarrollo urbano, regional y municipal*, coordinado por Sergio González, editado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y la Universidad Autónoma del Estado de México. Una versión preliminar sobre la historia de la coordinación metropolitana apareció en el año 2000 bajo el título "Instrumentos de coordinación en la Zona Metropolitana del Valle de México", lo mismo que la versión original de la historia de la planeación urbana local como "Planificación urbana en el Distrito Federal: breve historia y perspectivas", ambos textos se incluyen en el libro *Instrumentos para el desarrollo urbano*, coordinado por Guillermo Bistrain y publicado por el Programa Universitario de Estudios para la Ciudad de la UNAM. Así mismo, extractos sobre la historia de la planeación urbana en el Valle de México se publicaron como textos de divulgación en la *Revista Obras* bajo los siguientes títulos: "Institucionalización tardía" (relativa a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976), vol. 26, no. 324, diciembre 1999; "Un urbanista de vanguardia" (referida a las contribuciones de Carlos Contreras), vol. 26, no. 321, septiembre 1999; mientras que otro texto de divulgación que fue de gran relevancia para la versión final de este trabajo se publicó en 1995 dentro la página del Instituto Nacional de Administración Pública dentro del *Semanario El Municipal*, con el título "Patrones de gobierno local en el mundo". Otros avances del trabajo fueron presentados en diversos eventos en México y Estados Unidos entre los años de 1997 y 2001.

Quiero terminar esta sección expresando mi deseo de que esta tesis sea un instrumento útil para todo estudioso de los asuntos metropolitanos en el Valle de México que busque una perspectiva teórica, histórica, política y práctica, así como una toma de posición respecto de este fascinante tema.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
A. ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN	8
B. HIPÓTESIS	8
C. PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN	10
D. CONTENIDO Y ALCANCE	10
CAPÍTULO I. PLANEACIÓN URBANA: ORÍGENES Y TEORÍAS PRINCIPALES	13
I.1. ¿Teoría versus práctica?	14
I.2. El desprestigio de la planeación urbana contemporánea	15
I.3. Raíces históricas y conceptuales de la planeación urbano - territorial moderna	16
I.3.1. Los 'utopistas' y la ciudad	16
I.3.2. Las legislaciones de carácter urbanístico	18
I.3.3. El proyecto de la modernidad y la planeación urbana	19
I.4. Enfoques de planeación	21
I.4.1. Enfoques con énfasis en la parte racional	22
I.4.2. Enfoques con énfasis en la política	30
I.4.3. Conclusiones respecto de las teorías de planeación	45
Capítulo II. Historia de la planificación urbana de carácter local en el Valle de México	53
II.1. La planeación local en la Zona Metropolitana del Valle de México	54
II.2. Primeras decisiones urbanísticas en el Valle de México	56
II.2.1. México-Tenochtitlan	56
II.2.2. La época colonial	57
II.2.3. La primera época independiente	59
II.2.4. El Porfiriato	61
II.2.5. La primera época post-revolucionaria	62
II.2.6. Conclusiones sobre los antecedentes	62
II.3. Los primeros esfuerzos de planeación urbana moderna (1928-1940)	64

II.3.1. La supresión de los municipios en el Distrito Federal _____	64
II.3.2. Los primeros intentos institucionales de planeación (Carlos Contreras) __	65
II.3.3. Ley General de Planeación de la República _____	66
II.3.4. La Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California _____	67
II.3.5. El 'Plano Regulador' de Contreras _____	69
II.3.6. El contexto poco favorable para la planeación urbana en el país. _____	72
II.4. Planeación de la ciudad de 1940 a 1952: Intentos de institucionalización administrativa _____	73
II.4.1. Cambios en la legislación urbanística para adaptarse al rápido crecimiento _____	73
II.4.2. Las nuevas formas de institucionalización de planeación urbana local _____	76
II.5. Planeación de la ciudad de 1952 a 1970: regulaciones versus discrecionalidad _____	77
II.5.1. La discrecionalidad como arma para enfrentar los rápidos cambios _____	77
II.5.2. Prohibición de fraccionamientos en el Distrito Federal y sus consecuencias _____	78
II.5.3. Crisis de planeación en el Distrito Federal y acciones insuficientes en el Estado de México _____	79
II.6. La nueva institucionalización de la planeación urbana: 1970 a 1982. _____	79
II.6.1. El nuevo marco favorable para la planeación urbana _____	79
I.6.2. El gobierno en el Distrito Federal. _____	80
I.6.3. Acciones de planificación en el Distrito Federal anteriores a la Ley General de Asentamientos Humanos _____	81
II.6.4. Acciones de planificación en el Estado de México anteriores a la Ley General de Asentamientos Humanos _____	82
II.6.5. Institucionalización de la planeación de los asentamientos humanos _____	83
II.6.6. El primer Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal _____	85
II.6.7. Acciones de planificación en el Estado de México posteriores a la LGAH _____	87
II.6.8. Conclusiones sobre el periodo 1970 -1982 _____	87
II.7. El cambio de rumbo por la coyuntura de los sismos: 1982 a 1988 _____	89
II.7.1. Las modificaciones a la Ley de Planeación. _____	89
II.7.2. El Gobierno del Distrito Federal _____	89
II.7.3. La coyuntura de los sismos de 1985 _____	90

II.7.4. El primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México.	92
II.7.5. Conclusión: de la administración discrecional al énfasis en lo normativo	94
II.8. Planeación enfocada a proyectos inmobiliarios: 1988-1994	95
II.8.1. La organización administrativa del Distrito Federal	95
II.8.2. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal	95
II.8.3. La planeación urbana en el Distrito Federal	97
II.8.4. La planeación urbana en el Estado de México.	99
II.8.5. Conclusión sobre el periodo 1988-1994.	100
II.9. Planeación urbana de 1994 a 2003, avances y retrocesos	100
II.9.1. Gobierno en el Distrito Federal	100
II.9.2. El nuevo auge de la planeación urbana en el Distrito Federal (1994-2000)	101
II.9.3. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	102
II.9.4. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996	103
II.9.5. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano	106
II.9.6. La planeación urbana en el Distrito Federal entre 1997 y 2000	107
II.9.6. La planeación urbana en el Distrito Federal entre el 2000 y principios del 2003	108
II.9.7. Planeación urbana en el Estado de México hasta principios del 2003	108
II.9.10. Conclusiones de la historia correspondiente a la planeación local en el Valle de México	110
Capítulo III. Acciones de índole metropolitana y regional en el Valle de México	115
III.1. La dimensión metropolitana en la planeación urbana	116
III.2. La coordinación gubernamental antes de la metropolización del Valle de México	116
III.2.1. Definición de zona metropolitana	116
III.2.2. Área urbana y zona metropolitana	118
III.2.3. Zonas metropolitanas y gobernabilidad	119
III.2.4. Los primeros límites entre el Distrito Federal y el Estado de México	119
III.3. La Comisión de Conurbación del Centro del País	122
III.3.1. Etapa de auge: 1976-1982.	123
III.3.2. Etapa de declinación: 1982-1988	126

III.3.3. Conclusiones sobre la CCCP. _____	129
III.4. Los Comités de Planeación para el Desarrollo _____	130
III.5. El Consejo del Área Metropolitana _____	131
III.6. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos _____	134
III.6.1. El marco general: el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 _____	134
III.6.2. Las acciones más relevantes de la COMETAH _____	136
III.6.3. Conclusiones _____	138
III.7. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México _____	139
III.7.1. Reseña del Programa _____	139
III.7.2. Conclusiones sobre el POZMVM _____	147
III.8. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. _____	149
III.8.1. Aspectos generales _____	149
III.8.2. Organización. _____	152
III.9. Acciones recientes en materia metropolitana _____	153
III.9.1. Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional _____	154
III.9.2. Esfuerzos recientes en el Estado de México y el Distrito Federal _____	157
III.10. Conclusiones respecto a la historia de la planeación y coordinación metropolitana en el Valle de México _____	157
III.10.1. Limitaciones derivadas de la propia administración pública _____	157
III.10.2. Evolución en la forma de conceptualizar los problemas _____	159
III.10.3. Relaciones desiguales entre las esferas de gobierno _____	159
III.10.4. Tendencias favorables y desfavorables _____	161
III.10.5. La sectorización _____	162
Capítulo IV. Propuestas para una reforma metropolitana en el Valle de México _____	163
IV.1. Introducción _____	164
IV.1.1. Una ciudad cualitativamente distinta requiere nuevos enfoques de gobierno _____	164
IV.1.2. Argumentos a favor del enfoque metropolitano _____	165
IV.1.3. Perspectivas teóricas para organizar una respuesta a lo metropolitano _____	168

IV.1.4. El modelo federal de gobierno como limite a la aplicabilidad de experiencias de otros países _____	171
IV.1.5. Planeación, coordinación metropolitana y poder _____	175
IV.2. Opciones propuestas _____	176
IV.2.1. Estado del Valle del Anahuac. _____	177
IV.2.2. Gobierno metropolitano o regional. _____	178
IV.2.3. Conformación de un órgano de coordinación metropolitana entre los gobiernos existentes. _____	178
IV.2.4. Impulso al asociacionismo intergubernamental _____	179
IV.3. Elementos para una reforma metropolitana en el Valle de México _____	180
IV.3.1. Generalidades _____	180
IV.3.2. Establecimiento de una politica urbana en los diversos órdenes y sectores del gobierno _____	181
IV.3.3. Legislación metropolitana _____	182
IV.3.4. Participación del poder legislativo _____	183
IV.3.5. Participación del poder judicial en controversias entre las partes _____	185
IV.3.6. Organó Intergubernamental de Coordinación Metropolitana _____	186
IV.3.7. Fortalecimiento de las comisiones metropolitanas _____	187
IV.3.8. Comisión Metropolitana de Aspectos Financieros y Fiscales _____	189
IV.3.9. Fondo Metropolitano para obras y servicios. _____	191
IV.3.10. Plan Metropolitano estratégico y normativo _____	192
IV.3.11. Los límites de la Zona Metropolitana _____	193
IV.3.12. Impulso al asociacionismo municipal _____	194
IV.3.13. Impulso a los acuerdos sociopolíticos entre los actores público privados _____	196
IV.3.14. Democracia metropolitana _____	196
IV.3.15. Cultura metropolitana _____	197
IV.4. Reflexiones finales _____	198
IV.4.1. Planeación urbana con bases conceptuales sólidas _____	198
IV.4.2. Instituciones pre-metropolitanas como base de la reforma metropolitana _____	199
IV.4.3. Hacia una reforma metropolitana _____	200
V. Bibliografía _____	201

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PRESENTACIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A. ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN

Esta tesis presenta reflexiones diversas dirigidas a dotar de elementos para comprender la situación actual de la planeación¹ y coordinación metropolitana en el Valle de México, particularmente en su dimensión urbano - territorial. Es un documento que formula propuestas concretas de lo que podríamos denominar la 'reforma metropolitana', necesaria para enfrentar problemas que rebasan los límites político - administrativos de los gobiernos locales.

El trabajo se originó por inquietudes académicas y profesionales, ya que parte del convencimiento de que ante la carencia de instrumentos para hacer frente a los complejos problemas que presenta el Valle de México, la investigación debe aportar propuestas con bases conceptuales sólidas.

B. HIPÓTESIS

La primera hipótesis que sirve como punto de partida al trabajo es que *se requiere una mayor articulación entre la actividad académica y la experiencia profesional en el campo de la planeación urbano - regional*², ya que en la medida que la investigación siga basándose en argumentos más o menos abstractos y no en un análisis riguroso de la realidad y la práctica privilegie la intuición sin considerar los elementos teóricos en su ejercicio cotidiano, las oportunidades para mejorar significativamente la planeación urbano - territorial en nuestro país serán francamente limitadas.

La segunda hipótesis consiste en lo siguiente: *los avances en materia de planeación urbana y coordinación metropolitana requieren de coyunturas favorables para concretarse, las cuales tienen una duración limitada y pueden derivarse de acuerdos políticos o situaciones especiales, por lo que propuestas en la materia deben considerar*

¹ En este trabajo no se hará distinción entre los términos *planeación* y *planificación* propuesta por Ortega Blake (1984), quien afirma que la planeación es la actividad encargada de la elaboración de los documentos jurídico-técnicos llamados planes; mientras que la planificación sería el proceso que incluye el ejercicio del poder político para aplicarlos. La justificación de esta decisión radica en que esta diferenciación terminológica no se usa ampliamente en el círculo de profesionales o académicos.

² En la tesis se hará referencia indistintamente a los términos 'planeación urbana', 'planeación urbano regional' y 'planeación territorial', que aunque estrictamente se refieren a actividades distintas, hacen referencia a un cuerpo de conceptos y actividades que engloban el componente físico - territorial de la planeación contemporánea.

prioritariamente el papel del poder en las relaciones intergubernamentales. Se necesitan nuevas respuestas que son difíciles de lograr puesto que se enfrentan no sólo a retos técnicos, sino a una estructura institucional repleta de inercias, privilegios e intereses con arraigadas raíces históricas.

En efecto, la historia muestra los altibajos de la planeación urbana y la coordinación metropolitana como una actividad propia del Estado, sin que los mismos se expliquen directamente por los avances en el campo de conocimiento o por la fuerza del mejor argumento Habermasiano.

La tercera hipótesis es que *la metrópolis es un tipo de ciudad cualitativamente distinto a la antigua ciudad Industrial que existía en el origen del actual concepto de Estado - Nación, lo que ocasiona que las antiguas respuestas de gobierno y administración sean inadecuadas pues no corresponden a una nueva realidad más dinámica y compleja.* Esto hace más difícil distinguir las atribuciones locales y federales puesto que existen traslapes ya que los paradigmas que crearon las instituciones no previeron esta nueva situación urbana, por lo que no hay respuestas claras al problema, éstas deben construirse en el contexto específico de una metrópolis.

La cuarta hipótesis es que *la justificación de los enfoques metropolitanos está en la necesidad de lograr una actuación coordinada de las diferentes esferas y sectores de gobierno, bajo el principio de externalidad que supone la existencia de problemas que no pueden solucionarse al interior de los gobiernos locales, los cuales deben abordarse desde perspectivas estratégicas y normativas.* Este planteamiento centra el problema en la coordinación abriendo la posibilidad de que los acuerdos metropolitanos se logren sin que necesariamente se construya un nuevo orden de gobierno ad hoc, sino a través de avances en diversos frentes.

Es por ello que la propuesta de este trabajo es que una reforma metropolitana requiere del concurso de diversos actores que hasta la fecha no han tenido un papel relevante en el tema. Esto incluye la participación de los poderes legislativo y judicial para que los asuntos metropolitanos no se limiten a las decisiones del poder ejecutivo, lo cual debería concretarse a través de una instancia de coordinación conformada por el Estado de México, el Distrito Federal y el Gobierno Federal, donde los planes y programas requieran de una aprobación legislativa que les otorgue carácter vinculatorio. En este marco el poder judicial tendría facultades para resolver controversias entre las partes que no pudieran dirimirse dentro del órgano de coordinación mencionado.

Paralelamente se propone generar un marco que fomente y no siga inhibiendo el asociacionismo de los gobiernos locales. Un marco más flexible permitirá que los municipios realicen convenios para solucionar problemas comunes, eficientando el uso de los recursos disponibles y generando una mayor cultura de cooperación, aunque esto tendrá como resultado una mayor fragmentación.

La propuesta esta apoyada en la quinta y última hipótesis que plantea que *en el caso de México cualquier planteamiento de índole metropolitana debe poner atención a la existencia de un modelo de gobierno federal que requiere respuestas específicas, distintas a las que se dan en mayoría de los países con ejemplos de gobiernos metropolitanos que parten de modelos centralistas*. Esta falta de cuidado puede llevar a tratar de aplicar propuestas que sólo son viables en otros contextos.

C. PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACION

Para llevar a cabo esta tesis, se realizaron diversas actividades entre las que destacan las siguientes: i) una revisión exhaustiva respecto de las diversas disposiciones jurídicas emitidas hasta el año 2001 en materia de planeación urbana y coordinación metropolitana en el Valle de México, de tipo federal y local; ii) la lectura y síntesis de bibliografía referida a teorías y experiencias proveniente de autores latinoamericanos, Estados Unidos e Inglaterra, para lo cual revise el acervo de la biblioteca Luis Unikel y visite en dos ocasiones la biblioteca Lyndon Baines Johnson de la Universidad de Texas en Austin; iii) sesiones de discusión, principalmente con el tutor de la tesis, el Arq. Roberto Eibenschutz, así como con diversos estudiosos del tema, funcionarios y ex funcionarios de instancias locales y metropolitanas; iv) la asistencia a eventos académicos relacionados con el fenómeno metropolitano y las alternativas para abordarlo, que se llevaron a cabo tanto en México como en Estados Unidos; y v) la sistematización de mi experiencia dentro la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos como representante del Gobierno del Distrito Federal durante el año 2000, así como la de consultor privado en diversos trabajos entre 1997 y el año 2003, lo cual me permitió contextualizar y enriquecer los primeros borradores de este trabajo que inició en 1998.

D. CONTENIDO Y ALCANCE

El texto se organiza en cuatro capítulos principales: en el primero se analizan los orígenes históricos y conceptuales de la planeación urbana moderna, se hacen reflexiones sobre los argumentos que justifican la existencia de la planeación urbana, el

papel de los planificadores en la sociedad, así como las formas y mecanismos que ha asumido hasta la fecha incluyendo enfoques como el incrementalista, equitativo y posmoderno; temas que en conjunto son parte de la *teoría de la planeación*. La finalidad es mostrar las diversas perspectivas en que puede entenderse la planificación y otorgar un marco teórico conceptual que pocas veces se considera en los estudios urbanos que se realizan en nuestro país.

El segundo capítulo presenta la historia de las disposiciones en materia de planeación urbana local tanto en el Distrito Federal, como en el Estado de México, iniciando desde la época prehispánica hasta nuestros días, enfocándonos particularmente en las disposiciones jurídicas emitidas desde 1928. Esta tarea pretende contextualizar el avance en la materia hasta principios del siglo XXI, así como construir una historia que en la bibliografía tradicional sólo se refiere al Distrito Federal. La revisión de estas disposiciones a escala local permite comprender la génesis de la fragmentación jurídico-administrativa entre ambas entidades, aspecto que es uno de los principales obstáculos para planificar y coordinar de forma integral la Zona Metropolitana del Valle de México.

El tercer capítulo aborda los esfuerzos en materia de coordinación y planeación metropolitana en el Valle de México, poniendo énfasis en la dimensión territorial. Se analizan las comisiones y organismos de carácter metropolitano que han existido, así como los documentos de planeación que han producido, y se presentan reflexiones sobre los problemas técnicos, jurídicos y políticos que han impedido una eficiente coordinación. Esta historia muestra que lo metropolitano ha tenido un carácter adjetivo y no sustantivo en la agenda de las diversas esferas de gobierno, limitándose a acuerdos con escaso sustento institucional, lo cual limita fuertemente su aplicabilidad y continuidad en el tiempo.

Con base en la perspectiva teórico-histórica desarrollada, el cuarto y último capítulo analiza los principales supuestos que desde nuestra perspectiva constituirían una coordinación metropolitana adecuada, los cuales se apoyan en reflexiones teóricas y experiencias internacionales. Posteriormente se presenta una propuesta de los elementos que debería incluir una reforma metropolitana para el Valle de México, apoyada principalmente en la creación de un órgano intergubernamental de coordinación. Si bien la mayor parte de las propuestas han sido anteriormente presentadas en distinto grado de detalle por diversas instancias y expertos, esta tesis

ha desarrollado por vez primera algunas de ellas. Se incluye una evaluación de la viabilidad de estos esquemas tanto desde el punto de vista técnico como político.

Ciertamente el análisis de la historia muestra que las propuestas presentadas requieren de coyunturas favorables para irse consolidando, pero igualmente importante es contar con planteamientos claros y definiciones conceptuales de lo que se requiere para una mejor coordinación metropolitana para el Valle de México.

CAPÍTULO I. PLANEACIÓN URBANA: ORÍGENES Y TEORÍAS PRINCIPALES

1.1. ¿TEORÍA VERSUS PRÁCTICA?

La planeación urbana, por su propia naturaleza, no es una actividad que se limite a la comprensión de la realidad, su principal característica es que se dirige hacia la praxis, su justificación está en la acción, en la solución de problemas, en la transformación del entorno social, económico y territorial.

Si bien existe implícitamente una actividad de planeación en la concepción de los primeros asentamientos humanos, este trabajo se enfoca a la planeación contemporánea - moderna que se basa en regulaciones jurídico - normativas establecidas desde el Estado, cuyos orígenes se remontan a la Europa de finales del siglo XIX, y que hasta ahora conserva las principales características que la originaron.

La definición de la planificación en términos teóricos siempre ha sido una tarea difícil. En el siglo XIX no podía hablarse de que existiera teoría sobre esta actividad, sino más bien practicantes o reformadores con ideas de cómo debería estructurarse la ciudad (Beauregard, 1996). La carencia de un cuerpo teórico acerca de la planeación urbana aún subsiste en nuestro país y se refleja en la formación y práctica de los profesionales en esta actividad.

En efecto, los planificadores comúnmente dejan la reflexión teórica en manos de los académicos, quienes por su propia actividad se ocupan de los problemas conceptuales. Los practicantes se interesan más en presentar soluciones para problemas reales, con la presión de diversos grupos que representan por lo general intereses distintos, divergentes y en ocasiones, abiertamente contradictorios; y por lo general su interés en la teoría es casi nulo.

Uno de los argumentos que usan los practicantes de la planificación para justificar la poca atención que ponen en la teoría es que los procesos sociales y económicos que estructuran las ciudades van generalmente por delante de la capacidad humana para comprenderlos (Lindblom, 1959; Eibenschutz, 1999). Si bien este argumento es correcto, no pone atención en la principal utilidad de la teoría: permitir una reflexión con mayores juicios y argumentos. Si bien de la teoría por lo general no pueden derivarse automáticamente 'recetas' para solucionar problemas, en contraparte su valor radica en proporcionar elementos para la toma de decisiones que enriquezcan la intuición, el sentido común o las vivencias desprovistas de sistematización. Es decir, aunque la

intuición es vital en el trabajo cotidiano de los planificadores (Forester, 1999; Healy, 1993), no se puede tomar como la única herramienta para tomar decisiones.

Si bien los planificadores no poseen la información ni la capacidad suficiente para entender de forma comprensiva la realidad³, esto no anula la utilidad y necesidad de buscar, argumentar, sustentar, proponer e implementar soluciones. La planeación y la teoría requieren retroalimentarse continuamente, ya que no pueden darse en condiciones óptimas de información, recursos y situación política.

Otra crítica hacia la teoría consiste en considerar que los teóricos "buscan su valoración dentro de la academia, no fuera de ella" (Beauregard, 1996: 217) y por ello sus planteamientos son por lo general abstractos. Aceptando este argumento, tampoco anula la mayor capacidad de reflexión y argumentación que puede derivarse del uso de la teoría, por más abstracta que ésta pueda parecer.

1.2. EL DESPRESTIGIO DE LA PLANEACIÓN URBANA CONTEMPORÁNEA

El término 'planeación' es usado dentro algunos círculos profesionales con una connotación ideológica negativa: se asocia al Estado de bienestar Keynesiano, así como a los regímenes socialistas que funcionaron en los países de la Europa del Este hasta hace una década. En particular, existe una corriente de la administración pública contemporánea que imputa a la planeación atributos negativos como la rigidez, intervencionismo excesivo y poca capacidad de acción (Cfr. Aguilar, 1992), elementos que concibe como propios de los regímenes socialistas. Esta línea de pensamiento propone aplicar en la administración pública el diseño de políticas (policy making) y la toma de decisiones (decision making), sin reconocer que sus fundamentos están en la misma planificación, pero en un enfoque más flexible y menos ambicioso. En efecto, la administración pública apoya varias de las características de la planeación, aunque se rechaza explícitamente la idea de controlar a detalle todas las actividades de la sociedad a través de un documento rígido como podría ser el plan.

Esto refleja un asunto ideológico que niega el hecho de que la misma planeación ha tendido hacia esquemas más flexibles, presentándose como una alternativa a los enfoques más 'tradicionales'. En efecto, como todas las actividades humanas, la

³ En un trabajo de Lindblom (1959) se presentan varias argumentaciones en contra de la posibilidad de contar con una planificación comprensiva. Al respecto también se recomendó revisar a Matus (1972).

planificación no ha permanecido inmutable, en su interior existen posiciones que van desde las que se conciben como un ejercicio racional, hasta las que son puramente políticas.

1.3. RAÍCES HISTÓRICAS Y CONCEPTUALES DE LA PLANEACIÓN URBANO - TERRITORIAL MODERNA

La planeación urbano - territorial involucra a una multiplicidad de disciplinas, tradiciones epistemológicas, ontológicas, éticas y axiológicas, resumiendo un conjunto de ideas con relación a la naturaleza de la sociedad y la forma en que ésta debe organizarse. En efecto, la planeación urbana es uno de los productos más importantes del proyecto de la modernidad, mismo que se originó en el marco de las revoluciones Industrial y Francesa, impulsando procesos sociales, demográficos, económicos, tecnológicos, políticos y sobre todo ideológicos, que se resumen en las ideas de la Ilustración. La planeación es un componente primordial de las ideas que concibieron al Estado como institución encargada de orientar el desarrollo de las naciones hacia el progreso material y el bien común.

Para comprender las raíces históricas de esta actividad se abordarán dos de los principales productos de los prolegómenos de la planeación urbana moderna: las ideas de los utopistas, y las primeras legislaciones en materia urbanística.

1.3.1. Los 'utopistas' y la ciudad

Desde principios del siglo XIX, aparecieron en Europa las primeras ideas dirigidas hacia la instauración de una ciudad distinta a la producida por la Revolución Industrial, con el objetivo de hacerla más justa para los grupos menos favorecidos. En este movimiento destacan personajes como Robert Owen, Henri de Saint-Simon y Charles Fourier, quienes desde diferentes perspectivas proponían diseños específicos para los asentamientos humanos y su correspondiente organización social, algunos de los cuales pudieron llevar a cabo en casos concretos⁴.

Las propuestas de estos pensadores eran una protesta en contra de los resultados de la rápida urbanización que se expandía por Europa la cual erigía ciudades insalubres y hacinadas, así como difíciles condiciones de trabajo para la mayoría de la población,

⁴ Para una exposición general de las propuestas de estos personajes se puede consultar Benevolo (1992: 61-151), así como Belavai (1979).

buscando una sociedad más igualitaria, humanista, en contra de las diferencias de clase, cada vez más evidentes. Es por ello que las propuestas iban más allá de un esquema urbanístico, resultando en una contribución significativa para diversas disciplinas sociales y económicas, particularmente reconocidas como una de las fuentes principales del Marxismo.

Por lo general (ahí están los ejemplos de la propuesta de la *Cité* de Owen y el *Falansterio* de Fourier) los planteamientos urbanísticos de los pensadores mencionados pretendían instaurar ciudades casi autosuficientes, que contarán con todos los servicios, empleo y vivienda. En esta tarea la cooperación entre individuos jugaba un papel fundamental.

Paradójicamente, las mayores críticas para las detalladas propuestas de Owen y Fourier (Saint-Simon, nunca avanzó en alguna propuesta urbanística concreta) provenían de los políticos socialistas, quienes planteaban que si bien la intención era moralmente aceptable, no se ajustaba a las condiciones reales de la sociedad, razón por la cual denominaron a estos pensadores como *utopistas*. El pensamiento socialista de mediados del siglo XIX, impulsado por las ideas de Marx y Engels, daba poco valor a la noción de que propuestas urbanísticas pudieran modificar la sociedad. El problema era el modo de producción, el cual no se modificaría a través de algún *Falansterio* o alguna otra solución urbanística similar.

Las inquietudes de los *utopistas* abrieron camino a otros pensadores creando conciencia sobre los problemas que se derivaban del acelerado crecimiento de la ciudad industrial, donde la especulación campeaba. Por vez primera las ciudades sobrepasarían los límites que normalmente se marcaban con murallas u otras barreras físicas, perdiéndose el relativo control que históricamente se había tenido en su desarrollo. La rápida urbanización se dio bajo un peligroso *laissez-faire* que no podía sostenerse en el mediano y largo plazo debido a los problemas que constituiría para el sistema capitalista naciente.

1.3.2. Las legislaciones de carácter urbanístico

Entre los problemas derivados del desarrollo de la ciudad industrial destacaban los de índole sanitaria, en particular la contaminación y el hacinamiento, que producían enfermedad y muerte por Europa⁵, como fue el caso de varias epidemias de cólera.

Las dificultades higiénicas eran tan graves que no sólo pusieron en peligro la salud y el bienestar de la gente sin recursos, sino también la de los miembros más privilegiados de la sociedad (Benevolo, 1992; Campbell y Feinstein, 1996).

Esta situación, conjuntamente con ideas como las de los *utopistas*, generó entre diversos círculos de poder político y económico la conciencia para atender estos problemas, de los que dependía la viabilidad de las relaciones sociales vigentes y la economía de las ciudades. En este contexto nace la profesión del planificador: con la insatisfacción por los resultados de la acción del mercado.

Las primeras respuestas de carácter urbanístico para atender esta situación inédita por parte del Estado moderno se produjeron en Francia e Inglaterra en forma de legislaciones urbanísticas. La primera disposición conocida fue la *Act for regulating the construction and the use of buildings in the metropolis and its neighbourhood*, que se decretó para Londres (1844), conteniendo medidas para mejorar la higiene de la ciudad.

El paso más relevante se dio poco tiempo después cuando fue promulgada la *Act for the Promoting the Public Health* de Inglaterra en 1848, la que legislaba por vez primera aspectos tales como el alcantarillado, limpieza urbana, rastros, panteones, drenaje, abastecimiento de agua, vivienda, jardines públicos y alturas de las edificaciones (Benevolo, 1992), es decir, la mayoría de los temas que desde entonces regulan las leyes de planeación urbana alrededor del mundo.

Es importante destacar que la aprobación de estas leyes fue un proceso complejo y difícil que enfrentó una fuerte oposición por diversos grupos de la sociedad. En el caso de Inglaterra las dificultades pueden ejemplificarse revisando el influyente periódico "Economist", que contra la Ley de 1848 argumentaba que los sufrimientos de las personas provocados por los problemas higiénicos eran "castigos de la naturaleza"

⁵ La más famosa descripción de la situación que guardaban las ciudades europeas se presenta en Engels (1966).

inevitables y que los intentos por desaparecerlos "por medio de leyes...han hecho siempre más daño que bien" (Benevolo, 1992: 133). La muerte y la enfermedad eran el precio que debía pagarse en pos del progreso y por lo tanto buscar regulaciones para impedirlo era algo sin legitimidad alguna. Estos argumentos reflejan la concepción premoderna de la época donde el mundo era una creación de Dios y por ello no podía realizarse ninguna acción que pudiera cambiar el estado de cosas. Esto muestra que el proyecto moderno aún estaba en sus inicios y existían resabios del anterior paradigma ideológico.

En Francia las regulaciones urbanísticas sufrieron de ataques similares: para tratar de disminuir las dificultades de carácter higiénico y con el objetivo del "interés público" se logró aprobar la *Loi française d'urbanisme* en 1850, que no sólo fue criticada por los liberales, quienes la consideraban como innecesaria, sino por los socialistas, que la calificaban de insuficiente. Cabe destacar que esta ley abrió la posibilidad de realizar expropiaciones por razones higiénicas, lo cual fue decisivo para que pocos años después (alrededor de 1860) Georges Haussmann llevara a cabo su transformación de París.

Buscar la solución de los problemas derivados de la urbanización a través de regulaciones urbanísticas fue el camino más viable en el contexto político y social vigente², dentro del que existían alternativas extremas: dejar las cosas como estaban, lo cual era insostenible debido a que los problemas higiénicos eran cada vez más alarmantes; o elegir la revolución socialista, la idea más radical en boga (el manifiesto comunista de Marx y Engels se publicó en 1848).

1.3.3. El proyecto de la modernidad y la planeación urbana

Las legislaciones urbanísticas, así como la planeación urbana, son parte original del proyecto de la modernidad, el cual tiene sus raíces en el siglo XVIII. Se trata del esfuerzo intelectual de los pensadores de la Ilustración, quienes pretendían crear conocimiento para liberar al hombre de las irrationalidades del mito, la religión, la superstición y del uso arbitrario del poder. Para ello debería generarse un proyecto de carácter universal dirigido al progreso material, para desarrollar una ciencia objetiva, así como leyes y moral en un marco de libertad, solidaridad e igualdad, donde las formas

² Una legislación similar, la *Ley de Ensanches*, fue promulgada en España (1864).

racionales de organización social y los modos racionales de pensamiento tenían un papel fundamental (Harvey, 1990).

La noción de planeación se insertó perfectamente en el proyecto de Estado moderno, por lo cual se considera como uno de los productos más notables del proyecto de la modernidad (Harvey, 1990). El papel original de la planeación urbana fue servir como instrumento del Estado⁷ para acceder al bienestar común, utilizando la racionalidad para regular al mercado en el desarrollo de las ciudades, las cuales eran el espacio para la acumulación capitalista, ya que posibilitaron el desarrollo industrial, una mayor acumulación, así como la producción e intercambio de ideas.

"Los pensadores de la Ilustración querían una mejor sociedad, y para ello tenían que poner atención en el ordenamiento racional del espacio y tiempo como prerequisites para la construcción de una sociedad que pudiera garantizar las libertades individuales y el bienestar humano" (Harvey, 1990: 258).

En esta búsqueda de orden en las ciudades el concepto de propiedad privada jugó un papel privilegiado. Esta se garantizó a través del poder del Estado erigiéndose como el mecanismo idóneo para permitir las operaciones inmobiliarias. Por otra parte, la propiedad privada permitió el desarrollo del libre mercado, otra de las nociones apoyadas por el pensamiento moderno. Esta es una de las aparentes contradicciones del proyecto moderno: por un lado otorga al hombre la capacidad para regir su destino (a través del libre mercado), pero por otro mantiene una Intervención superior (el Estado) para superar las contradicciones derivadas del uso de la libertad.

El Estado - Nación (una de las construcciones más significativas de la modernidad) es una institución que tiene la finalidad de intervenir en las relaciones sociales, basando su legitimidad en la búsqueda del bien común a partir de un sistema racional y tecnocrático. Esta es la respuesta al esquema anterior, personalizado y arbitrario, donde las acciones se justificaban por un carácter divino o natural. La principal aspiración del

⁷ Si bien tradicionalmente la actividad de planificar se ha concebido como una labor propia del Estado, más adelante se exponen diversas posiciones que cuestionan el trabajo y la capacidad de cambio desde esta trinchera. Los entuques 'radicales' (Sandercock, 1998a y 1998b); rechazan la validez de la planificación desde el Estado, calificándola como represiva, y por tanto consideran que la única planeación legítima es la que realizan los grupos sociales.

proyecto moderno era que el uso de la razón permitiría superar la arbitrariedad de las decisiones, logrando así condiciones equivalentes para todos.

En resumen, el proyecto moderno se basa - entre otros muchos elementos - en las siguientes presunciones generales: i) la búsqueda de ciencia y racionalidad en oposición al mito y a lo divino, ii) el hombre como ente que puede intervenir en la construcción de su propio destino hacia el progreso, para lo cual requiere un marco de libertad (mercado), y iii) la necesidad de un ente regulador de las relaciones sociales (Estado), que garantice la igualdad a través de su intervención.

La planeación urbana conserva en la actualidad las características que le dieron origen en el marco del proyecto moderno, pero sería insuficiente explicar la riqueza de esta actividad únicamente con estas referencias. Por esta razón el trabajo considera fundamental explicar los principales enfoques de planeación urbana que existen y cómo se han venido expresando con el tiempo.

1.4. ENFOQUES DE PLANEACIÓN

El objetivo de este apartado es hacer explícitos los diversos supuestos en que se ha expresado la planeación urbana a lo largo del tiempo y bajo diversos contextos, para mostrar que no existe una concepción unitaria de la práctica y la teoría de esta actividad.

Aunque existen múltiples enfoques de planificación⁸, desde una perspectiva conceptual podemos identificar tres modelos generales: i) con énfasis en la parte racional (tecnocráticos, tradicionales), ii) con énfasis en la parte política (sociales, estratégicos, transactivos), y iii) aquellos que tienen connotaciones revolucionarias (radicales), mismos que rechazan la validez de la planificación desde el Estado. Los enfoques casi nunca se presentan de forma 'pura' en la realidad concreta debido al gran eclecticismo en la planeación, y por esta razón la caracterización propuesta tiene sólo una intención didáctica.

⁸ Sobre los enfoques de planeación hay varios textos relevantes (Campbell y Fainstein, 1996; Taylor, 1998; Mandelbaum, et. al., 1996; Faludi, 1973).

1.4.1. Enfoques con énfasis en la parte racional

1.4.1.1. La planeación urbana tradicional

Como se ha expuesto hasta este momento, los enfoques con énfasis en la parte racional fueron los primeros en aparecer en términos cronológicos y por ello también se conocen como *tradicionales* (Fainstein y Fainstein, 1996). Este enfoque privilegia el diseño urbano y arquitectónico, es decir, en la forma física de las ciudades, y conserva una gran influencia en planeación contemporánea.

Las primeras ideas de planeación fueron ganando adeptos cuando se hizo más evidente que la legislación urbanística no era suficiente para hacer frente a los problemas de las ciudades. En este sentido, la planeación complementó a las regulaciones urbanísticas vigentes para conformar un cuerpo de ideas y actividades más complejo.

La planeación urbana apareció como un rompimiento radical con respecto al pasado, impulsado por la esperanza de un futuro mejor, percibiendo al mundo de forma *tecnocéntrica* (Harvey, 1990). Los tecnócratas tienen fe en el progreso a través del uso de la ciencia, y buscan reemplazar la política con una administración racional, y parten del supuesto de que todas las clases se benefician de incrementar la productividad y el orden público, con lo que los intereses de las clases altas se convierten en el interés público (Fainstein y Fainstein, 1996). Esta forma de pensamiento es vigente en la actualidad y sigue siendo impulsada por el enfoque estratégico de planeación que hace énfasis en integrar a los agentes decisivos en la toma de decisiones.

La planeación urbana tradicional se conceptualizó en sus orígenes como un instrumento exclusivo del Estado, construyéndose con base en los siguientes principios fundamentales: i) la racionalidad como elemento clave, asumiéndose como una actividad apolítica, eminentemente técnica; ii) la existencia de un interés público que debería garantizar el Estado; iii) la idea de progreso material; iv) el énfasis en generar modelos generales de ‘ocupación adecuada’ del territorio (normas), independientes del contexto; y v) el acento en la producción de los planes, es decir, se trata de una actividad para la toma de decisiones, más no un ejercicio para la acción. De manera resumida, el enfoque tradicional parte generalmente de la existencia de un Estado neutro que representa el bienestar público, a través de una acción racional, donde la planeación se encarga de promover este interés general por encima de los intereses individuales o de grupo (Pérez Torres, 2000a).

Los primeros 'personajes' que propusieron modelos de ciudad como solución a los problemas urbanos aparecieron en Europa y en Estados Unidos a finales del siglo XIX. Entre ellos destaca Ebenezer Howard, periodista de profesión que inventó el concepto de *ciudad jardín* inglesa, el cual pudo concretar en algunos casos. Aunque este modelo se basó en bajos costos, relativamente buena planeación y propiedad comunitaria de la tierra, no pudo compensar las inequidades de su tiempo (Fishman, 1977).

Otro ejemplo de planificador pionero fue el arquitecto Charles-Edward Jeanneret (mejor conocido como Le Corbusier), quien planteaba un modelo de ciudad basado en rascacielos mezclados con grandes espacios públicos, modelo que denominaba 'ciudad radiante'. Otro importante arquitecto, Frank Lloyd Wright, propuso un esquema de ciudad denominado 'Broadacres', que consistía en producir asentamientos de baja densidad en grandes extensiones de terreno donde la gente pudiera combinar sus actividades 'urbanas' con el cultivo y la cría de animales⁹.

Estos personajes junto con Haussmann en París, Daniel Burnham en Chicago, Anspach en Bruselas, Balzaggete en Londres y otros personajes como Garnier, Sitte, Owen y Wagner, fueron claves para el posterior desarrollo de la figura del planificador como un experto que estaba en desacuerdo con el estado de cosas existente y que buscaba a través de sus conocimientos técnico - científicos transformar la realidad. Sus propuestas influyeron en todo el mundo, principalmente en los albores del Siglo XX, entre los años 1890 y 1930.

Cabe destacar que las propuestas de los primeros planificadores se distinguen por una visión unitaria, sintética y monolítica de la ciudad, lo que refleja el proyecto moderno basado en soluciones generales para todos, ahistoricas y descontextualizadas. La diferencia de estos personajes respecto de los *utopistas* radica en que ponen mayor énfasis en esquemas normativos de índole física para las ciudades y los edificios (densidad, formas y dimensiones) se enfocándose en la ciudad como un todo.

Los supuestos de esta planificación se descubren al revisar sus propuestas: "los planes no son políticos", escribió Le Corbusier (citado en Fishman, 1977), quien por otro lado

⁹ Para revisar más a fondo estas propuestas se recomienda revisar los textos de Fishman (1977), Howard (1965) y Hall (1988), para una crítica sobre estos planteamientos desde diversas perspectivas pueden analizarse textos como: Jacobs (1961), Harvey (2000) y Angotti (1993).

afirmaba que "el orden traería libertad", orden que el concepto de los primeros planificadores se asocia a la racionalidad y la geometría cartesiana: "la planeación es un monumento racional y lírico...representa un necesario y objetivo ordenamiento de la sociedad" (Le Corbusier, citado en Fishman, 1977).

Los planificadores buscaron convertirse en técnicos poseedores de conocimientos altamente especializados, basados en el método científico, en algunos casos también con capacidad artística, pero sobre todo alejados de toda presión social, lo que les permitía plantear las grandes soluciones para dirigir el desarrollo de las ciudades.

Otro elemento común de la planeación tradicional es el determinismo que puede resumirse en la creencia de que los arreglos físicos traeran consigo patrones deseables de comportamiento social (Fainstein y Fainstein, 1996). En efecto, las propuestas de los planificadores se enfocaron a los aspectos físico arquitectónicos, con la intención de realizar planes maestros de índole comprensiva, pretendiendo abordar los problemas de la ciudad en todas sus dimensiones y extensión. Lo anterior refleja la intención de crear proyectos unitarios, en los que todos estén de acuerdo, algo solo posible de imaginar bajo los preceptos del paradigma moderno.

Bajo esta perspectiva el plan urbanístico se convierte en una especie de gran proyecto arquitectónico, lo que justifica que los profesionales pretendan llegar al mayor grado de detalle posible, suponiendo que mientras más aspectos sean considerados y mayor control se tenga sobre los usos y las características de las construcciones, se podrá lograr una mejor ciudad y por ende una mejor sociedad. La pretensión es mostrar "el mismo grado de precisión en la configuración de usos del suelo y la forma urbana como los planos 'ejecutivos' elaborados por los arquitectos o los ingenieros cuando diseñan construcciones" (Taylor, 1993: 4). En otras palabras, los urbanistas que trabajan de esta manera pretenden formular programas y proyectos de carácter físico espacial como una forma de presentar la imagen objetiva más adecuada para la ciudad, reflejando la costumbre de los arquitectos de diseñar espacios con usos predeterminados.

Al igual que las regulaciones urbanísticas, un obstáculo que se presentó en torno a estos planteamientos, consistía en que a ojos de los grupos de izquierda (en particular marxistas) eran muy técnicos, mientras que para el resto parecían demasiado revolucionarios (Fishman, 1977). De lo anterior se concluye que, igual que los utopistas, los primeros planificadores tenían en común partir de una sociedad inexistente, lo cual

dificultó su inserción en el aparato estatal, lo que requirió que si querían tener éxito, los planificadores se aliaran con políticos que les permitieran llevar a cabo sus propuestas.

Uno de los primeros urbanistas que elaboraron un plan bajo este nuevo enfoque fue Daniel Burnham, encargado de elaborar el primer 'plan maestro' de Chicago, terminado en 1909 (también elaboró la 'Ciudad Blanca', construida para la Feria Mundial en Chicago en 1893, así como el Plan Regional para Chicago en 1907). El plan no sólo buscaba la creación de una ciudad segura e higiénica, sino bella, particularmente en su centro cívico. Las ideas de Burnham se consolidaron con un movimiento conocido como *la ciudad hermosa* que ganó diversos adeptos entre los primeros planificadores, pero también fue objeto de las más acérrimas críticas por el énfasis en el disfrute estético, sobre todo por poner en segundo plano las necesidades de la población más vulnerable¹⁰.

En esta época los planificadores no se identificaban como tales (Krueckeberg, citado en Campbell y Fainstein, 1996), por lo que el uso del término 'planificador' se dio hasta el inicio del siglo XX, alrededor de 1910 (Campbell y Fainstein, 1996; García Ramos, 1961; Wilson, 1996: 74). Esta denominación la usaron para diferenciarse de los arquitectos y dejar en claro que pensaban en los problemas urbanos más allá de la necesidad de tener una vivienda, poniendo atención a los problemas derivados de la yuxtaposición de usos del suelo y las necesidades de movilidad (Beauregard, 1996).

El caso de Daniel Burnham es paradigmático del tipo de propuestas de los planificadores, las que se centraban en la realización de un amplio plan maestro, de gran escala, lo que denota una fuerte preocupación por el plan en sí mismo como elemento que se encargará de dirigir el desarrollo de la ciudad bajo estándares considerados como 'formas adecuadas' de ocupación del territorio. El plan se convierte entonces en un elemento clave. El desarrollo de las ciudades debe darse a partir de un esquema con bases legales, las cuales sólo pueden establecerse a través de un riguroso ejercicio técnico y racional que deberá reflejarse en el propio plan.

1.4.1.2. Racionalidad: característica principal de la planeación tradicional

Para los fines de este trabajo destaca la aplicación del concepto de racionalidad por parte del planificador tradicional, quien se concibe como una especie de científico que

¹⁰ Para revisar las propuestas básicas del movimiento por la Ciudad Bella se recomienda Wilson (1996).

tiene el conocimiento suficiente para afrontar los problemas de las ciudades, es decir, el experto capacitado para tomar decisiones. Esto implica que el resto de la sociedad asuma sus disposiciones como legítimas ya que se llega a ellas por medio de análisis neutrales que se basan en criterios racionales.

La razón, entendida como una lógica estructurada a través de conocimiento empírico construido científicamente, se ha tenido como la forma de conocer más válida sobre otras formas como son la moral y la estética (Healey, 1996). En planeación esta racionalidad se expresa de forma normativa, es decir, a partir de parámetros que supuestamente miden patrones físicos deseables. El carácter de experto permite a los planificadores tener la capacidad de identificar el interés público, y por tanto se encargan de establecer tanto los objetivos del plan, así como lo que significaría lograrlos (Gans, 1993).

El comportamiento racional de los individuos se iguala a los principios de la economía neoclásica, suponiendo que las decisiones de las personas tratan de *maximizar* su bienestar. luego entonces los sucesos solo pueden deducirse de la siguiente forma: para un evento 'a' corresponde una solución 'b'. Consideremos lo expuesto por Herbert Simon: "dos personas, con las mismas capacidades, los mismos objetivos y valores [con este término se refiere principalmente a la lealtad hacia la organización], el mismo conocimiento y la misma información, solo pueden decidir *racionalmente* la misma línea de acción" (Simon, 1978: 38, cursivas nuestras). Lo anterior supone que las estrategias políticas son innecesarias, ya que la racionalidad y el carácter experto de los planificadores otorga la legitimidad a la toma de decisiones.

El carácter normativo de la planeación tradicional es congruente con el axioma de que existe una forma adecuada y otra inadecuada en que las ciudades se pueden desarrollar (ver Mannheim, 1960). El objetivo del planificador es encontrar esa forma *correcta* usando su conocimiento científico.

Detrás de los supuestos racionalistas subyace una noción de sociedad armónica, reduciendo las decisiones a soluciones técnicas (Harvey, 1990), donde se trata de establecer objetivos de carácter neutro, tan sólo dirigidos hacia el interés público.

En resumen, los planificadores tradicionales intentan guiar su trabajo con supuestos de racionalidad técnica en lugar de política, para producir una forma urbana que cumpla objetivos de beneficio colectivo. Persiguen mejorar las condiciones de la población, pero

sin modificar sustancialmente las relaciones sociales; están situados dentro del racionalismo europeo y el pragmatismo norteamericano. Los planificadores disponen de las herramientas legales para dar una guía al desarrollo de la sociedad y piensan que pueden mantener una posición crítica; claman por una lógica científica y objetiva que trasciende los intereses del capital, del trabajo y del Estado; piensan que por su posición dentro del Estado no pueden ser tachados de políticos y pueden ocupar un papel mediador (Beauregard, 1996).

1.4.1.3. Críticas al modelo tradicional de planeación: cuestionamientos a la racionalidad y el poder.

Este enfoque original de planeación prevalece alrededor del mundo en sus principales aspectos a pesar de ser objeto de críticas desde diversos puntos de vista. Una de las primeras críticas a este enfoque se enfoca en la importancia que se le da al plan, en efecto, el enfoque tradicional se preocupó en sus inicios principalmente en redactar planes y no tanto en el proceso de instrumentación de los mismos.

Otra crítica a los planificadores tradicionales se dirige a su determinismo físico, elemento que ha colocado a la planificación de las ciudades como una actividad relacionada únicamente con obras públicas, trazo de calles y otras actividades similares, sin darle el peso que debería tener como elemento integrador y territorializador de las diferentes políticas públicas. Es erróneo que los planes se conciben como bocetos finales, como si fuesen proyectos arquitectónicos que requieren de planos detallados para realizarse. Esto conlleva a esquemas de zonificación que intentan congelar los procesos de producción de las ciudades, lo cual ha tenido resultados poco afortunados.

La principal crítica del enfoque moderno tradicional es la referente al uso de la racionalidad como elemento que otorga legitimidad a la planeación y sus productos. Es importante iniciar afirmando que el tipo de racionalidad que por lo general aplican los planificadores tradicionales es de corte instrumental, ya que "da significado, vía la interrelación, como causa efecto, de medios y fines" (Arellano, 1996: 333), en otras palabras, esta racionalidad funcional busca los medios más adecuados para llevar a cabo un objetivo, sin preguntarse antes si este objetivo es pertinente.

Las críticas a la racionalidad instrumental pueden resumirse en la siguiente afirmación de Weber en el siglo XIX: "el crecimiento de la racionalidad instrumental no lleva a la realización concreta de libertad universal, sino a la creación de una caja de hierro de

racionalidad burocrática de la cual no hay escape" (Bernstein, 1985: 5, citado en Harvey, 1990). La claridad de pensamiento de Weber le permitió identificar los peligros de una racionalidad que no cuestiona los fines, de una burocracia que construye un *mundo paralelo* que si bien trata de corresponder con el mundo real, cuenta con sus propias reglas del juego. La caja de hierro weberiana se ha convertido en un enorme rascacielos de acero y concreto, con dimensiones ininteligibles, en ocasiones más complejo que la misma realidad que pretende regular.

Lo racional es atractivo ya que se convierte en un argumento efectivo contra quienes no aceptan las soluciones propuestas por los planificadores tradicionales, pudiéndoles calificar de 'irracionales' (Harvey, 1985), haciendo a un lado la discusión política; en otras palabras, la etiqueta de 'científico' y 'racional' es un medio útil para imponer decisiones. Es innegable que "la racionalidad se ha usado como arma instrumental, y de alineamiento científico de la política" (Arellano, 1996: 323).

Otra crítica en contra del uso de la racionalidad está en que se concibe como una categoría abstracta y ahistorica, sin considerarse como una construcción social, dependiente del contexto, de la historia y de las relaciones sociales. La planificación puede introducir racionalidad en la acción, pero esto no significa que se aseguren las acciones más racionales y coherentes, particularmente si se trata de asuntos en los que interviene el comportamiento de personas, grupos y organizaciones (Wildavsky, citado en Arellano, 1996) que tienen objetivos contradictorios.

La planificación requiere la formulación de objetivos, lo cual conlleva juicios de valor, los cuales pueden ser explícitos o implícitos. A pesar de esto, la posición tradicional de la planificación no acepta que en realidad la racionalidad "es creada y definida artificialmente" (Arellano, 1996: 323), y se erige como algo objetivo y neutral.

Otro género de críticas a la planeación tradicional se fundamenta en los planteamientos filosóficos de Nietzsche y Foucault, éste último argumenta que el poder y el conocimiento están conectados y que los sistemas de conocimiento codifican técnicas y prácticas para el ejercicio del control social y de la dominación en diversos contextos. Autores posteriores retoman estas ideas y plantean que la racionalidad no puede entenderse fuera del contexto de las relaciones de poder: el poder define a la racionalidad, "la racionalidad es penetrada por el poder" (Flyvbjerg, 1998a: 227). La

racionalidad no es entonces algo inherente a las cosas, sino que se construye a partir de los valores e intereses de los grupos privilegiados.

Un ejemplo de la influencia de Nietzsche sobre el pensamiento de los planificadores es su señalamiento de que un argumento irrefutable no necesariamente es verdadero (citado en Flyvbjerg, 1996), de lo que se concluye:

"La elevación de la racionalidad como un ideal parece el resultado, o por lo menos coexiste con, la ignorancia de cómo funcionan cotidianamente las reales racionalidades en política, administración y planeación" (Flyvbjerg, 1998a: 2).

Esta crítica cuestiona la pretendida idea del interés público, el cual puede en ocasiones convertirse en un simple discurso demagógico legitimador, que no se concreta en la realidad, pero que basa su validez en argumentos racionales. En efecto, el interés público único, de carácter monolítico, que subsiste en la idea tradicional de planeación, no existe. La decisión por alguna alternativa resulta en ganadores y perdedores. Con esto no queremos negar la idea de que puede haber decisiones que beneficien a la mayoría de una ciudad y su población, pero este beneficio conlleva la afectación algunos, asunto que normalmente no se acepta en el discurso de la planificación tradicional.

A pesar de estas y otras críticas, el enfoque racional comprensivo o tradicional de planeación sigue siendo una alternativa vigente. Su problema no radica en el uso de la racionalidad, sino en pretender que solo existe un camino correcto y afirmar que la toma de decisiones es un proceso neutro, de corte tecnocrático. La racionalidad es importante para planificar, pero también es necesario pasar de una racionalidad instrumental a otra de carácter sustantivo, que se interese por la definición de los valores en que se basarán los fines a perseguir.

Aquí es importante también matizar los planteamientos extremos que afirman que el uso de la racionalidad siempre se dirige hacia la opresión. Esto es un reduccionismo peligroso, ya que si no se usara la racionalidad ¿sería entonces mejor pasar a la época premoderna donde los hechos ya estaban dados por mandato divino, y por tanto no había discusión, o hacia un nihilismo donde nada es verdad, sino únicamente metáforas de legitimación?

1.4.2. Enfoques con énfasis en la política

Los enfoques de planeación urbana con énfasis en la política aparecieron a mediados del siglo XX, particularmente en Estados Unidos y Francia, teniendo gran influencia en América Latina, siendo origen de diversas corrientes académicas y profesionales. Estos enfoques parten por lo general de los siguientes supuestos: a) la dificultad para definir el interés público, b) el carácter más político que racional de la planeación, y c) el papel del planificador como intermediario entre sociedad y Estado. Anteriormente el énfasis en la política dentro de los procesos de planeación y toma de decisiones era mínimo, pero su importancia ha ido aumentando hasta considerarse como uno de los elementos más importantes ya que involucra la búsqueda de acuerdo o solución de conflictos entre grupos sociales o individuos (De Mattos, 1990; Fainstein y Fainstein, 1996; Flyvbjerg, 1998a, 1998b, 1996; Forster, 1998, 1999; Gans, 1993; Healey, 1996; Sabatini, 1998; Sandercock, 1998a, 1998b; Ziccardi, 1991, entre otros).

Es decir, estos enfoques buscan considerar efectivamente la opinión de los diversos actores que intervienen en la ciudad. Entre las posiciones podemos mencionar; las de corte *democrático*, que plantean que la opinión de cada persona tiene el mismo valor; las de tipo *'advocacy'* y *equitativo*, que parten de que el Estado debería apoyar a los grupos más desfavorecidos en virtud de la incapacidad que tienen para llevar a cabo sus objetivos (Davidoff, 1965); y las *marxistas*, cuyo denominador común es suponer que el Estado siempre beneficiará los intereses del capital, por lo que para realizar transformaciones significativas se requieren antes cambios en el modo de producción.

En general desde esta perspectiva la planificación es necesaria por que puede hacer viable la representación de los intereses generales que son negados en la confrontación de grupos organizados que representan intereses particulares, pero también sirve para que el Estado se haga responsable de las externalidades provocadas en perjuicio o beneficio de los grupos o individuos que no estaban envueltos directamente en la negociación política de un determinado problema (Klosterman, 1985).

1.4.2.1. Enfoque incrementalista

Una de las primeras respuestas al enfoque tradicional de planeación fue el modelo incrementalista, que incluimos entre los de corte social por su interés en la búsqueda de acuerdos coyunturales. Este planteamiento dirige su principal crítica a la planeación tradicional al afirmar que siempre será imposible contar con los recursos y la

información suficiente para cumplir con el principio de comprensividad y de sinopsis (capacidad de resumir todas las opciones) que se pretende teóricamente por los planificadores en sus ambiciones racionalistas. Para los incrementalistas un trabajo de tal magnitud requiere de una cantidad de conocimiento y recursos tan compleja que no puede cumplirse en la realidad, ya que los recursos son limitados y la información que se requiere para tomar decisiones generalmente no está disponible o, en otros casos, está desactualizada o sin la calidad suficiente.

Uno de sus principales impulsores del enfoque incrementalista fue Charles Lindblom, quien en 1959 publicó un artículo ya clásico que puede considerarse como la 'acta de nacimiento' de esta posición¹¹, en el cual sugiere que las acciones del gobierno no deben estar guiadas por enfoques a largo plazo ni por intentos comprensivos, sino más bien en el impulso a pactos políticos que den legitimidad a las propuestas. Desde esta perspectiva: "La mejor teoría disponible trabajará de forma menos adecuada que las modestas comparaciones incrementales" (Lindblom, 1959).

Esta perspectiva niega la posibilidad de realizar una planeación de corte racional comprensivo, ya que existen límites externos a la acción del planificador, los cuales no puede controlar, menos en una situación a largo plazo. Este enfoque contraviene la afirmación de que la planeación puede crear un sistema conceptual, independiente del mundo real, pero en correspondencia con él, donde podemos ser interpretados los fenómenos de proceso y cambio, anticiparse a ellos y finalmente evaluarlos. Esto no puede cumplirse ya que la realidad que podemos analizar es parcial, y los elementos políticos y sociales no son considerados suficientemente.

La propuesta incrementalista se basa en que las decisiones se tomen midiendo las ventajas marginales de un número limitado de alternativas. Se trata de medir la ventaja marginal de una opción con respecto a otra, lo cual es una extensión de la teoría de la decisión en el mercado, en especial la decisión del consumidor, a las decisiones públicas (Lindblom, 1959). Los medios y los fines se eligen de forma simultánea, como política completa. La posición incrementalista puede calificarse como de antiplanificación, ya que se basa en adaptaciones permanentes de la política con base en una evaluación de

¹¹ Lindblom Charles (1959) "The science of muddling through", en *Public Administration Review*, vol. 19, Washington.

la situación prevaleciente, en este caso los valores dependen de la circunstancia y pueden variar de un momento a otro.

En lugar de un mundo que puede entenderse cabalmente, existe un sistema abierto, que cambia constantemente. Esto plantea la aspiración no de encontrar la solución más adecuada (la óptima), sino la satisfactoria de acuerdo a las condiciones prevalecientes. Tratar de tomar soluciones de otra forma asume la existencia de capacidades y recursos que la gente simplemente no posee (Lindblom, 1959).

En efecto, los incrementalistas afirman que las acciones deben basarse en aproximaciones sucesivas limitadas que se adapten a las inestables condiciones, donde los horizontes limitados permiten un mayor control. La evaluación se limita al diseño de índices de eficiencia y por un análisis más profundo sobre el impacto que tendrán éstas.

Este enfoque plantea que no existe neutralidad de la acción racional, se requiere de un trabajo eminentemente político que rebasa la capacidad de la ciencia, siempre debe existir una decisión política, pero ésta se encuentra fuera de la responsabilidad del tomador de decisiones. Se acepta la presencia de una multitud de intereses (Lindblom, 1959, 1965, 1990), pero considera que en última instancia siempre hay una armonía.

La posición que reduce todo a la pura racionalidad se califica de soberbia e irrealizable, ya que no acepta que en el conocimiento siempre habrá incertidumbre. No importa cuanta información se tenga o de cuántas formas se analice, y como se actúe, el resultado siempre será impredecible (Elster, citado en Arellano, 1996). La planeación es una actividad que va construyendo propuestas y significados, por lo tanto no se trata de eventos con causa y efectos conocidos, y por ello actuar racionalmente es insuficiente.

A pesar de estas críticas el enfoque incrementalista no niega la utilidad de la racionalidad y busca lograrla a partir de adherirse a ciertas reglas de procedimiento y al proceso de mercado. Esta posición la denomina el mismo Lindblom como 'salir del paso' ya que en el fondo se trata de ejecutar las mismas actividades que normalmente busca la planificación, sólo que de una forma más realista y pragmática.

Lo anterior se ha desarrollado de forma importante en la administración pública a través del *decision making* y el *policy making*. La toma de decisiones bajo este enfoque es responsabilidad de los políticos, pero conserva la idea de esquema tradicional de

planeación donde los profesionales encargados de tomar las decisiones tienen legitimidad por su conocimiento superior.

El incrementalismo se apoya en los modelos teóricos de *decisión pública*, que tienen un enfoque liberal democrático, de tipo *pluralista* (Pinch, 1985 y 1997). El modelo de decisión pública puede resumirse en que los políticos toman decisiones buscando ganar adeptos electorales, es decir, diseñan las políticas para obtener más votos, o para perpetuarse. Lo anterior no deja de lado la importancia de las burocracias, los partidos, grupos de presión las necesidades de la población, así como decisiones que no tienen ninguna relación con la búsqueda de votos¹², pero ubica a la toma de decisiones como un proceso donde el sistema de valores cambia principalmente de acuerdo a las circunstancias electorales.

1.4.2.2. Críticas al incrementalismo

Si bien el enfoque incrementalista es correcto respecto a que dentro del proceso de toma de decisiones la realidad sobrepasa la capacidad científica para analizarla de forma comprensiva, de ello no se deriva necesariamente la conclusión de que hay que tomar únicamente decisiones a corto plazo donde los fines y medios se reduzcan a acuerdos temporales que pueden cambiar si la situación política así lo determina. No se puede esperar que las decisiones se den únicamente por pactos políticos entre los grupos que tienen las mejores condiciones para cumplir con sus objetivos.

Una visión de este tipo deja de lado a los más desprotegidos y débiles, cuya capacidad para negociar esta severamente limitada por sus propias condiciones de existencia. Este enfoque asume que la competición política, como la del mercado, elimina la necesidad de una acción independiente del gobierno, planeación y coordinación (Klosterman, 1985). De manera similar que el mercado de bienes de consumo, donde unas cuantas empresas dominan, la arena política está dominada por grupos e individuos que protegen sus privilegios, bienestar y estatus asegurándose que el gobierno actúe en su interés.

El incrementalismo pone de manifiesto uno de los problemas del enfoque tradicional de planeación: la aspiración dirigida a crear una mejor ciudad exclusivamente a partir del uso de la racionalidad es insuficiente, deben promoverse acuerdos políticos que den

¹² Pinch (1985) cita casos en Inglaterra y Estados Unidos donde la construcción de bienes públicos (por ejemplo presas) no tiene ningún sesgo electoral.

sustento a las decisiones. Pero los acuerdos que se proponen se ubican exclusivamente en la esfera de los políticos, quienes con base en sus posibilidades electorales deciden las acciones que les permitan preservarse en el poder.

La diferencia entre planificación e incrementalismo radica en que ser planificador implica en última instancia insatisfacción con el estado de cosas, mientras que un profesional tomador de decisiones con base en enfoques incrementalistas considera que los cambios deben basarse en los valores que resulten de los pactos políticos, mismos que pueden modificarse constantemente y que por lo tanto relativizan de forma exagerada el número de opciones existentes. Los acuerdos no parten del entendimiento de los grupos en conflicto, sino de su capacidad de movilización para cumplir sus objetivos. El poder juega un papel clave en este proceso (Forester, 1999, 1998, 1996; Flyvbjerg 2001, 1998a, 1998b, 1996), poder y riqueza distribuidos de una forma inequitativa.

Este enfoque de indole pluralista es criticado también por que no mediatiza la acción del gobierno (Pinch, 1985). Supone que el gobierno tratará de satisfacer a los electores para conservar el poder, no importa que tipo de acuerdo sea al que se llegue, el sólo hecho de que se tenga un pacto aceptado por los grupos en disputa da validez a la toma de decisiones. "Así, los tomadores de decisiones son colocados en la posición de que defender cualquier decisión acordada es bueno (aún si ellos no pueden decir para qué es buena esa decisión!" (Forester, 1999: 172-173).

Otro problema del enfoque incrementalista es su rechazo al interés público, no tanto por que apoyemos la idea de un interés público unitario y monolítico, sino por que para esta corriente el tema del bienestar común es irrelevante. Se parte de que los intereses de los diversos grupos de alguna forma están integrados en la arena política, dentro de los acuerdos cupulares.

Tal vez debido a lo anterior el enfoque incremental, a pesar de estar extendido en diversos círculos, ha sido poco exitoso en el campo de lo urbano. La planeación territorial tiene sus propios caminos para buscar mayor flexibilidad en la toma de decisiones y considerar de forma más abierta y decisiva el desarrollo de la faceta política de este proceso, sin perder la idea de una perspectiva más amplia, así como el anhelo de que es posible construir un futuro mucho mejor.

1.4.2.3. Enfoque defensor

El enfoque defensor (conocido en lengua anglosajona como *advocacy planning*) tiene como principal idea lograr que la voz de los grupos que no se había escuchado fuera representada por los planificadores en un ejercicio de justicia social (Sandercock, 1998a; 1998b). Este planteamiento no puede equipararse a un esquema democrático, ya que parte de suponer que las personas en general son reactivas a las propuestas, no propositivas (Davidoff, 1965).

Esta posición considera que los dispositivos técnicos como los análisis costo-beneficio, por sí mismos son de poca ayuda sin el uso de medios para apreciar los valores que subyacen a los planes (Davidoff, 1965), oponiéndose así tanto a los planteamientos incrementalistas como a los tradicionales. Debido a esta preocupación social el enfoque defensor ganó adeptos en diversos círculos profesionales, ya que nació en una época de crecimiento del aparato burocrático del Estado. Desde esta perspectiva la función más importante de los planificadores es atender los intereses de los miembros de la sociedad más desfavorecidos, quienes son sistemáticamente excluidos por los grupos que tienen mayor capacidad de organización y recursos para llevar a cabo sus objetivos.

En México esta idea se expresó ampliamente en la década de los 70's, por lo menos en términos discursivos, a través del denominado 'Estado populista', aunque sus raíces son anteriores, como lo muestra la siguiente cita: "en principio (la planeación) se dirige a toda la población, pero los sectores de mayores recursos económicos pueden satisfacer sus necesidades y hasta sus caprichos; el sector débil económico, que reclama asistencia, no puede sino, por ese camino, ser tratado por el urbanista" (García Ramos, 1961: 23).

El enfoque incrementalista plantea que los planificadores desde el gobierno deben traducir las necesidades de los grupos más desfavorecidos basándose para ello en su conocimiento experto, considerando las opiniones de ciertos grupos representativos, poniendo atención no solo en los procesos que conforman las ciudades, sino en lo que es más adecuado para la comunidad cuyos intereses se supone defienden. Para tal fin deben contar con una 'primera idea' sobre los problemas y soluciones, ya que no se trata de cumplir todo lo que la comunidad pide.

Este enfoque sintetiza el modelo racional con la democracia pluralista, ya que se trata de que los planificadores informen a la gente de los costos y beneficios de formular diversas propuestas, haciendo que el debate político adquiera un soporte técnico.

1.4.2.4. Críticas al enfoque defensor

La idea de este planteamiento revolucionario era lograr que la voz de los grupos no escuchados hasta ese momento fuera representada por los planificadores, pero en última instancia este intento hizo que los planificadores se convirtieran en 'ventrilocuos' de la comunidad (Sandercock, 1998a), ya que no pudieron desprenderse de su papel como profesionales expertos con conocimiento privilegiado.

Este enfoque también tiene limitaciones de tipo pluralista, ya que los líderes no son representativos de lo que la gente quiere, se carece de la información necesaria, y se parte de una visión paternalista del problema.

Aún cuando los resultados de los trabajos desde esta perspectiva no han sido del todo exitosos, es necesario reconocer que cuestionaron la planeación sin sensibilidad social que se había desarrollado anteriormente. Se cambia de una visión que lucha por el bien común, hacia otra que pugna por el bienestar de los grupos más desfavorecidos, la orientación social gana fuerza por un lado y muestra que la planeación no es un producto meramente técnico o racional, sino que existen valores y fines que van más allá de un simple acuerdo, que estos deben hacerse explícitos y que el Estado es una válida trinchera para mejorar la población de los menos favorecidos.

1.4.2.5. Enfoque democrático y equitativo

Durante la década de los 60's en los países desarrollados, y en los 70's en México y América Latina, proliferaron las críticas hacia la planeación tradicional por imponer su única visión sin posibilidad de oposición o crítica, pero al mismo tiempo había mayor conciencia sobre que una verdadera planeación *defensora* era difícil de construirse si no se consideraba de forma efectiva la participación de los grupos de la sociedad.

Se propuso entonces un cambio de la planeación vertical de arriba hacia abajo por otra basada en una amplia participación social en todo el proceso (Friedmann 1987, 1998; Forester, 1998, 1999; Guillén, 1973). Este enfoque denominado genéricamente como *democrático* exhorta a los planificadores a desarrollar una serie de estrategias como la

creación de redes comunitarias, y lograr que los grupos participantes estén informados y dedicados al análisis crítico de las políticas que los afectan.

La posición *democrática* se preocupa principalmente por el proceso para llevar a cabo la planificación, ya que el punto clave está en no asumir preferencias por ningún tipo de interés. En efecto, la planificación democrática intenta asumir que los intereses de cada individuo o grupo son importantes, delegando en los ciudadanos parte de las responsabilidades de la acción planificadora, lo que supone un compromiso mutuo.

Para que los actores participen de una forma más adecuada se requiere que estén informados, esto implica que todo tipo de documentos que se elaboren en un proceso de planeación sean presentados al público, a menos que exista información confidencial que implique algún tipo de riesgo.

La *planeación equitativa* busca cumplir objetivos similares a los del enfoque *defensor* y los de la *planeación democrática*, aunque plantea que si bien es deseable un amplio e incluyente proceso de participación, no es una condición necesaria para lograr una planeación adecuada. El enfoque equitativo encausa su interés en la sustancia y no en el proceso. Se trata de una posición que reconoce la diversidad de intereses, en muchos casos irreconciliables (Fainstein & Fainstein, 1996), que provocan que el proceso de planeación necesariamente origine ganadores y perdedores, los cuales son generalmente los grupos más desprotegidos social y económicamente.

Norman Krumholz fue uno de los principales defensores del modelo equitativo en los Estados Unidos durante los 60's, y desde una perspectiva académica elaborada posteriormente a su propia experiencia como planificador define a los planificadores equitativos como aquellos que conscientemente buscan redistribuir el poder, recursos o participación lejos de las élites locales para acercarlo a los residentes de las clases trabajadoras (Krumholz, 1982).

La perspectiva equitativa acepta que las decisiones deben ser tomadas por los políticos, pero los planificadores tienen la capacidad de decidir con qué tipo de políticos desean trabajar, ya que entienden que su responsabilidad no se limita a la agencia en la que laboran (Krumholz, 1982). Este enfoque trata de desarrollar la conciencia de los planificadores sobre su capacidad de liderar acciones dirigidas a mejorar las condiciones de los grupos más desfavorecidos.

Lo anterior implica una concepción de Estado heterogéneo, no monolítico. Un sistema de instituciones con diversos enfoques e intereses en su interior, lo que posibilita a los planificadores poder trabajar para apoyar las necesidades de los grupos de la sociedad más desfavorecidos.

Ambos esquemas (democrático y equitativo) toman en consideración la participación de los grupos sociales en el establecimiento de objetivos sustantivos y hace explícito que la planeación es más una actividad política y no estrictamente científica. Ambos están a favor de una mayor representación de los intereses de los grupos desfavorecidos, así como de una descentralización en la toma de decisiones.

Mientras los planificadores democráticos consideran que la opinión de cada ciudadano tiene el mismo peso y que la mayoría es quien determina la decisión por una u otra política, los planificadores equitativos tienen interés en solucionar los problemas de los grupos sociales más desprotegidos, aún si sus intereses se oponen a los de las mayorías (Fainstein & Fainstein, 1996).

El enfoque equitativo tiene sus raíces en la teoría socialista, donde la igualdad no sólo debe medirse en términos de derechos legales o políticos sino, sobre todo, materiales. Pero al mismo tiempo rechaza los planteamientos marxistas (ver más adelante) que tienen como condición indispensable la idea de que la igualdad sólo es posible si se realiza por la vía de una transformación revolucionaria.

El esquema de planeación equitativo ha tenido diversos cambios, entre los que está una cada vez mayor interés por modificar el papel del planificador, para aumentar su capacidad de comunicar sus ideas a los tomadores de decisiones gubernamentales, pero sobre todo a los miembros de las comunidades. El aprendizaje debe ser mutuo, e involucra el hecho de que los planificadores comprendan a la población (Friedmann, 1973; Forester, 1999), lo cual es indispensable para que se conviertan en profesionales con un conocimiento técnico especial, que al mismo tiempo conocen los valores de la comunidad en que se desempeñan, y que están dispuestos a aprender de ella.

La noción equitativa de planeación no busca el interés público en la suma de las decisiones particulares, ni en la simple negociación política entre cúpulas, sino en la redistribución del poder hacia los grupos en condiciones más desfavorables.

En términos generales los esquemas expuestos (defensor, democrático y equitativo), no niegan, sino enriquecen los planteamientos originales de la planeación tradicional. En los modelos con énfasis en la política se conserva la idea de que la planeación es una actividad que debe llevarse desde el Estado y que ello puede mejorar las condiciones materiales de las personas. La planeación requiere del concurso de diversos actores para hacerse efectiva y los planificadores conservan su papel científico, con una posición privilegiada como parte de una élite intelectual y transactiva que puede mediar entre los diversos grupos. El planificador es una figura central, un experto con habilidades para comunicar ideas, pero también con capacidad para aprender de los grupos que intenta beneficiar.

1.4.2.6. Problemas de los enfoques democráticos y equitativos

La principal aportación de estos enfoques es hacer explícito que en la mayoría de las decisiones de planeación se enfrentan intereses contradictorios sobre los cuales los planificadores deben tomar una posición.

En el caso de la planeación democrática, el problema está en determinar la real representatividad de los planteamientos que tienen los diversos grupos. Es necesario considerar que cuando se abren procesos democráticos para tomar decisiones, por lo general quienes participan no son personas representativas de la población, sino grupos e individuos con intereses propios y estrechos (que pueden ser políticos, económicos, o de otra índole), que están lejos de perseguir objetivos que beneficien al conjunto de la sociedad. En otras palabras, el principal reto está en lograr que el interés individual concuerda con el interés colectivo, lo cual raramente sucede.

Esto en la práctica comúnmente crea problemas para determinar qué grupos deben ser involucrados en el plan, y en qué medida ¿debe considerarse únicamente la opinión de los residentes, de los inversionistas, quienes serán al final de cuentas claves en el bienestar material de ese sitio, la de los vecinos más antiguos, la de los pobladores más antiguos, los grupos ambientalistas, todas a la vez?

Los diversos y contradictorios intereses de los residentes y demás individuos y grupos involucrados en un lugar provoca la necesidad de discriminar a unos y beneficiar a otros. ¿Se trata de descubrir quienes tienen mayor legitimidad, o de qué grupos tienen la mayor capacidad de influir en las esferas gubernamentales para hacer realidad sus

objetivos? Evidentemente cada pregunta tiene respuestas diferentes de acuerdo al contexto particular, pero pocas veces se reflexiona al respecto.

La condición humana generalmente se preocupa por el corto plazo y por los intereses particulares, y esto ocasiona que la planeación democrática se enfrente al problema de explicar a la población los límites, fines y peligros de planificar únicamente a partir de las aspiraciones individuales. El establecimiento una planeación de corte democrático es lento, dificultándose dentro de un marco constante de escasez de recursos.

Con relación al acceso a la información, en nuestro país existe una situación desventajosa ya que aunque ello está recientemente regulado para el gobierno, aún obedece por lo general a las decisiones discrecionales de los funcionarios. Es poco probable que su reglamentación sea la solución ya que existe una cultura fuertemente arraigada en torno a la información y su uso.

Por otro lado, es arriesgado dejar que la población tome decisiones sobre el territorio, ya que además de los problemas de legitimidad y de intereses reducidos y de corto plazo, hay que sumar que la gente en general no posee la preparación para tomar decisiones que involucren procesos complejos de las cuales se pueden derivar externalidades y conflictos difícilmente predecibles. Por otro lado, la búsqueda de una planeación democrática en última instancia es un intento por ocultar la responsabilidad que tienen políticos y planificadores, traspasándola a la población.

El enfoque equitativo es una opción adecuada para la planeación en el contexto actual de nuestro país, particularmente para abordar los problemas metropolitanos. Si bien puede criticarse por seguir poniendo a los planificadores como expertos con un conocimiento superior, tiene la virtud de poner énfasis en los aspectos sustantivos y no solo de proceso. Valora la democracia, considerándola necesaria pero no suficiente.

El problema principal del enfoque equitativo está en que puede ser objeto de manipulaciones por los grupos en el poder y los propios planificadores, prestándose a la realización de discursos de legitimación a favor de los más favorecidos, aunque sus resultados se opongan a los supuestos objetivos que busca cumplir. A pesar de ello, es un planteamiento adecuado da a la equidad material y de oportunidades la misma importancia y que los grupos desfavorecidos tienen prioridad.

1.4.2.7. Planeación posmoderna

El enfoque de planeación de carácter político - social más reciente es el posmodernismo, nacido desde la década de los 80's, el cual se ha nutrido de ideas de diversos pensadores entre los que destaca Lyotard, Habermas, Harvey, Soja, entre otros.

El posmodernismo es la respuesta intelectual al proyecto de modernidad, y su principal característica está en la "incredulidad con relación a las metanarrativas" (Lyotard, citado en Harvey, 1990: 45), particularmente crítica la planeación por buscar una ciudad ordenada, funcionalmente integrada y socialmente homogénea.

La posición posmoderna enfatiza la necesidad de múltiples perspectivas de análisis, lograr una mejor ciudad requiere múltiples discursos para los diversos tipos de problemas y los distintos grupos sociales y culturales. Es por ello que rechaza los planteamientos totalizadores como la noción de interés público. No existe tal cosa, sino diversos intereses contradictorios entre sí, y por tanto irresolubles.

Dentro de este enfoque existen muy diversos planteamientos, que van desde los que proponen una planeación mas democrática y otros que de plano rechazan esta actividad por parecerles opresiva al estar en manos del Estado.

En México, los problemas derivados de la discriminación hacia ciertos grupos de población han sido pocas veces planteados, a pesar de que los discriminados son las grandes mayorías. Esto hace prever que en unos años los planteamientos posmodernos podrían tomar un mayor auge en el país en la medida que no se encuentren los cauces para que la población participe de forma activa y efectiva en los procesos de planeación del territorio, el caso indígena es indicativo de esta situación.

Según Healey, citando a Moore Milroy, las cuatro características principales del proyecto de la posmodernidad son:

- a) Es *desconstructivismo*, es decir, cuestiona y mantiene una distancia escéptica de las creencias convencionales.
- b) Es *antifundacionalista* en el sentido de prescindir de 'universales' como bases de la verdad.

- c) Es *no-dualística* en el sentido de rechazar la separación entre objetividad y subjetividad junto con la serie de dualismos que existen, incluida la separación entre verdad y opinión, hecho y valor.
- d) Impulsa la pluralidad y la diferencia.

Con relación al rechazo de las dualidades, una de las más relevantes es la planteada por el marxismo entre capital y trabajo. Las posiciones posmodernas argumentan que existen otras contradicciones, que incluyen las de genero, raza, preferencia sexual y cultura que son importantes cuando se considera la participación de la población.

Para los posmodernos los asuntos principales de sus debates son: i) mostrar los excesos del capitalismo, así como el papel político del planificador, y ii) romper la creencia de que existe una sociedad libre de conflictos y homogénea. El planteamiento central de los posmodernos es que la actividad de planificar debe orientarse hacia la ciudad, con un compromiso hacia las reformas, los planificadores deben tomar un papel de intermediarios entre el Estado, el capital y la sociedad en general, deben abandonar la posición neutral que pretenden tener, la planificación debe servir en muchos casos como balance contra el poder del capital.

Desde esta perspectiva es necesario que los planificadores participen y se evite que continúen detrás de los problemas con una posición de expertos científicos. Es necesario que los planificadores tengan un discurso teórico y práctico claro combinado con una convicción política y respeto por la democracia.

En varios autores se hace referencia a la necesidad de que la participación del planificador "empodere" o fortalezca a la sociedad (Heskin, 1991; Friedmann, 1992; Sandercock, 1998a, 1998b). Al contrario del enfoque *advocacy*, en que se trataba de que el debate político tuviera un soporte técnico, en el caso de este modelo se trata de que exista un poder político soportado por los técnicos conocedores del tema.

La propuesta es construir una concepción comunicativa de racionalidad, "se trata de un esfuerzo intersubjetivo hacia un mutuo entendimiento" (Healey, 1996: 239), de decidir y actuar. Healey, una de las principales defensoras del enfoque posmoderno, manifiesta que el problema de la planeación actual es que basa sus herramientas en lo que ahora se da por llamar el estrecho racionalismo científico. Es necesario establecer un tipo de planificación que pueda enfrentarse a los retos planteados por la necesidad

de esquemas realmente democráticos, de acuerdo a esta autora la planeación como una empresa comunicativa es la opción más adecuada para ello.

"Los sistemas de planeación consisten en reglas formales para guiar la conducta, la localización de recursos, y dirigir las actividades de individuos e inversionistas. Pero son más que eso. Las reglas se derivan de la concepción de situaciones (contextos), problemas experimentados en esas situaciones, formas de enfrentarlas y maneras de cambiarlas. Cuando el esfuerzo de la planificación está de forma deliberada enfocado en cambiar las situaciones, entonces podemos hablar de una planeación resuelta a transformar." (Healey, 1996: 249).

Forester es otro autor defensor de esta posición, plantea que el punto principal de la planeación participativa está en el cambio de la racionalidad instrumental a la racionalidad comunicativa. Esto significa que la racionalidad que persigue este modelo no sólo se rige por análisis deductivos, sino por la interpretación que la gente y los mismos planificadores hacen de la realidad (Sandercock, 1998a; 1998b).

Detrás de esta posición continúa la creencia de que la planificación desde el Estado puede servir para ayudar a la población con menores oportunidades de lograr que sus intereses se vean beneficiados. Se considera que los planificadores tienen el suficiente margen de autonomía para impulsar cambios, y que para hacerlo de una forma más efectiva es necesario integrar a las comunidades que podrían beneficiarse de esos cambios, pero no únicamente como consulta, sino en una efectiva participación.

Sandercock lo resume de la siguiente forma: "si los planificadores equitativos podían decir que estaban intentando perfeccionar la planificación como un proyecto de la Ilustración al representar los intereses de los pobres y los marginados de los salones de discusión, entonces los teóricos de la acción comunicativa podrían decir que están tratando de perfeccionar el proyecto democrático de la Ilustración al remover las barreras de comunicación para crear un modelo de discusiones abiertas, removiendo las distorsiones" (Sandercock, 1998a: 96). En efecto, el posmodernismo está muy relacionado con el enfoque equitativo, ya que pide definiciones explícitas a los planificadores, pero con una mayor capacidad de aprendizaje sobre los problemas de los grupos de población que se pretenden fortalecer.

4.2.3. Crítica a los enfoques posmodernos

Al tomar los metanarrativas, es decir, las grandes narrativas que incluyen todo, los posmodernos construyen una nueva metanarrativa. Por otro lado, la diáfrasis comunitaria propuesta intenta considerar las necesidades de los ricos y los pobres, lo que implica la existencia de comunidades urbanas diferenciadas así como de personas que tienen mayor acceso a los servicios comunes que los detallados población pobres. Hemos presentado en la tesis la dificultad de la Teoría de las sociedades.

El posmodernismo pretende que la clasificación base de legitimidad no en el uso de la racionalidad sino en la búsqueda de la equidad a partir de considerar los intereses de los diversos grupos de la población, pero no se trata de cancelar la racionalidad sino pensar que es necesario construir y aceptar otros modelos de racionalidad¹¹. Esta búsqueda tiene que pasar por una revaloración de aspectos poco considerados como los sentimientos y las emociones, que aunque por parte cotidiana de nuestra existencia, pocas veces se valoran como elementos importantes en los análisis formales. Arellano, 1994, 119; Freyden, 1999, 30. Tanto en los realizados por académicos como por profesionales, se han privilegiado la parte técnica de los problemas.

Uno de los mayores aportes del primer de Weber, y ahora del posmodernismo, es pensar que la realidad es muy compleja y que no puede reducirse a una dicotomía general, tal como lo hizo. Existen diversas fracciones que se manejan bajo lógicas contradictorias, lo cual permite a los planificadores asumir una posición propia ante los problemas y defenderla, más esta, hasta ciertos límites que dependen de la correlación de fuerzas entre los diversos grupos que conforman la sociedad.

A pesar de los aspectos positivos de este enfoque, es necesario destacar que su uso implica la posibilidad de perder la visión integral en el afán por la contextualización y el respeto a la diferencia, este problema lo plantea Harvey de la siguiente forma:

"Al privilegiar lo local, las resistencias sociales y el respeto por 'el otro'...a lo mejor produce imágenes definidas de otros mundos...pero es difícil que se detenga la lógica y la autorreferencia frente a la fuerza universalizante de la circulación del

¹¹ Al respecto Arellano (1996) no había del interés, por que en la administración pública se utilicen modelos de "racionalidad imperfecta", "racionalidad problemática", e "irracionalidad".

capital. A lo peor, nos llevará de regreso a políticas estrechas y sectarias en el que el respeto por los otros es mutilado en los fuegos de la competencia entre los fragmentos" (Harvey, 1990: 351).

El posmodernismo entonces puede caer en relativismos y situaciones similares a los planteamientos incrementalistas, ya que no juzga los planteamientos: todo es válido, máxime si viene de los grupos sociales.

1.4.3. Conclusiones respecto de las teorías de planeación

1.4.3.1. Teoría y planeación

La mera contemplación, si bien valiosa, no se justifica ante la carencia de instrumentos para hacer frente a los problemas derivados de la urbanización. Uno de las principales insuficiencias en la práctica de la planeación urbana radica en que por lo general se realiza de forma empírica, es decir, con escaso sustento teórico.

Es necesario lograr una mayor articulación entre la actividad académica y la experiencia profesional en la planeación urbana. Hasta la fecha existe una escasa comunicación entre practicantes y estudiosos de esta actividad, siendo común la subvaloración mutua entre ambos grupos¹⁴. Por un lado, los practicantes de la planeación "son por lo general anti-intelectuales, impacientes con la teorización abstracta y con la teoría social" (Beauregard, 1996: 218); mientras que por otra parte, los estudiosos critican a los planificadores por sus escasos resultados, concluyendo por lo general que la exigua y/o deficiente preparación académica de los practicantes se refleja en la forma en estos entienden los problemas, lo cual conlleva hacia un inadecuado ejercicio profesional.

Ambas esferas están en lo correcto: mientras la investigación siga basándose en argumentos más o menos abstractos y no en un análisis riguroso de la realidad, y entre tanto la práctica privilegie la intuición sin considerar mayores elementos teóricos y de reflexión en su ejercicio cotidiano, las oportunidades para mejorar significativamente la planeación urbano - territorial serán francamente limitadas. Este "análisis riguroso de la realidad" debe involucrar necesariamente el estudio de la influencia del poder, tanto en la práctica, como en la enseñanza.

¹⁴ Sobre estos aspectos se recomienda revisar el trabajo de Unikel y Pirez (1981).

La teoría de planeación debe ganar un lugar más destacado, esto se ha desarrollado en países como Estados Unidos e Inglaterra (revisar bibliografía), pero en nuestro país no ha sido un objeto de estudio prioritario¹⁵, y por lo tanto el número de planificadores que discuten sobre las raíces históricas de su disciplina es escaso.

Debe impulsarse una teoría referida a la realidad concreta, para que los planificadores basen su práctica en mayores elementos de reflexión. Al respecto destaca la propuesta de Forester (1999), en el sentido de impulsar el aprendizaje a través de historias reales que permitan a los estudiantes comprender el contexto de su actividad, las limitaciones cotidianas y las relaciones de poder, para lograr establecer relaciones de beneficio mutuo tanto para la teoría como práctica de la planeación que fomenten una mayor reflexión sobre el papel de los planificadores en el conjunto de la sociedad.

En nuestro mundo siempre han prevalecido los problemas de pobreza y las personas que no tienen los medios para controlar su propio destino, la diferencia está en que actualmente hay una virtual ausencia de políticas públicas para hacer algo al respecto (Harvey, 2000), la planeación urbana debe reinterpretarse a sí misma para modificarse y hacer frente a estos problemas cada vez más complejos con propuestas novedosas, más reflexivas, abiertas y realistas, que realmente nos lleven hacia situaciones más deseables. Para ello se requiere enriquecer la formación de estos profesionales, y para ello la revaloración de la teoría es un aspecto estratégico.

1.4.3.2. Características generales de la planeación urbano - territorial

Cualquier tipo de planeación urbana puede entenderse como "una intervención con la intención de alterar el curso existente de los eventos" (Campbell y Fainstein, 1996). Las motivaciones que conllevan a intentar alterar las cosas pueden ser de dos tipos: i) *reactivos* o *correctivos*, es decir, las que se derivan de "la insatisfacción con el estado actual de cosas" (Elizondo, 1980: 7); y ii) *preventivas*, que devienen de la intención de alterar el curso de los eventos para evitar ciertas situaciones que podrían darse de seguir las tendencias. En ambos casos, los planificadores consideran que existen los medios para alterar y mejorar la situación vigente hacia escenarios más deseables.

¹⁵ Baste revisar el trabajo de Garza (1996) para ver que no existen publicaciones referidas a la teoría de planeación, ya que la mayoría se centra en analizar las experiencias del gobierno o de organizaciones sociales en la materia.

Partiendo de lo anterior, pueden distinguirse tres elementos comunes a toda planeación urbano - territorial: i) es *prospectiva*, se dirige hacia el futuro; ii) es *praxis*, pretende influir en la realidad; y iii) busca *legitimidad*, se trata de decisiones que se justifican con argumentos técnicos o políticos (Pérez Torres, 2000a). Estos elementos se presentan en la realidad de forma diferencial, dependiendo del contexto específico.

En efecto, al concepto de planeación subyace la idea de que es posible modelar la realidad, preverla y actuar en consecuencia para lograr un (os) fin (es) determinado (s). En cualquier caso se parte del principio general de que el mercado es incapaz por sí mismo de lograr que las ciudades crezcan y se desarrollen de la mejor manera posible, ya que por su naturaleza encierran una serie de contradicciones que pueden provocar, entre otras cosas, pobreza y segregación.

Las ciudades son espacios donde convive lo privado y lo público. Su funcionamiento requiere de bienes y servicios que por lo general no caen en los supuestos de eficiencia de la mano invisible, que teóricamente solo funciona bajo mercados de competición perfecta que deben reunir varios requisitos¹⁶, lo que no sucede en el mundo real.

Pero aunque existen coincidencias en lo anterior entre la mayor parte de los estudiosos en la materia, los enfoques reseñados anteriormente muestran que los tres atributos generales de la planificación (praxis, prospectiva, legitimidad) se han manifestado de distintas formas de acuerdo al contexto espacio-temporal. Por ejemplo, aunque toda planeación busca influir en la realidad, hay posiciones que plantean la necesidad de acciones concretas y detalladas (como los que apoyan el uso de la racionalidad a través de la teoría de sistemas y el uso de la cibernética), mientras por otro lado está el enfoque que pretende generar políticas generales o grandes lineamientos de acción (como lo considera la planeación estratégica). Otro ejemplo está en las posiciones que consideran de forma privilegiada el papel del concepto de bienestar común como el fin

¹⁶ Klosterman (1985) destaca: a) un gran número de compradores y vendedores (comercio de servicios y bienes idénticos), b) los compradores y vendedores poseen suficiente información para la decisión racional en el mercado, c) las selecciones de los consumidores no se ven afectadas por las preferencias de otros, d) existe una perfecta movilidad para la producción, trabajo y consumo. Esto genera, de acuerdo a la economía neoclásica, que los mercados encontrarán un equilibrio entre la oferta y la demanda. En pocas palabras, se trata de un mundo basado en la *soberanía del consumidor*.

primario de las acciones de planeación, lo cual tiene como principio la existencia de una sociedad armónica; mientras que otras orientaciones plantean que la planificación debe buscar la transformación la sociedad, haciéndola más equitativa, reflejando una noción de sociedad en conflicto.

Existen diversas posiciones en torno a la legitimidad en la planeación, las cuales incluyen no solo argumentos en contra del funcionamiento del mercado (Klosterman, 1985; Pinch, 1985), sino el fortalecimiento de las comunidades (Sandercock, 1998a); así como las que conciben la planeación como una oportunidad de establecer un aprendizaje mutuo dirigido a la acción (Forester, 1998, 1999; Healey, 1993).

La búsqueda de legitimación refleja también la transformación del Estado, que pasó de ser el ente más importante para dirigir el desarrollo de las naciones, con un amplio control en diversos sectores de la sociedad, hacia un papel mucho más modesto y limitado que lo coloca simplemente como un regulador parcial del mercado (el Estado neoliberal o de 'nueva derecha', nacido en los 80's, con Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra), perdiendo poder frente al libre mercado en general, y particularmente con relación a las grandes corporaciones internacionales.

Algo similar sucede con el tema de la prospectiva, aunque la planeación busca siempre prever el futuro, el horizonte de actuación ha ido disminuyendo paulatinamente. Las acciones de planificación se acercan cada vez más a enfoques incrementalistas de corto plazo, que no se atreven a definir de forma clara el rumbo que deben tomar las ciudades en una perspectiva de tiempo mas amplia:

"Existe una peculiar forma de no-planeacion en la cual los planificadores participan en proyectos individuales, intentando enfrentarse a las más grandes externalidades negativas, fallando en poner estos proyectos en un contexto más amplio de desarrollo urbano, lo cual es una de las partes básicas del credo de la planeación tradicional" (Beauregard, 1996: 223).

En resumen, si bien existen acuerdos en los elementos comunes a todo intento de planeación, este capítulo ha puesto el énfasis en que existen diversos enfoques conceptuales. Aunque los planificadores urbanos parecen estar de acuerdo en que su actividad busca transformar la realidad desde un enfoque prospectivo con legitimidad, el ejercicio cotidiano implica la reflexión sobre otros aspectos como su papel en la sociedad, el papel del Estado, con quién el compromiso del planificador.

No se puede pensar en una 'forma única' de planificar, la práctica depende de la situación específica, del grado de complejidad y naturaleza del problema, de la cantidad de información y los recursos disponibles, de los actores involucrados, los valores en juego, del interés por transformar la situación de forma radical o gradual, de los compromisos políticos, las relaciones de poder y de la voluntad política, el contexto histórico, así como de los valores que tienen los propios planificadores que la practican (esfera axiológica)¹⁷, quienes en su actuar cotidiano reflejan una concepción - pocas veces explícita - del papel que desempeñan, así como de las acciones que deberían tomarse para mejorar las ciudades y la sociedad en que vivimos.

Los enfoques de planeación parten de diversas tradiciones epistemológicas, es decir, formas de aprehender (conocer e interpretar) la realidad, que van desde las que se basan en métodos 'científicos' (donde el papel de los planificadores como expertos es clave), hasta aquellas que dan mayor importancia a los aspectos de índole política, cultural o emocional¹⁸ (donde los planificadores se conciben a sí mismos como mediadores o negociadores entre distintas posiciones); pero sobre todo, la planeación depende de las relaciones de poder que se establecen en diversas esferas (fundamentalmente políticas y económicas), que determinan en buena medida los límites y forma de realizar esta actividad¹⁹.

Lo anteriormente expuesto es útil para demostrar que la planeación urbana es una disciplina compleja, amplia y elusiva. Pretender encasillarla ya sea como un ejercicio exclusivo del Estado dirigido al bien común (Mannheim, 1960), o como "una intervención ... con la finalidad de asegurar [la] reproducción ampliada [del capital], de regular las contradicciones no antagonicas suscitadas y de reprimir las contradicciones antagonicas" (Castells, 1976: 475), como plantean algunos marxistas, es una sobresimplificación poco útil para comprender la heterogeneidad de enfoques disponibles. Este ha sido uno de los problemas principales en la práctica de esta actividad: al no hacerse explícitos sus fundamentos, las diversas posiciones no pueden comunicarse entre sí ya que parten de bases diferentes.

¹⁷ Al respecto se recomienda revisar Taylor (1998).

¹⁸ Proposiciones en torno a otras formas de aprender y conocer, con referencias a la planeación, pueden encontrarse en Nussbaum (1990) y Forester (1999).

¹⁹ Con relación al uso del poder y la planificación destaca el trabajo de Flyvbjerg (1998).

1.4.3.3. La necesidad de tomar definiciones: planeación y poder

El punto principal en la discusión presentada sobre los diversos enfoques de planificación radica en que una mejor práctica de los planificadores debe pasar forzosamente por una reflexión que los lleve a asumir explícitamente su papel en la sociedad, con una clara comprensión del trabajo que desempeñan en sus actividades cotidianas.

En efecto, cada vez es más importante que la actuación de los planificadores no se base únicamente sobre la experiencia empírica, sino también en reflexiones teórico-conceptuales. La exposición de los enfoques no intenta definir cuál es mejor en cualquier contexto, sino dar elementos de meditación sobre nuestra actividad, los cuales están prácticamente ausentes aún en la academia. Si bien "no puede existir la verdadera teoría de planeación que explique todo lo que los planificadores somos y hacemos" (Sandercock, 1998a: 103), vale la pena reflexionar sobre estos temas para constituirnos una opinión más informada.

Los planificadores deben comprometerse explícitamente con el enfoque que subyace en el desarrollo de sus actividades. En este caso apoyamos una noción equitativa del planeamiento, misma que considere por una parte la necesidad de mejorar las condiciones materiales y de derechos de la población en situación más precaria, pero partiendo de un conocimiento verdadero de las necesidades y aspiraciones de la población que se intenta apoyar con la planeación. Esto significa que no se trata de un esquema democrático donde se acepte automáticamente lo que la 'mayoría' quiere, sino de un modelo donde los planificadores busquen beneficiar a ciertos grupos de la población con soluciones más consensuadas y legítimas.

La noción equitativa de la planeación debe ser realista. Debe comprender que en los procesos el poder juega un papel fundamental "la racionalidad depende del contexto, y ese contexto es el poder" (Flyvbjerg, 1998a: 277). El poder define la realidad a través de las relaciones que históricamente ha establecido con y por medio del propio poder político y económico, a través de un proceso dialéctico que se traduce en prerrogativas y privilegios.

Es importante lograr que la planeación equitativa no se convierta simplemente en la racionalización de las decisiones del poder (Flyvbjerg, 1998a, 1998b). Es decir, en un discurso que justifique las acciones del poder a través de argumentos con apariencia 'científica' y 'racional'. La diferencia entre razonamiento y racionalización es

raramente perceptible, ya que el poder tiene la capacidad suficiente para enmascarar la realidad cuando así se requiere de acuerdo a sus intereses.

La planeación moderna es producto de los ideales dirigidos a lograr ciertas aspiraciones que incluyen el uso amplio de la racionalidad, el progreso material y el bien común. Estos objetivos se han venido topando históricamente con grupos que poseen poder económico y político, los cuales por lo general tienen bien claros sus propósitos, y que dan la dimensión real del proyecto moderno.

Con base en lo anterior es difícil refutar la afirmación de que el proyecto moderno sigue siendo una aspiración, se trata de un plan inconcluso, por el cual se sigue luchando cotidianamente. Vale la pena recordar que "las ideas como democracia, racionalidad y neutralidad, centrales para las instituciones modernas, son jóvenes y frágiles cuando se comparan con tradiciones de clase y privilegios" (Flyvbjerg, 1998a: 231). La aspiración de una sociedad e instituciones realmente modernas debe irse construyendo desde diversos frentes, entre los que está una planeación cada vez más comprometida, así como una práctica y enseñanza menos ingenua y basada no únicamente en modelos marxistas que reducen el problema al cambio del modo de producción.

Dentro de un proyecto de planificación actual es importante desmitificar el uso de la racionalidad y la "fuerza del mejor argumento", para ello debe reconocerse que mientras mayor es el poder, menor es el uso de la racionalidad. En este sentido se puede afirmar que lamentablemente la racionalidad se ha convertido en un arma de los débiles, los cuales confían en la fuerza de sus argumentos sin muchas veces comprender que el poder no únicamente puede interpretar la realidad, sino construirla de acuerdo a sus propios intereses, racionalizándolos, aunque esto implique en muchos casos no respetar o transformar el marco jurídico vigente.

El asunto no es definir si el poder es benéfico o perjudicial para el ejercicio de la planeación. Esto requiere de una reflexión ética y moral que dependerá del caso concreto y por tanto rebasa las posibilidades de este trabajo. Lo que nos interesa es generar conciencia entre los planificadores sobre el hecho de que aunque la racionalidad técnica sea vista como el válido y superior significado para tomar decisiones públicas, muchas veces oculta objetivos muy distintos del interés público o el bien común. Aún así, las relaciones de poder no son un hecho dado, se reproducen y transforman

constantemente, y por ello no se trata de asociaciones automáticas y monolíticas, sino de expresiones dinámicas y cambiantes.

Una vez que reconozcamos la influencia del poder habrá mejores condiciones para enfrentarlo y aprovecharlo creativamente. Es necesario que los planificadores desarrollemos estrategias que nos permitan plantear propuestas más consensuadas y acordes con las necesidades del conjunto de la sociedad, basadas en la realidad de cómo funcionan las cosas, y no en lo que suponemos que debería ser de acuerdo a nuestros anhelos.

CAPÍTULO II. HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA DE CARÁCTER LOCAL EN EL VALLE DE MÉXICO

II.1. LA PLANEACIÓN LOCAL EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

Este capítulo presenta una breve historia de la planificación urbana llevada a cabo por los gobiernos locales en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), con el fin de ir trazando los caminos que se han tomado tanto en el Estado de México como el Distrito Federal. En efecto, las acciones en materia de planeación urbana local en el Valle de México se han concentrado en manos de las entidades federativas, con una escasa participación de los municipios y delegaciones.

Conocer la historia de la planeación local permite contextualizar la situación actual. Las comúnmente descoordinadas acciones locales en materia de planeación urbana han influido en el devenir de la zona metropolitana, limitando los acuerdos en la materia.

La historia es un instrumento útil para comprender procesos y fenómenos sociales, aún así, con el fin de no caer en posiciones positivistas, es necesario establecer que son escasas las probabilidades de esto permita 'predecir' los eventos futuros, ya que la sociedad se hace más compleja y las condiciones y contextos que en algún momento existieron no se repiten de forma exacta²⁹. La intención de conocer el pasado permite que nuestros criterios no dependan únicamente de la observación cotidiana.

El capítulo también pretende matizar con argumentos la afirmación comúnmente aceptada sobre el fracaso total de la planeación urbano-territorial que se ha realizado en el Valle de México. Este lugar común tiene pocas bases analíticas de por medio, pero está fuertemente arraigado entre algunos académicos y planificadores. Si bien las expectativas que se tenían sobre el potencial transformador de la planeación urbana no se han cumplido, es innegable también que se han tenido avances significativos.

El capítulo busca superar la carencia de la mayoría de los textos académicos que cuando analizan la historia de la planeación urbano-territorial en la ZMVM, se centran únicamente en la experiencia del Distrito Federal, sin poner suficiente atención sobre lo que ha sucedido en el Estado de México.

²⁹ Interesantes reflexiones sobre el carácter científico de la historia se presentan en Popper (1973); y en Perrya (1980)

Este apartado no intenta elaborar un análisis detallado de la planeación urbano - territorial local. Sólo se analiza la 'historia oficial' de la planeación (Sandercock, 1998a), es decir, la que corresponde a la planificación elaborada desde el Estado. Sabemos que existen múltiples experiencias llevadas a cabo por grupos no gubernamentales (de corte social y privado), que han tenido un importante impacto en la estructuración urbana del Valle de México, entre las que se cuentan las apoyadas por el movimiento urbano popular. Este tipo de esfuerzos requieren de un amplio estudio que sobrepasa la capacidad, recursos y finalidad de este trabajo.

Aunque la planificación urbana moderna emergió, más o menos como la conocemos ahora, a mediados del siglo XIX (ver capítulo I), para contextualizar históricamente se analizan de forma general decisiones urbanísticas desde la época prehispánica.

Cada tema es tan amplio que puede ser objeto de un análisis detallado y por ello, con el fin de permitir que los interesados puedan profundizar, se presenta en la medida de lo posible la fecha exacta de publicación de las regulaciones mencionadas.

Los planes no son solo documentos técnicos, sino reflejo de políticas, visiones e intereses diversos. En el trabajo se destacan los hechos planificatorios, ya que las motivaciones son difíciles de conocer, aunque se identifican de ser posible. Reconocemos la dificultad de entender cabalmente las motivaciones reales que originaron las decisiones, las cuales muchas veces se relacionan con las ambiciones y sentimientos humanos de los personajes que detentan el poder.

Este capítulo no es la historia de los *heroes* de la planificación, pero no niega la existencia de algunos de ellos. Se trata principalmente de la descripción de un *proceso* que puede seguirse gracias a eventos (leyes, acuerdos, planes, reglamentos, ordenanzas, decretos), que deben entenderse dentro del contexto en que sucedieron.

En la última sección de este capítulo se presentan algunas conclusiones que nos servirán para identificar y explicar el contexto actual y las tendencias con relación a la planeación urbana local en el Valle de México, lo que servirá de base para el siguiente capítulo en que se analizarán experiencias de planeación y coordinación metropolitana.

II.2. PRIMERAS DECISIONES URBANÍSTICAS EN EL VALLE DE MÉXICO

II.2.1. México-Tenochtitlan

Las acciones urbanísticas en la Ciudad de México nos remontan necesariamente a la fundación de México-Tenochtitlan fechada generalmente en el año 1325²¹. El asentamiento contaba con alrededor de 80 mil habitantes²² a la llegada de los conquistadores españoles en 1519, siendo el centro económico, político, religioso y administrativo del imperio Mexica. Se trataba de una ciudad altamente dependiente de los tributos que pagaban los grupos humanos dominados por el imperio, que sumaban más de 400 pueblos, señorios y ciudades, entre los que se contaban asentamientos ubicados en lugares tan lejanos como Oaxaca y la Huasteca.

Urbanísticamente la ciudad se conformaba por una traza ortogonal, dividida en cuatro zonas: Moyotla, Teopan, Atzacualco y Cuepopan; las que sirvieron como base para el trazado posterior de la época Colonial elaborado por Alfonso García Bravo, ordenado y supervisado por Hernán Cortés.

México-Tenochtitlan reflejaba la estructura jerárquica piramidal de la sociedad Mexica, su cosmovisión y el desarrollo de sus fuerzas productivas. El tipo de planeación que se ejerció, si bien diferente a la que existe ahora, estaba plenamente apoyado por las clases dominantes que tenían a su disposición los recursos necesarios para llevarla a cabo. La gran capacidad de los gobernantes para concretar lo deseado se conservaría durante parte de la época colonial, siendo uno de los elementos que explican los múltiples éxitos urbanísticos y arquitectónicos, basados generalmente en la explotación.

Un importante rasgo de planificación estaba presente en los denominados *calpullis*, que se pueden entender como barrios o subdivisiones de la ciudad, que a su vez contaban con autoridades (*calpulelques*) que administraban las condiciones del usufructo de las tierras por parte de los campesinos (*macehuallis*), implicando una especie de control catastral.

²¹ Aunque según Davies (1992), de acuerdo a la fecha *2 casa*, el año fue 1345

²² El cálculo del número de pobladores de México-Tenochtitlan confronta a diversas fuentes de información y criterios, que oscilan entre los 70 mil (Vázquez, 1990) y 300 mil habitantes (Hiernaux, 1989; Valero, 1991) para la ciudad; y entre 500,000 y 1,250,000 personas en las áreas de chinampas y lagos del Valle de México (Davies, op. cit.).

A pesar de los indiscutibles avances técnicos y urbanísticos de México-Tenochtitlan, algunas veces exagerados por visiones románticas, no debemos olvidar que se trataba de una ciudad segregada, resultado de la estructura social Mexica. Como ejemplo está el hecho de que el núcleo de la ciudad, donde se encontraban los templos y edificios administrativos, estaba únicamente destinado para el uso de algunos nobles.

II.2.2. La época colonial

La ciudad colonial posterior a la conquista se basaba en un esquema que tenía entre sus objetivos dejar clara la relación entre los vencedores y vencidos. El producto de este planteamiento fue el sincretismo entre la antigua traza prehispánica y las nuevas ideas urbanísticas imperantes en la Europa renacentista.

Alonso García Bravo se encargó del trazo de la Muy Noble, Insigne y Leal Ciudad de México, cuya Cédula Real se expidió el 4 de julio de 1548. Los trabajos de García Bravo no solo se limitaron a definir una traza, sino que incluyeron también aspectos catastrales para el control de las tributaciones impositivas. Según O'Gorman (citado en De Gortari y Hernández, 1988b) la Ciudad de México en la época colonial respondió a 4 principios:

- a) *Separación*, que implicaba la existencia de dos ciudades: la *externa*, de los grupos indígenas y la *interna*, de los españoles (que corresponde a lo que se conocía como 'la traza'). Son ilustrativos los diálogos escritos por Francisco Cervantes de Salazar en 1554 (citado en Espinoza, 1991) donde se habla de "las casuchas de los indios", que contrastaban con el resto de la ciudad²².
- b) *Guerrero*, que consideraba el establecimiento de canales y fosos para permitir la defensa de la ciudad, principalmente contra grupos nomadas.
- c) *Historico* (que podría denominarse también como *político*), que señala la victoria del conquistador a través de grandes monumentos y la desaparición de los elementos simbólicos político religiosos anteriores.
- d) *Religioso*, que tenía como principal función la evangelización de los indígenas.

²² Si bien generalmente se plantea que esta separación se dio por razones raciales y por control, Valero (1991) sostiene que era por la propia protección de los indígenas.

Desde una perspectiva más interurbana, sumaríamos a los principios mencionados el *económico*, ya que la localización de la ciudad aprovechó la estructura de dominación tributaria creada por los Mexicas, la que incluía las rutas y canales de comercio.

La segregación de los indígenas se estableció explícitamente en las ordenanzas establecidas por el Virrey Antonio de Mendoza, quien llegó a México en 1535. Esto es importante si consideramos que las 'ordenanzas' de Felipe II, establecidas en las Leyes de Indias, fueron promulgadas en 1573, es decir, varios años después de las disposiciones de García Bravo y de Antonio de Mendoza²⁴, y por ello éstas deben entenderse como una forma de sistematizar las decisiones anteriores. Ejemplo de ello es que las ordenanzas plantean que "las ciudades no esten cerca de lagunas ni pantanos" (Valero, 1991: 72) como fue el caso de México.

La segregación fue cambiando con el tiempo debido al propio crecimiento: los españoles ocupaban áreas establecidas para los indígenas y éstos entraban regularmente a la ciudad ya fuera para comerciar sus productos o trabajar para los conquistadores en sus casas. Esto fue acentuándose con el proceso de mestizaje y es un ejemplo de cómo disposiciones establecidas desde un punto de vista físico no pudieron sostenerse debido a que fueron sobrepasadas por procesos de carácter socioeconómico²⁵. Esto a pesar de que los españoles tenían un importante control militar sobre la ciudad.

Durante el gobierno del segundo conde de Revillagigedo se realizaron varios proyectos sobre servicios públicos, particularmente de índole sanitaria. Destacan los trabajos del arquitecto Ignacio de Castera²⁶, como fue el caso del "Plano Iconográfico de México que demuestra su centro principal y barrios, formado para fijar el término de éstos y establecer el buen orden de su limpia", el cual data de 1793.

²⁴ La Real Cédula del 2 de mayo de 1536 mandaba que "ningun español soltero viviese en pueblos de indios" (Valero, 1991: 90).

²⁵ Es importante no caer en el concepto de 'espacio-reflejo' (Hernaux-Lindon, 1993), es decir, pensar que el espacio es simplemente el resultado de las relaciones sociales, económicas, etc., o sea, un reflejo mecánico de esas relaciones. El territorio o 'espacio' en sí mismo es un elemento más que se entrelaza de forma dialéctica con otros fenómenos, tiene su propia naturaleza, y como tal, no es tampoco solo un 'contenedor' de relaciones sociales, sino "una dimensión íntima, de la totalidad social" (ibidem: 104).

²⁶ Sobre las modificaciones a la ciudad propuestas por Castera se realiza el muy completo trabajo de Regina Hernández (1997). Otro texto sobre el tema lo presenta De la Maza, Francisco "Ignacio de Castera y su modificación de la ciudad", en De Gortari, Hira y Regina Hernández (compiladores): (1988a) Tomo II, pp. 11-17.

El arquitecto Castera presentó en 1794 lo que se considera como el primer plano regulador de la Ciudad de México (DDF, 1997), denominado "Plano Iconográfico que muestra el reglamento general de sus calles, así para la comodidad y hermosura, como igualmente conciliar el mejor orden de policía y construcción futura", donde destacaban propuestas de obras de drenaje, alineación de las calles y establecimiento de plazas, que estaban influenciados por el movimiento ilustrado de la época (Hernández, 1997), y que apoyaban conceptos como los de sencillez, comodidad y utilidad.

La salubridad era la principal preocupación en las grandes ciudades del mundo de la época, ya que había una alta mortalidad que afectaba de forma directa a las clases dominantes. Al respecto, existen autores como Jacobs (1996, 1961) quien plantea tajantemente que el discurso 'higiénico' fue un pretexto utilizado históricamente para desplazar a los grupos no deseados en beneficio de los grupos sociales con mayores privilegios. Si bien pensar que esta relación sea automática es exagerado, no puede negarse que la preocupación por solucionar problemas de salubridad se aceleró cuando las personas más privilegiadas se vieron perjudicadas.

Los 'planos iconográficos' mencionados son solo algunos de los trabajos que Ignacio de Castera elaboró, y no solo se refieren a la traza urbana, sino a obras arquitectónicas importantes. Lo anterior muestra una gran capacidad técnica, así como una monopolización de trabajos posible gracias a sus relaciones con la cúpula en el poder.

Hasta estos momentos no se puede hablar aun de problemas derivados de las contradicciones por decisiones tomadas en diferentes ámbitos político administrativos. La Ciudad se concibe como un todo y su planeación se relaciona directamente con el poder político de la Nueva España, los esquemas modernos de planeación aún están lejanos.

II.2.3. La primera época independiente

Después de la Guerra de Independencia, en los intentos para establecer la primera República, se discutieron opciones sobre dónde deberían asentarse los poderes federales recién creados. Esto termina el 18 de noviembre de 1824 cuando se instituye el Distrito Federal, determinándose para éste un territorio de 2 leguas (8,800 metros) de radio con

centro en la plaza mayor²⁷, lo cual significa una superficie de aproximadamente 24,300 hectáreas (la que ocupan ahora las denominadas "Delegaciones Centrales"²⁸ del Distrito Federal más Coyoacán y Álvaro Obregón). Esta arbitraria delimitación (en general todas las delimitaciones tienen ciertos rasgos de arbitrariedad, pero consideran límites físicos identificables, lo que no sucedía en este caso) duró hasta el 27 de marzo de 1854, cuando se establecieron las fronteras de las Prefecturas del Distrito Federal.

La delimitación considero la parte más consolidada de la Ciudad existente, así como un territorio adicional con usos agrícolas y pecuarios. Esta decisión nos muestra la concepción de la necesidad de un manejo administrativo de la ciudad y su región, lo cual fue útil por casi 100 años: una previsión con horizonte a largo plazo, en una época en que la metropolización no era imaginable ni por las mentes más ilustradas.

La primera Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824 "pretendía evitar que las tierras colonizadas pasaran a manos muertas y prohibía el acaparamiento de baldíos" (Velazquez, 1981: 255). El Reglamento de Colonización de 1840 "fijaba las bases para inventariar, medir y planificar los terrenos baldíos colonizables en el país, dividiéndolos en lotes regulares" (Ibidem: 256).

Durante la época del Imperio se dieron importantes cambios en la estructura de la ciudad derivados del proceso para desamortizar los bienes de la Iglesia a partir de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 expedida por el presidente Juárez. Los grandes proyectos urbanos no se basaron en profundos planteamientos planificatorios que apoyaran una concepción de ciudad, sino en acciones puntuales impulsadas por grupos o personajes con gran poder político y económico, permeadas de las ideas arquitectónicas en boga en el viejo mundo.

En estos momentos, como se expone en el capítulo I, iniciaba en Europa el desarrollo de lo que ahora conocemos como "ciudad industrial", proceso que generó principios urbanísticos que luego se aplicaron en nuestro país. Destacando el creciente interés en Europa por realizar acciones urbanísticas que mejorarán las condiciones de higiene y de

²⁷ Hasta el 18 de abril de 1826 se dio a conocer el límite geográfico, donde se indicaba que los pueblos atravesados por la línea de demarcación pertenecerían al Estado de México o al DF dependiendo donde se ubicara la población mayoritaria (Espínosa, 1991).

²⁸ La también denominada "Ciudad Central" está conformada por las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, sumando alrededor de 13,889 hectáreas.

salud (ver capítulo I). En nuestro país no se dieron legislaturas a escala nacional para enfrentar estos problemas, principalmente por un proceso de industrialización menos acentuado, una escasa conciencia de este tipo de asuntos, así como por las constantes pugnas entre grupos de poder, que limitaban la acción y organización del Estado.

II.2.4. El Porfiriato

Durante el régimen de Porfirio Díaz se impulsó la realización de grandes y numerosas obras, destacando la construcción de edificios públicos, con una arquitectura muy influenciada por las aportaciones europeas, particularmente la francesa e italiana, que aprovecharía la aparición de nuevos materiales como el hierro y el concreto. Fue una época de grandes cambios a partir de proyectos basados en la idea de modernidad.

En este caso las obras tampoco partían de un proyecto integral de ciudad, sino de acciones aisladas. Durante su régimen, Porfirio Díaz impone "una conceptualización muy moderna de la urbanización en el capitalismo, que cambiará radicalmente la imagen de la ciudad, aunque sin eliminar la herencia colonial de su traza" (Hiernaux, 1989: 238). Destaca la construcción de anchas vialidades que buscan embellecer la ciudad, pero sin considerar la pobreza producida por las inequidades políticas y económicas vigentes.

El 26 de marzo de 1903 se promulgó el primer intento legislativo para normar política y administrativamente al Distrito Federal: la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal*, a través de la cual desaparecieron los Distritos y se dividió la entidad en 13 municipalidades. Con base en esta Ley el Gobierno Federal se hizo cargo de los derechos, acciones y obligaciones del antiguo Ayuntamiento de México, planteando que el gobierno político y la administración municipal del Distrito estaría a cargo de tres funcionarios que dependerían de la Secretaría del Estado y del Despacho de Gobernación, los cuales serían: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y un Director General de Obras Públicas, mostrando la relevancia de la construcción de obras públicas.

Aunque no existía planeación urbana institucionalizada como ahora la conocemos, sí había disposiciones urbanísticas, por ejemplo: el 29 de mayo de 1903 se decretó una ordenanza para el Distrito Federal en la que se determinaba la altura máxima de los

edificios de propiedad particular²⁹, la cual es anterior a las que se establecieron en muchas de las ciudades de Estados Unidos (ver Wilson, 1996), y posterior sólo por unas décadas a las de Europa (ver Benevoto, 1992, y el capítulo I de este trabajo). Otra disposición fue la referente a nomenclatura de calles y numeración de casas que se dio durante el mismo año (Espínosa, 1991).

Las disposiciones más relevantes fueron contenidas posteriormente en el Reglamento de Construcciones de la Ciudad de México (DO: 21-07-1921). Este ordenamiento normaba la vía pública, la formación de calles y colonias, los alineamientos, la nomenclatura de calles, las obras de saneamiento, las características de las fachadas y disposiciones para edificios de interés histórico y arquitectónico (Sanchez Ruiz, 2002), contenía normas respecto al ancho mínimo de las calles y la altura máxima de los edificios (conservando la norma de 22 metros de alto para edificios no públicos establecida en 1903).

II.2.5. La primera época post-revolucionaria

En 1917, como resultado de los trabajos constitucionalistas posrevolucionarios se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DO: 13-04-1917) la nueva *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*. En ella se conservaba la división municipal de 1903, así como la disposición de que el gobierno estaba a cargo de un Gobernador nombrado directamente por el Presidente de la República.

La situación del gobierno del Distrito Federal se modificó una vez más cuando Venustiano Carranza ordenó suprimir el Ayuntamiento de la Municipalidad de México para que esta fuera gobernada por un Consejo (DO: 03-10-1918), bajo el argumento de que el municipio de México no podía bastarse a sí mismo, lo cual aunque era cierto se usó más bien como el argumento que la federación requería para establecer un control más efectivo del territorio donde se asentaba el poder.

II.2.6. Conclusiones sobre los antecedentes

De la revisión de los antecedentes se puede concluir que las actividades de planificación que se efectuaron hasta esta época, si bien carecían de una estructura institucional, se llevaban a cabo a partir de decisiones verticales, con el consenso de los grupos del poder

²⁹ Por ejemplo: en las calles de más de 15 metros de ancho la altura sería de 22 metros.

político, económico y religioso, al principio imbricados y homogéneos, y con el paso del tiempo más diversificados.

Uno de los elementos comunes en las actividades urbanísticas desde la existencia de México Tenochtitlan es la representación gráfica de los diversos planteamientos a desarrollar, es decir, había de antemano una idea y se tomaban las decisiones para ejecutarla: rasgos comunes a cualquier acto de planeación.

La obra pública (que considera, entre otros aspectos: edificios, acciones de tipo sanitario, y obras de 'embellecimiento') era muy importante para el desarrollo de la ciudad, y mostraba la gran capacidad del Estado para determinar políticas o acciones con impacto territorial. Esta capacidad fue disminuyendo con el paso del tiempo, dando como resultado que la voluntad política, aunque siempre necesaria, fuera insuficiente.

Es importante notar que las acciones urbanísticas no se circunscribían a los aspectos de diseño físico. Desde la época prehispánica se crearon controles catastrales, aspectos que contemporáneamente son indispensables para tomar decisiones en el territorio.

La monopolización que algunos personajes tenían sobre las decisiones urbanísticas es otro elemento frecuente, que se explica por la relación que tenían con los círculos del poder, donde el caso de Ignacio de Castera es un buen ejemplo.

Aún y cuando en la época de industrialización de Europa y Estados Unidos eran evidentes los problemas asociados a la urbanización acelerada, en nuestro país aún se veían como asuntos lejanos y ajenos a nuestra realidad. No existió entre los grupos del poder la conciencia de la necesidad de prevenir estas situaciones, por lo que las acciones urbanísticas propuestas durante toda esta época fueron *reactivas*, es decir, se dirigían a solucionar problemas ya presentes.

A partir de finales del siglo XIX, particularmente en el régimen de Díaz, se observa la influencia del modernismo con una tendencia institucionalista, que ponía los cimientos del nuevo Estado mexicano, misma que si bien se interrumpió por la lucha revolucionaria, inició nuevamente terminado el conflicto.

Las experiencias urbanísticas de la época partían de concebir la ciudad y la región que la circunda. Ejemplo de ello fueron las delimitaciones territoriales, que no sólo integraban áreas urbanas, sino zonas con actividades económicas de índole primaria.

II.3. LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANEACIÓN URBANA MODERNA (1928-1940)

II.3.1. La supresión de los municipios en el Distrito Federal

Bajo el gobierno del Presidente Álvaro Obregón, el Distrito Federal se convierte en un territorio de excepción. El 31 de diciembre de 1928 se publicó en el DO una nueva *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales*, que entró en vigor el primero de enero de 1929. Esta Ley dividió el Distrito Federal en un Departamento Central y 13 Cuarteles³⁰, desapareciendo los municipios y quedando todo el territorio bajo el control directo del poder Ejecutivo Federal.

Es incuestionable la importancia de controlar el lugar donde se asentaban los poderes federales, buscando así disminuir el riesgo de conflictos con el poder local, y logrando el mando de los cuerpos de seguridad. Por esta razón el territorio federal no se limitó al Ayuntamiento de México, como había sucedido desde 1918, sino a todo el Distrito Federal. El gobierno de esta entidad fue ejercido desde entonces por el Presidente de la República, a través de un Jefe del Departamento Central - conocido también como Regente -, desapareciendo la figura de Gobernador.

Este hecho marca para varios autores (Ziccardi, 1998 y López Rangel, 1993) el inicio de una etapa de "falta de derechos de los ciudadanos para participar en las acciones que han marcado el rumbo de [la capital]" (López Rangel, op. cit.: 9), pero nosotros apuntamos la siguiente reflexión ¿hasta que punto, antes de la última década, el municipio fue una estructura administrativa que permitiera la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones? Tomemos como ejemplo los municipios conurbados del Estado de México, cuyo derecho real para participar no era mucho mayor que el de los habitantes del Distrito Federal.

Por otro lado, debemos entender que en esos momentos de fuertes convulsiones sociales era primordial para el grupo en el poder viabilizar su permanencia y funcionar con mayores márgenes de maniobra. Es decir, los cambios hacia un estado de excepción en el Distrito Federal, aún siendo antidemocráticos, probablemente eran indispensables

³⁰ Los 13 Cuarteles eran: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tlalhuac, Tlalpan, y Xochimilco. El Departamento Central estaba conformado por las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

para ir conformando el nuevo Estado Mexicano y no se trataba de fenómenos exclusivos de nuestro país (ver capítulo III).

La *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales* establecía ya las bases de las posteriores legislaciones de planificación, como fue la inclusión de regulaciones para las obras públicas, la construcción de vivienda con bajo costo, así como el establecimiento de Consejos Consultivos para cada Delegación y uno para el Distrito Federal, los que sólo podían hacer sugerencias, particularmente sobre provisión de servicios.

En esta época, particularmente en el año 1928, inician las primeras clases de urbanismo en México como una asignatura más dentro de la carrera de arquitectura en la Escuela Nacional de Arquitectura, situación que refleja el intento de incorporar lo urbano como contexto y objeto de la arquitectura.

II.3.2. Los primeros intentos institucionales de planeación (Carlos Contreras)

En 1930 se precisaron una vez más los límites del Distrito Federal, esto en un marco de menores problemas sociales relacionados con el caudillismo que resultaba en una época de relativa tranquilidad. El país contaba con alrededor de 16.5 millones de habitantes, de los cuales 1.2 millones habitaban en la Ciudad de México, la agrupaba más de la mitad de los habitantes urbanos de toda la República.

Fue en este marco que el Arq. Carlos Contreras y su equipo comienzan a destacar dentro de la planeación en el ámbito nacional. Se trataba de un grupo de profesionales influido por las tendencias que impulsaban la planificación en otras partes del mundo, iniciadas en Europa a mediados del siglo XIX y en Estados Unidos poco después.

En 1927 Contreras fundó la Asociación Nacional de Planificación de la República Mexicana³¹, la primera en su tipo en el país, que tenía como miembro honorario, entre otros destacados urbanistas en el ámbito internacional, a Ebenezer Howard (el más importante impulsor de las 'ciudades jardín' inglesas, ver el Capítulo I). La gran influencia de Contreras incluía círculos del urbanismo internacional y del poder político mexicano de la época, y no se limitaba a lo urbano, sino a la planificación en general.

³¹ El 25 de septiembre de 1927 (López Rangel, 1993).

II.3.3. Ley General de Planeación de la República

En 1930 se promulgó la primera *Ley General de Planeación de la República* (DO: 12-07-1930), elaborada por Contreras y su equipo. Esta fue una legislación pionera en la materia en México (SPP, 1988) y en la mayor parte de los sistemas de planificación de América Latina que fueron institucionalizados al término de la Segunda Guerra Mundial (Matus, 1972).

El artículo 2 de este ordenamiento establecía que se elaborara el 'Plano Nacional de México', el cual debería dividir el territorio nacional en zonas, definir acciones de planeación y zonificación urbana y regional, determinar la red de las vías de comunicación y transporte, ubicar puerto fluviales y marítimos, establecer programas de aprovechamiento de aguas federales, reforestación, reservas forestales, parques nacionales. En este sentido, más que un plano (como piensan algunos estudiosos en la materia) se trataba de elaborar un verdadero plan.

Con base en esta Ley se creó la Comisión Nacional de Planeación, con carácter consultivo, que tenía la función de resolver diferencias en la autorización de obras materiales (SPP, 1988). Este órgano fue la primera institución de este tipo en el nuevo Estado post-revolucionario, siendo el cuerpo consultivo de la Comisión de Programa, la cual estaba adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y que tenía entre sus atribuciones llevar a cabo todos los estudios, planos y programas a que se refería la Ley General de Planeación de la República, asesorar en su materia a Estados y Municipios, así como fomentar la creación de comisiones locales de planeación.

Esta legislación abarcaba otros ámbitos distintos a la construcción, incluido el económico, y por fue tan relevante en la historia de la administración pública del país que no fue actualizada sino hasta 1982. Esto permite afirmar que uno de los principales aspectos por los que Contreras era un profesional de avanzada, lo constituía su interés en que otras disciplinas participaran en la planificación, lo cual se dio mucho antes de que siquiera existieran carreras universitarias para tal fin (Sánchez Ruiz, 2002).

A pesar de los indiscutibles avances de este ordenamiento jurídico, permanece un enfoque que sectorial se ha mantenido vigente hasta la fecha, no sólo en México, sino en la mayor parte del mundo, y si bien se comprende por su valor operativo, al mismo tiempo es origen de diversos conflictos.

El impacto de esta legislación a escala nacional se evidenció en la década de los 40's, con la creación de las Comisiones para el Desarrollo de Cuencas Hidrológicas, las cuales se basaban conceptualmente en experiencias similares en Estados Unidos (entre las que destacaba la Comisión del *Tennessee Valley*). Aún así, con el paso de los años fue olvidada, en parte porque nunca fue reglamentada y también por no ser una actividad de interés primordial para el Gobierno de la República.

II.3.4. La Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California

Contreras también se encargó del primer paso concreto orientado a regular de alguna manera el desarrollo urbano de la capital del país, elaborando la *Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California* (DO: 17-01-1933). En esta Ley se introducían las bases jurídicas para la creación de los planos reguladores, que serían los documentos gráficos donde se determinarían los proyectos y acciones para ordenar el desarrollo urbano, y planteaba por primera vez que la planificación y la zonificación eran actividades de interés público. Esta ley incluye aspectos como la apertura de nuevas calles, el mejoramiento de avenidas, la subdivisión de terrenos, ampliación de localidades y fundación de nuevos poblados, creación de plazas, ubicación y construcción de edificios públicos, así como la localización, construcción y mejoramiento de servicios municipales de abastecimiento de agua, drenaje y otros aspectos de similar naturaleza.

El Reglamento de esta Ley, publicado el 22 de febrero de 1933, estipulaba mayores elementos para la elaboración del primer Plano Regulador del Distrito Federal, estableciendo que era de su interés el proyecto, construcción y distribución de vías públicas, construcciones, parques y jardines, así como monumentos. Incluía la creación del Consejo de Arquitectura, el cual se encargaría de los aspectos estéticos, y estaría conformado por miembros de Asociaciones de Arquitectos del Distrito Federal, siendo uno intento de que miembros de la sociedad participaran en estas decisiones.

Poco tiempo después, con base en lo dispuesto por estas regulaciones, se dio la primera sesión de la *Comisión de Planificación del Distrito Federal*, (21-03-1933) de la cual el Arq. Contreras era Asesor Técnico. Esta Comisión estaba conformada por instituciones del Distrito Federal, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de organismos privados, encargándose de la realización de estudios estadísticos sobre la

población y otras actividades dirigidas hacia la planeación de la ciudad. Esta era una época de auge para las ciencias de corte positivista, como nunca antes la razón y el conocimiento era la esperanza ante los grandes desafíos que se presentaban. Esta Comisión tenía entre sus funciones aprobar el plan maestro de la ciudad, algo que nunca sucedió oficialmente.

La *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y de los Territorios de Baja California* tuvo una primera modificación en 1934, para posteriormente publicarse un nuevo Reglamento (DO: 31-08-1936), estipulando que el Departamento del Distrito Federal, por medio de la Dirección de Obras Públicas, se encargaría de la elaboración del Plano Regulador. En este mismo año se publican las primeras regulaciones para subdivisiones de terrenos urbanos (DO: 09-05-1936), con las que se continuaba consolidando la importancia de la planificación física y de la zonificación.

Con base en estas modificaciones se crearon otras instituciones relacionadas con la planificación física, a saber:

- a) *Consejo Consultivo de Arquitectura del Distrito Federal*. En 1936 se promulgó el Acuerdo que reglamentaba el funcionamiento de este Consejo (DO: 31-08-1936), que se encargaría de evaluar la calidad estética de las construcciones.
- b) *Comisión Mixta de Planificación*. En 1937 se expidió el *Reglamento Interior* de esta Comisión, creada desde 1936, y que se encargó de informar a las instituciones de crédito los proyectos de planificación que se sometían a estudio.
- c) *Comités Ejecutivos de Planificación*. Estos fueron un antecedente a las actuales formas de participación que involucran a diferentes grupos de la sociedad, que aunque en muchos casos se instituyeron como mecanismos legitimadores, tenían la representatividad de grupos técnicos y ciudadanos.

Si bien estas instancias tuvieron una escasa influencia en la toma de decisiones, fueron importantes pasos para apoyar los procesos de planeación en las esferas gubernamental, privada y social, poniendo énfasis no sólo en los aspectos estéticos, sino en los de tipo económico y en la participación social³².

³² Durante 1936 existió otro importante avance al promulgarse la Ley Federal de Expropiación (DO: 25-12-1936).

II.3.5. El 'Plano Regulador' de Contreras

En la literatura sobre la historia de la planeación se hace referencia constantemente al 'plano regulador' elaborado por Contreras, pero en la mayoría de los casos únicamente se critican los planteamientos de zonificación propuestos. En primer lugar cabe aclarar que en realidad elaboró varios estudios y planos desde el año 1927, iniciando con el llamado 'Estudio preliminar Número 1, 1927, escala 1 a 5,000' que contenía algunas propuestas sobre prolongaciones y ensanchamientos de calles; posteriormente realizó el 'Plano Regional del Distrito Federal' (denominado también 'Estudio preliminar del Plano Regulador, 1932') que sigue proponiendo modificaciones viales, así como la creación de parques; así como el 'Plan de Desarrollo de la Ciudad de México de 1935'. Otros trabajos de Contreras fueron la 'Planificación de la Ciudad de México: Estudio de trazo a la escala 1:5.000', y también el 'Estudio de trazo y planificación de la Ciudad de México, 1938, a la escala de 1:2.000', siendo el resultado final de los trabajos mencionados.

Los documentos incluían propuestas como la reubicación de la estación de ferrocarril, la zona industrial y zonas habitacionales obreras, siendo presentados por el mismo Contreras en 1938, dentro del marco del XVI Congreso Internacional de la Planificación y la Habitación³³, realizado en nuestro país, el cual hubo la participación de 535 delegados "que provienen de países como Guatemala, Estados Unidos, Cuba, Argentina, Colombia, Inglaterra, Nueva Zelanda, Canadá, Francia, Suiza y México" (Sanchez Ruiz, 2002: 294). Esto es indicativo de que sus esfuerzos estaban a la altura de los elaborados por sus colegas extranjeros.

El producto más conocido y relevante de su equipo se presentó en 1933 con el nombre de *Plano Regulador del Distrito Federal*³⁴, el cual consideraba una superficie de total de 40.000 hectáreas y contenía planteamientos sobre población, zonificación, vialidades, transporte, parques, servicios, agua, pavimentación, salubridad, recreación, vivienda, arquitectura, financiamiento y legislación. Proponía, entre otras cosas, elaborar "mapas

³³ La presentación de Contreras fue publicada como "La planificación de la Ciudad de México, 1918-1938", Fundación Mexicana de Planificación, México, p. 7-29. Reproducida en De Gortari y Hernández (1988a), op. cit., Tomo II, pp. 156-165. Para una reseña del Congreso se recomienda revisar Sanchez Ruiz, 2002.

³⁴ Existe una selección del mismo en De Gortari y Hernández (1988a), op. cit., Tomo II, pp. 165-184.

seccionales" en escala 1:500 para formular la zonificación del Distrito Federal³⁵; asimismo, planteaba las grandes zonas en que se debería dividir la ciudad, las que eran: residenciales de varios tipos, comerciales, industriales, militares, educacionales, agrícolas, de uso "no limitado", forestales, centros cívicos y una ciudad universitaria. A este respecto, el propio Contreras había propuesto desde 1927 la creación de la Ciudad Universitaria, idea que tardó varias décadas en concretarse.

El Plano Regulador presentaba también opciones para el financiamiento de las diversas obras, que incluían estudios para la adquisición de terrenos para uso público, así como sugerencias sobre los elementos legales adicionales que se necesitaban para hacer realidad una efectiva planeación en el Distrito Federal. Entre las propuestas de ordenamientos jurídicos se incluían: Ley de Zonificación, Reglamento de Zonificación, Ley Modelo de la Casa-Habitación, Reglamento de la Casa-Habitación, Reglamento de Construcciones, Reglamento de Fraccionamientos.

Otra de las propuestas que Contreras presentó en varias ocasiones fue la creación de un Instituto de la Planificación y la Habitación encargado del estudio de los problemas urbanos con recursos técnicos y económicos suficientes. Esto se convirtió en una realidad durante el año 2000 con la creación del Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México, el cual desapareció durante el año 2001.

La propuesta de Contreras no se limitó a elaborar un "plano", sino un documento que contenía elementos fundamentales para el establecimiento de un sistema de planeación urbano - territorial, que si bien se enfrentaba a las limitaciones conceptuales e instrumentales del contexto en que se produjo, se puede considerar como un extraordinario aporte para la planeación urbana de la ciudad.

López Rangel (1992) critica los planteamientos de Contreras y su equipo, enfocándose particularmente en sus proyecciones de población, ya que alrededor de 1930 Contreras calculaba que para 1985 había 2 millones de habitantes en la Ciudad de México. Si bien es cierto que esa cifra fue ampliamente superada, también lo es que la información y las herramientas metodológicas disponibles no eran suficientes para realizar prospectivas más apegadas a la realidad. Como ejemplo está el caso de Daniel Burnham, quien en su

³⁵ En comparación la Ley de Desarrollo Urbano vigente plantea que los Programas Parciales deben realizarse en una escala entre 1:1,500 y 1:2,000

plan para Chicago (1909) no consideró al auto como un elemento importante, por lo que también fue muy criticado (Wilson, 1996) pero años después, cuando los críticos tenían muchos elementos para hacerlo.

Pero las críticas a Contreras son más profundas, se le culpas (junto con otros profesionistas de la época) de sentar las bases de las patologías de nuestra modernidad urbana. Desde nuestro punto de vista esto es injusto, ya que sus propuestas eran similares a las que se daban en los países industrializados, por lo que las insuficiencias deben buscarse más bien en los años siguientes.

Ninguno de los estudios de Contreras se oficializó³⁶ y por ello ni siquiera existe un consenso sobre la fecha de presentación de la versión definitiva de Plano Regulador: "Según algunos autores el plan regulador vio la luz en 1933. Para otros, sólo hasta 1940 se presentó la versión definitiva" (Hiernaux, 1989: 241).

A pesar de que no se oficializó, varias de las 108 propuestas concretas del 'Plano Regulador' se llevaron a cabo, entre las que destacan las siguientes: i) la apertura de la calle 20 de noviembre; ii) la ampliación de la calzada de Nonoalco, entroncándola con Misterios y Guadalupe; iii) establecimiento de la zona industrial de la ciudad al norponiente, hacia Azcapotzalco (por contar con terrenos grandes y vías férreas); iv) concentración de las instalaciones militares en una 'ciudad militar'; v) ubicación de una Ciudad Universitaria fuera de la zona central de la ciudad; vi) construcción de varias terminales de autobuses foráneos y suburbanos, entre ellas las de San Lázaro y una sobre Río Consulado; vii) construcción de edificios en los alrededores del Monumento a la Revolución; y viii) ampliación de San Juan de Letran hasta el Salto del Agua, entre otras.

Las aportaciones de Contreras y su equipo deben revalorarse, ya que no tuvieron paralelo hasta 1976. Son un hito en la planeación urbana en el país y un ejemplo de grandes ideas y propuestas que fueron prácticamente olvidadas. Sánchez Ruiz resume las aportaciones de Contreras de la siguiente manera: i) construcción de un cuerpo conceptual y metodológico en torno a la disciplina³⁷, ii) creación de un grupo

³⁶ En este trabajo se hace referencia a varios documentos que nunca se oficializaron, esto es importante ya que su carácter no oficial implica que no tuvieron carácter vinculante, es decir obligatorio, tanto para el sector público como para la sociedad en su conjunto.

³⁷ En este caso destaca la fundación por el propio Contreras, de la Revista "Planificación", en el año 1927.

interdisciplinario que sustentara la práctica de la planificación, iii) apoyo a la creación de un sustento legal para la planeación y iv) elaboración de propuestas concretas para los problemas del país (Sánchez Rutz, 2002: 149).

Es lamentable que en los últimos años se hayan olvidado los aportes de este importante personaje, lo cual ha llevado a críticas casi siempre sin el conocimiento suficiente, y sin considerar el contexto en que se dieron.

Aunque este arquitecto era quien tenía una visión más vanguardista, no fue el único interesado en que existiera una planeación de corte moderno. Hubo otros que desde la década de los 20's pugnaban por la realización de un plan para toda la ciudad, como fue el caso de los arquitectos Juan Galindo, Alfonso Pallares³⁸ y Luis Ruiz.

II.3.6. El contexto poco favorable para la planeación urbana en el país.

Las reglas que se aprobaron para gobernar el Distrito Federal desde 1928 dieron importantes atribuciones al Regente (Aguilar, 1986), esto es comprensible debido a la fragilidad del Estado, por lo que se requería un control fuerte sobre la estructura administrativa que garantizara el ejercicio del poder.

Con el paso del tiempo la planificación urbana iba ganando adeptos en la administración nacional y local, donde Carlos Contreras participó decisivamente. La planificación con orientación física en el Distrito Federal debe entenderse entonces como un fenómeno que estaba relacionado con la coyuntura que privilegiaba la planeación en todas sus esferas, con ciertas raíces socialistas, lo cual fue impulsado particularmente desde el gobierno de Lázaro Cárdenas entre 1934 y 1940. A pesar del auge de estas ideas se perdió la oportunidad de prever el fenómeno acelerado de urbanización que se dio pocos años más tarde.

Las legislaciones sobre planeación son muestra del interés en estos asuntos, pero también hubo los vaivenes políticos que no permitieron oficializar el 'plan regulador', aún y cuando se tenía la capacidad técnica suficiente para llevar a cabo esta tarea, no existía entre los círculos del poder una amplia conciencia de su importancia. La 'reforma urbana' (por llamarla de alguna forma) quedó trunca, y la planificación careció de

³⁸ Sobre una descripción y análisis de las propuestas de Alfonso Pallares se recomienda revisar el trabajo de Sánchez Rutz, 2002.

instrumentos legales sólidos necesarios para dirigir el desarrollo de la ciudad. En esta época había problemas que se consideraban más urgentes que los urbanos, como eran las cuestiones agrarias, motor de la lucha revolucionaria.

Este periodo tuvo importantes avances, si bien los esfuerzos en esta época se enfocaban primordialmente a la producción de planos tipo 'zoning', también identificaban proyectos y se intentaba desarrollar la legislación necesaria para llevarlos a cabo. Por otra parte, aunque en menor medida, se dieron avances para permitir el establecimiento de una estructura administrativa operativa para la planeación, con énfasis físico arquitectónico, esfuerzos que se multiplicaron en el siguiente período (1940-1952).

En este periodo por fin se arriba a un enfoque tradicional de planificación para prever el futuro y actuar proactivamente y no solo de forma reactiva. Un esfuerzo similar llegó varios años después al Estado de México, en la *Ley de Planificación* de 1942.

II.4. PLANEACIÓN DE LA CIUDAD DE 1940 A 1952: INTENTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

II.4.1. Cambios en la legislación urbanística para adaptarse al rápido crecimiento

La Segunda Guerra Mundial estimuló el desarrollo del país bajo un esquema de centralización económica que se tradujo en el crecimiento demográfico de la Zona Metropolitana del Valle de México, con una tasa nunca antes experimentada de 5.4 % entre 1940 y 1950, pasando de 1.8 a 3.1 millones de habitantes (Unikel, 1976). Esto generó también un crecimiento físico importante, que aunque se dio básicamente en el Distrito Federal desbordó los límites de la ciudad por primera vez hacia el Estado de México, particularmente en el municipio de Tlanepantla. Este fenómeno marca el inicio del proceso de conurbación del Valle de México, con un ritmo de crecimiento que sobrepasaba el presentado en las ciudades europeas durante el siglo pasado.

En el año de 1940 aparecieron diversas disposiciones para controlar el desarrollo de la ciudad, principalmente a través de la zonificación y de normas para la construcción en general, una de las más relevantes fue el *Acuerdo por el cual se Describen las Zonas en que no se autorizarán Fraccionamientos Urbanos* (DO: 08-02-1940), que se presentó como parte de los estudios del Plano Regulador. Este acuerdo definió cuatro zonas no

urbanizables³⁹ y constituyó lo que puede considerarse como la primera zonificación primaria en el Distrito Federal.

El crecimiento de la ciudad fue impulsado con el establecimiento de zonas industriales por medio de cambios en la zonificación general de la ciudad a partir de la reglamentación del artículo tercero de la *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal* (DO: 04-02-1941), que se basaba en las propuestas de Contreras mencionadas, particularmente la definición de las zonas industriales y algunas normas para evitar que éstas afectaran la salud de la población. Entre otras disposiciones complementarias se puede mencionar el decreto que definió como de 'interés público' el establecimiento de la zona industrial en el norte (DO: 19-07-1943), y el que la delimitó las zonas industriales establecidas (DO: 25-05-1949).

En 1941 se creó la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, con carácter consultivo, que tenía la función de ser un ámbito de opinión que incluía la participación de funcionarios y grupos sociales organizados donde destacaban las asociaciones de arquitectos e ingenieros (DO: 31-05-1941). Esta Comisión se vio ampliamente rebasada por la compleja realidad que se presentaba, pero también por su carácter de mecanismo exclusivamente diseñado para recibir sugerencias.

En ese mismo año, siendo regente Javier Rojo Gómez, se promulgó una nueva *Ley Orgánica del Distrito Federal*, que sustituyó la de 1928 y que estableció la conformación del gobierno a partir de once Direcciones Generales, entre las que se contaba la de Obras Públicas, la de Agua y Saneamiento, y la de Servicios, estableciendo que la división territorial se diera con base en 11 delegaciones (DO: 31-12-1941). Ese mismo día se publicó el primer *Reglamento para el Fraccionamiento de Terrenos del Distrito Federal* (DO: 31-12-1941), donde se indicaban las obligaciones que deberían cumplir los fraccionadores en un intento para que se dieran las condiciones mínimas de servicios y con la intención de evitar la irregularidad. Este reglamento incluía "los requisitos de autorización de la propiedad, la congruencia con la zonificación, el proyecto, las características que deberán cumplir las vías públicas y las obligaciones del fraccionador" (DDF, 1997: 38).

³⁹ Para una descripción y comentarios de este ordenamiento se recomienda Sánchez Ruiz, 2002.

Una muestra del mayor interés para lograr que el crecimiento de las edificaciones de la ciudad correspondiera a parámetros mínimos fue la promulgación de *Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos en el Distrito Federal* (DO: 22-07-1942), el cual sustituyó al de 1921, teniendo vigencia hasta el año de 1976.

Entre 1946 y 1952 se instituyó la Oficina del Plano Regulador, que dependía de la Dirección General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal. Esto fue un factor determinante para que la ciudad se desarrollara a través de la programación de las grandes obras y de los intereses de los grupos inmobiliarios (Ziccardi, 1991).

En esta época se presenta el Plan Regulador realizado por el Ing. Luis Ángeles, que contenía una planeación basada en la estructura vial (Hiernaux, 1989), aunque tampoco fue oficializado se utilizó como referencia en la Oficina del Plano Regulador. El mayor énfasis en los aspectos viales y de tráfico se evidencia con la creación de una Dirección de Tráfico y Transporte (DO: 02-01-1948).

Otro decreto con gran impacto fue el que permitió que no se aumentaran los precios de arrendamiento, el cual se conoce como "rentas congeladas" (DO: 08-05-1946), que aunque de carácter temporal, permaneció hasta principios del siguiente siglo.

En 1947 se publicó el *Reglamento para la Ejecución de las Obras de Planificación del Distrito Federal* (DDF, 1997), con el fin de regular la obra pública. Una legislación similar se dio posteriormente en el Estado de México, cuando en 1951 se decretó la *Ley de Obras Públicas*, la que incluía: regular la organización, coordinación y ejecución de la obra pública (Aguilera, 1996).

En 1948, se expidió en el Distrito Federal un decreto que reglamentaba las alturas mínimas y máximas admisibles en los edificios (DDF, 1997), el cual permitía generalmente pocos niveles, teniendo a la postre como resultado un crecimiento horizontal de la ciudad, a pesar de

Posteriormente la *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal* fue modificada con un decreto (DO: 28-02-1952), destacando cambios en la organización de la Comisión de Planificación, en la cual se incluyeron nuevos representantes.

Poco antes de que Javier Rojo Gómez dejara la regencia, se promulgó un *Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal* (DO: 20-09-1952) que sustituyó al de 1941, y que contenía solo algunas modificaciones menores.

II.4.2. Las nuevas formas de institucionalización de planeación urbana local

Lo más destacable del periodo 1940 - 1952 fueron los esfuerzos por institucionalizar las funciones del gobierno, creándose ordenamientos novedosos para enfrentar el acelerado proceso de urbanización en el Valle de México, que se expresó en las primeras conurbaciones con el Estado de México. El proceso de institucionalización se benefició de que los regentes del Distrito Federal conservaran sus puestos durante los periodos presidenciales que componen esta etapa (1940-1946 y 1946-1952), correspondiendo a Javier Rojo Gomez y Fernando Casas Alemán, respectivamente.

La mayor parte de las disposiciones de la época buscaron regular las construcciones con la finalidad de que cubrieran ciertos parámetros mínimos, principalmente en los aspectos referentes a la vía pública y los alineamientos⁴⁰.

Los organismos relacionados con la planeación en Distrito Federal (Comisión de Planificación, Consejo Consultivo de Arquitectura, Comisión Mixta de Planificación, y Comités Ejecutivos de Planificación) vigentes desde los 30's, permanecieron prácticamente sin cambios permitiendo que fueran "controladas por el regente de una forma vertical" (Aguilar, 1985: 146).

Destaca que en el Estado de México los primeros pasos en materia de desarrollo urbano fueron en 1942 con la primera *Ley de Planificación*, así como la *Ley de Obras Públicas* de 1951, disposiciones jurídicas similares a sus homólogas establecidas anteriormente en el Distrito Federal. En particular la *Ley de Obras Públicas* del Estado de México influyó en la generación de un déficit de servicios públicos ya que no exigía a los fraccionadores áreas de donación ni obras de urbanización (Aguilera, 1996). Las disposiciones mencionadas no anticipaban aún el proceso de conurbación y metropolización, razón por la cual fueron poco útiles posteriormente.

Es paradójico que mientras se desarrollaban los primeros ordenamientos urbanísticos formales para el Valle de México, similares a los de las ciudades industriales de Europa del siglo pasado XIX, la ciudad tuvo un proceso de desarrollo mucho más veloz, apareciendo la metrópolis, un asentamiento humano cuantitativa y cualitativamente más complejo que la antigua 'ciudad industrial', y que por lo tanto requiere de un

⁴⁰ Para profundizar sobre esta tendencia de la época se recomienda revisar a Cervantes (1987).

enfoque más flexible y eficiente de planeación (Angotti, 1993). Los procesos de conformación metropolitana son más rápidos que las respuestas del poder público.

II.5. PLANEACIÓN DE LA CIUDAD DE 1952 A 1970: REGULACIONES VERSUS DISCRECIONALIDAD

II.5.1. La discrecionalidad como arma para enfrentar los rápidos cambios

En 1960 existían ya 233 mil personas habitando en los municipios conurbados del Estado de México, particularmente los de Tlanepantla, Ecatepec, Chimalhuacán y Naucalpan, sumando el 4.5% de los 5.2 millones de habitantes de la Zona Metropolitana completa (Unikel, 1976). La tasa de crecimiento en la ZMVM fue de 4.9% anual entre 1950 y 1960, y de 5.2% entre 1960 y 1970; en ambos periodos el ritmo de crecimiento era más elevado en el Estado de México, con una tasa de 15.1% para la década 1960-1970.

A diferencia de lo que había sucedido en periodos anteriores, en estos años disminuyó el interés en crear legislaciones que se adaptaran al nuevo contexto, en cambio, se optó por políticas discrecionales apoyadas por el poder político vigente. La discrecionalidad en la toma de decisiones es claramente ejemplificada durante el mandato de Ernesto Uruchurtu, Jefe del Departamento del Distrito Federal entre los años 1952 y 1966, personaje que decidió políticas para la ciudad sin un plan de carácter general que lo respaldara (Hiernaux, 1989).

Lo anterior es contradictorio si se considera que durante este periodo el propio Uruchurtu promulgó la *Ley de Planificación del Distrito Federal* (DO: 31-12-1953), que derogaba la que había promulgado en 1952. Esta nueva Ley determinó una vez más la conveniencia de elaborar un plano regulador, así como legislar sobre el fraccionamiento de terrenos, las características de las construcciones, las causales de utilidad pública que permitieran la expropiación, los perímetros de los poblados (particularmente los rurales), entre otras disposiciones. Esta Ley determinó como órganos de planeación a la Comisión de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación, los Comités Ejecutivos de Planeación y el propio Departamento del Distrito Federal (DDF, 1997), ya existentes años antes, por lo cual no implicaba cambios sustanciales.

Paradójicamente, las legislaciones no eran respaldadas por las autoridades en los hechos. Uno de los argumentos para dejar de lado la normatividad creada hasta ese momento fue que las regulaciones eran lentas para enfrentar la realidad, que las rebasaba una y otra vez.

En esos momentos el énfasis estaba en la necesidad de un control estricto del desarrollo urbano, el cual se basó en disposiciones aisladas que tuvieron un gran impacto en el crecimiento de la Zona Metropolitana.

II.5.2. Prohibición de fraccionamientos en el Distrito Federal y sus consecuencias

En 1954 se promulgaron dos decretos que cambiarían el futuro de la metrópoli: i) la prohibición de construir fraccionamientos en el Distrito Federal; y ii) la negativa para perforar pozos. Ambas disposiciones tenían la intención de controlar el crecimiento urbano, pero no estaban apoyadas en acciones que permitieran hacerlas viables. Se partía de una concepción con énfasis en los aspectos físicos, pretendiendo con ello detener el crecimiento de la ciudad, pero sin considerar aspectos socioeconómicos ni incluir opciones para el crecimiento.

En efecto, estos ordenamientos abrieron diferentes opciones para los fraccionadores y desarrolladores, particularmente en el Estado de México, tanto de forma legal como ilegal. Los municipios que se conurbaban presentaban altas tasas de crecimiento poblacional, lo que se reflejó en una población de alrededor de 1.7 millones de habitantes para 1970, lo que significaba que para este año el 19.3% de los 8.8 millones de habitantes de la ZMVM vivían en el Estado de México. La disposición de prohibir fraccionamientos duro hasta 1970, cuatro años después de la salida de Uruchurtu.

Para responder de alguna forma a las necesidades originadas por el acelerado crecimiento en los municipios conurbados, en 1958 se promulgó la primera *Ley de Fraccionamientos del Estado de México*, la cual estableció una tipología para los terrenos (popular, residencial, residencial campestre, granjas e industrial). Este importante paso no fue suficiente para afrontar los procesos de irregularidad, ni para dirigir el desarrollo urbano, ya que hubo poca capacidad para originar una oferta adecuada de suelo, así como producir un plan para dirigir la política urbana.

En 1952, bajo esta tendencia reactiva hacia los crecientes problemas, se promulgó la *Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas del Estado de México*, que regulaba la obra pública, así como las autorizaciones, vigilancia y supervisión de obras de carácter privado y la subdivisión de predios (Aguilera, 1996). Asimismo, en esta década hubo políticas de apoyo a la creación de parques industriales y para la construcción de fraccionamientos en los municipios conurbados, como fue el caso de Ciudad Satélite, en oposición a las prohibiciones en la materia dentro del Distrito Federal.

II.5.3. Crisis de planeación en el Distrito Federal y acciones insuficientes en el Estado de México

Durante el periodo de 1952 a 1970 se dio un mayor impulso a la ejecución de obras de gran envergadura desde una perspectiva sectorial. Como ejemplo tenemos la construcción de la primera etapa del Sistema Colectivo Metro, así como el drenaje profundo.

El auge de la discrecionalidad en materia de decisiones urbanísticas puede explicarse parcialmente por la complejidad y dinamismo de los problemas que se daban en la ciudad: el Distrito Federal pasó de poco más de 2.9 millones de habitantes en 1950 a 6.7 millones en 1970. Esto originó situaciones que requerían de una actuación decidida e inmediata que carecía de una estructura consolidada. Aún así, es necesario apuntar que tampoco había muchas intenciones para reforzar estos instrumentos por parte de los gobernantes en turno, por lo que se optó por una política más flexible. La fuerza de Uruchurtu le permitió estar al frente del Departamento del Distrito Federal por 14 años, es decir, tres periodos presidenciales.

Las decisiones tomadas en el Distrito Federal y el Estado de México precipitaron aún más la irregularidad del crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, pero al mismo tiempo despertaron una mayor conciencia entre los interesados en los fenómenos urbanos de la necesidad de nuevos enfoques para enfrentar estos problemas.

II.6. LA NUEVA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA: 1970 A 1982.

II.6.1. El nuevo marco favorable para la planeación urbana

Entre los años 1970 a 1982, el nuevo impulso a la planeación urbana del Distrito Federal y del Estado de México estuvo determinado por políticas nacionales, particularmente con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Es importante notar que años antes, las autoridades locales de estas dos entidades habían intensificado los esfuerzos en materia de disposiciones sobre desarrollo urbano.

Este nuevo marco impulsado por la federación favoreció la institucionalización y práctica de la planeación, así como la formación de profesionales en la materia a nivel de licenciatura y posgrado. La ventaja en esta época fue el significativo avance en el cuerpo de conocimiento sobre el urbanismo, tanto del lado de las teorías clásicas, como de los enfoques emergentes basados en las premisas del materialismo marxista.

En resumen, existía una coyuntura positiva a escala mundial que destacaba la importancia de la planeación urbana para el desarrollo de los países, siendo en muchos casos un requisito para acceder a financiamientos externos. Estas políticas eran impulsadas por el Banco Mundial y la Organización de Naciones Unidas (Hiernaux, 1989; Aguilar, 1986), donde el ejemplo más claro fue la Reunión sobre Asentamientos Humanos en Vancouver de 1976, evento en que hubo planteamientos como el siguiente:

"...el uso y la tenencia de la tierra deben estar sujetos al control público en el interés de la justicia social para la población en su conjunto." (Unikel, 1976: 109).

No es exagerado afirmar que la aparición de la LGAH fue un resultado directo de la Reunión en Vancouver, ya que las tendencias mundiales a favor de la planificación urbana se reflejaron en leyes similares en diversos países alrededor del mundo, particularmente en África y Asia. En nuestro país esto se vio aparejado con una mayor conciencia por parte de muchos profesionales y gobiernos locales en torno a la necesidad de impulsar la planeación urbana, lo cual facilitó su institucionalización.

Antes de la promulgación de la LGAH destaca en el ámbito federal el decreto que creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en 1974, órgano diseñado para enfrentar los problemas legales de propiedad derivados de la ocupación irregular en zonas ejidales.

II.6.2. El gobierno en el Distrito Federal.

En 1970 se promulgó la nueva *Ley Orgánica del Distrito Federal*, misma que sustituyó la de 1941. Esta Ley desapareció las categorías de pueblo, ciudad y villa, creando al mismo tiempo las delegaciones Juárez, Hidalgo, Carranza y Cuauhtemoc, correspondientes a la ahora llamada "Ciudad Central" (DO: 29-12-70).

En 1975 se dieron varios cambios relevantes, por un lado se expidió el *Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal*, mecanismo para la participación de grupos representativos, más plural que sus predecesores, ya que incluía ciudadanos comunes. Por otra parte se determinó una nueva organización interna para la Dirección General de Planificación creada en 1970, ampliando su capacidad, en congruencia con la nueva política impulsora de la planificación.

En 1978 se aprobó una nueva *Ley Orgánica del Distrito Federal* que ratificó los límites políticos de 1898, y que dividió al Distrito Federal en 16 delegaciones, tal y como existen

hasta la fecha⁴¹ (DO: 29-12-1978). En estos años se establecieron modificaciones para establecer Delegados y Subdelegados, con la intención de que ejercieran las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en sus jurisdicciones respectivas, entre las que estaba el otorgamiento de los permisos de construcción.

II.6.3. Acciones de planificación en el Distrito Federal anteriores a la Ley General de Asentamientos Humanos

Como se mencionó anteriormente, la planificación en el Distrito Federal nuevamente tuvo un auge a partir de la salida de Uruchurtu. Ejemplo de ello fue el decreto de 1971 que reformó y adicionó la *Ley de Planificación del Distrito Federal* de 1953 (DO: 31-12-1971), donde se estableció la obligación de donaciones y aportaciones para los desarrollos urbanos.

Unos meses antes de promulgarse la LGAH, se publicó la primera *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (DO: 07-01-1976), la que instituyó el concepto de 'Plan Director', sustituyendo el de 'Plano Regulador', que siempre fue una aspiración irrealizada. El Plan Director fue el concepto general que se conformaría por el Plan General del Distrito Federal y los Planes Parciales para cada Delegación, de cuya elaboración estaría encargada la Dirección General de Planeación, sustituyendo la anterior Dirección General de Planificación. Esta instancia se encargaría de "centralizar los procesos de planeación y autorizaciones en el Distrito Federal como un todo" (Aguilar, 1986: 151), apartándose de la Dirección General de Obras Públicas. Esta disposición separó la obra pública de la planificación, lo cual si bien es justificable en términos de organización, se ha traducido hasta la fecha en una mayor fragmentación de la administración pública al interior del Distrito Federal. Esta separación se reflejó en la falta de coordinación con el Estado de México, que hasta el año 2002 conservaba unidas ambas funciones en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

La publicación del *Reglamento de Construcciones* del Distrito Federal (DO: 14-12-1976) que derogó la versión de 1942, fue una aportación significativa en materia de planeación, principalmente respecto del diseño arquitectónico y estructural. Durante el

⁴¹ Han existido discusiones sobre redimensionar delegaciones, como en el caso de Iztapalapa (Ziccardi, 1998), hasta crear 24 o 32 delegaciones (Castelazo, 1992), pero no se han llevado a cabo por múltiples problemas, entre los que destaca el necesario aumento de burocracia.

año siguiente se creó la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR), con lo que también se separa esta actividad del resto de la planeación territorial.

La *Ley de Desarrollo Urbano* determinó medidas para el establecimiento de reservas, usos y destinos, la clasificación del territorio en el Distrito Federal, la regulación del fraccionamiento de terrenos, la conservación y aumento del patrimonio en el Distrito Federal, las sanciones al incumplimiento de la normatividad, así como del recurso administrativo que permitiría a los particulares defenderse de ordenamientos sobre el desarrollo urbano de la ciudad que vulneraran sus derechos. La Ley incluía también la creación de la *Comisión de Operación Económica del Plan Director*, cuya función sería examinar los aspectos financieros de las obras de desarrollo urbano (Alessio, 1976).

Esta Ley derogó varias de las disposiciones anteriores, con lo cual desaparecieron la Comisión de Planificación, Comisión Mixta de Planificación y los Comités Ejecutivos de Planificación que estaban vigentes desde la década de los 30's.

La *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* tuvo un carácter más integral y objetivos más ambiciosos que sus antecesoras, convirtiéndose en un hito en la materia. Pero aun así, no desarrolló los instrumentos que permitieran llevar a cabo sus propuestas, en particular las correspondientes a disminuir la especulación con la tierra, permitir la distribución equitativa de beneficios e impulsar la coordinación con otras entidades de nivel local o federal.

II.6.4. Acciones de planeación en el Estado de México anteriores a la Ley General de Asentamientos Humanos

En el Estado de México el auge de la planeación se hizo también presente: en 1970 el *Instituto de Acción Urbana e Integración Social* (AURIS), que sería la institución encargada del desarrollo urbano y la vivienda (Aguilera, 1996) separada de la Secretaría de Obras Públicas.

En 1972 se dieron en esta entidad dos acciones significativas para el desarrollo del Valle de México: i) el impulso a la creación de nuevos asentamientos, donde destacó el caso de Cuatitlán Izcalli, una de las experiencias más notables de la planeación de la época; y ii) el establecimiento del Plan Sagitario, mecanismo para la regularización de la tenencia de la tierra, con el fin de regularizar el importante crecimiento urbano que se registró en los años previos en la zona conurbada.

No debe pasarse por alto que en esta época el Gobernador del Estado era el Prof. Carlos Hank González, quien posteriormente sería regente del Distrito Federal. Este personaje de gran carisma, habilidad política y buenas relaciones con influyentes inmobiliarias, se destacó por el impulso a grandes obras en sus dos gobiernos.

Previamente a la aparición de la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* ya reseñada, en 1975 se expidió la *Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo del Estado de México*, que estableció los lineamientos generales para la elaboración de planes urbanos y rurales (Aguilera, 1996), incluyendo también lineamientos sobre el régimen del suelo, la creación de nuevos centros de poblamiento, así como usos y destinos (Muñoz, 1976). En esa época el Gobierno del Estado de México también había elaborado un Plan General de Desarrollo Urbano del Estado, que aunque no estaba oficializado, otorgaba políticas generales para esta materia.

Esta situación muestra que el Gobierno del Estado de México estaba a la vanguardia en materia de desarrollo urbano, anticipándose en algunos aspectos al Departamento del Distrito Federal, originando competencia entre ambos gobiernos. Esto, si bien positivo desde una perspectiva, agudizó la falta de coordinación, ya que a pesar de que se dieron algunos acercamientos informales entre el Instituto AURIS y la Dirección General de Planificación, cada institución creaba sus propias regulaciones sin considerarse mutuamente. Esta actitud derivaría en años posteriores en toda una estructura difícilmente homologable y fragmentada que hasta la fecha presenta límites para establecer políticas y acciones a escala metropolitana.

II.6.5. Institucionalización de la planeación de los asentamientos humanos

En 1976 se aprobó la *Ley General de Asentamientos Humanos* (DO: 26-05-1976), lo que marcó el inicio de la etapa institucional de la planeación urbana en el país, significando también una gran transformación en la forma de abordar el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana del Valle de México. Esta Ley se basó primordialmente en las recientes modificaciones al artículo 27 de la Constitución, que hasta la fecha plantea que el Estado dictará, de acuerdo al interés público, las modalidades a las que se sujetará la propiedad privada. Otras modificaciones importantes que sustentaron la institucionalización de la planeación urbana fueron las realizadas a los artículos 73 y 115 Constitucionales.

La creación de la Ley General de Asentamientos Humanos no fue un asunto simple, se trató de "una de las piezas legislativas más discutidas de las últimas décadas" (Azuela, 1989: 38). Hubo fuertes resistencias de grupos inmobiliarios y otros actores para impedir un supuesto control estatal del suelo e impedir que se modificaran los cimientos de la propiedad privada en las zonas urbanas de forma similar a lo sucedido en la reforma agraria en el inicio de la institucionalización del nuevo Estado mexicano, aspecto que en realidad no se propuso en iniciativa alguna.

La Ley buscaba dar un marco para la coordinación local y federal, donde ya existían regulaciones urbanísticas como reglamentos de construcción, así como el uso de planos reguladores u otro tipo de ordenanzas. Aun así, hubo gran oposición, por lo que tuvo que darse una importante labor de cabildeo y negociación que disminuyó las expectativas de la Ley respecto de la capacidad del Estado para regular el mercado de la tierra urbana.

En la Ley aprobada se plantearon por vez primera los principios básicos para planear las conurbaciones, tanto al interior de un mismo estado, como entre entidades federativas distintas, con el fin de que hubiera condiciones para una participación concurrente. A pesar de este significativo avance, el fenómeno solo se concebía con relación a la zona urbana continua (la conurbación) y no bajo un enfoque regional o metropolitano.

Poco tiempo después de aprobada esta Ley, en diciembre de 1976, al principio del sexenio de López Portillo, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que tenía la intención de hacer operativos los planteamientos de la LGAH y que conjuntaba en un mismo despacho las labores de planificación y construcción de obra gubernamental. Este diseño institucional aparentemente dotaba a la SAHOP de un enorme poder e influencia, pero en realidad esto no era así ya que la asignación de los recursos se conservó en la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada el mismo año, a la cual se le dieron atribuciones en materia de asignación del gasto con base en los planes y programas nacionales y regionales.

Entre las atribuciones de la SAHOP destacaban las siguientes: formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo; según lo indicaba su Reglamento Interior (DO: 16-08-1977).

La concepción del desarrollo urbano como un 'sector' significa la disociación entre planificación territorial y económica, provocando mayor fragmentación y evitando que la planeación urbana sirviera como el medio para territorializar la política económica, y por tanto, se concibiera como insoluble de ella.

II.6.6. El primer Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

A finales del año 1976 se promulgó el *Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal* (DO: 23-11-1976), que estableció los objetivos y requisitos de la zonificación. Esta disposición de carácter local permitió la elaboración y promulgación del primer plan de desarrollo urbano de carácter oficial que se publicó pocos días después con la denominación de *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (DO: 30-11-1976), así como la posterior aprobación y publicación del *Reglamento de Planes Parciales* (DO: 9-12-1976) y el *Reglamento de Registro para el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (DO: 10-12-1976). Estos últimos dos ordenamientos contenían los procedimientos para permitir el funcionamiento del Plan Director, término que hacía referencia al conjunto de disposiciones para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

En el *Plan General* de 1976 destacaba la zonificación primaria y secundaria, en el primer caso establece una Zona de Conservación cuyo límite era la cota a 2,350 metros sobre el nivel del mar, mientras que en materia de zonificación primaria destaca el establecimiento de centros para la actividad económica.

En el año de 1980, se aprobó el segundo Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁴² (DO: 18-03-1980), el cual se ajustó a las nuevas disposiciones que emanaron de la Ley General de Asentamientos Humanos, basándose en los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 elaborado por la SAHOP.

El Plan contenía básicamente las mismas disposiciones que su versión de 1976. Partía de un marco temporal de 20 años, con énfasis en la urgencia de mejorar las condiciones del medio ambiente de la Ciudad. Establecía una zonificación primaria de 3 zonas: i) *área de desarrollo urbano*, que se destinaba a usos y actividades urbanas, donde se permitía el crecimiento de la ciudad, dentro de la que se proponían 9 'centros urbanos'

⁴² Dicha aprobación se dio el día 27 de febrero de 1980.

(Azcapotzalco, Coapa, Iztapalapa, la Villa, San Ángel, Tacuba, Tacubaya, Zaragoza y el Centro Urbano Metropolitano en el Centro Histórico), así como corredores urbanos en las vialidades más importantes, donde se impulsaría el comercio, los servicios y la vivienda de alta densidad; ii) *area de conservación ecológica*, que era el área no urbanizada ni urbanizable, sujeta a la política más estricta de control, donde no se permitiría el crecimiento urbano; y iii) *zona de amortiguamiento*, que se consideraba como de 'transición', y que de acuerdo con el Plan sólo se permitirían usos compatibles con la conservación y el mejoramiento ecológico.

Los tres principales objetivos del Plan General eran: i) utilizar lo mejor posible el suelo disponible, la infraestructura vial existente y los servicios públicos; ii) mejorar la distribución de las actividades en el área urbana, el transporte público y la vialidad, con la finalidad de hacer más accesibles las fuentes de trabajo y los servicios a la población, en especial las de menores ingresos; y iii) conservar y mejorar el medio ambiente.

Luego de este Plan de índole general, se aprobaron por vez primera los Planes Parciales de Desarrollo Urbano correspondientes a cada una de las 16 Delegaciones⁴³ (DO: 26-01-1981), así como los planes de barrio, con disposiciones más específicas sobre algunas zonas de la ciudad. Los Programas Parciales establecían una zonificación basada en 9 usos generales, de los que se derivaban 45 zonas secundarias. Esto evidencia el impulso a la planificación urbana con base en el nuevo marco jurídico emanado de la LGAH. Es importante apuntar que en este proceso existió una importante dosis de centralismo, justificado por bajo el argumento de que en la mayor parte de los gobiernos locales del país se carecía de equipos de trabajo consolidados en la materia.

En 1981 se estableció el Registro del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal con el propósito de permitir la consulta de los planes por los particulares, así como darles la validez legal correspondiente. Desde entonces en este registro se inscriben las disposiciones en materia de planeación en el Distrito Federal.

La pretendida 'contención del crecimiento' establecida en los primeros planes directores fue simplemente un buen deseo, ya que el cumplimiento de las normas tuvo serias limitaciones, fundamentalmente por la carencia de controles al mercado del suelo

⁴³ Aprobados el 13 de diciembre de 1980. Se hizo una actualización de los mismos aprobada el 4 de febrero de 1982, publicada en el DO el 17 de mayo del mismo año.

(Aguilar, 1987) y por la ausencia de una oferta accesible a los sectores de la población con más bajos ingresos, así como otras dificultades derivadas de la operación del Plan por la instancias encargadas de otorgar permisos⁴⁴.

II.6.7. Acclones de planificación en el Estado de México posteriores a la LGAH

En el Estado de México en 1977 se publicó la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México*, la que derogó a la anterior *Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo* expedida dos años antes. La nueva Ley determinó el planeamiento y la ordenación del suelo como asuntos de interés público, ajustándose a la LGAH.

En el año de 1979 se promulgó una nueva *Ley de Fraccionamiento de Terrenos*, que abrogaba la de 1958, y que entre sus disposiciones incluía que para aprobar un fraccionamiento debería entregarse al Gobierno del Estado un área de donación, disposición que coincidía con la aparecida ocho años antes para el Distrito Federal. Esta Ley también estipulaba que ningún fraccionamiento podía ocuparse sino todas sus obras de urbanización terminadas, disposición que se modificó en 1982 cuando se decretó la creación del fraccionamiento social progresivo, que se ajustaba más a la realidad, permitiendo la ocupación sin que hubiera la urbanización completa.

II.6.8. Conclusiones sobre el periodo 1970 -1982

Antes del periodo 1970-1982 las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México habían usado discrecionalmente los instrumentos de planificación, sin contar con ningún plan fue aprobado de forma oficial. Esto cambió el año de 1976 dentro de la cresta de la ola de la planificación a través de la LGAH. El hecho de que hasta este momento se hiciera uso de estos instrumentos denota que las decisiones estatales no tenían la necesidad de legitimarse de forma normativa (Duhau, 1994), pero a principios de los años 70's esta situación era insostenible.

Si bien muchos de los avances en materia de planeación urbana fueron resultado directo de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya existía previamente un marco local para el control del desarrollo urbano en el Valle de México. Esto significa una masa crítica de disposiciones y problemas que se requerían atender, los cuales impulsaron la aparición de esta actividad de forma más clara y legítima.

⁴⁴ Un caso de estudio sobre los problemas para aplicar la normatividad se presenta en Aguilar (1987).

El apoyo del Estado a la planeación urbana se reflejó no sólo en la creación de nuevos órganos de planificación y un marco jurídico en la materia, sino también en la formación de recursos humanos en universidades, destacando el caso de las licenciaturas en: Diseño de Asentamientos Humanos de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco (1976); Urbanismo de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (1980), Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (1980); Planeación Urbana de la Universidad Autónoma del Estado de México (1986), así como la creación de programas de posgrado y asignaturas de urbanismo en las carreras de arquitectura e ingeniería.

Lamentablemente, los esfuerzos de los gobiernos locales se centraron fundamentalmente en copiar casi textualmente lo establecido en la LGAH, sin que esto se tradujera en mayor coordinación. La fragmentación de los ordenamientos urbanos estaba en plena marcha.

En efecto, la diversidad de planes, leyes, acuerdos, decretos y disposiciones de toda índole son indicativas de la creación de un sistema de ordenamientos y normas aplicables cada vez más complejo dentro la única realidad que es la Zona Metropolitana del Valle de México. La caja de hierro Webernana sería una analogía limitada para ejemplificar este fenómeno.

La diversidad de disposiciones es particularmente clara entre el Distrito Federal y el Estado de México, y se relaciona también con el ambiente de competencia que se explica por la necesidad de fuerza política de los empleados públicos en los niveles superiores que pretendían impulsar sus propias carreras. Este fenómeno permite entender el desarrollo de la política e instrumentos de planificación territorial⁴⁵.

Los productos de esta nueva ola de planeación reflejan el pensamiento tradicional de los primeros planificadores de mediados del siglo XIX y principios del XX. Se trata de planteamientos elaborados por expertos con un conocimiento especializado, los planificadores determinan (con el visto bueno de los políticos), los objetivos, las metas y las estrategias necesarias para acceder al bien común. A pesar de ello, se reconoce la existencia de ideas de corte defensor, ya que los documentos enfatizan la necesidad de apoyar a la población de menores recursos.

⁴⁵ Al respecto se recomienda revisar Browne y Odivse (1974).

II.7. EL CAMBIO DE RUMBO POR LA COYUNTURA DE LOS SISMOS: 1982 A 1988

II.7.1. Las modificaciones a la Ley de Planeación.

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado se promulgó una nueva *Ley de Planeación* (DO: 05-01-1983), misma que continúa vigente hasta la fecha. Esta Ley derogó la elaborada por Carlos Contreras en 1930 y requirió la modificación de los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115 de la Constitución.

La principal propuesta de la nueva Ley fue crear el denominado 'Sistema Nacional de Planeación Democrática'⁴⁶, el cual pretende la congruencia entre los diferentes instrumentos de planeación. En este planteamiento destaca la idea de efectuar foros de consulta popular como una forma de institucionalización de la participación social en la planeación, aunque en la realidad las experiencias que se han dado, tanto a nivel nacional como local, han mostrado que su utilidad principal radica en legitimar las acciones ya tomadas por el gobierno. Esta situación se explica por tres razones fundamentales: i) generalmente las propuestas aprobadas han sido el resultado de consensos ya establecidos en las altas esferas burocráticas o económicas; ii) existen dificultades implícitas a una planeación efectivamente democrática, ya que es muy complejo determinar cómo y en qué medida deben considerarse las opiniones de los diversos y contradictorios grupos de interés que conforman la sociedad; y iii) la realización de una planeación que considere de forma real las inquietudes de la población es una labor costosa y tardada, incompatible con los recursos disponibles. En otras palabras, coexiste la simulación con la incapacidad técnica y política.

Esta Ley de Planeación determina la jerarquía de los actos en la materia, misma que dispone la necesidad de que los Programas relacionados con el desarrollo urbano deberían corresponder con los lineamientos marcados por el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*, y este a su vez con el *Plan Nacional de Desarrollo*.

II.7.2. El Gobierno del Distrito Federal

En el año de 1983 se expidió la nueva *Ley Orgánica del Distrito Federal* (Gaceta del DF: 01-01-1984), que creó la *Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología* para reemplazar a la anterior *Dirección General de Planificación*, aunque luego pierde esta

⁴⁶ Para una amplia explicación de la naturaleza, objetivos y estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática se recomienda ver SPP (1988).

categoría para ser sustituida por la *Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica*.

Otro evento relevante fue la publicación de un Acuerdo que creó la *Comisión de Límites del Distrito Federal* (DO: 23-05-1984), con el fin de regular los límites externos e internos de la entidad federativa, aunque es necesario destacar que sus bases de coordinación se firmaron hasta 1990, por lo que hasta entonces estuvo en condiciones de operar. Esto lleva a la reflexión ¿Cómo podemos plantear una adecuada planeación sin tener siquiera los límites correctos de su ámbito? Esto es una tarea pendiente de carácter prioritario, ya que el funcionamiento de un Estado sólo es posible si existe una sociedad, leyes y territorio.

II.7.3. La coyuntura de los sismos de 1985

En el año de 1982 se publicó el nuevo *Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal* (DO: 20-04-1982), que regulaba la zonificación existente y en el cual se establecieron las diversas modalidades de los usos del suelo. Estas disposiciones cambiaron nuevamente en 1987 cuando se publicaron los nuevos Programas General y Parciales de las Delegaciones.

En 1934 se hizo la primera versión del *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica* (PRUPE), un documento que tenía entre sus preocupaciones principales la contaminación de la ciudad (González, 1990; López Rangel, 1992), y que proponía un esquema de ciudad con horizonte al año 2000. Este Programa nunca se oficializó, en parte por que los sismos cambiaron el contexto, pero también por que no existían las bases jurídicas que lo sustentaran, ya que las leyes no consideraban un instrumento con esta denominación. Aún así fue un documento reconocido por amplios grupos de la sociedad, incluida la academia, como un importante esfuerzo del gobierno (González, 1990), particularmente por el proceso de participación que se abrió; aunque también es criticado por considerarse sólo como un listado de buenas intenciones (Hiernaux, 1989).

Como resultado directo de los sismos de 1985 se presentaron modificaciones al *Reglamento de Construcciones del Distrito Federal* (DO: 06-07-1987), donde se incorporaba la figura de *Director Responsable de Obra*⁴⁷, con el fin de contar con

⁴⁷ Las Comisiones para Director Responsable de Obra no se formaron sino hasta 1988 (Arnal y Betancourt, 1991).

profesionales de la construcción que vigilaran el cumplimiento de las normas vigentes y de otras complementarias que se publicaron en noviembre y diciembre de 1987, las cuales tenían como principal función la construcción de edificios más resistentes a sismos y mecanismos para el control de la calidad de las obras.

Pocos días después de la publicación del Reglamento de Construcciones se presentaron los Programas Parciales de Desarrollo Urbano correspondientes a las 16 Delegaciones (Gaceta del DF: 14-06-1987)⁴⁸, el Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987 (DO: 16-07-1987), así como los Programas Parciales de los Poblados localizados en el Área de Conservación Ecológica.

En el Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987 (PGDUDF-87) se continuaba destacando el control, la limitación y el ordenamiento del crecimiento de la ZMYM, pero además se incluían aspectos relacionados a la reconstrucción de las zonas centrales y la renovación del Centro Histórico, resultado directo de los efectos de los sismos. Además había políticas para la creación de sectores urbanos, lineamientos para conservar el medio ambiente, políticas sectoriales, así como las bases para el establecimiento de las posteriores zonas especiales de desarrollo controlado.

Por primera vez un Programa de carácter local establecía explícitamente una estrategia metropolitana, la cual proponía la ubicación de equipamiento concentrado en 14 centros de servicio, ubicados en el Estado de México y el Distrito Federal, los cuales se basaban en el *Esquema Rector de Usos del Suelo* elaborado por autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (antes SAHOP), el Departamento del Distrito Federal (DDF) y el Gobierno del Estado de México (GEM), a través del *Consejo del Área Metropolitana*⁴⁹.

De acuerdo a lo establecido en los procedimientos, el *Programa General* de 1987 debería revisarse cada dos años, pero en atención a los posibles imponderables también

⁴⁸ Algunas modificaciones adicionales se presentaron en el DO el 14 de junio de 1988, y el 23 de marzo de 1993 (esta última respecto a Alvaro Obregón (Soberanes, 1993).

⁴⁹ En el capítulo III del presente trabajo se presentan los aspectos de coordinación metropolitana con mayor detalle.

se consideró que permanecería vigente hasta que existiese una nueva versión (PGDUDF, 1987), lo cual sucedió hasta 1996, cuando se aprobó el último programa oficial vigente.

II.7.4. El primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México.

Durante 1983 se publicó la *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México* (Gaceta del Gobierno del Estado de México: 16-12-1983). Esta legislación conjuntaba por primera vez las disposiciones para la división del suelo urbano, estableciendo las normas para planear, ordenar y regular el desarrollo urbano, así como el establecimiento de la concurrencia de los municipios en la materia.

La Ley de Asentamientos Humanos estatal abrogó disposiciones como la Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas de 1962, la Ley de Desarrollo Urbano de 1977 y la Ley de Fraccionamiento de Terrenos de 1979 (Rodríguez, 1993).

En materia de planeación la nueva Ley estableció la necesidad de contar con un Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Planes de Centros de Población Estratégicos, Planes de Centros de Población Municipales y Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Las reformas al artículo 115 Constitucional involucraron a los Ayuntamientos en la toma de decisiones sobre los planes territoriales, a excepción del Plan Estatal y los Planes de Centros de Población Estratégicos, en los que se incluyeron los municipios conurbados, los que según la Ley debían elaborarse por el Gobierno Estatal.

Con estas medidas el Gobierno del Estado de México conservó el control sobre la planificación de las localidades más importantes. A esto hay que sumar que la Ley obligaba a que cualquier plan de desarrollo urbano fuera aprobado por el Congreso Estatal para darle entera validez. Duhau (1988) considera que esto era una forma de 'cercear' las atribuciones de los municipios en materia de planificar su desarrollo urbano, convirtiendo a los Ayuntamientos en simples ejecutores y gestores de una planificación elaborada desde el orden Estatal. El problema es que debido a la escasez de recursos había casos en que ni siquiera existía esta planificación 'controlada' desde el Gobierno del Estado de México, por lo cual los procesos quedaban sujetos a un peligroso *laissez-faire*.

El establecimiento del sistema de planificación urbana propuesto por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México desafortunadamente no consideraba al Distrito Federal. Esta falta de congruencia entre los ordenamientos jurídicos en la

materia se sumaba a la carencia de contenidos y políticas equivalentes de los planes propuestos, lo cual acrecentó la fragmentación institucional y normativa de un mismo fenómeno urbano.

Los Planes de Centros de Población Estratégicos "siguen la nomenclatura y las normas elaboradas originalmente por la SAHOP y se encuentran organizados en torno a tres cuestiones básicas: la división del territorio de cada municipio en áreas urbanas, reservas (áreas urbanizables) y áreas no urbanizables; la organización del territorio a través de la definición de usos y destinos del suelo y de programas de vialidad y equipamiento; y la definición de normas de usos, destinos e intensidades..." (Duhau, 1988). En resumen, un enfoque principalmente normativo, en el cual ni siquiera la denominación de usos es homologa a la del Distrito Federal o viceversa.

Tuvieron que pasar tres años desde la aparición de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México para la publicación del primer *Plan Estatal de Desarrollo Urbano* (Gaceta del GEM: 08-04-1986), el cual hasta la fecha en que se cerró esta investigación continúa siendo vigente⁵⁰ debido a que no se ha aprobado otro. En el *Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México* (PEDUEM-86) se señala que existen 17 municipios conurbados al Distrito Federal, los cuales conforman el "Sistema Urbano del Valle Cuatitlan-Texcoco". Este enfoque aborda a la ZMVM desde el punto de vista de conurbación física, más no en lo que se refiere a su ámbito metropolitano.

En el PEDUEM-86 se presenta también un diagnóstico sobre la ZMVM, donde se destaca que el crecimiento del Valle Cuatitlan-Texcoco es resultado de movimientos migratorios del Distrito Federal hacia la periferia. Coincide con el resto de los documentos de planeación elaborados hasta esa fecha en la necesidad de controlar y ordenar el crecimiento físico de los 17 municipios, así como hacerlos autosuficientes en su equipamiento y servicios básicos. A diferencia del PGDUDF-87, las estrategias metropolitananas del Plan Estatal solo se limitan a su territorio, y no incluye a la coordinación metropolitana como parte fundamental de la planeación de la ZMVM.

El resto de los planes de desarrollo urbano en el Estado de México comenzaron a ser elaborados por los mismos profesionales que produjeron el PEDUEM-86 (Duhau, 1989), lo cual fue signo de la mayor consolidación de los equipos de planeación local.

⁵⁰ En estos momentos (abril de 2003) una nueva versión está en proceso de aprobación por el Congreso Local

II.7.5. Conclusión: de la administración discrecional al énfasis en lo normativo

En esta fase de institucionalización de la planificación en el ámbito local (1982 - 1988) los sismos fueron un difícil momento que modificó sustancialmente el contexto en que se había dado el proceso. La elaboración de planes de desarrollo urbano pasó a un segundo término debido a la complejidad de los problemas y a la emergencia de solucionar otros asuntos más urgentes como dotar de vivienda a la gente damnificada (un ejemplo de ello fueron los programas de Rencvación Habitacional en sus dos fases).

La falta de actualización de los planes en el Distrito Federal, donde pasaron siete años para que se reemplazaran los programas de desarrollo urbano, se reflejó en más de 3 mil modificaciones específicas promovidas por los particulares (PGDUDF, 1996: 75).

Un fenómeno similar sucedió en el Estado de México: los primeros cinco Planes de Centro de Población Estratégico, correspondientes a Almoloya de Juárez, Cuautitlán, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero y Tecamac (Gaceta del GEM: 21-04-1986) se publicaron relativamente tarde, y hasta 1993 se aprobaron los últimos diecinueve de los cuarenta y cinco planes contemplados, de los cuales cuatro correspondían al Valle Cuautitlán- Texcoco (Atizapan de Zaragoza, Chalco, Ecatepec y Naucalpan).

En suma, de los 57 municipios del Estado de México que a la fecha se consideran parte de la ZMVM según el *Programa de Ordenación del Valle de México* (Gaceta del DF: 04-05-1998), hasta mediados del año 2003 solo 25 contaban con Plan para Centro de Población Estratégico, lo que es significativo ya que presentan una intensa metropolización⁵¹.

La falta de actualización de los planes y programas fue resultado de la propia institucionalización: los requisitos para la modificación de los instrumentos de planificación en las legislaciones de ambas entidades limitaron la flexibilidad que se requiere para afrontar los cambiantes y complejos problemas de la ciudad. Los mecanismos de actualización parten de la aprobación del poder legislativo⁵², así como de la consideración de la opinión de la población en general, que son elementos

⁵¹ Como actualización tenemos que a mediados del año 2003 se está en proceso de actualización y elaboración de todos los Programas de Desarrollo Urbano del Estado de México, evento sin precedentes en su historia.

⁵² Este cambio en el año 2001 en el Estado de México, ya que el nuevo Código Administrativo del Estado canceló la necesidad de aprobación de la legislatura estatal de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, teniendo como requisito la aprobación del Cabildo del Ayuntamiento correspondiente, así como el otorgamiento de una acta de congruencia del sector de desarrollo urbano estatal.

indiscutiblemente válidos, pero poco ejecutivos. Estas limitaciones son usadas por grupos políticos para ejercer presiones en los procesos de planificación, lo cual pone en peligro las carreras de los funcionarios y hasta la viabilidad de permanencia de los grupos en el poder, complicando aún más el panorama.

La planeación que se practicó siguió el modelo tradicional, pero con un mayor énfasis en la necesidad de la participación social, como lo hizo patente el sismo de 1985. Esto implicó nuevos retos para los profesionales de la planificación, los cuales hasta la fecha no han sido abordados de forma satisfactoria.

II.8. PLANEACIÓN ENFOCADA A PROYECTOS INMOBILIARIOS: 1988-1994

II.8.1. La organización administrativa del Distrito Federal

En este periodo se dieron avances en la reforma política del Distrito Federal, dando mayores atribuciones al poder local. Si bien esto significó una situación cada vez más equivalente al resto de las entidades federativas, tuvo escasas repercusiones la coordinación metropolitana con el Estado de México en materia de planeación urbana.

Desde 1988 el Departamento del Distrito Federal se organizó a partir de seis Secretarías Generales, una Oficialía Mayor y cuatro Coordinaciones Generales, entre las que estaba la Coordinación General de Reordenación Urbana y Vivienda. En este mismo año se creó la Secretaría General de Coordinación Metropolitana (Gaceta del DF: 12-12-1988), que tendría a partir de entonces funciones de coordinación tanto en el ámbito interdelegacional, como de relaciones con el Gobierno del Estado de México.

En 1994 se publicó el primer *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (Gaceta del DF: 01-08-1994), el cual señalaba que el DF participaría en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, estados y municipios en materia de protección al ambiente, asentamientos humanos, transporte, agua potable, drenaje, basura y seguridad pública, para lo cual establece conformar comisiones metropolitanas.

II.8.2. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Como resultado de las reformas realizadas en el Congreso de la Unión, en abril de 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), órgano de representación ciudadana que podía dictar bandos, ordenanzas y reglamentos

relacionados con la policía y buen gobierno⁵³. A partir de estas atribuciones en 1988 se creó la primera Comisión de Desarrollo Metropolitano de la ARDF (Ziccardi y Navarro, 1995), la cual integró por vez primera al nuevo poder *cuasi*-legislativo local del Distrito Federal en los temas metropolitanos. Como resultado del interés de este órgano en estos asuntos, en julio de 1992 se celebró el Primer Encuentro Interparlamentario entre la II Asamblea de Representantes y la LI Legislatura del Estado de México (Ibidem).

Durante la nueva reforma política del Distrito Federal, realizada entre 1992 y 1993, se discutieron aspectos como la participación social, la elección del Jefe de Gobierno, los límites del Distrito Federal y de sus Delegaciones, las atribuciones de la ARDF, la estructura administrativa, la posible creación del estado 32, y la coordinación metropolitana. En la reforma se identificaron diversos escenarios para el futuro del Distrito Federal⁵⁴.

Esta reforma se concretó en cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que destacó la modificación del artículo 122, donde se otorgaron mayores bases para el Distrito Federal en relación con el establecimiento de comisiones metropolitanas, a través de las cuales se pueden establecer convenios en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Estos convenios pueden incluir las reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, así como la prestación de servicios y realización de acciones.

Otro de los resultados de la reforma fue que se otorgaron facultades legislativas a la ARDF, convirtiéndose desde entonces en Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁵⁵ (ALDF), la cual tenía la facultad de ratificar a los delegados propuestos por el Jefe de Gobierno, así como el establecimiento de consejos ciudadanos para ampliar la participación social, entre otros aspectos.

⁵³ La Ley Orgánica de este órgano legislativo se publicó en el DO el 2 de febrero de 1988.

⁵⁴ Para una revisión de los diversos planteamientos y escenarios que se propusieron durante la reforma se recomienda Castela (1992).

⁵⁵ Que inició sus labores el 15 de noviembre de 1994.

Las reformas fueron un importante paso para que el 31 de julio de 1996 se aprobaran nuevas disposiciones entre las que destacaba la autorización de las primeras votaciones directas para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal previstas para el año 1997, así como la disposición de que durante el año 2000 se dieran los primeros comicios para elegir Jefes Delegacionales.

Aunque para algunos investigadores los cambios han sido lentos (p.e. Ziccardi, 1998), es indiscutible que el paso de un estado de excepción hacia otro de mayores derechos de representación de los ciudadanos es un proceso difícilmente reversible y poco previsible en los años anteriores.

II.8.3. La planeación urbana en el Distrito Federal

En 1989 se publicó el Decreto que facultó a los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal para otorgar y expedir licencias de uso del suelo en la zona urbana, en el marco del proceso de desconcentración de responsabilidades (DO: 21 09-1989), lo que continuó la tendencia iniciada años atrás cuando se les dio la atribución de otorgar las licencias de construcción.

En este periodo aparecen las *Zonas Especiales de Desarrollo Controlado* (ZEDEC), mencionadas desde 1987. Fue en 1990 cuando se aprobaron las tres primeras ZEDEC's, dos en la Delegación Tlalpan y una más en Tláhuac, siendo la primera en aprobarse la de Tlalpuente, conocida también como "Mesa de los Hornos" (DO: 22-11-1990). Estos instrumentos se dirigían originalmente hacia tres tipos de políticas: control, fomento o desalojo (Gamboa, 1994).

Las ZEDEC's tenían el objetivo explícito de llevar la planeación urbana de zonas específicas a mayor detalle, con la ventaja de que su utilización no requería actualizar el Programa General y los Programas Parciales Delegacionales de 1987. Pero el sustento jurídico de las ZEDEC era endeble por decir lo menos, ya que su existencia no estaba regulada por ninguna Ley, razón por la cual posteriormente tuvieron que transformarse en 1997, cuando la denominación de ZEDEC se sustituyó por Programa Parcial, dándosele fundamento jurídico en la Ley y Reglamento de Desarrollo Urbano.

Los encargados de la planeación urbana en la época de los ZEDEC's manifestaron que, según su criterio, los *Programas Parciales* de 1987 tenían contradicciones fundamentales, particularmente impedían el crecimiento del área urbana al mismo

tiempo que se proponían bajas densidades (Gamboa, 1994) que hacían inviables las inversiones inmobiliarias y el aprovechamiento del suelo e infraestructura. Aún así, consideraban que la actualización de los programas vigentes implicaría "un trabajo político, de información, de análisis técnico, de consulta, de participación [...] que nos llevaría probablemente un par de años" (Gamboa, 1993: 74).

Esta actitud indica la ausencia de un marco flexible y de recursos que se reflejaba en una fragilidad política para llevar a cabo la gestión del desarrollo urbano; pero implica al mismo tiempo que las modificaciones que tenían pensadas las autoridades alterarían substancialmente la normatividad vigente. La planeación que se había realizado no correspondía a los intereses de los funcionarios del Distrito Federal en la época.

A lo anterior hay que añadir que la planeación del desarrollo urbano no era una actividad prioritaria, por lo que se manejaba a través de direcciones o coordinaciones y no por una secretaria. Esto influyó en que no hubiera las condiciones que permitieran cambiar el rumbo y hacerlo más permanente a través de nuevas leyes o programas de desarrollo urbano adaptados al nuevo enfoque vigente entre las autoridades. Esto se comprueba con las palabras de Jorge Gamboa (1993), quien planteó que la inversión inmobiliaria había rebasado el marco jurídico y reglamentario, pero que no estaban en las condiciones materiales ni políticas para efectuar las modificaciones necesarias.

Esto llevó a las autoridades a una planificación que adquirió un carácter puntual y coyuntural. Entre los proyectos que se realizaron en este periodo está la Revitalización del Centro Histórico, Santa Fe, Rescate Ecológico de Xochimilco, Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, y proyectos arquitectónicos puntuales como el Museo del Niño, el Auditorio Nacional y otros (Gamboa, 1994), para los cuales se crearon consejos asesores⁵⁶. La mayoría de estos proyectos tenían una historia de varios años desde su concepción, como fue el caso de Santa Fe, que inició desde el periodo de regencia de Carlos Hank, pero no fue hasta este periodo que se hicieron realidad.

En resumen, entre 1988 y 1994 se trabajó bajo un nuevo modelo que se basaba fundamentalmente en el principio de la flexibilidad en la planeación. Se dio nuevamente la paradoja de que las regulaciones urbanas no eran acordes con los intereses de los

⁵⁶ Un ejemplo es el Consejo Asesor del Programa de Rescate Ecológico de Xochimilco, que se crea a través de un Acuerdo publicado en el DO el 28 de febrero de 1990.

grupos en el poder burocrático y político, razón por la cual se buscaron salidas que permitieran llevar a cabo los planteamientos que la administración tenía por correctos, por lo cual las ZEDEC's y los proyectos puntuales fueron la respuesta más acorde. Entre estas acciones puede mencionarse el sistema de transferencia de potencialidades, el Fideicomiso del Centro Histórico.

II.8.4. La planeación urbana en el Estado de México.

Poco antes de la promulgación de la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos* (la cual se aborda en la siguiente sección) se aprueba la *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México* (Gaceta del GEM: 01-05-1993), que abrogó la de 1983. En esta Ley estableció un marco normativo más homogéneo entre los diversos fraccionamientos, subdivisiones, condominios y conjuntos urbanos, la cual fue vigente hasta el año 2001 en que apareció el Código Administrativo del Estado de México.

Asimismo, se instauró por vez primera en el ámbito estatal la figura de Plan Metropolitano, un nuevo instrumento que se sumó a los otros cuatro tipos de planes ya existentes de carácter local, y que se refiere a la regulación del territorio de asentamientos que incluyen dos o más municipios. Esto significó un cambio de un enfoque para las autoridades del Gobierno del Estado de México, pasando de uno de índole urbano - municipal a otro regional - metropolitano (Luna, 1993).

Hasta la fecha no se ha aprobado un Plan Metropolitano para el Valle Cuautitlán- Texcoco, sucediendo un fenómeno similar al proceso de planeación de Centros de Población Estratégicos y al Plan Estatal de Desarrollo Urbano ya reseñados. Los primeros trabajos para un Plan Metropolitano del Valle Cuautitlán- Texcoco datan desde finales de los ochenta (Graizbord, 1989), hubo nuevos intentos en 1993 y en el año 1998, y aún en estos momentos hay un proyecto en revisión por el Congreso Estatal.

El Gobierno del Estado de México impulsó los trabajos del *Plan Regional Metropolitano del Valle de México*, para que fuera elaborado por el Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, terminándose en 1992 y que marcó el inicio de una participación activa de la academia en la planeación del desarrollo urbano de la ZMVM.

Las dificultades para lograr la aprobación de estos planes son indicativas de la existencia de pugnas entre poderes dentro de un marco de mayor competencia

partidista, ya que si bien el poder ejecutivo impulsa su elaboración, en el legislativo no existen las condiciones para la promulgación del Plan, lo cual deriva en un estancamiento de esta actividad.

II.8.5. Conclusión sobre el período 1988-1994.

Este período es relevante por el cambio de enfoque en materia de planificación urbana del Distrito Federal, donde el poder *cuasi* legislativo local se incorporó como un nuevo actor en el proceso. Las limitaciones de recursos, la escasa valoración de la zonificación y un enfoque más ejecutivo hicieron de lado el esquema de los años anteriores.

Es comprensible el rechazo de elaborar planes comprehensivos, ya que requerían de una capacidad y recursos no disponible; pero ello ocasionó una paradoja bastante común en nuestra ciudad: los encargados de vigilar el cumplimiento de las regulaciones vigentes; no estaban de acuerdo con ese marco, pero al mismo tiempo no hicieron mucho por modificarlo con el rigor legal que ello requería.

Si bien este periodo puede ser criticado por la falta de un 'plan' que dirigiera los esfuerzos y por la escasez de bases jurídicas para muchos de sus planteamientos, debe ser también valorado por apoyar un atributo de la planificación que hasta ese momento no había sido suficientemente considerado: la faceta promotora de inversiones inmobiliarias. En efecto, en este periodo se realizaron acciones que efectivamente tuvieron impactos en la estructura de la ciudad, superando los planteamientos meramente normativos que habían prevalecido hasta ese momento.

Dos problemas fundamentales son evidentes en este periodo: i) la *producción de la estructura de planificación* en el Estado de México y el Distrito Federal seguía su camino de forma autónoma, separada, lo cual iba (y continúa) complicando más la posibilidad de establecer un marco más homogéneo; y ii) la falta de actualización de los planes, que provocaba una menor capacidad para afrontar los problemas derivados del crecimiento y/o transformación de la estructura urbana.

II.9. PLANEACIÓN URBANA DE 1994 A 2003, AVANCES Y RETROCESOS

II.9.1. Gobierno en el Distrito Federal

El 26 de julio de 1994 el Distrito Federal se convirtió en una entidad federativa, lo cual marcó un hito en su historia abriendo la oportunidad a nuevas formas de participación ciudadana. Esto ocasionó que por vez primera el proceso de aprobación legislativa de la

Ley y los Programas de Desarrollo Urbano se realizara por parte de una Asamblea Legislativa local (ALDF), y no por el Congreso de la Unión. En este contexto la Asamblea conservó la Comisión de Desarrollo Metropolitano creada en 1988.

En diciembre de 1997, luego de las elecciones, asume el gobierno del Distrito Federal el primer Jefe de Gobierno electo, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, terminando un largo ciclo en el que los habitantes de esta demarcación no podían elegir a su gobernante.

Estos cambios democráticos crearon altas expectativas, pero también han mostrado con más claridad la complejidad de los problemas urbanos y que una amplia voluntad política es condición necesaria, pero no suficiente. Los recursos son limitados y el éxito de una adecuada política urbano - metropolitana depende tanto de los gobiernos locales involucrados, del gobierno federal, de los poderes legislativo y judicial, así como de una mayor participación social.

II.9.2. El nuevo auge de la planeación urbana en el Distrito Federal (1994-2000)

La nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* (DO: 30-12-1994), creó la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda* (SEDUVI). La primordial atribución de esta nueva Secretaría es "el despacho de las materias relativas a la coordinación metropolitana, la reordenación y el desarrollo inmobiliario, y la promoción inmobiliaria" (*Ley Orgánica*: Artículo 21). Este diseño institucional abrió paso a una nueva etapa de relativo auge de la planeación urbana, de ninguna forma comparable a la que existe en los 70's, pero sí de una forma más consolidada e institucional.

Entre algunas de las disposiciones específicas que la *Ley Orgánica* encarga a la SEDUVI, en lo relacionado a lo metropolitano destacan las siguientes:

- a) Coordinar la realización de la planeación metropolitana, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública paraestatal del Distrito Federal.
- b) Impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos, en los que se concerten la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana.

Esto implica una mayor conciencia de la necesidad de actuar en materia de coordinación y planeación metropolitana, reconociendo límites del fenómeno urbano van más allá del Distrito Federal.

II.9.3. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

En 1996, poco antes del cambio democrático, se publicó una nueva *Ley de Desarrollo Urbano*⁵⁷ (DO: 07-02-1996) para el Distrito Federal, que derogaba la de 1976, que sólo había tenido algunas modificaciones hasta ese momento⁵⁸. La nueva Ley fue consecuencia directa tanto de la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1993, como del nuevo marco jurídico del Distrito Federal⁵⁹. El año siguiente se publicó el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano (Gaceta del DF: 02-06-1997), que especificaba las disposiciones establecidas anteriormente.

Entre las disposiciones que para los fines del trabajo vale la pena destacar están la desaparición de la figura del 'Plan Director' que era poco clara, así como la también inoperante figura de Comisión de Operación Económica (Vega, 1997); por lo que desde entonces el sistema de planeación urbana se conforma por:

1. Un *Programa General de Desarrollo Urbano* (PGDUDF), que debe contener la estrategia, objetivos, clasificación del suelo y áreas de actuación. En su versión 1996 propone los diversos instrumentos de planeación, regulación, fomento, control y coordinación, así como un análisis retrospectivo del Programa Director 1987-1995 y del mismo PGDUDF.
2. 16 *Programas Delegacionales*, que sustituyen a los anteriormente denominados 'Programas Parciales'. Contienen la zonificación de usos del suelo, precisando y complementando los planteamientos del *Programa General* al interior de cada Delegación, como es el caso de los polígonos de las áreas de actuación.
3. Un número indeterminado de *Programas Parciales*, que sustituyen a los anteriores ZEDEC, y que se refieren a programas para establecer regulaciones

⁵⁷ Aprobada por unanimidad en la ALDF el 23 de diciembre de 1995, y publicada en la Gaceta del DF el 29 de enero de 1996.

⁵⁸ En 1985, el 28 de diciembre de 1987, y el 4 de enero de 1991.

⁵⁹ Para una revisión de las motivaciones para la realización de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se recomienda ver Vega, 1997.

más específicas. Estos programas deben realizarse de forma coordinada con otras entidades administrativas cuando la superficie de los mismos "rebase el ámbito territorial de las delegaciones entre sí o con los Ayuntamientos de los Estados vecinos" (PGDUDF, 1996: 63). Esto no ha sucedido hasta la fecha, en parte por que este tipo de planes no los consideraba la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, aunque con el Código Administrativo vigente se integran como una nueva categoría de planes en los ordenamientos jurídicos estatales, pero también por las dificultades políticas para realizarlos⁶⁰.

En términos generales la SEDUVI es la encargada de elaborar los programas, y la Asamblea de Representantes de aprobarlos, lo cual otorga un carácter de ley a los mismos, dándoles mayor peso jurídico, así como mayor legitimidad.

II.9.4. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996

En 1994 la SEDUVI toma el compromiso de elaborar un nuevo *Programa General de Desarrollo Urbano* (PGDUDF-96), para actualizar el de 1987, modificando la tendencia que existió durante el sexenio anterior en la que no se elaboró la versión correspondiente. En este proceso destaca que en la elaboración participaron profesores e investigadores del Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

El *Programa General de Desarrollo Urbano*⁶¹ (Gaceta del DF: 11-07-1996) tiene como una de sus características principales establecer propuestas relacionadas con el desarrollo económico de la ciudad, que aunque si bien tiene carencias en algunos aspectos metodológicos y conceptuales⁶², no deja de ser una importante aportación, ya

⁶⁰ A pesar de estas limitaciones, es importante referir que se han elaborado Programas de Acciones Prioritarias en las Franjas Metropolitanas de Huiriquilcan-Cuajimalpa (2000), Azcapotzalco-Tlalneantla (2001) y Tlahuac-Chalco (2002), los que tuvieron la participación del sector desarrollo urbano del gobierno Federal (a través de SEDESOL del Distrito Federal, el Estado de México y las Delegaciones y Municipios mencionados), lo que implica un importante avance en la materia.

⁶¹ Aprobado por la Asamblea de Representantes el 30 de abril de 1996.

⁶² Una crítica bastante completa se puede encontrar en Garza (1998).

que realiza planteamientos económicos y ambientales en un marco que considera el Valle de México y la Megalópolis de la Región Centro del País⁶³.

Destaca también que por vez primera se planteó una política de redensificación y reciclamiento, es decir, se da un cambio radical con respecto a las políticas anteriores que pretendían detener el crecimiento demográfico de la Ciudad, y se establece como prioritario lograr nuevamente atraer población a las áreas centrales para aprovechar la infraestructura y servicios subutilizados.

El Programa define el suelo urbano y de conservación en el Distrito Federal (no urbanizable), y tiene como aportaciones relevantes: i) definición de áreas de actuación; ii) propuestas para el ordenamiento del territorio metropolitano; y iii) el fortalecimiento de los instrumentos de planificación, lo cual se explica a continuación:

i) *Áreas de actuación.* Se refieren a polígonos donde se pueden establecer políticas específicas de acuerdo a las características de las diversas zonas de la ciudad, y que se refieren básicamente al impulso económico y modalidades aplicables a las normas de desarrollo urbano. En *suelo urbano* existen: áreas con potencial de reciclamiento, potencial de desarrollo, potencial de rescate o mejoramiento, de conservación patrimonial y de integración metropolitana. En *suelo de conservación* son: áreas de rescate preservación, y producción rural agroindustrial.

Las áreas de actuación son un intento para rebasar el ámbito de la simple zonificación, que es una actividad necesaria para el control de los usos del suelo pero insuficiente. De acuerdo al área de actuación se han establecido ya normas para impulsar diversas actividades, que pueden ser: excepciones a la normatividad en altura, la construcción de viviendas, la necesidad de coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y el Estado de México, impulso a las actividades agrícolas, entre otros aspectos. En este sentido las áreas de actuación son un significativo avance con respecto a las normas anteriores, que no ofrecían más opciones de lo que proponía la simple zonificación.

Debe impulsarse aun más la utilidad de esta herramienta de planeación que está en sus inicios y que tiene entre sus objetivos más importantes lograr el redesarrollo de

⁶³ Incluye 189 municipios, 91 del Estado de México, 16 de Morelos, 29 de Puebla, 37 a Tlaxcala, 16 a Hidalgo, además de las 16 delegaciones del D.F. (PGDUDF 96: 6). Entre las ciudades con más población de la megalópolis están: México, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Toluca y Pachuca.

las zonas ya urbanizadas, buscando una mayor eficacia en el aprovechamiento de la infraestructura y el equipamiento), tal como sucede en otros países.

ii) *Propuestas para el ordenamiento del territorio metropolitano.* A este respecto destacan los *sectores metropolitanos* y las *franjas de integración metropolitana*. En el primer caso la propuesta considera "simultanea y paralelamente a los municipios del Estado de México y las delegaciones del Distrito Federal" (PGDUDF-96: 34), donde se pretende que se impulse la "realización de convenios, homologaciones juridicas y administrativas y de proyectos conjuntos" (Ibidem).

Las franjas metropolitanas son otro mecanismo para impulsar la coordinación entre el Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal, particularmente para el establecimiento de equipamientos regionales como terminales de transporte, centrales de abasto, parques metropolitanos y centros de distribución de energía; recogiendo una idea aparecida en el PGDUDF-87.

iii) *Fortalecimiento de los instrumentos de planificación.* En los instrumentos establecidos anteriormente se destacaba la actualización de leyes y de los Programas de Desarrollo Urbano, así como a establecer algunos estímulos aislados para impulsar la construcción de vivienda. Esto cambió hacia un sistema más complejo, que considera actualmente: 1) instrumentos de planeación, que incluyen los programas de desarrollo urbano y sistemas de información geográfica; 2) instrumentos de regulación, que se refieren básicamente a la clasificación del suelo y la zonificación; 3) instrumentos de fomento, para la promoción con el sector privado y social, así como para eficientar los procesos administrativos; 4) instrumentos de control (estudios de impacto urbano); y 5) instrumentos de coordinación, en los que destaca el fortalecimiento de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos⁶⁴.

El PGDUDF-96 continúa siendo vigente hasta finales del año 2003, a pesar de que existe la redacción de un nuevo programa, el cual no ha sido aprobado por el poder legislativo y por lo cual no tiene carácter de Ley.

⁶⁴ Existen más instrumentos propuestos por el Programa General, pero aún no se han concretado totalmente, como es el caso del Sistema de Transferencia de Potencialidad.

II.9.5. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano

Luego de la aprobación del PGDUDF-96 se inició el proceso de elaboración de los *Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano*, que fueron aprobados el 4 de abril de 1997⁶⁵. A estos instrumentos corresponde precisar y complementar lo propuesto por el Programa General particularmente proponiendo la zonificación secundaria.

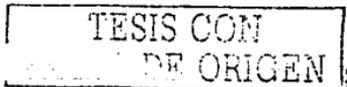
Los Programas Delegacionales presentan en general las siguientes aportaciones: i) normas de ordenación; ii) simplificación de la nomenclatura; iii) propuesta de programas parciales; y iv) detalle de áreas de actuación, los cuales se explican a continuación:

i) *Normas de ordenación*. Estas son normas complementarias que tienen como finalidad precisar y flexibilizar la zonificación propuesta, estableciendo restricciones, estímulos y excepciones⁶⁶.

ii) *Simplificación de la nomenclatura para la zonificación*. Esta es una de las principales aportaciones del nuevo marco de planificación, ya que se disminuyó el número de usos del suelo, pasando de los 45 que se venían utilizando desde 1981 a sólo 16 usos.

iii) *Propuesta de programas parciales*. En los Programas Delegaciones se dio legitimidad a los ZEDEC, ya que se definió que éstos serían en adelante Programas Parciales, además de que se propusieron nuevos Programas Parciales a desarrollar en diversos plazos. Esto apoya la idea de tener una planeación más detallada para las zonas con mayores conflictos sociales, y para ello se eligió un esquema con mayor participación social de la que tradicionalmente se había llevado a cabo en la Ciudad.

iv) *Detalle de las áreas de actuación*. Los Programas Delegaciones detallaron, modificaron y propusieron nuevas áreas de actuación. Esto ocasionó en muchos casos contradicciones con el Programa General, lo que significó incongruencias entre ambos niveles de planificación.



⁶⁵ El decreto de aprobación se publicó en el DO el 8 de abril de 1997. Los Programas se publicaron en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal el 10 de abril de 1997, mientras que los planos y anexos técnicos el 31 de julio de 1997.

⁶⁶ Debido a que en total son más de 30 normas, se recomienda para su conocimiento revisar DDF (1997).

II.9.6. La planeación urbana en el Distrito Federal entre 1997 y 2000

Durante el periodo 1997-2000 la SEDUVI impulsó la elaboración de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano, los cuales tuvieron una cobertura de casi 17 mil hectáreas. De estos programas 16 de se encontraban en suelo urbano y 14 en suelo de conservación. Aún así, sólo 15 cumplieron todo el proceso legislativo para ser aprobados hasta octubre del año 2000.

Lo más importante de la experiencia fue el proceso de elaboración que se pretendió imponer con los Programas Parciales del Distrito Federal, ya que se planteó un enfoque de planeación con mayor énfasis en la participación popular e interinstitucional. Como ejemplo baste mencionar que para la elaboración de estos 31 Programas se llevaron a cabo 327 talleres de trabajo con la comunidad, así como 669 mesas de trabajo entre las diferentes instancias de Gobierno y los distintos sectores sociales y productivos, mientras que en el proceso de consulta pública hubo 211 audiencias (GDF, 2000: 34).

A pesar de este esfuerzo la participación fue relativamente baja considerando que el GDF reporta una participación de alrededor de 30 mil personas en todo el proceso (elaboración y consulta) en comparación con el casi medio millón de habitantes en las zonas de los Programas (6% del total). Esto muestra poco interés de la población por estos temas y una estrategia poco eficiente para aumentarlo.

La principal limitación en este esfuerzo fue la escasa experiencia en la materia de los profesionales que participaron. En efecto, lograr una planeación participativa y democrática requiere de habilidades y conocimientos que no son fáciles de aplicar, máxime si se considera la escasez de recursos disponibles para realizarlos. Este nuevo planteamiento es un cambio de paradigma respecto del modelo tradicional, algo complejo con las inercias existentes, ya que existe desconocimiento de la población (y aún de los profesionistas encargados) de los límites conceptuales y jurídicos de la planeación urbana, en mi caso estuve presente en diversas reuniones de consulta y talleres de trabajo, escuchando peticiones que no estaban relacionadas con el programa parcial en cuestión, las cuales muchas veces no recibían la respuesta correcta.

A pesar de estas críticas la experiencia en materia de programas parciales entre 1997 y el año 2000 significan un esfuerzo sin precedentes en la historia de la ciudad, ya que por vez primera de forma explícita se buscó llevar procesos de planeación que tomaran de forma efectiva la opinión de la población.

En este periodo también hubo importantes modificaciones en materia legal, principalmente con la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano (Gaceta del DF: 23-02-1999), la cual instauró la simplificación de los trámites para modificar los Programas de Desarrollo Urbano, así como para realizar cambios de usos del suelo, evitando que todos los casos tuvieran que pasar por la aprobación de la Asamblea Legislativa.

En materia legislativa destaca también la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (Gaceta del DF: 27-01-2000) en la que se establece que la planeación debe elaborarse por medio de tres ejes rectores (económico, social y territorial), así como una mayor participación ciudadana en los procesos de planeación.

II.9.6. La planeación urbana en el Distrito Federal entre el 2000 y principios del 2003

Con la llegada del nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés López Obrador, el enfoque de planeación urbana cambió hacia un esquema que podríamos situar entre lo sucedido en el periodo de Uruchurtu y el de mediados de los 90's. El interés en la elaboración de planes y programas se fue perdiendo para enfocarse más bien en la realización de obras específicas como el remozamiento de las calles del Centro Histórico, Paseo de La Reforma, así como el Distribuidor Vial San Antonio.

Por otro lado, la principal decisión en materia de planeación se concretó con la aparición del denominado Bando 2, aparecido al inicio del nuevo gobierno. Este ordenamiento prohíbe la construcción de conjuntos habitacionales fuera de las cuatro Delegaciones Centrales (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), lo cual si bien apoya la política de reciclamiento propuesta por el Programa General de Desarrollo Urbano versión 1996, lo hace sin considerar lo planteado por el marco de planeación contenido en los programas Delegacionales y parciales, abriendo una nueva etapa de discrecionalidad donde el fin justifica los medios.

II.9.7. Planeación urbana en el Estado de México hasta principios del 2003

Hasta finales del año 2003 están aún en proceso de aprobación dos planes de desarrollo urbano de gran relevancia para la planificación en la ZMVM: i) el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, cuya versión vigente es la de 1986; y ii) el Plan Regional Metropolitano del Valle Cuatitlán-Texcoco, el cual nunca se ha oficializado. El proceso de planeación se ha dado de forma lenta, primero en la decisión de elaborarlos,

luego en la formulación de los documentos, y en tercer lugar en la revisión y aprobación por parte del Congreso Estatal.

A pesar de esta situación, se espera que ambos planes sean congruentes con lo establecido en el POZMVM, ya que de lo contrario los últimos esfuerzos en materia de coordinación metropolitana estarían en entredicho.

Pero la falta de estos instrumentos no implica un *stand by*. Recientemente se han realizado las modificaciones legales en el Estado de México para homologar su propia legislación interna como fue el establecimiento del Código Administrativo del Estado de México (Gaceta del GEM: 13-12-2001) y sus respectivos Reglamentos, donde se dota de mayores atribuciones a los Ayuntamientos en materia de planeación urbana en congruencia con lo establecido por el artículo 115 Constitucional. Este Código dispone que para los municipios atribuciones en materia de elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano, planes de centros de población y parciales que deriven de ellos, así como participar en la elaboración de planes regionales.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda creada en el año 2003, tiene la atribución de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como los planes regionales y los parciales que deriven de ellos.

En el Código destaca la inclusión de disposiciones en caso de que dos o más centros de población ubicados en territorios de municipios distintos formen o tiendan a formar una conurbación o zona metropolitana por su continuidad física y demográfica, el Estado y los municipios correspondientes, en el ámbito de sus competencias, la planearán y regularán de manera conjunta y coordinada.

La delimitación deberá darse mediante un convenio que firme el Gobernador del Estado y los municipios respectivos. Este deberá contener, entre otros aspectos, los compromisos para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados o metropolitanos, con base en un plan regional de desarrollo urbano; así como la integración, organización y funcionamiento del órgano respectivo de coordinación metropolitana, el cual tendrá carácter permanente, siendo presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, funcionando como mecanismo de coordinación interinstitucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

El Código también apunta que para la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales, el Estado y los municipios respectivos participarán con la Federación y las entidades federativas limítrofes, en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas, así como en la suscripción de convenios en materia de desarrollo urbano, conforme a la legislación federal aplicable. Este tipo de planes y programas para zonas conurbadas y metropolitanas interestatales, pueden incluir diferentes elementos siempre que no conlleven a la renuncia o alteración de las atribuciones constitucionales del Estado y de los municipios sobre su territorio.

Por otro lado, el GEM se sigue trabajando en algunos aspectos puntuales que permitirán una mayor congruencia con el marco vigente en el Distrito Federal⁶⁷. El esfuerzo más destacado se relaciona con las acciones que permitirán en el corto plazo que todos los municipios del Estado de México cuenten con su correspondiente plan de desarrollo urbano, lo cual marcará un hito en la historia de la planeación urbana estatal.

II.9.10. Conclusiones de la historia correspondiente a la planeación local en el Valle de México

II.9.10.1. Tendencias y rasgos comunes

La historia brevemente reseñada en este capítulo nos permite entender que la situación actual en materia de planeación urbana es el resultado de un proceso muy complejo con de adelantos y retrocesos, olvidos y auges repentinos. Aún así, las tendencias nos indican que en los últimos 25 años se ha ido estableciendo un enfoque más institucional de planificación, el cual está permeado por el esquema tradicional que se basa en la racionalidad instrumental ejercida desde el Estado. No es sino hasta hace unos años que se han realizado, particularmente en el Distrito Federal con sus Programas Parciales, acciones que pueden identificarse con una variante del modelo 'defensor' de planeación, incluyendo mayor participación social, pero sin dejar de lado el carácter del planificador como el experto que conduce los procesos.

Un rasgo común a lo largo de los años es la paradoja de que aunque el marco regulatorio contemple reglas y políticas de planeación, cuando los encargados de ejecutarlas no están de acuerdo con el mismo no lo consideran. Esto implica falta de

⁶⁷ En este caso destaca la figura de Director Responsable de Obra Metropolitana, que se analiza más adelante.

respeto al estado de derecho, carencia de consensos en cómo realizar esta actividad, e indica la debilidad de las instituciones y la insuficiencia del marco regulatorio.

Otro rasgo común es que los impulsos a la planeación urbana en una época no pudieron sostenerse en el largo plazo debido a diversas razones políticas, económicas, sociales y personales, aunque estas últimas causales han sido poco estudiadas por la dificultad de obtener información al respecto, pero también debido a que los enfoques académicos dominantes desprecian este tipo de explicaciones, dando mayor peso a teorías económicas o sociales de corte funcionalista.

Para contextualizar los avances es importante considerar que la institucionalización de la planeación territorial en México sucedió desde hace poco más de 25 años, mientras que en países como Estados Unidos e Inglaterra ocurrió desde principios del siglo XX. En nuestro país existió al principio un periodo que sirvió para sentar las bases, muy centralizado en el gobierno federal a través de la SAHOP, para posteriormente ir en el sentido opuesto de manera tal que los gobiernos locales han tenido en los últimos años más atribuciones, aunque no recursos suficientes, con el problema que ahora la colaboración del gobierno Federal es muy limitada y sin interés⁹⁸.

La historia nos muestra que un estudio de la planificación debe revisar el cumplimiento de los objetivos de los planes, pero también poner atención en la faceta política de la planeación. Los planes no son sólo instrumentos técnicos (ni siquiera lo fueron en la época de Castera) generalmente han tenido también una función política, en diferentes niveles, de los cuales por lo menos podemos identificar los siguientes:

- a) *Como pronunciamiento político.* Los planes plantean aspiraciones que los mismos técnicos saben que son difíciles de cumplir, pero que significan una declaración de principios.
- b) *Como elemento de poder.* Existen casos en que los planes han servido para imponer legalmente ciertas acciones, o como un elemento de negociación.
- c) *Como elemento de legitimación.* La planificación permite contar con una herramienta técnica que legitime sus decisiones, con el argumento de apoyar el

⁹⁸ Al respecto se recomienda Azuela (1998), quien afirma que el gobierno federal ha dejado de ser la única fuente del derecho urbanístico mexicano, y que la participación de estados y municipios ha traído consigo una serie de contradicciones legales

blen común, o de respaldar la decisión 'técnicamente más adecuada'. Agullar (1986 y 1987) analiza esta perspectiva en el caso mexicano.

Debido a que el enfoque tradicional racional de planeación ha sido el dominante, es válida la crítica a la planeación urbano - territorial por no considerar suficientemente aspectos económicos y sociales (Agullar, 1986, 1987, 1991; Graizbord, 1989; Garza, 1989, 1998; entre otros). Esto ha tratado de superarse en los últimos años con el PGDUDF-96, donde se da mayor énfasis en las relaciones entre espacio construido y economía. Estos esfuerzos deberían profundizarse para lograr planteamientos menos voluntaristas sobre el desarrollo urbano de la Ciudad.

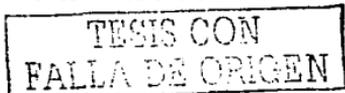
La planificación, con todos sus errores, carencia de herramientas teóricas y técnicas, insuficiencia de recursos y falta de apoyo político, ha logrado cambiar las reglas del juego en la conformación del espacio (Duhau, 1988), se ha tenido una cada vez mayor y mejor participación social, un carácter más institucional, capacitación de recursos humanos en los distintos niveles. En otras palabras, la historia se sigue escribiendo, y los planificadores deben aprender de los errores del pasado y conocer las herramientas que hagan más exitosa su profesión en un futuro. Esto matiza el lugar común respecto al fracaso de la planificación urbana, percepción que deviene de las desmesuradas expectativas que llevaron a la sobrevaloración de las posibilidades de esta actividad, así como a la posterior desilusión.

La historia muestra que la planificación urbana debe luchar por lograr mayor legitimidad, y eso sólo podrá ser posible con un enfoque distinto al tradicional dominante hasta la fecha, así como con mayores instrumentos que permitan hacer operativo lo que se plantea en los planes. No menos importante es lograr que la sociedad en general, y los planificadores en particular, posean perspectivas más objetivas de los posibles alcances de su labor.

II.9.10.2. El cambio de conceptos

Aunque en el caso del Valle de México sigue dominando el modelo tradicional de planeación basada en la racionalidad instrumental y determinista espacial, es necesario puntualizar que se han tenido avances importantes en:

- a) Mayor conciencia sobre la necesidad de realizar una planeación urbana que considere los aspectos metropolitanos y no se circunscriba a la escala local.



- b) Un creciente interés en que las acciones que se propongan tengan una suficiente fundamentación jurídica, y una delimitación de responsabilidades que evite la duplicación y la confusión. El marco jurídico, aunque perfectible, otorga ahora mayor certidumbre legal.
- c) El cambio de una visión fundamentalmente físico - espacialista hacia una mayor consideración de aspectos sociales, ambientales y económicos, lo que incluye de manera relevante la necesidad de contar con la participación de la población en la planeación urbana, moviendo el énfasis en esquemas tecnocráticos a más democráticos.
- d) Una mayor participación y responsabilidad de los gobiernos locales en materia de planificación urbana, dejando las primeras etapas en las que el gobierno federal pretendía imponer la planificación de forma vertical.

II.9.10.3. Reflexiones finales respecto a la historia de la planificación urbana local

Los esfuerzos en materia de planeación urbana moderna en el Distrito Federal y el Estado de México se han dado generalmente de forma aislada, con productos escasamente integrados. Es por ello que la forma en que se organiza la administración pública vigente y se elaboran los planes y programas de desarrollo urbano en ambas entidades por lo general son muy diferentes. A pesar de ello, existe la ventaja de que las propuestas no son del todo disimiles.

La metropolización no se previó, y cuando se dio los gobiernos locales tomaron sus decisiones sin considerar suficientemente la fragmentación administrativa que se estaba gestando. Ahora, estas historias separadas han generado dos universos de normatividad que no son homogéneos y que se requieren articular para disminuir la descoordinación administrativa de la metrópolis.

En las primeras paginas de este trabajo se apuntó que del análisis de la historia es difícil prever lo que podrá suceder en los próximos años, ya que el futuro se compone de tendencias e incertidumbre. Como ejemplo tenemos que la institucionalización ha dado paso a múltiples organismos y ordenamientos, repitiéndose los mismos enfoques sectoriales. La emisión periódica de Leyes Orgánicas y de diversas regulaciones urbanísticas en el Distrito Federal y el Estado "pone de manifiesto la

complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa...que creció de manera desmesurada hasta volverse difícilmente gobernable" (Flores, sin fecha: 35).

El objetivo no radica necesariamente en homologar las normas y los planes en la zona metropolitana, sino hacerlos más congruentes entre sí. Es necesario disminuir las contradicciones entre las propuestas y para ello se requieren soluciones que superen la visión local, los cuales reflejen efectivamente una adecuada coordinación, acciones concurrentes y una mayor eficiencia en la aplicación de recursos.

Sobre los mecanismos de coordinación en materia de planeación urbana versará el siguiente capítulo, para explicar con mayor detalle los esfuerzos que se han dado en este siglo para aumentar la congruencia en la administración pública fragmentada en el Valle de México.

CAPÍTULO III. ACCIONES DE ÍNDOLE METROPOLITANA Y REGIONAL EN EL VALLE DE MÉXICO

III.1. LA DIMENSIÓN METROPOLITANA EN LA PLANEACIÓN URBANA

La reseña presentada en el capítulo anterior respecto a las acciones de carácter local en materia de planeación urbano - territorial, se complementa en este capítulo con las experiencias de índole metropolitana y regional. Hasta ahora lo local ha tenido como principal interés solucionar problemas al interior de la demarcación administrativa, y no más allá de sus límites.

En la planificación territorial de la ZMVM el Gobierno Federal ha jugado un papel decisivo y aunque en el capítulo anterior se apuntaron ya algunas de sus acciones, en este apartado se evidencia más claramente el rol que ha jugado este orden de gobierno desde el inicio de la institucionalización de la planificación urbana en 1976.

Para tener un 'mapeo'⁶⁹ más completo es necesario estudiar también los diversos intentos de arreglos metropolitanos⁷⁰, que son la forma en que las instituciones de carácter local y federal enfrentan la coordinación gubernamental con un marco de referencia más amplio que el de sus jurisdicciones administrativas.

Los esfuerzos en materia de planeación y coordinación metropolitana pueden calificarse como adjetivos y no sustantivos para la planificación urbana del Valle de México. Esto ha impactado negativamente en una mayor fragmentación administrativa, que se suma a la fragmentación físico-económico-social de la metrópolis.

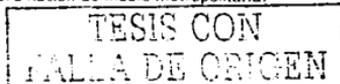
III.2. LA COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL ANTES DE LA METROPOLIZACIÓN DEL VALLE DE MÉXICO

III.2.1. Definición de zona metropolitana

Una *zona metropolitana* puede definirse de forma general como "la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a

⁶⁹ La palabra se entiende en los términos que la usa Krugman (1997), quien se refiere a la forma en que se hace cualquier investigación intelectual. Se trata de ir buscando las partes que nos ayudan a explicar la realidad, es decir hacemos mapas que la interpretan y tratan de aprehenderla.

⁷⁰ El concepto de 'arreglo metropolitano' es utilizado por Paiva (1999), y se retoma ya que permite englobar las distintas formas en que se han llevado a cabo las acciones de coordinación de índole metropolitana.



actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa" (Unikel, 1976: 118). La zona metropolitana es el espacio administrativo que envuelve al área urbana metropolitana, coincidiendo con los límites político-administrativos que la regulan.

Lo metropolitano es resultado del crecimiento y mayor complejidad de las relaciones entre la ciudad original (ciudad central), y su entorno de asentamientos. Es por ello que hasta antes del siglo XX no es posible hablar de una metrópolis en el Valle de México, ya que los traslados desde los asentamientos circundantes hacia la ciudad central se daban ocasionalmente con la finalidad de conseguir materias primas u otros productos especializados. Es decir, los desplazamientos cotidianos tipo *commuters* eran un fenómeno prácticamente inexistente, lo cual se explica por dos razones: i) las actividades económicas en los poblados alrededor de la ciudad central giraban en torno al sector primario (agricultura, extracción de metales, ganadería), y por ello la gente vivía generalmente en el mismo poblado donde trabajaba; y ii) el transporte y la infraestructura de comunicaciones no se había desarrollado lo suficiente para permitir este tipo de desplazamientos. Esta situación otorgaba un alto grado de autonomía a los asentamientos, independientemente de las relaciones comerciales que evidentemente se efectuaban.

En otras palabras, la ciudad metrópolis es cualitativamente diferente a la ciudad industrial (Delgado, 1998; Gilbert y Gugler, 1981; Gottmann, 1961, 1995). En efecto, no se trata sólo de una ciudad más grande, sino de relaciones funcionales más complejas. Este cambio cualitativo requiere de herramientas y enfoques distintos de los otorgados por la planeación tradicional. Baste mencionar como ejemplo que en un principio era relativamente simple determinar los límites de la ciudad ya que muchas veces había murallas que la delimitaban, y aun en las primeras épocas posteriores a la revolución industrial podía separarse lo urbano de lo rural, pero en la actualidad se requieren modelos y cálculos más complejos.

A partir de la metropolización, la ciudad se convirtió en un fenómeno que no sólo incluye al *continuum* urbano, es decir a la conurbación física que se detecta a partir de la densidad de construcciones, sino las relaciones funcionales de asentamientos 'externos' con la 'ciudad central', así como áreas sin usos urbanos. Los límites se van haciendo más difusos y por tanto el fenómeno más difícil de medir y entender.

III.2.2. Área urbana y zona metropolitana

La distinción de los conceptos de área urbana y zona metropolitana es muy útil para comprender el fenómeno. El *área urbana* hace referencia a la ciudad misma, es decir, es el área construida o habitada, y cuyos usos del suelo son de naturaleza no agrícola. Los criterios para la definición de *áreas urbanas* (en este caso de carácter metropolitano) delimitan la ciudad como fenómeno físico, es por ello que pueden estar relacionados con la estructura económica, las características espaciales, aspectos culturales, densidad y cantidad de población, flujos diversos y otros elementos relevantes según el contexto. Esto ocasiona que los parámetros y herramientas utilizadas determinarán necesariamente los resultados del tamaño de la misma⁷¹, lo cual es más evidente en las zonas en transición rural-urbanas dispersas contiguas a las grandes urbes.

Por otro lado, la *zona metropolitana* es el espacio administrativo que envuelve al área urbana metropolitana, donde los límites político-administrativos completos posibilitan su delimitación. Esto significa que una zona metropolitana siempre será más grande que su área metropolitana, siendo una especie de 'envolvente administrativa del área urbana'.

La utilidad del área urbana o de la zona metropolitana está en relación con los fines para los cuales se requiera. La zona metropolitana responde a los criterios de delimitación para la administración y planificación de la ciudad, mientras que el de área urbana es importante para el conocimiento de los límites 'reales' de la misma.

El fenómeno metropolitano puede, teóricamente "presentarse en cualquier tamaño de ciudad, siempre y cuando esta genere suficiente actividad económica como para integrar social y económicamente sus áreas circundantes" (Unikel, op. cit: 124). No existe un 'tamaño mínimo' para que una ciudad pueda considerarse como metropolitana, por lo que la condicionante principal es "la importancia de la ciudad, de modo tal que sus funciones generen economías de escala y externas para satisfacer las necesidades locales y de una determinada periferia vecina" (Ibid: 125).

⁷¹ De acuerdo a información oficial (PGDUF, 1996: 95), el área urbana de la Delegación de Xochimilco, Distrito Federal de México, disminuyó de 4472 HA en 1980 a 2503 HA en 1990, más la realidad es que los criterios para determinar lo que era área urbana fueron distintos para ambos periodos.

III.2.3. Zonas metropolitanas y gobernabilidad

Las zonas metropolitanas son un fenómeno relativamente reciente que expresa el desarrollo tecnológico y de las fuerzas productivas, son en general áreas urbanas que involucran territorios conformados por diversas unidades político - administrativas. Pero como apuntamos anteriormente, dentro de las zonas metropolitanas no existen únicamente áreas urbanas, sino que conviven también espacios no urbanos con usos agrícolas, forestales, pecuarios y otros, debido a que los límites administrativos no consideran por lo general la diferenciación entre las áreas urbanas y rurales.

Sobre el proceso de aparición de la metrópolis, los diversos criterios para delimitarla, así como sus principales características, se han escrito valiosos trabajos en nuestro país (Delgado, 1988, 1998; Garza, 1987, 1998; Gottmann, 1961, 1995; Negrete, 1995; Unikel, 1976; entre otros), razón por lo cual este trabajo no se extenderá sobre el punto. Lamentablemente este interés no ha estado presente en los estudios para comprender los mecanismos de gobierno que se han establecido para responder a la estructuración metropolitana. La bibliografía, si bien con ejemplos relevantes (ver los libros y artículos citados en esta tesis), ha sido exigua y tenemos pocos casos en los que se analiza el tema para la Zona Metropolitana del Valle de México. En esto coincide Ward:

"Cualquiera que sea el enfoque que se use para analizar las mega-ciudades, se ha dado una insuficiente consideración a las estructuras políticas - administrativas a través de las cuales estas ciudades son gobernadas o administradas" (Ward, 1996: 54).

III.2.4. Los primeros límites entre el Distrito Federal y el Estado de México

El proceso de crecimiento y reestructuración del fenómeno urbano fue dando lugar a diversas formas de gobernar la ciudad. Como escribió Gottman (1995) en un artículo póstumo: en un principio el criterio fue que las nuevas áreas de crecimiento se anexaran a la ciudad principal, o se buscaba una delimitación que incluyera al asentamiento humano completo, pero con el paso del tiempo esto fue siendo más difícil, lo cual dio lugar a los arreglos metropolitanos, formas de gobierno 'especiales' que pudieran permitir abordar la realidad de una ciudad en contextos amplios y no restringidos.

Un ejemplo claro de este proceso fue la primera delimitación del Distrito Federal en 1824 después de la Guerra de Independencia (ver capítulo II), cuando se le determinó un territorio de 2 leguas (8,800 metros) con centro en la plaza mayor. Esta delimitación

tenía la intención de incluir totalmente a la ciudad capital, lo que permitiría gobernarla como una sola unidad, lo que se posibilitó por las relaciones de poder prevaletentes para evitar una fragmentación político - administrativa.

Durante 1898 que pactaron los primeros convenios de límites entre el Estado de México, Morelos y el Distrito Federal, que denotaban pugnas por territorios con diversas riquezas, así como la necesidad de un esquema de gobierno más claro, que ubicara administrativa y políticamente a los diversos poblados y villas que se encontraban en los intersticios de estos estados. Poco tiempo después, como parte de esta reestructuración, en 1899 se divide al Distrito Federal en la municipalidad de México, además de seis distritos que contenían a dos o más municipalidades⁷². Esto significa que dentro del proceso modernizador Porfirista la delimitación administrativa toma una mayor importancia debido a que se requería construir un Estado cada vez más sólido, lo cual implicaba dar salida institucional a los diversos conflictos políticos territoriales que habían nacido desde el establecimiento de la República.

Lo anterior significa que a la reestructuración administrativa subyace una reestructuración más importante y definitiva: la de las relaciones de poder. Los esquemas de dominación caciquil en regiones o poblados deberían responder a una nueva lógica, que estaba impregnada del movimiento moderno vigente en Europa y Estados Unidos, donde la institucionalización ganaba un lugar cada vez más importante.

Dentro de este proceso, uno de los primeros intentos institucionales del nuevo Estado Mexicano en materia de coordinación entre administraciones territoriales diferentes de una misma entidad federativa fue el artículo 42 de la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales* (DO: 13-04-1917) que planteaba que las obras públicas que tuvieran algún beneficio para dos o más municipalidades deberían ejecutarse por los ayuntamientos involucrados.

La disposición mencionada respondía también al crecimiento de la Ciudad, que provocaba la aparición de fenómenos nuevos, como era la conurbación de asentamientos. Hasta ese momento cada poblado se había desarrollado con cierta autonomía funcional, pero esta situación cambiaba. La estrategia dirigida a solucionar problemas de coordinación intermunicipales dentro del mismo territorio del Distrito

⁷² Esto se da a través de los Decretos del 28 de julio y 14 de diciembre de 1899.

Federal cambió cuando se suprimieron las municipalidades y se estructuró un gobierno central (el Departamento del Distrito Federal) en torno del cual se integraron las diferentes unidades administrativas. La desaparición de las municipalidades en el Distrito Federal durante 1928 no se limitaba a la coerción. En cierto modo la integración de territorios era la forma más lógica de abordar el gobierno de una ciudad cada vez más grande y al mismo tiempo capital del país. Lo anterior se denota con la lectura de los principales argumentos expuestos para estas modificaciones por el Presidente Obregón en su proyecto de Ley publicado en el DO:

"Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen y a veces se confunden. En consecuencia [...] lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público." (DO 16-03-1928).

En otras palabras se reconocía la existencia de una sola ciudad. Como apuntamos arriba, esta decisión no fue inédita, anexas los diversos asentamientos y gobernarlos como una ciudad era el método utilizado en casos similares alrededor del mundo (Sharpe, 1995a). La creación de un estado de excepción no fue un mecanismo *sui generis* y exclusivo de nuestro país⁷³, sino que respondía a la necesidad del poder de hacer gobernable la realidad cada vez más compleja impuesta por el desarrollo de las ciudades. El control efectuado de esta forma fue relativamente exitoso en su momento, pero evidentemente no podría esperarse que fuera la *decisión definitiva* para lograr el gobierno de la Ciudad *per secula seculorum*.

En el capítulo anterior se evidencia que el desarrollo de regulaciones urbanas de carácter local en el Estado de México y el Distrito Federal se dio de forma separada desde 1933, año en que se presentó la *Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California* (DO: 17-01-1933), que se apoyaba en la *Ley General de Planeación de la República* (DO: 12-07-1930). El proceso de metropolización

⁷³ Sharpe (1995b), nos resena como la estructura antidemocrática de Londres permaneció desde su fundación en la época medieval, y que es hasta la fecha una ciudad con un gobierno diferente al del resto de las ciudades inglesas con un gran control del gobierno nacional.

aún era incipiente, y por tanto no se consideraba como un problema para la gobernabilidad de la Ciudad, que aún estaba contenida en el Distrito Federal.

Cuando años después existió conciencia del fenómeno de metropolización se dieron dos respuestas en el corto plazo para enfrentarlo: i) la publicación del primer *Reglamento para el Fraccionamiento de Terrenos del Distrito Federal* (DO: 31-12-1941), en un intento para que éstas se dieran con las condiciones mínimas de servicios; y ii) la promulgación de la primera *Ley de Planificación* en el Estado de México en 1942, que estableció disposiciones para regular el fraccionamiento de terrenos en esa entidad.

La toma de decisiones aislada y escasamente coordinada fue resultado de procesos institucionales similares a los que se dieron en otras partes del mundo, baste recordar que no es sino hasta mediados de los 70's que las experiencias de gobiernos metropolitanos comienzan a darse en los países desarrollados⁷⁴, y que antes de ello sólo existían acuerdos poco institucionalizados.

III.3. LA COMISIÓN DE CONURBACIÓN DEL CENTRO DEL PAÍS

La primera institución que tuvo funciones de planificación y coordinación en el conjunto de la Zona Metropolitana del Valle de México fue la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP)⁷⁵, que se estableció en el decreto que creó la Zona Conurbada del Centro del País (DO: 06-10-1976). Los límites de la Zona Conurbada estaban comprendidos por "las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms. cada una, cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal"⁷⁶. Esto recuerda la delimitación del Distrito Federal en el siglo XVIII.

La CCCP fue una de las instituciones creadas dentro de marco favorable a la planeación urbana a escala nacional, impulsado con la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de instituciones como SAHOP y la Secretaría de Programación y

⁷⁴ Un excelente análisis de las políticas metropolitanas en los países desarrollados se presenta en Sharpe (1995a).

⁷⁵ Antes de la CCCP existió una comisión informal dependiente de la Secretaría de la Presidencia, así como acciones informales de coordinación entre la Dirección General de Planificación del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México, representado por la Coordinación de Obras Públicas y el Instituto AURIS (Flores, sin fecha).

⁷⁶ Esta delimitación sufrió modificaciones el 16 de junio de 1977 y el 2 de noviembre de 1988.

Presupuesto. Al contrario de lo que podría pensarse, no dependía de estas instituciones, sino de la Secretaría de la Presidencia.

En este contexto es importante mencionar que el primer *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* elaborado por la SAHOP⁷⁷ (DO: 19-05-1978) contenía disposiciones concretas para la ZMVM, orientadas fundamentalmente a desconcentrar el crecimiento industrial abriendo otras alternativas de localización, con políticas de consolidación, ordenamiento y regulación de las cuales debería estar encargada la Comisión de Conurbación. Este Plan, bastante ambicioso, pretendía revertir el proceso de crecimiento de la ZMVM; baste mencionar que sus provisiones programáticas de 20 millones de habitantes para el año 2000 fueron más cercanas que el escenario tendencial de 30 millones.

Las bases jurídicas para crear la Comisión de Conurbación del Centro del País están en el artículo 115 de la Constitución, que en su fracción VI plantea:

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

Esta Comisión, si bien legalmente sigue siendo vigente, tuvo una duración efectiva de dos sexenios: i) de 1976 a 1982; y ii) de 1983 a 1988. Ambos periodos representan dos épocas diferentes cuyas características explicamos a continuación.

III.3.1. Etapa de auge: 1976-1982.

Las facultades que fueron otorgadas a la CCCP eran, entre otras: i) proponer programas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo urbano y rural; ii) promover la ejecución coordinada de obras que realizaran los tres órdenes de gobierno; iii) fomentar la participación popular en la elaboración y ejecución de programas; iv) elaborar proyectos de inversión; y v) gestionar la compatibilidad de los planes y programas locales con los de la zona conurbada (Álvarez, sin fecha).

Estas disposiciones deberían establecerse en un plan que permitiera promover acciones entre los tres ámbitos de gobierno, es decir, en el papel a la Comisión le correspondería

⁷⁷ Aprobado el 12 de mayo de 1978.

incidir en las políticas de los gobiernos Federal y locales (entidades federativas, y en su caso, municipios o delegaciones).

La Comisión estaba conformada por el Jefe del Departamento y los delegados del Distrito Federal, los gobernadores de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, así como presidentes municipales de los 130 municipios de la conurbación.

El principal producto elaborado en esta primera etapa fue el *Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País* (DO: 02-12-1982), que se publicó seis años después de la declaratoria de "zona conurbada". Esto lo convirtió en el primer plan oficializado con enfoque regional y metropolitano para la zona centro del país, hecho significativo si consideramos que sucedió sólo unos años después de la promulgación del primer *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (1976), pero al mismo tiempo fue paradójico que se publicara antes que el primer *Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Estado de México* (1986).

En términos teóricos es positivo que el Plan rebasara el enfoque de 'conurbación' señalado en la Constitución y la Ley General de Asentamientos Humanos considerando en la práctica a la zona metropolitana y su región. A pesar de esta intención la posibilidad teórica de un instrumento rector amplio se percibió por los gobiernos estatales en una intromisión a sus derechos en materia de llevar la planeación urbana, y por ello no fue bien recibido en múltiples círculos políticos y de poder regional y local, particularmente del Estado de México, ya que el control federal de la Comisión y el papel del Jefe del Departamento del Distrito Federal, no era visto con buenos ojos, lo que a la postre ocasionó la falta de compromiso para su cumplimiento.

El *Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País* contenía propuestas que se dirigían como el resto de los instrumentos de planificación de la época, a disminuir el ritmo de crecimiento en la ZMVM, aunque también proponía importantes inversiones de infraestructura en la región. La mayoría de estas propuestas no se concretaron por varias razones, entre las que podemos mencionar:

- i) *Limitaciones y ambigüedades básicas de origen jurídico.* Según el decreto de creación de la Comisión, el Plan debería ser de observancia obligatoria para el sector público (CCCP, 1985), pero al mismo tiempo sin menoscabo de la autonomía de los estados participantes. Esta limitación, resultado del pacto federal que sustenta el gobierno de nuestro país, se sumó a la ambigüedad de las

leyes que por un lado otorgan facultades a los gobiernos locales para planear y dirigir su desarrollo urbano y por otro dan atribuciones a las comisiones para llevar a cabo la planeación de las conurbaciones.

- ii) *Enfoque impositivo.* En los 70's el interés por planificar la conurbación era fundamentalmente del Gobierno Federal. Los gobiernos locales consideraban a la Comisión como una intromisión en sus facultades y autonomía, un organismo impuesto desde 'afuera' que los desdénaba y ponía en peligro las relaciones de poder a escala estatal, regional y municipal. Hubo problemas similares con los diversos sectores del Gobierno Federal, que generalmente no atendieron las recomendaciones de la CCCP. Esto provocó un escaso apoyo político para esta nueva institución, principalmente por que su aparición en la arena político-administrativa podría trastocar la estructura de poder vigente y distorsionar la relaciones tradicionales.
- iii) *Enfoque de instrumentación.* El Plan proponía normas e inversiones cuya instrumentación escapaba al ámbito de competencia de la propia Comisión, que por otro lado carecía de los recursos que le permitieran invertir y lograr un carácter ejecutivo efectivo. Esto dio como resultado un gran listado de 'buenos deseos', sin los instrumentos que garantizaran su ejecución. Era difícil que las diversas instituciones en diversos niveles y sectores aplicaran sus recursos con base en los criterios establecidos por la CCCP.
- iv) *Escasa la conciencia sobre los problemas de índole metropolitana.* Hasta la fecha los asuntos metropolitanos se conciben como algo irrelevante por la población en general y los diferentes funcionarios.

Todos los puntos anteriores, vistos en conjunto, permiten explicar por qué la Comisión no logró impulsar sus políticas. Existían problemas por su propia estructura (esfera legal), su forma de relacionarse políticamente con los diversos actores gubernamentales (esfera política), y su escasez de recursos e instrumentos (esfera técnica).

En efecto, aunque el Plan fue legalmente aprobado, la nueva figura de Comisión de Conurbación no tuvo una inserción exitosa dentro de la administración pública. Aún así, es innegable que su sola aparición puso de relieve la necesidad de enfoques más amplios para abordar los problemas de la ZMVM. Uno de los resultados de esta etapa fue la aprobación del Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de

México, formulado por la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (DO: 7-12-1979).

Los problemas de la CCCP reflejan un fenómeno común en las experiencias de planeación y coordinación metropolitana en otras partes del mundo⁷⁸.

III.3.2. Etapa de declinación: 1982-1988

La Comisión de Conurbación continuó con sus trabajos en el sexenio de Miguel de la Madrid, aunque en este caso bajo otro enfoque y aún con menor poder político. En la segunda etapa la CCCP contaba con un Secretario Técnico, Coordinador General de Planificación, Coordinador General de Estudios y Proyectos, y un Jefe de la Unidad de Servicios Generales y Administrativos.

La capacidad ejecutiva de la CCCP para la toma de decisiones disminuyó, debido principalmente a un aumento en el número de miembros, entre los que se incluían las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Salud; y organismos como Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad. Debido a la cantidad que debían participar más de 100 miembros, nunca pudieron reunirse en pleno.

Esta segunda etapa demostró que la figura de comisión, si bien flexible y respetuosa de las respectivas atribuciones, no era efectiva ya que sus funciones se limitaban a la coordinación y no contaba con recursos para realizar obras o acciones. En efecto, la Comisión seguía sin ejercer un presupuesto propio para financiar acciones, pero paradójicamente tenía propuestas cada vez más ambiciosas que requerían en muchos casos del endeudamiento para hacerse realidad. La cantidad que contemplada para llevar a cabo las propuestas de la CCCP era de aproximadamente \$15 mil millones de dólares en 1988, lo que significaba en esos momentos el 18.7% del monto total de la deuda externa mexicana de \$81 mil millones de dólares, a un tipo de cambio de \$2,945 pesos por dólar. A ello debemos sumar que la mitad de los 15 mil millones de dólares requeridos deberían venir de empréstitos internacionales.

⁷⁸ Para revisar ejemplos en la materia se recomienda Sharpe (1993, 1995a, 1995b), Stephens & Wikstrom (2000), Soudreau (2000), Church et al (1997), Angotti (1993), McCarney (1996), Togo (1995), Feldman (1995), Hendriks & Tooren (1995), Newman & Thornley (1996), Neuman (1997), Ward (1996), entre otros.

A pesar de los problemas de la Comisión, durante 1985 se presentó la actualización del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País de 1982, a través del Programa de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro del País (POTZMCM-RCP)⁷⁹, donde se aumentaba el ámbito de acción de la CCCP a seis estados (Hidalgo, Morelos, Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Estado de México) más el Distrito Federal, pasando a un planteamiento regional mucho más amplio.

Las propuestas del POTZMCM-RCP se orientaban hacia los siguientes aspectos: i) fomentar la desconcentración de la metrópoli y la disminución de su proceso de crecimiento; ii) fortalecer las ciudades medias de la Región Centro y otras regiones del país; iii) invertir en infraestructura, industria, vivienda, equipamiento urbano; iv) implantar mecanismos de coordinación entre las entidades de la Región Centro; v) simplificar los procesos administrativos; vi) reducir subsidios a los servicios en el Distrito Federal; y vii) reubicar empresas en la periferia de la ZMVM.

A través de este Programa la Comisión proponía realizar grandes obras y acciones en materia de: población, vivienda, equipamiento urbano, agua, energéticos, vialidad y transporte, patrimonio cultural y natural, usos del suelo, ecología y contaminación, legislación urbana, aspectos administrativos y desarrollo económico, incluyendo modificaciones a la legislación vigente para superar las limitaciones que impedían la concreción de las propuestas.

En este nuevo periodo, la CCCP ya no dependía de la Secretaría de la Presidencia, sino de la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuyo titular fungía como presidente de la Comisión.

Es difícil entender por qué en lugar de que la CCCP se concentrara en los aspectos más estratégicos, aumentara su territorio de acción. Las respuestas son sólo conjeturas, pero podrían relacionarse con lo siguiente: i) se pensaba que el fracaso anterior era un problema de escala y que una vez que el fenómeno se abordara de forma integral, los resultados serían favorables; ii) se tenía la idea de que el apoyo político, cada vez más escaso en el gobierno Federal, podría ganarse en los gobiernos locales haciéndolos conscientes de la necesidad del enfoque regional; y iii) a pesar del poco apoyo político,

⁷⁹ El cambio de denominación de 'plan' a 'programa' fue resultado de las recientes modificaciones constitucionales y a la promulgación de la *Ley de Planeación* en 1983.

las autoridades de la Comisión consideraban que la desaparición operativa de esta institución era una posibilidad remota.

En 1982 se presentó la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que básicamente se apoyaba en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, el cual privilegiaba la política de disminuir el crecimiento de la ZMVM, destacando el desaliento a actividades industriales y el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

En el mismo sexenio, como parte del recientemente creado Sistema Nacional de Planeación Democrática se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (DO: 25-09-1984), que planteó nuevamente evitar el "crecimiento excesivo de las zonas metropolitanas", así como el fortalecimiento a las ciudades medias, principalmente en razón de los altos costos por la ineficiencia en la dotación de servicios.

Debido a la aparición de múltiples planes y programas desde diversos frentes, la Comisión de Conurbación era percibida de forma creciente por diversos círculos gubernamentales como una estructura con funciones no prioritarias y duplicadas. Esta percepción se reforzó luego que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) elaboró el *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro*⁶⁰ (PD-ZMCM-RC), que contenía planteamientos similares a los planes de la CCCP. El objetivo principal del PD-ZMCM-RC era reordenar el crecimiento de la Zona Metropolitana⁶¹ mediante la acción conjunta del gobierno Federal y de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, así como por medio del fortalecimiento de las ciudades medias de la Región Centro. Para su instrumentación se creó un Comité Técnico que no se consolidó en razón de las trabas legales y de coordinación existentes (Ziccardi y Navarro, 1995), así como por la costumbre de los periodos sexenales.

El principal objetivo político no declarado abiertamente por la SPP con la elaboración del PD-ZMCM-RC era demostrar que no se requería de la CCCP para establecer políticas y proyectos para la Zona Metropolitana, y por lo tanto no estaba justificada la aplicación de recursos en esta figura de coordinación, máxime si lo hecho hasta el momento no

⁶⁰ Presentado el 27 de octubre de 1983.

⁶¹ Considerando 16 delegaciones del DF, 53 municipios del Estado de México y 1 de Hidalgo.

había logrado avances concretos significativos. En este sentido, el PD-ZMCM-RC puede considerarse como una jugada política que se insertaba en la estrategia de disminución del tamaño del Estado entre 1982 y 1988. Como resultado de esto, poco antes del término del sexenio se suprimió el carácter de organismo descentralizado de la CCCP, perdiendo su patrimonio propio y su secretariado, con lo cual sus funciones fueron tomadas directamente por la SEDUE (DO: 02-11-1988). Esto significa que la Comisión desapareció sólo en términos administrativos ya que aunque no existe su secretariado técnico, jurídicamente es una figura vigente ya que las leyes que la fundamentan (Constitución y Ley General de Asentamientos Humanos) no han sido modificadas.

III.3.3. Conclusiones sobre la CCCP.

A pesar de los inconvenientes mencionados, los trabajos de la CCCP deben ser un hito en la historia de la planeación metropolitana y regional del país, y en particular de la Zona Metropolitana del Valle de México. Por vez primera se abordaron de forma más integral y amplia los problemas de la metrópolis y hubo propuestas concretas.

El principio de autonomía de los estados, resultado del esquema federal que adoptó el país desde su independencia, fue uno de los argumentos más utilizados para no respetar los esfuerzos de la CCCP. La acción de la Comisión implicaba un acuerdo y concurrencia entre entidades soberanas que nunca se logró (Ziccardi y Navarro, 1995; Eibenschutz, 1993). Esta postura aun es vigente, y debe considerarse tanto para explicar el fenómeno, como para proponer esquemas de coordinación, ya que nuestro modelo federal presenta condiciones muy diferentes a las de un gobierno de tipo unitario.

La percepción de la duplicidad de la Comisión, si bien era utilizada como arma política por la SPP, se basaba en hechos reales: existían por lo menos 2 instituciones federales que habían elaborado planes para la Zona Metropolitana (SPP y SAHOP), dos comisiones vigentes (CCCP y la comisión para instrumentar el programa de la SPP): un plan para el territorio del Distrito Federal y otro para el Estado de México, elaborados por los gobiernos locales correspondientes; además del plan de la CCCP. Es decir, 5 planes que tenían de alguna forma relación con la Zona Metropolitana, con la diferencia de que los elaborados por la CCCP no contaban con recursos propios para instrumentarse.

Existía la idea tradicional de que los planificadores 'expertos' de la Comisión propondrían soluciones 'técnicamente adecuadas' a las que deberían ceñirse los demás sectores y niveles de gobierno; pero éstos tenían sus propias lógicas y prioridades.

La Comisión realizó una autoevaluación de sus actividades en su Reporte Final, llegando a la conclusión de la necesidad de crear un organismo rector para la Zona Metropolitana, el cual integrara las autoridades de los 3 niveles de gobierno participantes, con la función de acordar las principales políticas de desarrollo, ordenamiento territorial, de infraestructura, equipamiento y servicios (Ziccardi y Navarro, 1995).

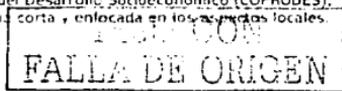
III.4. LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

En 1983 apareció el primer mecanismo de índole local en la ZMM con funciones de índole metropolitana. Se trata de los Comités de Planeación para el Desarrollo⁸² (COPLADE), tanto el del Distrito Federal (DO: 27-11-1983), como el del Estado de México, los cuales aunque han perdido atribuciones subsisten. En el caso del Distrito Federal, el COPLADE cuenta desde su constitución con la *Comisión Regional Metropolitana* y la *Comisión de Estados Circunvecinos*. Las comisiones del COPLADE con carácter metropolitano en el Distrito Federal están presididas por el Secretario General de Coordinación Metropolitana del GDF y en ellas participan miembros de los Estado de México, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala (Ziccardi y Navarro, 1995).

Los COPLADE del Estado de México y del Distrito Federal tienen la capacidad de *sugerir* programas y *concertar* acciones con los gobiernos circunvecinos, así como promover la coordinación con los Comités de otros estados y municipios. Es decir, labores que no causan obligación por lo que no se han traducido hasta la fecha en acciones con mayor impacto, tanto en el ámbito local, como regional (Alvarez, sin fecha; Ziccardi, 1998).

Aunque parecería que el trabajo asignado a la Comisión Regional Metropolitana del COPLADE se ha venido traslapando con el que cumplía en un momento el Consejo del Área Metropolitana (ver más adelante) y la vigente Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, aunque en términos estrictos no es así ya que la responsabilidad más relevante de los COPLADE es realizar el Programa Operativo Anual (POA) de las entidades federativas. Así como otras funciones presupuestales de inversión, gasto y financiamiento, necesarias para instrumentar los diferentes programas de las entidades federativas. En otras palabras, aunque los COPLADES legalmente tienen atribuciones

⁸² El antecedente de estos Comités fueron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), decretados el 11 de marzo de 1977, los cuales tuvieron una historia corta y enfocada en los asuntos locales.



para *sugerir* políticas concretas de desarrollo, en realidad dependen de otras instancias para proponer acciones, incluidas las de impacto metropolitano, y por lo tanto sus funciones se limitan a comunicar las solicitudes de inversión de los gobiernos locales al Gobierno Federal. Esto convierte a los COPLADE es un mecanismo de apoyo, más no el encargado de la planificación integral. Es importante destacar este aspecto ya que de cualquier forma un mejor funcionamiento de los COPLADE será resultado de una mayor coordinación de las instituciones encargadas de las actividades sustantivas, de la planificación y gestión de las acciones.

III.5. EL CONSEJO DEL ÁREA METROPOLITANA

Si bien la CCCP era una institución impulsada por el Gobierno Federal y no un interés prioritario para la mayor parte de los gobiernos locales, sirvió como un elemento generador de conciencia que fue primordial para la creación del Consejo del Área Metropolitana (CAM)⁵³. Este Consejo tenía como función substancial coordinar acciones de impacto metropolitano y estaba integrado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México.

El CAM se creó como un espacio que garantizara la discusión de los problemas metropolitanos, pero dentro de un esquema menos impositivo, donde los diversos actores tuvieran una participación más efectiva y equilibrada. El principal precedente de este arreglo metropolitano fue el convenio acordado entre el DDF y el GEM para coordinar acciones en el marco de la versión final del *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro* elaborado por la SPP.

En el DDF se creó la *Secretaría General de Coordinación Metropolitana* que fungiría como coordinadora general del CAM, aunque "dada su naturaleza jurídica, su estructura orgánica y sus funciones, no está en posibilidad de tomar decisiones que vinculen a las dependencias...del Distrito Federal y a los gobiernos locales" (Alvarez, sin fecha: 60), la contraparte institucional del GEM era su *Consejo del Área Metropolitana*.

Entre las prioridades que el CAM tenía legalmente estipuladas pueden mencionarse las siguientes: i) impulsar la descentralización y reducción del ritmo de crecimiento de la ZMVM; ii) establecer políticas comunes; iii) ejecutar obras coordinadas; y iv) lograr

⁵³ A través de un convenio de octubre de 1988, poco antes de la supresión administrativa de la CCCP.

mayor equidad en la inversión e incrementar la oferta de suelo y vivienda⁸⁴. Para lograrlo contaba, entre otras, con las siguientes comisiones: uso del suelo; agua potable y drenaje; vialidad, transporte y tránsito; protección ecológica; y bienestar social (Ziccardi, 1998). En la práctica la institución se dedicó fundamentalmente a establecer políticas comunes, en parte debido al impulso que recibió por parte de la SEDUE, que tenía un papel más normativo, así como al apoyo y prioridad que había de las diversas instituciones encargadas del abastecimiento del agua potable, el cual era el problema considerado como más urgente.

Entre los productos más relevantes de este Consejo se pueden mencionar: i) plan rector de usos del suelo; ii) programa de abastecimiento de agua y lagunas de regulación; iii) programa metropolitano de transporte y de integración vial; iv) programa de disposición final de desechos sólidos; y v) programa de servicios hospitalarios de la zona oriente.

Para los fines de este trabajo destaca la elaboración del *"Esquema rector de usos del suelo del área metropolitana"*, que consistía en acuerdos sobre políticas relacionadas con el establecimiento de reservas territoriales, oferta de vivienda y límites al crecimiento. Una de las principales aportaciones de este esquema era considerar a la Zona Metropolitana como una unidad funcional en lo económico, social y físico espacial, conteniendo políticas dirigidas a "reducir la inversión pública...en la Ciudad de México para canalizarla a otras entidades federativas" (PGDUDF-96: 70), así como "evitar la urbanización en zonas vulnerables, forestales, de alta permeabilidad, agrícolas de riesgo y sujetas a inundaciones" (Ibidem).

Este *esquema* fue significativo en los intentos del CAM por establecer una imagen consensuada por los gobiernos locales y el Gobierno Federal sobre el futuro de la metrópolis. A pesar de ello, este instrumento partió de un esquema que no consideraba las consecuencias que acarrearía una disminución drástica de inversiones dentro de un territorio que si bien está relativamente beneficiado, al mismo tiempo no dispone de las condiciones óptimas de servicios, equipamiento e infraestructura para sus habitantes.

⁸⁴ Contaba, entre otras, con las siguientes comisiones: uso del suelo; agua potable y drenaje; vialidad, transporte y tránsito; protección ecológica; y bienestar social (Ziccardi, 1998).

Desde el punto de vista organizativo institucional, el *Esquema Rector* era un convenio que no contenía los elementos para obligar a los participantes a cumplirlo, ya que no existía un marco normativo local que lo sustentara. La carencia de voluntad política para aplicarlo se reflejó en la escasa difusión que se le dio, a tal grado que muy pocos aun dentro del círculo de planificadores supieron alguna vez de su existencia.

Para ejemplificar la forma en que se organizó el CAM basta hacer referencia a la *Comisión de Desarrollo Urbano, Vivienda y Vigilancia del Uso del Suelo*, en ella participaban representantes de instituciones relacionadas con la regularización de suelo y las oficinas de desarrollo urbano y vivienda del Estado de México y el Distrito Federal (Ziccardi y Navarro, 1995), pero las reuniones entre estas instituciones se daban de forma irregular y con escasa participación. Esto era resultado de la carencia de una agenda que permitiera establecer los problemas que deberían abordarse, así como de la falta de interés de los gobiernos.

A pesar de todo el CAM representó significativos avances, ya que fue la primera experiencia de coordinación metropolitana que efectivamente incluyó la participación de los gobiernos a escala local. Esto abrió la puerta a que lo territorial - metropolitano se concibiera también como un fenómeno que incluía las contradicciones derivadas de una estructura administrativa segregada⁸⁵ y poco coherente.

La experiencia del CAM ejemplifica el nuevo papel del Gobierno Federal, que se pasó de lo operativo y ejecutivo hacia lo normativo. Este nuevo rol fue muy claro desde 1990, cuando se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 (DO: 13-08-1990), en el cual se continuaba con un discurso sobre la necesidad de desalentar el crecimiento urbano de la Ciudad de México, impulsando al mismo tiempo otras regiones del país, basado al argumento de que la población se asentaba de forma poco equilibrada en el territorio. Este programa contrasta con los anteriores PNDU's, ya que cuenta con políticas urbanas más generales: la planeación urbana a escala nacional pierde fuerza.

El CAM desapareció con el sexenio, particularmente por su escaso poder político, quedando pendientes problemas como la homologación de normatividad y el establecimiento de más políticas urbanas concretas de forma conjunta.

⁸⁵ Un interesante análisis sobre la relación entre ambos problemas se presenta en Graizbord (1989).

III.6. LA COMISIÓN METROPOLITANA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

III.6.1. El marco general: el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000

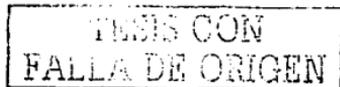
Una vez que desaparece el CAM los asuntos metropolitanos comenzaron a abordarse de forma aislada, creándose diversas comisiones de carácter sectorial de acuerdo al interés del Distrito Federal y del Estado de México, como fueron el Consejo de Transporte del Área Metropolitana y la Comisión para la Previsión y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México⁸⁶(DO: 08-01-1992).

Para los fines del trabajo interesa en particular la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) por su relación en la elaboración de políticas territoriales. Esta comisión se creó en el contexto de establecimiento de nuevas comisiones iniciado desde 1992, a través de un convenio de coordinación firmado el 3 de julio de 1995 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el GEM, y el DDF, que se fundamenta en los cambios al artículo 122 de la Constitución realizados en 1993, que permiten al Distrito Federal la constitución de comisiones con otras jurisdicciones de entidades federativas.

Los cambios constitucionales mencionados derivaron en una nueva Ley General de Asentamientos Humanos (DO: 21-07-1993), la cual abrogó la anterior de 1976. En particular, las modificaciones de la nueva LGAH se dirigían a: i) actualizar la concurrencia de los tres niveles de gobierno y asignar mayores responsabilidades a los municipios en congruencia con los principios del artículo 115 Constitucional; ii) adecuar la ley con la legislación ecológica; iii) responder a las adecuaciones del artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria en lo relativo a la incorporación del suelo ejidal al área urbana iv) establecer controles de usos del suelo y simplificar los mecanismos de regulación de la propiedad en los centros de población; v) replantear el sistema de planificación del desarrollo urbano, facilitando su elaboración; vi) considerar la participación de la sociedad en los procesos de planificación y operación del desarrollo urbano y vii) fomentar la concesión de los servicios urbanos y la inversión privada en infraestructura y equipamiento (Soberanes, 1993).

Dentro de este nuevo marco, en 1995 se presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 (PNDU-95), que continúa la tendencia iniciada desde el PNDU-90, ya

⁸⁶ Actual Comisión Ambiental Metropolitana



que se trata de un documento de carácter general para la planeación urbana. El PNDU-95 privilegia la idea de una competencia económica entre ciudades en el marco de la globalización, plantea que el Estado debe regular de alguna forma el proceso para disminuir las disparidades entre las regiones, así como el impulso a centros alternativos a las zonas metropolitanas. Otorga mayor peso a aspectos económicos, así como a la participación social a través de los foros de consulta.

En el caso de las zonas metropolitanas, destaca la necesidad de la coordinación y la participación de los gobiernos locales. Se plantea que para las zonas conurbadas es necesario "la expedición de reglamentos que permitan formular políticas y lineamientos aplicables a toda la conurbación, a fin de dar seguridad a la inversión, estableciendo reglas claras de observancia que propicien un desarrollo ordenado" (PNDU, 1995: 48), así como propiciar el crecimiento ordenado de las grandes zonas metropolitanas, con bases sustentables, es decir, consideraciones de índole ambiental.

Es positivo que en el PNDU-95 se acaben los planteamientos fatalistas y perversos en torno a la ZMVM, ya no es lo más importante "revertir las tendencias de crecimiento", sino lograr orden e impulsar centros de población alternativos. Para ello se continúa con el apoyo del Programa 100 Ciudades que para 1995 incluía a 116, así como a la consolidación de las grandes metrópolis.

En las políticas para las cuatro zonas metropolitanas principales (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), destaca el impulso a la coordinación intermunicipal e interestatal para la administración de las zonas metropolitanas, particularmente concebida a través de instrumentos de planeación y administración urbana elaborados entre municipios y entidades involucradas. Se afirma que el Gobierno Federal dará asistencia legal y técnica a las autoridades locales que requieran adecuaciones a su marco jurídico, particularmente el apoyo para la conformación de comisiones de conurbación, así como subcomisiones metropolitanas para temas específicos.

En resumen, la mayor parte de las propuestas del PNDU-95 se dirigen al apoyo a las autoridades locales en los procesos de planeación urbana, particularmente a través de asesorías, pero sin especificar los mecanismos para realizarlo, es decir, no existen los instrumentos suficientes por parte de la Federación para llevar a cabo los planteamientos propuestos en el Programa.

De la lectura del PNDU-95 se puede concluir lo siguiente: i) la planeación urbana es responsabilidad casi exclusiva de los gobiernos locales; ii) la participación del gobierno Federal es cada vez menor, de asistencia técnica, sin ser una prioridad; y iii) no existe una clara estrategia territorial a nivel nacional, particularmente en lo referente a la forma en que se abordarán los problemas metropolitanos.

III.6.2. Las acciones más relevantes de la COMETAH

A diferencia de lo que sucedió cuando existía el CAM, en el momento en que apareció la COMETAH no existía una institución de carácter general que dirigiera los esfuerzos de las diversas comisiones vigentes. Esto ocasionó que las acciones de coordinación se dieran de forma fragmentada, sin una guía general para las mismas.

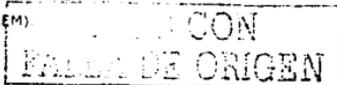
La COMETAH tiene la finalidad de constituirse en un órgano de coordinación para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos en el área metropolitana. Su territorio de acción comprende las 16 delegaciones del DF y los 18 municipios conurbados del Estado de México que conforman el Valle Cuautitlán-Texcoco⁶⁷. Esto significa que legalmente su visión metropolitana considera la conurbación, el área física continua y no la ZMVM completa.

Las funciones más relevantes de la Comisión son: i) coordinar la adopción de criterios homogéneos para atender la problemática en materia de desarrollo urbano y vivienda; ii) opinar y formular propuestas sobre los planes de desarrollo urbano; iii) proponer reformas y adiciones a las leyes; iv) establecer mecanismos en materia ambiental, infraestructura y equipamiento, entre otras acciones.

En el Reglamento Interior de la COMETAH (Gaceta del DF: 16-10-1995) se determinaron los siguientes grupos de trabajo: 1) Planeación del Desarrollo Urbano y Regional; 2) Administración y Control Urbano; 3) Suelo y Reserva Territorial; 4) Vivienda; 5) Equipamiento Regional y Proyectos Especiales; y 6) Legislación urbana. Para su operación la Comisión tiene un Presidente de cargo bianual⁶⁸, quien nombra a su vez un Secretario Técnico que debe convocar a reuniones por lo menos cada tres meses.

⁶⁷ Los municipios considerados son Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoflán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapalapa, Naucaipan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Texcoco, Tlalnepantla, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

⁶⁸ Puede ser alguno de los titulares del convenio (SEDESOL, GDF y GEM).



La acción más destacable de la COMETAH ha sido la aprobación y publicación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, mismo que se reseñará más adelante. Con relación a otros productos relevantes está la elaboración de programas de acciones prioritarias para algunas de las franjas de integración metropolitanas determinadas por el Programa de Ordenación, tal es el caso de Huixquilucan - Cuajimalpa (2000), Azcapotzalco - Tlalnepantla (2001) y Tláhuac - Chalco (2002), las cuales se elaboraron con recursos otorgados por la SEDESOL, con la participación del GDF, el GEM y las delegaciones y municipios mencionadas. Se trata de programas que identifican acciones normativas y proyectos específicos a realizar que tengan carácter metropolitano, es decir, que rebasen la escala local.

Sobre la homologación de regulaciones entre 1998 y 2000 la COMETAH trabajó en la elaboración del Reglamento de Perto Responsable de Obra para el Estado de México, buscando que los peritos o directores responsables de obra puedan obtener su licencia indistintamente en ambas entidades.

En materia de suelo la Comisión realizó estudios para calcular los requerimientos de suelo urbano, así como la actualización de los inventarios de baldíos significativos y de reservas patrimoniales en la ZMVM.

Con relación a vivienda la COMETAH viene trabajando en un Sistema de Información Metropolitana del Habitat, con indicadores que permitan evaluar los resultados de las políticas efectuadas. Se han dado labores para que ambas entidades cuenten con información común para los trámites, así como las políticas que se llevan a cabo.

Referente a equipamiento regional y proyectos especiales se trabajó en una base de información sobre equipamiento regional con una base geográfica y estadística, y se dieron opiniones con relación a estudios sobre proyectos con impacto metropolitano, como es el caso del tren elevado y el aeropuerto metropolitano.

Del análisis de las actividades de esta Comisión se concluye que la mayor parte de los avances se relacionan con la construcción de consensos sobre los objetivos para la ZMVM, pero aún no son substanciales. La velocidad con que se mueven los procesos en la realidad contrasta con la lentitud que existe en la institucionalización de mecanismos regulatorios y ejecutivos efectivos. La figura de Comisión no ha sido suficientemente exitosa para que los compromisos entre el GEM y el GDF se cumplan, y esto se agrava

más en el caso de la Federación, que cumple con un trabajo tangencial que no se concretiza en acciones específicas decididas.

La COMETAH tiene facultades limitadas para establecer políticas metropolitanas para nuestra Ciudad, ya que no puede expedir normas, decretos o leyes que sean seguidos por otros órganos de gobierno en virtud de la autonomía de los mismos. Por otro lado, al depender de la buena voluntad de las partes para su funcionamiento, existen periodos con diversos grados de actividad. De acuerdo a la información obtenida, desde el año 2000 esta comisión prácticamente quedó estancada, debido a que los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México dejaron de asignar personal para su funcionamiento.

III.6.3. Conclusiones

Las restricciones derivadas del esquema de Comisión parten de que a excepción del Secretario Técnico, todo el personal de la COMETAH se conforma por funcionarios que dedicar sólo parte de su tiempo a las actividades metropolitanas, lo cual se traduce en trabajos relativamente lentos. Al interior de esta Comisión se tiene la conciencia de que es necesario que las actividades de índole metropolitana sean sustantivas y no complementarias (COMETAH: 1999).

En general podemos decir que, con excepción al muy relevante hecho de la aprobación y publicación del POZMVM y la elaboración de programas de franjas metropolitanas, no existen mas productos significativos derivados del trabajo de esta Comisión. Aún así, la COMETAH desarrolla múltiples propuestas, pero si continúa careciendo de apoyo político y de recursos es probable que no puedan consolidarse, como ha sucedido en las experiencias similares anteriores.

Por u tiimo, con relación a la posición del gobierno Federal, la planeación urbana como una actividad local es positiva en el sentido de que existen equipos de planeación más consolidados que permiten esta participación, en un ámbito más cercano a la población; pero al mismo tiempo el alejamiento Federal impide establecer políticas concretas y decididas para el desarrollo urbano nacional que son necesarias, más aún en el caso de las grandes zonas metropolitanas como la ZMVM.

Se carece de un entorno propicio para la coordinación, el marco legal y político privilegia los planteamientos locales, donde cada orden tiene su esfera de acción y poder.

III.7. PROGRAMA DE ORDENACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

III.7.1. Reseña del Programa

Como se ha comentado, el logro más relevante que ha tenido la COMETAH en materia de planificación, fue la elaboración y aprobación por los Gobiernos Federal, del Estado de México, y del Distrito Federal del *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*⁵⁹ (Gaceta del GEM: 23-03-1998; Gaceta Oficial del DF: 04-05-1998; y DO: 01-03-1999), el continúa siendo vigente hasta fecha. Este Programa cumple una de las demandas con mayor consenso entre amplios círculos de profesionistas y académicos: contar con un instrumento de carácter legal que dirija las acciones de desarrollo urbano en un marco metropolitano - regional⁶⁰. A continuación se presenta una breve reseña, análisis y críticas a este documento.

Entre los objetivos del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) destacan los siguientes: i) evitar la ocupación urbana de las áreas naturales; ii) estrechar el vínculo entre las entidades que comparten el fenómeno metropolitano; iii) orientar el asentamiento de la población hacia zonas que puedan contar con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento; iv) establecer las bases para la creación de las condiciones materiales que permitan el desarrollo de actividades productivas y la creación del empleo; v) establecer el marco territorial para que la acción e inversión públicas sean concurrentes; vi) mejorar la movilidad y accesibilidad de la población; y vii) procurar la homologación de los instrumentos existentes.

⁵⁹ Aprobado el 13 de marzo de 1998.

⁶⁰ Existen otros Programas con impacto en la imagen que se pretende de ciudad, que son el Programa Rector de Transporte y Vialidad, el Programa Metropolitano de Recursos Naturales y el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México.

El enfoque de este Programa rebasa las propuestas de índole física, abordando aspectos económicos y legales, con la intención de superar los planteamientos sectoriales. Con este marco el POZMVM realiza un diagnóstico en tres niveles:

- i) *Región de Conurbación del Centro del País.* Se refiere al fenómeno megalopolitano⁹¹, considerando al Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Se trata de una delimitación basada en el sistema de ciudades existente, es decir, región funcional.
- ii) *Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).* Esta delimitación tiene la intención de anticipar la metropolización de otros municipios y así tener un marco de planeación más duradero, considerando zonas que si bien aún no tienen altos índices de urbanización, son de importante valor ambiental. Se integra por las 16 delegaciones del DF, 58 municipios del Estado de México, y uno de Hidalgo.
- iii) *Zona Urbana del Valle de México (ZUVM).* Esta delimitación se basa en el concepto de Luis Unikel (ver punto III.2.1. de este trabajo) y comprende un total de 49 unidades político-administrativas, de las cuales 16 son delegaciones del Distrito Federal, 32 municipios conurbados del Estado de México, y el municipio de Tizayuca, en Hidalgo.

En términos estrictos, de acuerdo a las bases jurídicas dispuestas en el convenio para la creación de la COMETAH, los planteamientos que puede impulsar con mayor fuerza el POZMVM se refieren al tercer ámbito. Esto a pesar de que el Acuerdo para publicar el Programa no ha sido firmado por autoridades del estado de Hidalgo.

Aunque podrían existir diversas posiciones en torno a los ámbitos territoriales de la zona metropolitana, es necesario apuntar que las delimitaciones propuestas por el POZMVM sirven como referente para la *planificación*, es decir tienen carácter pragmático y no pretenden agotar las discusiones que en torno a estos temas se dan en diversos círculos académicos y profesionales⁹².

⁹¹ Existen confusiones sobre el uso del término 'megalópolis' (Conolly, 1999), pero para los fines de este texto no entraremos en esa discusión.

⁹² Sobre la validez de las diversas formas en que se conceptualiza y delimita a la Ciudad de México, destacan los trabajos de Conolly (1999) y Ramírez (1999).

En la parte de diagnóstico el POZMVM destaca los posibles efectos de la globalización en el desarrollo de la ciudad, así como la necesidad de que la ZMVM compita con otras ciudades para atraer inversiones productivas y consolidarla como ciudad global. Si bien podría criticarse que este análisis es principalmente de índole cualitativa, hay que considerar que por vez primera se hacen este tipo de consideraciones en algún documento de planeación urbana desde que el tema de la globalización comenzó a tratarse en la década de los 90's, y por ello es un importante avance con relación a los enfoques analíticos utilizados.

Por otro lado, el Programa evidencia la carencia de la categoría 'ciudad' como actor efectivo en la definición de políticas. La fragmentación de la administración en la ZMVM y la poca coherencia entre las políticas de las diversas delimitaciones territoriales, son un factor que puede impedir la elaboración e impulso a políticas urbanas para impulsar el papel de la ciudad a escala 'global'. Este contexto político-administrativo limita a la ZMVM para competir con otras ciudades, ya que carece de un enfoque gubernamental bien definido. En otras palabras, hasta ahora los gobiernos locales no han tenido la capacidad suficiente de ser actores importantes en el diseño de políticas dirigidas para aprovechar de forma más eficiente las oportunidades derivadas de la globalización.

El POZMVM realiza un análisis demográfico dentro del que propone dos escenarios básicos para el futuro próximo de la Zona Metropolitana: i) *Expulsión - Densificación (escenario tendencial)*, donde se da la continuación de la tendencia de expulsión de población del Distrito Federal a los municipios metropolitanos; y ii) *Consolidación - Densificación (escenario programático)*, en el que se considera una menor expulsión de población del Distrito Federal. Se elige el segundo escenario para tratar que exista una menor presión al crecimiento de los municipios metropolitanos, un mejor aprovechamiento de la infraestructura, equipamiento y servicios disponibles en el Distrito Federal y una disminución del ritmo de crecimiento total en la ZMVM.

En términos poblacionales el escenario que el Programa plantea para el año 2020 propone: i) lograr que la tendencia de decrecimiento en el Distrito Federal se revierta para que exista un incremento en 1.28 millones de habitantes; ii) densificar los 32 municipios conurbados del Estado de México para que incrementen 3.5 millones de habitantes; iii) lograr que los 27 municipios con Plan de Desarrollo Urbano de Centro de

Población Estratégico incorporen 12,892 hectáreas adicionales, con un total de 868.9 mil habitantes; y iv) crear nuevos desarrollos para 1.6 millones de habitantes.

Esto coincide con la política del PGDUDF-96 para apoyar el reciclamiento y redensificación con las zonas que tienen infraestructura y servicios subutilizados, cambiando el enfoque anterior basado en evitar o detener el crecimiento.

El PCZMVM considera para el establecimiento de su diagnóstico y políticas, los planteamientos del resto de comisiones metropolitanas vigentes, así como los Programas que estas han desarrollado, como es el caso de la Comisión Ambiental Metropolitana (*Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000*; y *Programa Metropolitano de Recursos Naturales*), dentro del que se presentan importantes avances en la definición de zonas ambientalmente relevantes, así como en el análisis de riesgos, vulnerabilidad y aspectos hidráulicos a escala metropolitana. En esta materia, la propuesta del POZMVM es preservar en la medida de lo posible los recursos naturales del Valle, con la estrategia de restringir la accesibilidad a las zonas con valor ambiental evitando construir en ellas proyectos viales.

"El punto medular del Programa para la ZMVM del inicio del tercer milenio es el poblamiento del noroeste del Valle...cuya viabilidad depende en forma decisiva de la localización del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México en la zona de Tizayuca y del desarrollo del conjunto Nuevo Teotihuacán...con los elementos asociados con éste como son las grandes vialidades regionales" (Gaceta del DF, 1998: 109).

Entre las diversas propuestas destacan: i) desarrollo de actividades económicas ligadas a los desarrollos industriales, nodos de servicios y las áreas de nuevo desarrollo propuestas en el norponiente, noroeste y oriente; ii) construcción del aeropuerto alternativo de Tizayuca, integrado a actividades industriales competitivas; iii) la concentración de servicios especializados en Nodos de Servicios Metropolitanos (particularmente en Ecatepec, Chiconautla y Chicoloapan), y su vinculación con centros de investigación y de educación superior como complemento a las áreas de nuevo desarrollo; iv) el desarrollo en el nororiente de la ZMVM y su articulación con los planteamientos del Programa PRORIENTE desarrollado en el Estado de México, a partir de la consolidación del libramiento norte y otros proyectos que doten de accesibilidad al nuevo desarrollo.

El POZMVM determina como las *áreas no urbanizables*, aquellas que tienen mayor valor ambiental, de alta productividad agrícola y con los mayores riesgos geológico e hidro-meteorológicos. Adicionalmente plantea las políticas para las *áreas urbanizadas*, particularmente a través de la delimitación de sectores metropolitanos de forma similar a las áreas de actuación que funcionan en el Distrito Federal, que en este caso son:

- a) *Áreas con potencial de reciclamiento*. Son las áreas con infraestructura adecuada, así como con accesibilidad, que podrían contar con un uso más densificado, y que puede aplicar para vivienda o zonas industriales deterioradas o abandonadas.
- b) *Áreas con potencial de desarrollo*. Son aquellas que cuentan con grandes terrenos sin construir, pero que están incorporados al tejido urbano, con accesibilidad y servicios para ocuparse.
- c) *Áreas con potencial de mejoramiento*. Son zonas habitacionales de población con bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, y
- d) *Franjas de integración metropolitana*. Son los espacios ubicados en ambos lados del límite entre el Distrito Federal y el Estado de México. Su planificación debe sujetarse a criterios comunes establecidos entre los gobiernos de ambas entidades federativas.

Como se mencionó anteriormente, estas áreas ya funcionaban para el Distrito Federal, y de acuerdo al mismo POZMVM, deben determinarse también para el Estado de México, lo cual no ha sucedido hasta la fecha.

Estas políticas de ocupación del suelo se complementan con la propuesta de nuevas áreas que deberán incorporarse al desarrollo urbano (áreas urbanizables), entre las que destacan el *Nuevo Desarrollo Noreste*, así como el *Nuevo Desarrollo Norte*, que se proponen como los principales centros para la localización de equipamiento, infraestructura y servicios.

Para una revisión rápida de la política urbana para la ZMVM, se presentan los 12 sectores que incluyen las áreas urbanizables, urbanizadas y susceptibles de urbanizar:

Políticas de ordenamiento territorial en la ZMVM según sectores.

SECTOR	Área urbanizable		no Áreas urbanizadas				Nuevas
	PRE	AQR	REC	PD	IN	MEJ	ND
1. Ciudad Central: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.			X	X			
2. Corredor Centro Norte: Gustavo A. Madero, Ecatepec, Nezahualcóyotl norte, Tlalnepantla oriente, Tecámac y Tizayuca.	X	X	X	X	X	X	X
3. Metropolitano Norte: Villa del Carbón, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Tultitlán, Coacalco, Tultepec y Melchor Ocampo.	X	X				X	
4. Metropolitano Poniente: Azcapotzalco, Naucalpan, Tlalnepantla poniente y Atizapán de Zaragoza.	X		X	X	X	X	
5. Metropolitano Sur: Huixquilucan, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Coyoacán.	X	X	X	X	X	X	
6. Metropolitano Oriente: Iztapalapa, Iztacalco, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, La Paz, Tlahuac y Chalco Solidaridad.	X	X	X	X	X	X	X
7. Agropolitano Oriente: Ixtapaluca, Chalco, Tepetlaoxtoc, Chiautla, Papalotla, Acolman, Tezoyuca,	X	X				X	X

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Chiconcuac, Atenco, Texcoco.

8. Nuevo Desarrollo Noreste: Otumba, San Martín de las Pirámides, Teotihuacán, Temascalapa, Axapusco, Nopaltepec.	X	X	X	X
9. Agropolitano Norte: Tepotzotlán, Teoloyucan, Coyotepec, Zumpango, Nextlalpan, Jaltenco.	X	X	X	
10. Nuevo Desarrollo Norte: Huehuetoca, Tequisquiac, Hueypoztlá, Apaxco.		X	X	X
11. Forestal Poniente: Jilotzingo, Isidro Fabela, Nicolás Romero.	X			
12. Agropolitano Sur: Milpa Alta, Cocotitlan, Temamatla, Tenango del Aire, Ayapango, Tlalmenalco, Amecameca, Juchitpec, Ozumba, Atlautla, Ecatzingo, Tepetlaxpa.	X	X	X	

PRE: Preservación Ecológica; AGR: Producción Agrícola y/o Pecuaria; REC: Reciclamiento; ND: Nuevo Desarrollo; IM: Integración Metropolitana; MEJ: Mejoramiento; PD: Desarrollo.

Fuente: POZMVM.

El esquema resume las políticas en materia de ordenamiento territorial que se pretenden realizar en la ZMVM, que en forma abreviada plantean la conservación de la zona sur y poniente de la Ciudad, e intentan promover el desarrollo de la zona norte y oriente, esto a través de la articulación de grandes equipamientos (destacando el nuevo aeropuerto internacional) con infraestructura vial y servicios.

Con relación a esta imagen de ciudad, destacan las siguientes acciones estratégicas:

- Elaborar y aprobar los distintos planes necesarios para hacer operativos los diversos planteamientos, entre los que destaca el Plan Regional Metropolitano del Valle Cuatitlan Texcoco, así como los planes de desarrollo urbano de los Sectores Metropolitanos, áreas de nuevo desarrollo, nodos metropolitanos de servicio y

planes parciales para las franjas de integración metropolitana. Hay que destacar que desde el año 2001, la aparición del Código Administrativo del Estado de México otorga las bases para elaborar Planes Parciales regionales o metropolitanos.

- b) *Reserva territorial.* Se propone que se adquiriera tierra con recursos públicos, especialmente para las áreas de nuevo desarrollo para evitar la especulación, y que se intensifique el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.
- c) *Vivienda.* El Programa plantea aplicar programas de vivienda dirigidos a la población de mas escasos recursos a través de créditos, información, capacitación, apoyo a organizaciones no gubernamentales, eliminar obstáculos legales y administrativos, aumentar la oferta de suelo, promover la vivienda en alquiler, etc. Se proponen acciones tanto para la producción como para la conservación y mejoramiento de las ya existentes.
- d) *Infraestructura.* En el Programa destacan las acciones en materia de hidráulica, buscandose mayor coordinación intersectorial, vinculación de la planificación de los recursos hidráulicos con la planeación urbana y los ordenamientos de índole ambiental, la autosuficiencia de los organismos operadores de agua potable, así como programas permanentes de tipo preventivo y correctivo en las instalaciones; al mismo tiempo se propone la terminación de obras como el acuaféncico, así como obras nuevas para abastecimiento y tratamiento de agua. En esta parte se hacen proposiciones sobre transporte y vialidad, entre las que destacan: i) construir un ferrocarril norte, ii) terminar el circuito transmetropolitano, y iii) definición y ejecución del programa de trenes radiales.
- e) *Equipamiento.* Se propone la construcción de equipamientos adicionales para educación, abasto, salud, residuos sólidos, y grandes equipamientos como el nuevo aeropuerto internacional, así como nodos metropolitanos y de servicios.
- f) *Desarrollo rural.* La principal propuesta es impulsar actividades agropecuarias de alto rendimiento o con funciones de contención al crecimiento urbano.
- g) *Servicios.* En este caso se plantea "avanzar en la coordinación de acciones, la compatibilización de sistemas y métodos la adopción de criterios comunes, así como la homologación de la normatividad y prácticas administrativas en relación a los servicios públicos de carácter urbano" (Gaceta del DF, 1998: 158).

- h) *Medio ambiente*. Para esta sección el POZMVM incorpora los proyectos y metas del *Programa Metropolitano de Recursos Naturales*, donde destaca: i) ordenamiento ecológico de 630,000 hectáreas; ii) programas de manejo para las áreas naturales protegidas de la Zona Metropolitana del Valle de México; iii) integración y operación de un sistema de información geográfica; iv) reglamento de uso del suelo orientado a la conservación y protección de área de conservación ecológica; v) acciones de reforestación en zonas urbanas y zonas forestales; vi) establecimiento de actividades ecoturísticas; vii) establecimiento de proyectos que permitan mejorar la educación ambiental; y viii) organizar la participación ciudadana.

En la parte instrumental el Programa recomienda apoyar y ampliar el trabajo de la COMETAH como mecanismo operativo, aumentar el ámbito territorial de la Comisión para hacerlo congruente con los límites establecidos para la ZMVM, formular programas para los sectores metropolitanos y las franjas de integración metropolitana propuestos, así como así como otorgar mayores atribuciones a la SEDESOL.

El Programa también plantea "la reintegración de instancias regionales de planeación como la Comisión de Conurbación del Centro del País...con la participación de los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos, además del Distrito Federal y del Estado de México, para la...formulación de propuestas de desarrollo regional con base en una estrategia de reordenación del suelo" (Gaceta del DF, 1998: 131).

III.7.2. Conclusiones sobre el POZMVM

La idea que subyace al POZMVM es que sin una imagen de ciudad, que considere a la ZMVM en toda su dimensión, las acciones no tienen un marco adecuado que las dirija. El asunto no es una elección entre centralización y descentralización, sino entre una política urbana difusa y ausente o una política urbana clara y consensuada.

El POZMVM, como todo plan es perfectible. Por esta razón es positivo el POZMVM no se asuma a sí mismo como la idea acabada de ciudad, sino como un elemento base que será determinante para dirigir diversos esfuerzos y para efectuar negociaciones con distintos niveles de gobierno y actores locales, regionales y nacionales, que tendrá que ir ganando mayor jerarquía y legitimidad en sus versiones posteriores.

A pesar de la trascendencia de este hecho, hasta la fecha las labores de difusión del POZMVM han sido insuficientes, en pocos círculos académicos y profesionales se conoce

su existencia, y menos aún entre la población en general. Es por ello que se requiere una estrategia de comunicación adecuada para que esta 'imagen - objetivo' sea ampliamente conocida y debatida por otras instituciones del mismo gobierno y los diversos actores sociales, ya que de ello depende su legitimidad y vigencia.

El principal problema es que no se ha logrado definir cómo se garantizará que lo propuesto por el Programa de Ordenación sea llevado a la realidad. Esto depende de un conjunto de voluntades en las que ni el Programa, ni quienes lo elaboraron tienen influencia efectiva obligatoria. Un ejemplo es la construcción del nuevo aeropuerto, el POZMVM plantea que la ubicación en Tizayuca es indispensable para que la política de desarrollo urbano se dé en forma adecuada. Pero por parte de la Secretaría de Comunicaciones, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, así como de las diversas líneas aéreas (que son los grupos con influencia en la decisión correspondiente) no acataron lo planteado por el Programa. Estos actores, con su propia lógica, intereses y tiempos para decidir la ubicación, consideraron la opción de Texcoco, que aunque también se incluye en el Programa, no era planteada como la más idónea.

La falta de carácter vinculatorio del Programa de Ordenación es su talón de Aquiles: nada garantiza que lo propuesto, no existen los instrumentos que permitan pasar de un objetivo a un proyecto concreto. Se carece de los medios para garantizar el cumplimiento de las regulaciones y no existe la cultura de un Estado promotor para viabilizar las diversas propuestas. Ya desde hace tiempo se ha puesto énfasis en que es necesario que "se logre la vinculación del Gasto Público de asignaciones presupuestales anuales con la ejecución de los planes y programas para (la) realización efectiva de los objetivos del desarrollo urbano" (Velazquez, 1981: 269), pero esto continúa siendo una aspiración incumplida.

En la medida que los planes y programas no sean un medio para el cambio social, la planificación perderá cada vez más su legitimidad. Si los planificadores quieren que su actividad siga siendo viable, es necesario establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los planteamientos, y ello sólo puede ser posible a través de una amplia participación de los diversos actores, en un trabajo de generación de consensos en líneas estratégicas.

III.8. COMISIÓN EJECUTIVA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA.

III.8.1. Aspectos generales

Uno de los más importantes avances en materia de arreglos metropolitanos en el Valle de México ha sido la creación de la denominada Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (Gaceta del DF: 23-03-1998) conformada por el Estado de México y el Distrito Federal. Este es un esfuerzo para coordinar, evaluar y dar seguimiento a planes, programas y proyectos conjuntamente acordados, así como al trabajo de las Comisiones Metropolitanas existentes.

En el convenio de creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) se anotan las siguientes funciones:

- a) Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar los asuntos prioritarios de esta y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordadas.
- b) Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente los programas, proyectos y acciones derivadas de la Agenda Metropolitana, y los que se determinen en el seno de las Comisiones Metropolitanas.
- c) Determinar criterios, sancionar, o aprobar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, asumidos por las instancias ejecutivas con respeto a la soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas.
- d) Aceptar acuerdos de carácter general que fortalezcan a las Comisiones Metropolitanas instaladas o que se instalen en lo futuro.
- e) Establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los municipios del Estado de México y las demarcaciones del Distrito Federal.

Su creación se justificó ya que las diferentes comisiones de coordinación metropolitana anteriores tuvieron una historia y desarrollo independiente, razón por la cual se requería una institución que articulara los esfuerzos de los gobiernos locales y que diera seguimiento e impulso a sus actividades.

El pleno está conformado por los siguientes miembros:

- Por el Estado de México: Gobernador, Secretario General de Gobierno, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas⁹³, Secretario de Comunicaciones y Transportes, Secretario de Ecología, Procurador General de Justicia, Coordinación General de Asuntos Metropolitanos⁹⁴, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.
- Por el Distrito Federal: Jefe de Gobierno, Secretario de Gobierno, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretario del Medio Ambiente, Secretario de Obras y Servicios, Secretario de Transportes y Vialidad, Secretario de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia, Subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana⁹⁵.

La CECM es una instancia de carácter local, que carece de la participación el gobierno Federal coincidiendo con la política prevaleciente desde mediados de los 80's. A pesar de ello, paralelamente el gobierno Federal ha impulsado la creación de la Oficina Ejecutiva para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional de la Presidencia de la Republica, la cual se analiza en la siguiente sección.

El Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva (Gaceta del GEM: 21-09-1998), estipula que sus atribuciones son:

- i) Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, de educación y capacitación, en materias de carácter metropolitano.
- ii) Aprobar la integración de grupos de trabajo, organismos e instituciones de carácter metropolitano en los que participen representantes de las unidades administrativas expresamente designadas por ambas entidades.
- iii) Proponer a las respectivas legislaturas, por los conductos institucionales adecuados, reformas y adiciones a la normatividad en asuntos materia de la coordinación metropolitana.

⁹³ Que en el año 2003 se convirtió en Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

⁹⁴ Que en el año 2002 se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano.

⁹⁵ Actual Coordinador de Programas Metropolitanos.

- iv) Definir los mecanismos para el financiamiento conjunto de las políticas, planes, proyectos, programas y acciones cuya realización acuerde la Comisión en su sesión plenaria.
- v) Cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo acordado en los acuerdos tomados en el seno de la Comisión Ejecutiva en estricto apego a la legalidad.

Las obligaciones de la Comisión, cuya primera sesión se llevó a cabo el 4 de agosto de 1998, son amplias y no sólo se refieren a la planificación territorial, la 'agenda metropolitana' incluye alrededor de 10 proyectos para posibles convenios entre los titulares del GDF y el GEM (con temas relacionados con seguridad pública, desarrollo social, ecología, protección civil y obras públicas); más de 20 convenios entre delegaciones y ayuntamientos limítrofes (donde se abordan temas de agua potable, alcantarillado y saneamiento; transporte y vialidad; ecología; límites; asentamientos humanos; protección civil; obras públicas; jurídicos; seguridad pública; y desarrollo social), casi 20 proyectos base de colaboración conjunta entre áreas de los gobiernos (relacionados con servicios públicos: desarrollo social, salud y cultura; obras y servicios; vialidad y obras públicas; ecología; servicios públicos; transporte; seguridad pública; ecología; y tránsito), así como la propuesta de más de 15 convenios de apoyo entre las comisiones metropolitanas vigentes.

Las comisiones que coordina la Comisión Ejecutiva son: i) Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana; ii) Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; iii) Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia⁴⁶; iv) Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (DO: 26-06-1995); v) Comisión Ambiental Metropolitana (DO: 27-09-1996); y vi) Comisión Metropolitana de Protección Civil (Gaceta del GEM: 15-07-2000).

A pesar de que el esquema incluye diversos temas sectoriales, destaca la ausencia de los aspectos financieros y fiscales. Esto es paradójico si atendemos a que han sido reconocidos internacionalmente como clave y motor de los arreglos metropolitanos (Sharpe, 1995a). Esto muestra el limitado compromiso político, ya que no se buscan establecer los mecanismos que permitan abordar problemas complejos como

⁴⁶ Para estas tres primeras comisiones los convenios fueron firmados el 27 de junio de 1994 (Gaceta del GEM: 29-jun-1994).

compensaciones por bienes o servicios como el agua, transporte, equipamientos de carácter regional, entre otros, los cuales inciden de manera definitiva en el funcionamiento y desarrollo de la Zona Metropolitana.

La carencia de voluntad política⁹⁷ es evidente también por la falta de mecanismos más institucionalizados y efectivos de planificación, es decir, las limitaciones propias de las comisiones y al escaso apoyo que reciben por parte de los gobiernos locales, y en especial del Federal.

III.8.2. Organización.

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana está integrada por los siguientes órganos: i) Presidencia Conjunta; ii) Pleno; iii) Consejo Técnico; y iv) Secretariado Conjunto.

La Presidencia Conjunta está a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México, y puede tomar acuerdos con validez legal, los que se verán obligados a cumplir siempre y cuando no se afecte la soberanía, ni las disposiciones locales o federales respectivas.

El Consejo Técnico es el órgano de consulta especializado y el medio oficial para proporcionar los elementos de información a los acuerdos que requiera tomar la Presidencia Conjunta o la Comisión en pleno.

El Secretariado Conjunto, instalado formalmente desde el 2 de abril de 1998, es el medio para que los diversos acuerdos y determinaciones de la Comisión Ejecutiva se incorporen a los ámbitos de competencia de las demarcaciones administrativas del Estado de México y del Distrito Federal, y por su carácter debe funcionar permanentemente. Está a cargo del Coordinador General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México (Gaceta del GEM: 11-09-1997)⁹⁸, y el Subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana del DF (Gaceta del DF: 15-01-1998)⁹⁹.

⁹⁷ Otro elemento que indica la falta de voluntad política es el hecho de que la Coordinación de Programas Metropolitanos del Distrito Federal permaneció ineficaz por más de 6 meses en el año 2003.

⁹⁸ Actual Secretario de Desarrollo Metropolitano.

⁹⁹ Actual Coordinador General de Programas Delegacionales y Metropolitanos.

Uno de los puntos principales del Reglamento de la Comisión ejecutiva está en el artículo 39: "cuando los acuerdos tomados en el seno de la Comisión Ejecutiva impliquen la ejecución de planes, programas, proyectos y acciones conjuntas, las entidades involucradas se comprometen a incorporar sus políticas, lineamientos, estrategias, recomendaciones e iniciativas a las de cada entidad, en la medida de la competencia del ejecutivo y las que así lo requieran se someterán a la aprobación de las respectivas legislaturas". Esto evidencia las limitaciones derivadas del sistema actual de gobierno en el ámbito metropolitano: en virtud de la autonomía de las entidades federativas no existen mecanismos que las obliguen a respetar decisiones emanadas de acuerdos con otras entidades. Esto permite un margen de discrecionalidad, por lo que los acuerdos sólo se cumplirán si existe efectiva voluntad política para hacerlo por parte de los políticos a cargo. Es decir, los intentos de coordinación metropolitana se han sustentado en la voluntad política de los gobernantes (Garcíabeltrán, 1998: 61), mas que en disposiciones Constitucionales claras.

De acuerdo al Reglamento la Comisión también se encargará de sistematizar y administrar información acerca de la ZMVM, así como realizar estudios y eventos sobre el conocimiento metropolitano a través del denominado 'Fondo de Estudios Metropolitanos' y el 'Centro de Información y documentación Metropolitana', con lo que por lo menos en el papel se busca cumplir uno de los planteamientos que el Arq. Carlos Contreras planteó desde la década de los 30's (ver capítulo II).

Aún es temprano para exponer más juicios sobre la Comisión Ejecutiva, pero dadas las experiencias previas, es muy probable que en el corto plazo los avances sean poco significativos, lo que retrasará los cambios necesarios para lograr una planeación y coordinación más eficiente, en particular de su política con relación al desarrollo urbano. La carencia de participación del Gobierno Federal en este arreglo es otro aspecto que limita su capacidad de acción.

III.9. ACCIONES RECIENTES EN MATERIA METROPOLITANA

En los últimos momentos de elaboración de este trabajo, no han dejado de aparecer disposiciones, instituciones y documentos de planeación con impactos en la coordinación metropolitana, los cuales se exponen a continuación de forma somera.

III.9.1. Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional

En primer lugar, es importante hacer referencia a la aparición de la Oficina de Planeación Estratégica y de Desarrollo Regional (OPEDR), dependiente de la Presidencia de la República, la cual se constituyó formalmente por Acuerdo Presidencial (DO: 13-12-2000), poco tiempo después de la toma de posesión del nuevo Gobierno Federal encabezado por Vicente Fox.

De acuerdo a la propia OPEDR, su papel no es ejecutar programas, por lo que no cuenta con recursos presupuestales para su financiamiento, su objeto es "crear un espacio de diálogo entre las entidades federativas... y el Gobierno Federal, en el cual los Gobiernos Estatales sean protagonistas de su propio desarrollo, y no meros espectadores en la toma de decisiones" (OPEDR, 2001).

Es importante tener presente que esta oficina divide al país en cinco regiones, entre las que está la Region Centro del País, compuesta por los Estados de Mexico, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal.

Entre los objetivos que se buscan está disminuir las disparidades regionales existente en el país, partiendo de que existe un vacío en materia de planeación regional. Para lograrlo plantea líneas estratégicas entre las que destaca: i) definir y consensuar un plan general de acción para la implantación del modelo; ii) coordinar y facilitar procesos de planeación, financiamiento, implementación y evaluación; y iv) incorporar la participación de las tres esferas de gobierno, del sector privado y la sociedad civil organizada (OPEDR, 2001).

Dentro de la propuesta destaca el impulso a la coordinación intergubernamental (entre gobiernos estatales y entre Federación y gobiernos estatales) e intersectorial (entre sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la administración federal), así como la propuesta de lograr una mayor participación del sector privado y social.

Para hacer realidad estos propósitos se propone crear en cada región un Consejo Promotor del Desarrollo, con la finalidad de ser una instancia que integre a líderes para concertar propuestas; un Secretario Técnico, encargado de la coordinación, con representación de cada estado, así como de los diversos sectores; así como Consejos Técnicos, encargados de la operación, los cuales son "responsables de la generación e instrumentación de proyectos de desarrollo regional, así como del análisis y definición

de los proyectos prioritarios para el tema correspondiente" (OPEDR, 2001: 27). El esquema se complementa con la creación de Unidades Regionales, con personal de tiempo completo, que se encargará de impulsar proyectos en instancias de financiamiento, así como operar un fondo para estudios y proyectos.

Uno de los productos que se pretende desarrollar como elemento rector es el Plan de Desarrollo Regional, el cual no se ha realizado hasta la fecha. Destaca también la propuesta de contar con una cartera de proyectos regionales.

En la Región Centro se crearon siete consejos técnicos, que incluyen Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Medio Ambiente e Infraestructura. Entre los proyectos detectados destacan los siguientes:

- Estudio para el programa de ordenación del territorio de la Región Centro país
- Programa regional de suelo reserva territorial Región Centro país
- Proyecto carretero de Gran visión (Corredor del Altiplano)
- Proyecto carretero de Gran visión (Ramales regionales prioritarios)
- Manejo integral de residuos sólidos municipales, industriales y peligrosos
- Tratamiento de aguas residuales
- Homologación de Ordenamientos Ecológicos de la Zona Centro País

Es necesario mencionar que los principales avances se han dado en materia de carreteras, los cuales se han concretado en inversiones desde el año 2001. También destaca el avance que significa la constitución del Fideicomiso para el Desarrollo Regional de la Región Centro País (FIDCENTRO), el 14 de diciembre de 2001, con Banobras como fiduciario y los estados de la región y el Distrito Federal como fideicomitentes. Este fideicomiso financiará la elaboración de estudios y proyectos ejecutivos, siendo la mitad de sus recursos aportaciones de la Federación vía subsidio.

Este esfuerzo de carácter regional, supera ampliamente el enfoque metropolitano, complementándolo, ya que integra una escala que no había sido explícitamente tratada desde la extinción administrativa de la Comisión de Conurbación de la Región Centro del País. Es aquí donde aparece la primera interrogante, ya que aunque se trata de un planteamiento innovador, es paradójico darse cuenta que repite el primer intento en la materia que se dio en los 70's cuando existía una comisión dependiente de la oficina de

Presidencia de la República, sin retomar la figura de Comisión de Conurbación, que ya cuenta con un marco legal que la sustente, creando nuevas instancias en lugar de utilizar las ya existentes.

La principal virtud de la OPEDR es que pretende ser un mecanismo de gestión entre diversos órdenes de gobierno, sectores y grupos de la sociedad, sin repetir el problema de la Comisión de Conurbación que se concebía como una instancia intromisoria y vertical. Este carácter facilitador es una faceta relevante en las nuevas propuestas en la materia, ya que consideramos que es fundamental que se establezca un marco propicio para la coordinación regional y metropolitana, en la que los gobiernos tengan posibilidad de coordinarse de forma flexible.

Por otro lado, el esquema es realista desde la perspectiva política en virtud de que no intenta establecer un meso-gobierno dentro del sistema federal mexicano que esté entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Otro aspecto positivo es que se ha establecido un fideicomiso para que se destinen recursos a la elaboración de estudios y otros productos de planeación, lo que ha estado ausente en este tipo de esquemas.

A pesar de estos avances la propuesta carece de las bases legales suficientes para que sus actividades se den de forma más institucional y tengan continuidad, por lo que es previsible que los esfuerzos no se sostengan en el mediano y largo plazo debido a que dependen de una oficina de la Presidencia. Otro problema es la ausencia del poder legislativo en el esquema, puesto que se parte de acuerdos de buena voluntad entre los diferentes poderes ejecutivos de las entidades federativas participantes.

La OEPDR se centra en el acuerdo de proyectos con impacto regional, más no en los aspectos de gestión ni en el establecimiento de mecanismos compensatorios entre los diversos gobiernos, como podrían ser pagos por el uso de agua o costos ambientales. Esto limita el potencial de solución de los problemas. Por otra parte, si bien el ámbito regional es necesario, no contempla de forma efectiva los aspectos metropolitanos, que requieren de un enfoque particular, máxime en el caso del Valle de México.

En resumen, este esfuerzo bien puede intentar cubrir carencias de coordinación regional, lo que en principio significa un nuevo interés del Gobierno Federal en la materia, pero es contradictorio a la luz de la falta de participación de esta esfera de gobierno en la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

III.9.2. Esfuerzos recientes en el Estado de México y el Distrito Federal

Actualmente en el Estado de México se encuentran en proceso de aprobación dos planes de desarrollo urbano de gran relevancia para la ZMVM: i) Plan Estatal de Desarrollo Urbano; y ii) Plan Regional Metropolitano del Valle Cuatitlán - Texcoco.

Destacan las modificaciones legales en el Estado de México para homologar su propia legislación interna a través de un Código Administrativo (Gaceta del GEM: 13-12-2001), en el cual las acciones en materia de coordinación metropolitana están tomando una mayor importancia. Como ejemplo de ello está la inclusión de un capítulo en materia de conurbaciones y zonas metropolitanas, analizado en el capítulo II.9.7. de este trabajo.

En el Distrito Federal se ha trabajado en la actualización del Programa General de Desarrollo Urbano, pero hasta ahora no se ha logrado su aprobación, por lo que la versión 1996 sigue siendo vigente. Aun así, hay que destacar el nuevo estilo de gobierno en el Distrito Federal, donde los programas de desarrollo urbano han perdido importancia.

Evidentemente a diario aparecen nuevas disposiciones, planes y programas, así como adaptaciones a las estructuras administrativas y legales vigentes, ya que se trata de un proceso dinámico. Es por esta razón que para esta investigación es imposible lograr una actualización completa de las acciones que se vienen instrumentando, por lo que la aspiración es aportar un marco suficiente para entender la situación actual en materia de planeación urbana local y la planeación y coordinación metropolitana.

III.10. CONCLUSIONES RESPECTO A LA HISTORIA DE LA PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO

III.10.1. Limitaciones derivadas de la propia administración pública

Las políticas metropolitanas son un fenómeno relativamente nuevo en la realidad del Valle de México. Aun así, es interesante notar que su institucionalización se dio conjuntamente con la aparición de la planificación urbana con la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. En efecto, el hecho de que la institucionalización de la planeación urbana nacional y metropolitana se haya dado de forma paralela constituyó efectos positivos y negativos: por un lado, la búsqueda de incluir lo metropolitano en el proceso de institucionalización de políticas urbanas fue un acierto ya que por vez primera se consideraban estos aspectos; pero por otra parte, el enfoque sectorial

adoptado no fue capaz de integrar al resto de instituciones que componían la administración pública, de lo cual se derivaron una serie de resistencias, no sólo a escala federal, sino también en los ámbitos locales.

La forma en que se estructura la administración pública ha sido una limitante en la construcción de arreglos metropolitanos. El poder público no puede tomar en muchas ocasiones las decisiones que respondan oportunamente a la lógica de estructuración de la ciudad ya que su funcionamiento responde más a su propia organización política, jurídica y administrativa que a la realidad¹⁹⁶.

Otro de los problemas que ha limitado la construcción de una política urbana y metropolitana más efectiva, muy relacionado con el anterior, es la carencia de voluntad política, misma que responde a intereses y prioridades coyunturales diversas. Esta dimensión ha influido de forma definitiva en los limitados resultados de los mecanismos de coordinación metropolitana, y explica en buena medida el auge y decadencia de instituciones como la CCCP y el CAM. La voluntad política no sólo depende del conocimiento suficiente para tomar una decisión, sino que tiene que ver con 'juegos' de poder derivados de intereses individuales o de grupo.

Las instituciones no son 'castillos puros' en los que solamente interviene la racionalidad instrumental, están conformadas por personas que tienen intereses propios y formas particulares de conceptualizar los problemas. Lo anterior se ejemplifica ampliamente con las actitudes patrimonialistas y localistas que tienen la mayoría de los funcionarios públicos de los diferentes órdenes de gobierno. Esto se refuerza con la distribución de atribuciones y el marco legal que surge de un federalismo segmentado, en donde no se fomenta la cooperación, ni se parte de un marco complementario de responsabilidades. Al contrario, cada oficina y sector gubernamental tienen sus propias esferas de acción donde ejercen su poder, basados en el principio de autonomía conferido por el pacto federal.

Adicionalmente a estos problemas, los acuerdos metropolitanos tienen una escasa institucionalización, que seguirá bajo la idea de que la gente se vea como "consumidora del gobierno, en vez de cómo ciudadanos" (Al Gore, citado en Lynn, 1996), movimiento

¹⁹⁶ En este último aspecto nos referimos a la "caja de hierro" weberiana, que es uno de los problemas más complejos de abordar dentro de una estructura burocrática.

que se ha denominado de formas diversas, entre las que están "posburocracia", "gerencialismo", "administración pública basada en el mercado", "gobierno empresarial" (Lynn, 1996). Esto tiene peligros inherentes como la posibilidad de mayor discrecionalidad, donde los gobiernos funcionen aún más a partir de intereses concretos (como pueden ser los de índole exclusivamente local) y anulen la idea de interés público que ha sido una de las bases en que se ha establecido el Estado moderno.

III.10.2. Evolución en la forma de conceptualizar los problemas

Es innegable que desde 1976 a la fecha los planteamientos *deseables* para la ZMVM han tenido una importante evolución, así como el tipo de arreglos metropolitanos que se han diseñado para afrontar la escala metropolitana.

Los primeros planes pugnaban por una disminución o contención del crecimiento urbano, idea que al paso del tiempo se ha ido matizando, evidenciando sus limitaciones, ya que la planeación en sí misma no puede controlar procesos que se originan por fenómenos sociales y económicos estructurales y complejos impulsados por el sistema capitalista de producción dominante. Un ejemplo claro se dio en los países socialistas de planificación centralizada, que no pudieron hacer realidad el sueño del 'equilibrio territorial' (Angotti, 1993). A lo anterior hay que sumar que el control del crecimiento es contradictorio respecto a un sistema que privilegia el libre tránsito de los elementos de la producción (capital y empleo, en su acepción más general), lo que hace que carezca de los mecanismos para evitar que el crecimiento económico sea detenido.

III.10.3. Relaciones desiguales entre las esferas de gobierno

Los acuerdos metropolitanos instaurados desde la desaparición administrativa de la CCCP han surgido de la necesidad legítima de coordinar los aspectos básicos del quehacer de la Ciudad, pero su poder político ha sido por lo general es muy escaso. Esto sucede principalmente por que desde 1988 los esfuerzos se han dado por parte de los gobiernos locales fundamentalmente los estatales. El Gobierno Federal no tiene interés en participar y los municipios no han sido considerados como una instancia relevante para abordar estos problemas. En efecto, los municipios han permanecido al margen de los acuerdos metropolitanos o regionales. Esto se explica tanto por la escasez de recursos, la visión ortoplacista y localista de sus gobernantes, así como un marco legal que inhibe su participación.

Otra situación que ha limitado una inserción más exitosa de los arreglos metropolitanos consiste en que los órganos de gobierno del Distrito Federal y del Estado de México son todavía diferentes entre sí, primero debido a que por muchos años el Distrito Federal representaba no a un gobierno local, sino la extensión del gobierno Federal¹⁰¹, y luego por que los cambios políticos y democráticos en esta entidad no se han reflejado en un cambio en su estructura de ingresos fiscales, siendo aún altamente beneficiado por el Gobierno Federal. Esto significa que a pesar de las modificaciones en la naturaleza política del Distrito Federal, continúan los desequilibrios en las relaciones entre esta entidad y el Estado de México, particularmente por que este último tiene mucho menos recursos y menor poder político¹⁰², así como por que el Distrito Federal concentra en el Gobierno Central los poderes, mientras que las Delegaciones carecen de atribuciones en comparación con los municipios conurbados, aunque en disponibilidad de recursos la situación no es muy diferente, pues los municipios siguen dependiendo de las transferencias federales en más del 90% de sus recursos en la mayoría de los casos.

La coordinación se dificulta si consideramos que en el Valle de México intervienen diversas autoridades: el Distrito Federal cuenta con el gobierno central, 16 Delegaciones (con menos atribuciones que los municipios, aunque con mayores recursos *per capita*) y la Asamblea Legislativa, mientras que en el Estado de México la ZMVM suma 58 municipios con sus respectivas autoridades y cabildos en el ámbito municipal, así como el Congreso Estatal, más el municipio de Tizayuca en el Estado de Hidalgo, cada una con su propia estructura sectorial. Todo este conjunto de dependencias, cuerpos legislativos y de participación, así como espacios con diferentes niveles de poder, son una de las mayores dificultades que debe superarse para el planteamiento de esquemas metropolitanos, principalmente por que se debe respetar su autonomía y por que en cada uno de ellos se tienen intereses particulares que evidentemente son contradictorios en multitud de casos.

¹⁰¹ Esto se ejemplifica en el trabajo de Perló (1989) para el caso de las acciones en materia de planes y obras hidráulicas.

¹⁰² Morales y García (2002) elaboraron un trabajo en el que se muestra que para el año 2000 el presupuesto agregado del Distrito Federal y sus Delegaciones era mucho mayor que el del Estado de México y sus municipios, resultando que el primero contaba con \$6,586 pesos por habitante, mientras que el segundo tenía \$3,750 pesos por habitante, es decir, casi la mitad.

Los problemas de gobernabilidad de las metrópolis aumentan proporcionalmente al número de unidades administrativas que la contienen. El caso del Valle de México es paradigmático de una situación más compleja que otros casos en el mundo.

III.10.4. Tendencias favorables y desfavorables

Existen tendencias opuestas y contradictorias con relación a la coordinación metropolitana "las cuales es indispensable considerar para plantear soluciones viables en términos técnicos, financieros y político-institucionales" (Ziccardi y Navarro, 1995). La naturaleza de estas tendencias es fundamentalmente política, por lo que su multivariación y conflictos de intereses sólo pueden solucionarse por decisiones político-administrativas que no dependen de una sola persona o entidad.

Entre los ejemplos a las tendencias contradictorias tenemos: i) la participación del Gobierno Federal con una oficina dependiente de la Secretaría de Presidencia para impulsar la planeación de la Región Centro, mientras que este orden de gobierno no participa en la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana; ii) que la Coordinación de Programas Metropolitanos del Distrito Federal permaneciera acéfala durante meses, así como el retiro de funcionarios de tiempo completo de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos a finales del año 2000; iii) que los nuevos planes de desarrollo urbano del Estado de México sean cada vez más diferentes en su estructura y forma de regular el desarrollo urbano que los del Distrito Federal, mientras que al mismo tiempo el nuevo Código Administrativo apoye la elaboración de planes metropolitanos y en el año 2001 se decreta una Secretaría de Desarrollo Metropolitano; iv) que el Estado de Hidalgo pretenda formar parte de las comisiones metropolitanas, justificado en la inclusión de Tizayuca por el POZMVM, mientras que por otro lado su Ley de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos data de 1977, sin haberse actualizado con respecto a las modificaciones Constitucionales y las de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En la realidad diaria, conflictos de interés se desarrollan entre gobiernos locales ubicados, ya sea por la ubicación de grandes equipamientos, la disposición de desechos sólidos, el consumo de agua potable. La historia de lo metropolitano denota, entre otros elementos, actitudes localistas por parte de los funcionarios públicos en sus diversos órdenes y sectores. Este tipo de contradicciones son un fenómeno constante en la historia de las disposiciones urbanas y metropolitanas, por lo que conocerlas permite

tener una visión más realista de lo que es posible y de los tiempos que se requieren para cambios sustanciales.

III.10.5. La sectorización

La ciudad real está gobernada por sistemas legales distintos (Garza, 1998; Graizbord, 1989), que se han generado a través de procesos históricos diferentes. Las regulaciones de desarrollo urbano constituyen un sistema paralelo a la realidad, un mundo virtual de leyes, reglamentos, normas, acuerdos, disposiciones, etc., que ha tomado vida propia en cada entidad federativa, de forma tal que se creó una jaula de hierro weberiana de la cual es difícil salir.

La sectorización es uno de los ejemplos más claros de esta falta de correspondencia entre realidad y regulación desde el gobierno. Si bien en su origen era facilitar las actividades de la administración pública, se ha convertido en un laberinto lleno de duplicidades, responsabilidades no compartidas y luchas políticas. En efecto, la planificación urbana está limitada por estar concebida como 'un sector más' y no como un 'puente' integrador de la variable territorial.

Pero esto no es privativo del Valle de México, bien lo apunta Peter Ward:

"Uno de los principales impedimentos para una efectiva administración de las ciudades latinoamericanas es la carencia de una autoridad de planificación integral que coordine las funciones de las agencias de diferentes sectores" (Ward, 1996: 66).

CAPÍTULO IV. PROPUESTAS PARA UNA REFORMA METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

IV.1. INTRODUCCIÓN

IV.1.1. Una ciudad cualitativamente distinta requiere nuevos enfoques de gobierno

Como se mencionó en el capítulo anterior, una zona metropolitana se origina cuando una ciudad rebasa los límites originales en los que estaba circunscrita, ocupando territorios pertenecientes a jurisdicciones político administrativas distintas, sin que medie entre ellas un continuum urbano, es decir, sin que estén necesariamente conurbadas; ocasionando que sus habitantes tengan que cumplir cotidianamente leyes y reglamentos de autoridades distintas. Este fenómeno de "fragmentación" tiene diversas dimensiones, principalmente económicas, políticas e institucionales, que se reflejan en problemas de coordinación y superposición de competencias, lo que disminuye la competitividad de la aglomeración urbana, así como la calidad de vida de la población.

La pregunta con que inicia este apartado puede parecer poco pertinente para la mayoría de los estudiosos de lo urbano, quienes por lo general dan por sentado que cualquier ciudad debe ser planificada considerando la totalidad del territorio que ocupa. Normalmente se considera que las zonas metropolitanas requieren un Gobierno Metropolitano *ad hoc*, ya que piensa que "la falta de un Gobierno Metropolitano es *certibus paribus* la causa de gran parte de los males que explican la crisis de la ciudad" (Dockendorff, 1994: 31). Para la Zona Metropolitana del Valle de México este argumento también ha sido utilizado (Rowland y Gordon, 1996: 188).

Aunque la necesidad de un enfoque metropolitano es un supuesto con carácter *a priori*, nos parece relevante iniciar con algunas reflexiones respecto a la pertinencia de un enfoque metropolitano para abordar los problemas de ciudades como la ZMVM.

Como se menciona en el capítulo III de este trabajo, paralelamente a los cambios cualitativos y cuantitativos de las ciudades se han dado modificaciones en su forma de gobierno. Es importante considerar que originalmente y aun en los inicios del siglo XX era relativamente simple establecer una clara distinción entre el gobierno local y el nacional: los gobiernos locales se encargaban de asuntos de consumo colectivo que tuvieran escasas o nulas *externalidades* más allá de sus límites, es decir, servicios autocontenidos, los cuales son pagados por quienes los consumen. En contraparte, las funciones locales del gobierno nacional o federación se basaban en la *indivisibilidad*, es decir, en administrar bienes públicos como la defensa y las relaciones internacionales (Sharpe, 1993: 10) que no pueden manejarse desde una perspectiva fragmentada. Esta

distinción fue útil hasta antes de la aparición del estado benefactor posterior a la segunda guerra mundial, el cual trajo consigo nuevas funciones públicas que provocaron externalidades cada vez más difíciles de medir y abordar por los gobiernos locales.

En efecto, luego de la aparición de la metrópolis como una ciudad cualitativamente distinta a la industrial, no se ha desarrollado una respuesta única respecto de la forma gubernativa que le corresponde. Las soluciones a los problemas derivados de la fragmentación han sido planteadas de diferentes formas, dependiendo del contexto específico y de los fines que se persiguen.

Este fenómeno es similar al paso entre lo premoderno y lo moderno analizado en el primer capítulo de este trabajo. Nos enfrentamos a un nuevo modelo de ciudad que intenta ser manejado desde una perspectiva anterior que podríamos denominar pre-metropolitana. Angotti lo explica con las siguientes palabras:

"La planeación metropolitana esta aún en su infancia...Estos intentos usualmente se enfrentan a instituciones sociales y políticas atrasadas heredadas de la era pre-metropolitana y a métodos de planeación mas apropiados para asentamientos pre-metropolitanos mas pequeños... Los gobiernos municipales retienen poderes sustanciales de decisión que muchas veces pueden frustrar la planeación metropolitana, especialmente cuando existe una gran cantidad de pequeñas jurisdicciones" (Angotti, 1993: 174)

Como ejemplo de estos mecanismos tenemos que en la época pre-metropolitana una de las respuestas más comunes a la expansión física de las ciudades era la anexión de los nuevos territorios por la ciudad original. Esto sucedió en el Valle de México hasta el establecimiento del estado de excepción del Distrito Federal en 1928, cuando se estaba institucionalizando el Estado mexicano posrevolucionario.

Los avances en materia de transportación y comunicaciones, así como la velocidad de crecimiento urbano y las relaciones de la ciudad central con asentamientos no necesariamente conurbados, ha provocado la aparición de la metrópolis, una ciudad cualitativamente distinta, por lo que las antiguas formas de gobierno son obsoletas para manejar el fenómeno.

IV.1.2. Argumentos a favor del enfoque metropolitano

Existen diversos argumentos para apoyar respuestas metropolitanas, aunque la más común se resume en la siguiente afirmación: deben administrarse los problemas que hay

alrededor de la aglomeración de personas, los flujos de tráfico que atascan los caminos de acceso, la contaminación y dotación de agua, los cuales superan la capacidad de los gobiernos locales y fragmentados, requiriendo decisiones más amplias, ya sea metropolitanas o regionales (Gottman, 1995).

Otros autores lo expresan de la siguiente forma:

"Planificar la metrópolis requiere un enfoque cualitativamente nuevo que tome en cuenta el tamaño, complejidad, división de funciones, movilidad y otros aspectos particulares de la metrópolis. No hay un futuro viable para las metrópolis bajo un esquema formal de plan maestro. El territorio es muy amplio y la maquinaria muy compleja para transformar la metrópolis o parte de ella a partir de la realización de una idea abstracta proveniente de la mente de algún planificador. Cuando esto se ha intentado se han producido pesadillas de planeación..." (Angotti, 1993: 137).

Aunque estos argumentos son correctos no justifican por sí mismos la necesidad de un enfoque metropolitano. Es por ello que hay que considerar otras perspectivas como las de corte fiscal-presupuestario, que plantean: "La fragmentación intergubernamental ha hecho difícil proveer servicios básicos y mantener una calidad de vida satisfactoria a costo razonable" (Crosby & Bryson, 1995: 93), por lo que un gobierno o acuerdo metropolitano es la respuesta ya que disminuye costos para la sociedad. Este tipo de argumentos se basan en que el manejo coordinado de algún tema específico (desechos sólidos por ejemplo), puede significar ahorros importantes debido a que un mismo sistema puede atender a varias jurisdicciones territoriales, beneficiándose de las inherentes economías de escala.

Los argumentos de tipo fiscal presupuestario, si bien persuasivos, deben ser vistos con cuidado, ya que soluciones político administrativas de esta índole no necesariamente implican menores costos, debido a que los ahorros dependen del mecanismo específico que se aplique, así como del problema particular.

En este trabajo ponemos énfasis en otro argumento que justifica el enfoque metropolitano, el cual se denomina 'principio de externalidad' o 'equivalencia fiscal' (Sharpe, 1995a). Este principio supone que los servicios locales deben ser autocontenidos lo mas posible de forma tal que sean pagados por los ciudadanos que los utilizan, lo que no es asequible en las zonas metropolitanas donde muchos de los servicios que otorga un gobierno local son utilizados por personas que viven en otras administraciones

territoriales. Ejemplos de lo anterior son el uso de calles por automovilistas que no habitan la zona que es mantenida por algún gobierno local, o el consumo de transporte público subsidiado como sucede con el Sistema de Transporte Colectivo Metro del Distrito Federal donde viaja una alta proporción de habitantes del Estado de México. En ambos casos se trata de servicios utilizados por residentes de jurisdicciones distintas a la que eroga los recursos, lo cual es muy claro en los centros generadores de actividad económica que tienen alta proporción de población flotante.

El principio de externalidad mencionado no depende del tamaño de la ciudad, sino de la fragmentación de los gobiernos locales a su interior. Esto es explicado por Jordi Borja de la siguiente forma:

"Muchas veces se habla de 'áreas metropolitanas' para referirse a las grandes ciudades, las metrópolis. Pero, puesto que hablamos desde el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de como algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión" (Borja, 2002: 22).

La mayoría de las grandes infraestructuras pueden generar altos niveles de externalidades indivisibles, las cuales sólo pueden ser proveídas efectivamente o coordinadas al más amplio nivel metropolitano. Esto es importante en materia de planeación urbana, particularmente si consideramos que existen problemas que no pueden solucionarse al interior de una jurisdicción ya que los usos urbanos dependen de cómo se estructura la totalidad del área metropolitana. Como ejemplo tenemos que evitar la ocupación de un área ambientalmente importante no obedece únicamente de las disposiciones del gobierno local donde se ubique, sino a la oferta de suelo accesible en zonas que muy probablemente corresponden a otras jurisdicciones territoriales y que para generarse podría requerir la intervención de otros órdenes de gobierno. Además, en las zonas metropolitanas es necesario considerar las relaciones entre centros de actividad y usos habitacionales, ya que existen diariamente movimientos tipo commuters, por lo que la mayoría de las personas laboran, estudian o se divierten en una unidad administrativa diferente de la que habitan.

Esto nos lleva al punto crucial de la necesidad de acuerdos metropolitanos: el manejo de las externalidades que se dan en una metrópolis o, en otras palabras, enfrentar las desigualdades propias de un esquema fragmentado de gobierno. En efecto, el problema

principal radica en la falta de coordinación que permita abordar problemas que van más allá de la capacidad de acción de los gobiernos locales.

Las externalidades negativas se presentan en las formas más diversas, como pérdidas de horas-hombre, problemas de contaminación y salud, abatimiento de fuentes de agua, entre algunas de ellas. Su denominador común es que producen una baja en la calidad de vida de la población y baja eficiencia en la funcionalidad de la ciudad. La carencia de instrumentos o acuerdos para disminuir las externalidades negativas es particularmente grave en el actual proceso de competencia entre ciudades y esto puede reflejarse en crecientes problemas sociales.

IV.1.3. Perspectivas teóricas para organizar una respuesta a lo metropolitano

Aunque los argumentos que justifican la necesidad de acuerdos metropolitanos pueden convincentes, el asunto se complica cuando se trata de encontrar la forma concreta de esta respuesta. La experiencia internacional muestra que "la organización de las áreas metropolitanas es una cuestión no resuelta... Son raras las soluciones que se pueden considerar satisfactorias" (Borja, 2002: 1). Las razones son diversas, aunque destaca el hecho de que la aplicación de modelos metropolitanos generalmente complica más la estructura de gobierno en lugar de simplificarla, e implica una redistribución del poder que genera resistencias en diversos frentes, incluidos los poderes públicos y sectores en que se organiza el gobierno.

Para atender los asuntos metropolitanos existen dos tipos de respuestas básicas o acuerdos generales: i) los de tipo *institucional*, es decir, que se basan en disposiciones fuertes y conforman instituciones *ad-hoc*; y ii) los de *cooperación*, que son resultado de acuerdos entre diversas instituciones pero sin modificar sustancialmente la forma de gobierno vigente (Sharpe, 1995a). En los siguientes apartados se analizan las ventajas y desventajas de ambos arreglos.

IV.1.3.1. Modelos de gobierno metropolitano institucional

Las respuestas institucionales de gobiernos metropolitanos pueden dividirse en dos modelos principales: el de tipo *unitario* y el de *dos órdenes o niveles*.

El *gobierno unitario* se define de la siguiente forma: "Cuando simplemente se amplían los límites existentes de una autoridad para cubrir lo que se considere como la real

extensión de una metrópolis" (Sharpe, 1995a: 17). En este caso se encuentran ejemplos como Londres, Manchester, Oslo, Liverpool y Toronto.

La experiencia internacional muestra que el gobierno metropolitano unitario no es una solución común, sino más bien la excepción, ya que es una alternativa polémica debido a que implica la desaparición de otros gobiernos locales, dejando en el gobierno metropolitano la totalidad de responsabilidades, mientras que por otro lado enfrenta problemas debido a la escala que puede tener una metrópolis. El ejemplo paradigmático es Toronto, donde la creación de la autoridad conocida como City of Toronto en abril de 1997 abolió las municipalidades existentes con base en una propuesta del gobierno de Ontario de diciembre de 1996.

Si bien desde el punto de vista técnico los gobiernos unitarios permiten cumplir con el principio de externalidad, han sido duramente criticados por organizaciones ciudadanas que consideran violados sus derechos ante la desaparición de un espacio democrático como era el gobierno local. El principal argumento para Toronto consiste en afirmar que "la provincia de Ontario no tiene la autoridad legal para abolir arbitrariamente los seis gobiernos locales en la zona metropolitana de Toronto. No es dueña de los gobiernos locales: estos existen para proveer democracia a los residentes locales" (Boudreau, 2000: 174).

La dicotomía entre elegir gobierno local o metropolitano es poco viable para la mayoría de las realidades alrededor del mundo, incluyendo el Valle de México, principalmente por que implica que el orden metropolitano adquiera atribuciones y recursos que debilitan a las municipalidades así como al orden estatal.

El segundo modelo de gobierno es el que Sharpe denomina de *dos niveles u órdenes*, el cual consiste en que de alguna forma permanezcan existiendo gobiernos locales junto con la autoridad metropolitana. En este caso se busca resolver el conflicto entre los valores locales de identidad y participación, mientras por el otro solucionar los problemas inherentes a la eficiencia en la escala metropolitana. Ejemplos de este esquema incluyen ciudades como Barcelona, Estocolmo, Montreal, Copenhague, Estambul, entre otros.

Este modelo también se denomina como supramunicipal o mesogobierno, ya que se trata de instaurar una instancia de gobierno intermedia entre los gobiernos municipales y los estatales o federales. En este modelo el gobierno metropolitano tiene un poder

ejecutivo, legislativo, autonomía, recursos propios, así como competencias distintas de los niveles otros órdenes de gobierno. Este es el denominado por Sharpe como modelo puro, ya que tiene legitimidad política propia directa.

Uno de los problemas de este modelo es la distribución de funciones, ya que implica la pérdida de poder de los gobiernos locales, de donde por lo general se toman las atribuciones que corresponderán a la instancia metropolitana. Aún así, en términos teóricos se presenta como la mejor alternativa ya que atiende al principio de externalidad en los temas que se requiere, conservando a los gobiernos locales en los aspectos más cercanos a la población.

A pesar de lo atractivo del modelo, es necesario considerar que su existencia se ha limitado a países de corte centralista, no federal. Esto se analizará con mayor detalle más adelante en el punto IV.1.3.4. ya que es una de las principales limitantes de aplicabilidad de este tipo de soluciones a los problemas metropolitanos.

El principal problema de las soluciones metropolitanas de tipo institucional es que por lo general tienen escasa viabilidad política, la cual disminuye dentro de un sistema de corte federal como el de México, en el que las esferas de gobierno tienen autonomía en sus ámbitos de acción. Esto facilita las resistencias de índole política ya que cualquier modificación institucional dirigida a crear una nueva instancia político-administrativa intermedia se concibe como una alteración a las relaciones de poder político.

IV.1.3.2. Modelos de cooperación

Este modelo metropolitano también es conocido como 'intermunicipal', y corresponde a un tipo de gobierno con una legitimidad indirecta, la cual reside en las autoridades ya electas. Rara vez tiene autonomía financiera, por lo que su financiamiento viene de las instancias de gobierno que lo crearon, por lo que "Las materias sobre las cuales tiene competencias se definen a partir de acuerdos entre los distintos municipios" (Borja, 2002: 36).

Para este caso es necesario un marco legal que impulse la realización de convenios entre diferentes gobiernos, para permitir que problemas específicos se enfrenten con soluciones flexibles, que no requieran de un gran acuerdo macro previo. A través de dichas asociaciones se pueden realizar proyectos u obras públicas, así como otorgar concesiones para dotar de servicios, entre otras acciones.

Stephens y Wikstrom (2000), estudiosos del fenómeno metropolitano en Estados Unidos, plantean que hasta ahora la idea de un gobierno unitario metropolitano ha sido apoyada principalmente desde un punto de vista teórico, pero que no existen las suficientes experiencias en los gobiernos bajo regimenes federales que apoyen empíricamente sus ventajas. Estos autores, basados en los modelos de decisión pública (public choice), consideran que la competencia entre gobiernos locales apoyados por mecanismos de cooperación puede dar resultados positivos, ya que los gobiernos grandes implican en la mayoría de los casos monopolios que fomentan el anquilosamiento de las instituciones y el fortalecimiento de las burocracias sin beneficios a la población. Por lo tanto, apoyan la existencia de un marco regulatorio que promueva y facilite la cooperación en lugar de inhibirla, lo cual sucede en la mayoría de las ciudades de Estados Unidos.

Este trabajo considera que esta perspectiva, si bien limitada en resultados, tendría mas viabilidad en el corto plazo dentro del contexto de la ZMVM. Esto no implica renunciar a la idea de ir construyendo un modelo de gobierno metropolitano ad hoc, ya que no se trata de una dicotomía absoluta entre modelos institucionales y modelos de cooperación, sino de un camino que puede dar resultados con menores dificultades.

IV. 1.4. El modelo federal de gobierno como limite a la aplicabilidad de experiencias de otros países

Uno de los aspectos mas importantes a considerar para revisar la aplicabilidad de experiencias de otras metropolis alrededor del mundo es el esquema federal de gobierno prevalente. En diversos circulos se hacen alocuciones a favor de aplicar las experiencias de gobiernos metropolitanos como Londres, Toronto y Tokio, por poner algunos ejemplos, sin tener cuidado en considerar que los sistemas de gobierno en se ubican estas ciudades son de indole centralista, no federal.

Historicamente el regimen federal mexicano se derivó de la experiencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la cual plasmó ideas políticas como la democracia, el liberalismo y la autonomía. Es importante apuntar que en el Congreso Constituyente que inició funciones el 7 de noviembre de 1823 se dieron fuertes discusiones respecto al modelo que debía adoptar el país, dividiéndose entre quienes pugnaban por un esquema centralista (los conservadores) y los que apoyaban un pacto

federal (los liberales). Servando Teresa de Mier era uno de quienes estaba en contra del esquema federal, basado en un argumento que tiene plena vigencia en nuestros días:

"La prosperidad de esta república vecina (de Estados Unidos) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestra América, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra, federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males (que) ellos (están) procurando remediar con esa federación" (Teresa de Mier, citado en Anda, 1998: 235).

Como sabemos, los defensores del federalismo ganaron el debate, consagrándolo en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824. En esta primera propuesta se establecieron dos órdenes de gobierno: el de la federación y el de los estados; y se crearon los tres órganos o poderes federales: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El esquema podría denominarse como parlamentario ya que el presidente era elegido por representantes de las legislaturas de los estados.

La Constitución de 1917 respetó el espíritu federalista, incluyendo en su artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la misma Constitución. Sáenz explica este artículo de la siguiente forma:

"*República*, porque los poderes públicos superiores tienen una permanencia temporal, por virtud de la renovación periódica, a través del sufragio que ejecuta el pueblo; *representativa*, porque los poderes públicos ejercitan su potestad a nombre del pueblo; *federal*, porque se integra la República en un conjunto de entidades autónomas, descentralizando el poder mediante la distribución de distintas esferas de competencia, pero manteniendo la Federación la supremacía jurídica sobre todos los Estados miembros" (Sáenz, 1981: 3, cursivas nuestras).

Aunque en las formas de gobierno federal y centralista coexisten los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), en el Estado centralista el gobierno opera de forma jerárquica en todo el territorio, mientras que en el esquema federal los gobiernos locales son libres y soberanos, ya que pueden elaborar su propio régimen jurídico siempre y cuando este no contravenga al federal.

Además de estas diferencias generales aplicables al sistema federal, en el caso de México hay que sumar algunos rasgos fundamentales (Anda, 1998: 240-241):

- Siendo el Estado único, coexisten en él dos órdenes jurídicos (federal y estatal) y tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal).
- Las entidades federativas están obligadas a adoptar la misma forma de gobierno que la federación, a saber: sistema republicano, representativo y democrático.
- Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

Dentro de este marco destaca que el hecho de que los Municipios no sean considerados explícitamente un orden jurídico, sino principalmente una instancia administrativa. En efecto, el artículo 115 determina al municipio libre como base de la división territorial de los estados y de su organización política, pero no les otorga el carácter de orden jurídico, quedando en una situación *sui generis* que ha permitido su control por los Gobiernos Estatales, limitándolos en su régimen interior, así como en su capacidad para llevar a cabo convenios con otros municipios.

En resumen, la administración pública de nuestro país está basada en un esquema federal que tiene por lo menos tres propiedades generales: (1) tres esferas de reglas de gobierno en un mismo territorio; (2) cada esfera tiene por lo menos un área de acción en la que es autónoma; y (3) existe alguna garantía de la autonomía de cada gobierno en esta esfera.

Aunque se han explicado las características generales del sistema federal, de acuerdo con Stromme (1999), las relaciones entre los ámbitos de gobierno pueden darse en tres formas esquemáticas distintas, a saber:

Federalismo tripartita. Este se basa en la separación de poderes, autoridades y funciones entre las diferentes esferas de gobierno. En este caso se considera que el poder se reparte de forma *autónoma* y que las responsabilidades están *separadas* entre sí, por lo cual no hay posibilidad de traslapes.

Federalismo funcional. Este último esquema considera que las relaciones de poder entre los niveles debe darse de forma *jerárquica* y que las responsabilidades se organizan de acuerdo a la *especialidad* o sector. En este tipo de federalismo los gobiernos están

ordenados jerárquicamente, cada uno superior al siguiente, y por ello se considera que en realidad se trata de un esquema basado en el centralismo.

Federalismo de cooperación. Este esquema supone que los asuntos públicos deben enfrentarse a través de una mezcla compleja de atribuciones que responda a la realidad. En este caso las responsabilidades se contemplan como algo *compartido*, donde las decisiones deben darse por medio de procesos dinámicos. Se trata de construir un gobierno basado en la coordinación en lugar de en la subordinación, partiendo de la igualdad, no de la jerarquía, dándole mayor importancia al gobierno compartido que a la independencia.

En nuestro país el tipo de federalismo existente hasta hace unos años podría identificarse más con el de tipo funcional, donde los diversos ámbitos de gobierno se articulaban a la política federal. En la actualidad coexiste un esquema funcional con tendencias hacia un federalismo tripartita que separe las diferentes funciones y se base en la autonomía de poderes.

Desde nuestro punto de vista en el nuevo siglo debe perseguirse como objetivo arribar hacia un federalismo de cooperación, donde las responsabilidades sean compartidas entre sí, con toda la complejidad que ello implica. Para lograr el establecimiento de un federalismo de cooperación se requiere avanzar en la coordinación horizontal (entre los diversos sectores) y vertical (es decir, entre el gobierno Federal y los estados y municipios) de la administración pública. El éxito de la planeación y de la gestión urbana dependerá de esta participación coordinada y concurrente de los organismos gubernamentales en sus diversos órdenes y sectores, siendo un prerequisite no sólo para los problemas metropolitanos sino para cualquier asunto de administración pública y gobierno.

El mosaico de relaciones intergubernamentales es difícil de comprender aún para los mismos funcionarios que conforman la administración pública, por lo que se convierte en un asunto casi ininteligible para la población en general. Es por ello que para lograr una coordinación efectiva entre las diversas agencias gubernamentales se requiere de tiempo y una importante inversión en recursos, lo cual no es asunto sencillo.

Debido a las dificultades para los acuerdos metropolitanos derivadas del modelo federal, debe avanzarse con la promoción de acuerdos mínimos entre las diversas instancias a través de la promoción del asociacionismo intergubernamental y a través de

la creación de instancias de coordinación *ad hoc*, los cuales garanticen resultados concretos en el corto plazo que impulsen pasos subsiguientes.

IV.1.5. Planeación, coordinación metropolitana y poder

La clave del modelo metropolitano es la lucha por el poder. Los conflictos político-administrativos son por lo general la causa de la desaparición de los acuerdos metropolitanos, ejemplos de ellos son la abolición de la Corporación Metropolitana de Barcelona a principios de los 90's, la desaparición del Consejo de la Gran Copenhague en 1990, y la disolución del Greater London Authority¹⁰³. Los enfrentamientos por el poder se reflejan en las relaciones personales, así como en disputas entre los partidos políticos y los distintos órdenes de gobierno.

La conformación de una autoridad metropolitana requiere la delegación de atribuciones y recursos de otros órdenes de gobierno. Lo anterior "significa que se instituye, dentro del Estado, un nuevo sujeto de poder lo cual lleva necesariamente a que éste se rija por las leyes de la política y no sólo las técnicas de la administración" (Dockendorff, 1994: 40).

En general, el establecimiento de mecanismos metropolitanos trastoca no sólo las relaciones de poder *verticales*, sino las *horizontales*. Esto es visto con recelo por la estructura vigente ya que trastoca la lógica de funcionamiento y repartición de poderes definida, y por esta razón se rechazan las modificaciones sustanciales.

Debido a que la imposición de un nuevo mecanismo en la toma de decisiones provoca resistencias en la estructura de poder vigente, el éxito de los instrumentos metropolitanos depende del apoyo político. Este puede ganarse *endógenamente* cuando el trabajo en las instituciones metropolitanas gana legitimidad, ya sea por su capacidad técnica o por relacionarse de forma adecuada con las instituciones previamente establecidas, o puede ser adquirido *exógenamente* si se sustenta en las jerarquías más altas de la administración pública, política o económica.

El asunto del poder no es menor, aunque la planeación tradicional lo ha tenido como algo inferior que la razón. Forester opina que los planificadores deben entender al poder de forma realista:

¹⁰³ Sobre este tema se recomienda revisar el trabajo de Pimlott y Rao (2002).

"Si los planificadores ignoran a quiénes están en el poder, ellos asegurarán su propia carencia de poder. De forma alternativa, si los planificadores entienden como las relaciones de poder determinan el procesos de planeación, podrán mejorar la calidad de sus análisis y fortalecer la acción de los ciudadanos y la comunidad" (Forester, 1989: 27).

El mismo aviso hace Sharpe específicamente sobre el tema metropolitano:

"En el mundo real...los intereses políticos parecen siempre contar más en el largo plazo que la racionalidad administrativa y la justicia social" (Sharpe, 1995a: 27).

Jordi Borja se expresa también al respecto:

"El problema no es únicamente de orden técnico o administrativo, sino sociológico y político. Demanda no sólo el uso de incentivos...que orienten las conductas públicas y privadas, sino conocer como se construyen instancias de poder" (Borja, 2002: 23).

Aunque los grupos de poder público son reacios a permitir el establecimiento de acuerdos metropolitanos existen algunas oportunidades que se pueden aprovechar en el caso del Valle de México, ya los partidos, grupos de interés e individuos luchan por mayores espacios y los ámbitos metropolitanos pueden dárselos. En particular, las resistencias de los gobiernos pueden superarse dejando sus atribuciones intactas y conformando modelos metropolitanos que atiendan externalidades más grandes, abriendo oportunidades para los reacomodos en las burocracias.

IV. 2. OPCIONES PROPUESTAS

Luego de analizar los argumentos que justifican los acuerdos metropolitanos, los modelos generales que se pueden aplicar y los aspectos que deben considerarse para cualquier propuesta en el Valle de México, en este apartado se presentan de forma general las alternativas en materia de coordinación metropolitana, como marco a la propuesta que se desarrolla posteriormente.

Aunque existe un gran número de opciones, estas pueden resumirse en las siguientes: i) establecimiento del Estado del Valle del Anáhuac; ii) Gobierno metropolitano o regional; iii) conformación de un órgano de coordinación metropolitana entre los gobiernos existentes y iv) impulso al asociacionismo intergubernamental.

IV.2.1. Estado del Valle del Anáhuac.

Esta propuesta se deriva de la previsión de la Constitución de 1917, que establece en su artículo 44 que en caso que los poderes federales se trasladasen a otro lugar, se erigirá en el Distrito Federal el Estado del Valle de México. Esta posibilidad se discutió ampliamente durante la Reforma Política de 1992 (Castelazo, 1992).

Esta opción puede darse por lo menos bajo dos formas: 1) que el Estado del Valle del Anáhuac se conforme por el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México; 2) que se disminuya el tamaño del Distrito Federal al mínimo para que el resto de las delegaciones conformen el Estado del Valle del Anáhuac.

En el primer caso podrían tenerse resultados importantes desde el punto de vista metropolitano ya que la mayor parte del fenómeno estaría bajo la jurisdicción de un gobierno estatal con lo cual la Zona Metropolitana del Valle de México pasaría de ser una zona metropolitana interestatal a una zona metropolitana estatal. En el segundo caso se tendrían condiciones similares a las actuales, pero con la ventaja de que los acuerdos pudieran darse entre estados y no como ahora entre un estado y el asiento de los poderes federales.

La primera opción tiene una escasa viabilidad política, siendo totalmente inaceptable para los Gobiernos del Estado de México, del Distrito Federal y Federal, ya que implicaría por un lado la pérdida de territorio de alguna de las entidades federativas, así como la creación de una instancia de enorme poder político si atendemos que en sí misma podría acumular el 20% de la población total del país y un porcentaje un poco más alto del Producto Interno Bruto.

La segunda opción es más viable políticamente ya que se apoya en la tendencia de la reforma del Distrito Federal que apunta a una estructura político - administrativa más similar a la de los estados, lo cual implica delegaciones con mayores atribuciones y con una hacienda propia, un poder legislativo cada vez más autónomo, así como menos dependencia de la Federación.

El problema que habría bajo cualquier circunstancia es que la conformación del Estado del Valle del Anáhuac traería *per se* mejores condiciones para la coordinación metropolitana, ya que se conservaría una situación similar a la actual, aumentando la

participación de poderes locales más autónomos en las Delegaciones. En contraparte daría condiciones más equitativas para las relaciones intergubernamentales.

IV.2.2. Gobierno metropolitano o regional.

Esta opción implica dos posibilidades: 1) crear un orden intermedio de gobierno entre los estados y los municipios para el caso específico de las zonas metropolitanas; 2) crear un cuarto orden de gobierno que atienda los problemas regionales, por lo que dicho orden existiría en todo el territorio nacional.

De acuerdo a lo expuesto en este trabajo, en ambos casos se prevé que un gobierno de esta índole no podría darse bajo un esquema unitario que anulara a los gobiernos locales, sino que respondería a un esquema que debería dar al ámbito metropolitano atribuciones de otras esferas de gobierno, así como otras aún no contempladas en materia de grandes obras de infraestructura, servicios y normatividad, lo cual podría darle algunas oportunidades más de supervivencia.

El ámbito metropolitano debería contar con su orden jurídico propio, incluyendo su poder ejecutivo, legislativo y judicial, que le permitiera operar no sólo administrativa, sino políticamente, y por tanto debería ser electo preferentemente por vía directa entre los ciudadanos de la zona metropolitana, aunque también podría conformarse mediante mecanismos de elección indirecta.

A pesar de las bondades de este esquema se considera poco probable su establecimiento en el corto y mediano plazo, ya que trastocaría el esquema federal y las relaciones de poder, algo que sería inaceptable para los diversos órdenes de gobierno.

Esta opción debe tomarse con precaución ya que podría resultar en un orden de gobierno que se sumaría al resto de agencias descoordinadas, dificultando aún más la actuación y rendición de cuentas. En efecto, no hay que olvidar que el problema de raíz que consiste en la falta de una actuación concurrente y coordinada.

IV.2.3. Conformación de un órgano de coordinación metropolitana entre los gobiernos existentes.

Esta opción considera la conformación de un órgano de coordinación metropolitana con la participación activa del gobierno federal y de las entidades federativas, así como la participación del poder legislativo en los acuerdos y convenios que se establezcan para darles un mayor peso jurídico. En este caso las comisiones metropolitanas deberían

contar con mayores atribuciones y recursos para su operación, así como para invertir en obras y acciones metropolitanas.

Este órgano debería funcionar con base en reglas establecidas a través de una Ley federal expedida por el Congreso de la Unión con base en lo indicado en el artículo 115, fracción VI, la cual señalara sus atribuciones, así como los mecanismos para dirimir controversias en las que participe el poder judicial.

Esta propuesta tiene relativamente mayor viabilidad que un gobierno metropolitano ya que parte de respetar la repartición de atribuciones y poder del pacto federal, pero de cualquier forma se enfrenta al problema de lograr que los gobiernos acepten la existencia de un mecanismo de coordinación que puede tomar decisiones que no los benefician. Por otro lado, hay que considerar que su establecimiento implica un federalismo de cooperación, lo cual no es la tendencia vigente.

IV.2.4. Impulso al asociacionismo intergubernamental

Esta opción parte de los planteamientos del *public choice* sobre las bondades de un marco que fomente las asociaciones entre los gobiernos locales, particularmente entre municipios y delegaciones. El principal punto es la competencia entre gobiernos por aumentar los beneficios de su población, por lo que convenios en materias de interés general con otros gobiernos locales podrían tener importantes repercusiones. La idea es que los acuerdos se concreten en los temas necesarios con una visión estratégica y no en todos los aspectos, ya que ello puede significar un modelo rígido.

Este marco debería incluir la existencia de recursos para proyectos en los que participen dos o más gobiernos locales, así como ordenamientos jurídicos más flexibles, ya que en la actualidad la realización de convenios o acuerdos entre delegaciones y municipios es prácticamente imposible ya que requiere la aprobación de la Legislatura del Estado de México (artículo 61 de la Constitución del Estado), mientras que las delegaciones no cuentan con esta atribución ya que la suscripción de convenios en materia metropolitana se reserva al Jefe de Gobierno. Esto significa que en la práctica la coordinación solo puede darse entre el Gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México.

El fortalecimiento de la esfera de gobierno local más cercana a la población es un prerequisite para una mayor gobernabilidad en nuestro país, por lo que debe impulsarse independientemente que exista o no una reforma metropolitana.

Si bien esta es la opción más factible en términos políticos y coincide con la tendencia al fortalecimiento de los gobiernos locales, presenta el problema de que en sí misma carece de una orientación para la zona metropolitana, siendo más bien una tendencia opuesta a los planteamientos integradores. En efecto, cumpliría sólo parcialmente con el principio de externalidad o equivalencia fiscal, puesto que los acuerdos se limitarían a ciertas zonas y temas, resultando en un mosaico aún más complejo y fragmentado de relaciones intergubernamentales.

IV. 3. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO

IV. 3. 1. Generalidades

Una vez descritas las principales opciones en materia metropolitana, se presenta en esta tesis una propuesta para una reforma en la materia para el Valle de México que se basa en una serie de elementos que pueden darse de forma paralela. Se considera que un gobierno metropolitano no es la única respuesta posible, por lo que se enfoca en una mezcla que incluye la creación de un órgano de coordinación intergubernamental y el impulso al asociacionismo municipal, arribando a un acuerdo metropolitano que respete las atribuciones de los gobiernos.

Una de las principales conclusiones del análisis de los capítulos II y III de este trabajo es que la historia de la planeación urbana y la coordinación metropolitana en el Valle de México se compone de avances y retrocesos, que se articulan constituyendo un complejo proceso dialéctico asociado al contexto político, económico y social (generalmente en ese orden de jerarquía). Con base en lo anterior se puede afirmar que es poco probable que en un solo momento o coyuntura pueda efectuarse un cambio o reforma definitiva en materia de planeación y coordinación metropolitana en el Valle de México, por lo que puede afirmarse también que cualquier respuesta a la problemática metropolitana será contingente y no tendrá una viabilidad indefinida, es decir, su existencia dependerá fundamentalmente del contexto político y no tanto de los resultados que logre. Esto nos lleva a suponer que una propuesta en la materia debe considerar una 'imagen objetivo' relativamente completa de lo que implicaría una reforma metropolitana, la cual no se daría en un orden preestablecido, ni en plazos rígidos determinados *a priori*.

Bajo estas premisas, la propuesta de esta tesis parte de suponer que un esquema de planeación y coordinación metropolitana en el Valle de México debe tener como principal componente la coherencia entre las variadas políticas y acciones que se plantean por lo diversos sectores y esferas de gobierno, las cuales deben consensuarse con los distintos sectores de la sociedad. Para lograrlo se requiere de un marco institucional que garantice reglas claras, recursos, seguridad jurídica, derechos y sanciones para los diversos actores participantes, bajo un marco de respuestas flexibles que promuevan y faciliten en lugar de imponer.

Recordando que lo propuesto no constituye etapas consecutivas y que el orden en que se presenta tiene principalmente un carácter didáctico, planteamos a continuación los elementos para una reforma en materia de planeación urbana y de coordinación metropolitana para el Valle de México.

IV.3.2. Establecimiento de una política urbana en los diversos órdenes y sectores del gobierno

Desde nuestra perspectiva, una reforma metropolitana debe partir de una política urbana para el país en su conjunto que considere soluciones para los problemas de las metrópolis mexicanas y que permita clarificar y jerarquizar las funciones de las diversas instituciones participantes, todo ello desde una perspectiva realista que considere los recursos disponibles y los esquemas institucionales aplicables.

Es necesario impulsar cada vez más el carácter ejecutivo y promotor del gobierno en el desarrollo de las ciudades y no solo como un diseñador de regulaciones o normas urbanísticas. En efecto, hasta ahora el énfasis de nuestros instrumentos de planeación se ha dado en las regulaciones y no tanto en el impulso a la inversión inmobiliaria. Si bien el carácter promotor del Estado no es algo nuevo (Borja y Castelló, 1997), es cada vez más urgente y necesario, ya que en esta época de intensa competencia el Estado debe jugar un papel más relevante en dos aspectos básicos: i) dotar de la infraestructura necesaria para las actividades económicas, y ii) establecer las condiciones más adecuadas para permitir que los agentes económicos puedan desarrollarse.

Dentro de esta política urbana integral debe darse una participación Federal más activa bajo un federalismo de cooperación que impulse la un sistema nacional de coordinación urbana, que permita otorgar "reglas claras, instituciones eficientes, planes rigurosos y procedimientos imparciales" (Garza, 1998: 16).

El enfoque de la política urbana para las zonas metropolitanas debe ser holístico¹⁰⁴, es decir, que considere la metrópolis en su totalidad y los temas que la componen de forma integrada, pero al mismo tiempo estratégico, considerando los aspectos primordiales de las situaciones problemáticas y de sus posibles soluciones¹⁰⁵.

El nuevo modelo de planeación urbano territorial debe integrar una racionalidad que no separe los fines de los medios, logrando la legitimidad no sólo a través del conocimiento "experto", sino por medio de acuerdos políticos de gran amplitud.

Por último, debe lograrse un balance entre los procesos de descentralización que buscan acercar el gobierno a la población y los de coordinación que buscan la colaboración entre los gobiernos locales, optimizando los recursos y disminuyendo las disparidades al interior de la metrópolis.

IV.3.3. Legislación metropolitana

Una reforma metropolitana para la ZMVM requiere de modificaciones legales para ser una realidad. En este sentido es conveniente que existan disposiciones más claras en materia metropolitana, ya sea dentro de la misma Ley General de Asentamientos Humanos o por medio de una Ley en materia de zonas metropolitanas. Desde nuestra perspectiva es preferente una legislación *ad hoc* para que la coordinación y planeación metropolitana no se circunscriba al ámbito de los asentamientos humanos, sino un aspecto inherente a la concurrencia entre sectores y órdenes de gobierno.

Hay que recordar que el artículo 73, fracción XXIX-C, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, mientras que la fracción XXIX-G del mismo artículo faculta al Congreso a expedir las leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección al ambiente, por lo que este marco junto con el artículo 27 y 115 - sería suficiente para que en una primera etapa se pudiera contar con una ley que no requiriera

¹⁰⁴ Este es uno de los principios que propone Church, et al. (1997) para el caso de Toronto.

¹⁰⁵ Los planificadores tradicionales que han ido cambiando su visión original han tenido un mayor interés en reflexionar sobre asuntos tales como la escala grande o pequeña de los planes, el esquema de abajo hacia arriba o arriba hacia abajo, pero subestiman aspectos como las fuerzas políticas y económicas que construyen su actividad (Campbell y Feinstein, 1996: 10).

modificaciones constitucionales, aunque posteriormente debería incluirse el concepto de *zona metropolitana* para superar el de *conurbación* que actualmente se incluye en la Carta Magna.

Los aspectos mínimos que debería contener una legislación para la ZMVM y el resto de las zonas metropolitanas del país son los siguientes:

- Criterios para la delimitación de zonas metropolitanas, procedimientos para legalizarla.
- Criterios y procedimientos para establecer un Órgano Intergubernamental de Coordinación de la zona metropolitana, el cual incluya al Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios. La legislación debería indicar los mecanismos de funcionamiento de esta órgano, que incluyan una presidencia conjunta, pleno, consejo técnico, secretariado técnico y consejo consultivo.
- Criterios y procedimientos para elaborar, aprobar e instrumentar un Plan Metropolitano de carácter integral en sus vertientes estratégica y normativa, así como los mecanismos para su evaluación y revisión.
- Criterios y mecanismos para establecer acuerdos o convenios de cooperación.
- Mecanismos de financiamiento de proyectos, obras, acciones o instancias paraestatales que permitan la operatividad de los acuerdos.
- Bases para el cálculo de externalidades, como base para el establecimiento de acuerdos fiscales y financieros.
- Mecanismos internos para la resolución de controversias, así como explicitar la participación del poder judicial como última instancia resolutoria.
- Artículos transitorios con plazos para delimitar las zonas metropolitanas, nombrar al Órgano de Coordinación, elaborar y aprobar el Plan Metropolitano, entre otros aspectos.

IV.3.4. Participación del poder legislativo

Uno de los puntos torales en esta propuesta es la participación más activa del poder legislativo en los acuerdos metropolitanos. En efecto, hasta hace algunos años el poder ejecutivo era totalmente dominante, pero ahora esto ha cambiado, el poder legislativo

adquiere cada vez más fuerza y atribuciones, aunque esto también se ha convertido en una limitación a la toma de decisiones, principalmente por pugnas de índole partidista.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el Congreso del Estado de México existen comisiones sobre aspectos metropolitanos y aunque han existido reuniones entre integrantes de los diversos poderes legislativos, no se han tenido resultados concretos relevantes. En este sentido, es interesante notar que dentro del Congreso de la Unión no haya existido en los últimos años ninguna comisión sobre asentamientos humanos, conurbaciones o zonas metropolitanas¹⁰⁶, mostrando su desinterés por estos temas. Esto debe modificarse, ya que solo atendiendo a la dimensión metropolitana las ciudades podrán tener mejores oportunidades para ser más productivas y hacer frente a las necesidades de la población más desprotegida.

Para no trastocar el pacto federal, la participación del poder legislativo podría darse a través de una Comisión Interparlamentaria conformada por representantes comisionados por sus respectivos congresos. Con base en lo anterior, se tendría en términos prácticos una Comisión cuyo papel sería proponer, analizar y dictaminar iniciativas de ley en materia metropolitana, las cuales en caso de ser dictaminadas favorablemente en este ámbito, pudieran presentarse por los comisionados ante los plenos respectivos para su aprobación definitiva. Esta línea de trabajo tiene gran viabilidad en el marco de la nueva reforma política del Distrito Federal, y aún sin ella, ya que podría darse en el contexto actual.

Esta propuesta generaría mecanismos legislativos paralelos que respetarían la división de poderes y territorio. Entre los aspectos sustantivos destacaría la inclusión del carácter vinculatorio de los planes, programas y acuerdos metropolitanos, lo que no implica la modificación de la forma en que se divide el poder público. Al contrario, permitiría regular aspectos en los cuales hasta ahora ninguna de las esferas de gobierno tiene certeza jurídica.

La aprobación del Plan Metropolitano del Valle de México bajo actos legislativos le daría una nueva dimensión. También sería el marco más apropiado para otorgar validez jurídica a la delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México, con lo cual se

¹⁰⁶ Este cambio a finales del año 2023 cuando se creó una comisión legislativa de asuntos metropolitanos en el Congreso de la Unión



podría solucionar el problema de las distintas delimitaciones que se hacen desde diversas instancias. Lo mismo sucedería con otros ordenamientos, como un posible código metropolitano con normatividad homogénea en diversas materias, aplicable para la zona metropolitana.

La existencia de este mecanismo interparlamentario podría darse independientemente de que el Congreso de la Unión legisle sobre una Ley para las zonas metropolitanas del país, ya que depende fundamentalmente de un acuerdo de cooperación entre las partes, con las limitaciones ya mencionadas a este tipo de soluciones.

Un mecanismo más formal para el mediano o largo plazo sería la creación de un Parlamento Metropolitano contemplado dentro de la Constitución. En tal caso sería recomendable que sus representantes fuesen votados directamente por la población de la zona metropolitana, cumpliendo funciones similares a las señaladas anteriormente.

IV.3.5. Participación del poder judicial en controversias entre las partes

Igualmente que con la participación del poder legislativo, es indispensable que los acuerdos metropolitanos incluyan al poder judicial como mecanismo resolutor de controversias entre las partes, garantizando así imparcialidad y certeza jurídica entre los órdenes de gobierno. Esto se establece ya en los artículos 103 y 104 de la Constitución como atribución de los Tribunales de la Federación.

Para los acuerdos metropolitanos son particularmente importantes los mecanismos de resolución de disputas derivadas de las externalidades negativas que se presentan en temas como el agua potable, el transporte, los desechos sólidos, el crecimiento urbano, el uso de infraestructura, equipamiento y servicios por población flotante. Debido a que son fuente potencial de conflictos, la participación del poder judicial estaría plenamente justificada.

Bajo esta propuesta se tiene la ventaja de que no se rompen las bases del pacto federal, sino que se otorga una mayor certeza jurídica a los gobiernos y población en general respecto de los asuntos metropolitanos.

Aunque en una primera etapa el marco actual podría posibilitar esta intervención del poder judicial, en momentos posteriores sería recomendable la creación de un tribunal con atribuciones específicas en la materia, lo cual requeriría modificaciones Constitucionales.

IV.3.6. Organismo Intergubernamental de Coordinación Metropolitana

La legitimidad de los gobiernos depende fundamentalmente de la forma en que los funcionarios lleguen a sus responsabilidades. Hasta hace unos años el Regente era una figura impuesta por el Presidente de la República, por lo cual su legitimidad estaba directamente vinculada al poder federal, pero ahora su elección via voto directo le otorga una legitimidad propia.

A pesar de lo anterior, la elección directa por voto popular de la autoridad metropolitana es poco viable en el corto plazo ya que sería considerado un peligro político ya que un gobierno para una ciudad del tamaño de la ZMVM establecido por elecciones populares implica una legitimidad que puede competir con la del gobierno federal, así como fuente de conflictos con las autoridades municipales y de las entidades federativas.

La propuesta parte de crear o fortalecer un mecanismo similar la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana como el Organismo Intergubernamental de Coordinación, sumando la participación del Gobierno Federal, ya sea a través de un mandato de la Ley para Zonas Metropolitanas mencionada, o por un acuerdo de cooperación, retomando el artículo 115, fracción VI de la Constitución, que ordena al Gobierno Federal participar de forma concurrente en la planeación de las conurbaciones. Esto es importante ya que la ausencia del Gobierno Federal en la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana es contradictoria en virtud de que el resto de comisiones metropolitanas se conforman por acuerdos tripartitas en los que sí participa.

La participación del Gobierno Federal debe incluir la aportación de recursos para los aspectos metropolitanos, y lo mismo debe aplicar a las otras esferas de gobierno participantes. Para que las aportaciones federales en este tipo de proyectos puedan ser más transparentes sería recomendable que se etiquetaran ya sea dentro del Ramo 33 o como un nuevo Ramo de gasto del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal. En ambos casos se trata de un presupuesto para todas las zonas metropolitanas del país.

A través de este organismo de coordinación (ya sea de forma directa o por las comisiones metropolitanas) se daría la elaboración de los planes y programas, el seguimiento a proyectos metropolitanos, la aplicación de la normatividad común, los acuerdos en materia de financiamiento de las obras y acciones, así como en materia de pago de externalidades.

Este órgano debería tener la capacidad de crear empresas de servicios públicos, así como empresas desarrolladoras para proyectos metropolitanos integrales. En ambos casos podrían llevarse a cabo de forma directa o mediante concesiones. Ya existen experiencias al respecto, como el caso del proyecto del Tren Elevado, el cual fue otorgado mediante una concesión conjunta entre el Distrito Federal y el Estado de México. En este sentido, el otorgamiento de concesiones de índole metropolitana sería un mecanismo útil en el marco de escasez de recursos. El éxito de estos esquemas está directamente relacionado con la transparencia de la concesión y las condiciones establecidas (Hirsch, 1991).

Una de las principales funciones de este órgano intergubernamental sería dictaminar propuestas de distintas agencias de gobierno, con la capacidad de suspenderlas si son inconsistentes con la planeación metropolitana¹⁰⁷. Para tal fin podría auxiliarse de las comisiones metropolitanas, las cuales jugarían un papel importante dentro de este esquema, el cual se explica a continuación.

IV.3.7. Fortalecimiento de las comisiones metropolitanas

La solución de problemas urbanos y metropolitanos requiere de una mayor coordinación horizontal (intersectorial) que implique una verdadera concurrencia en la acción del gobierno. Esto es, una acción integral, que considere las diversas dimensiones de los problemas y sus soluciones y significa disminuir la fragmentación provocada por la organización propia de la administración pública, de la cual se derivan respuestas parciales. Las sinergias que puedan lograrse con una mayor coordinación horizontal abrirán nuevos campos de acción en materia de desarrollo urbano y regional.

Las atribuciones metropolitanas para el Valle de México han sido perfiladas ya por las comisiones metropolitanas existentes: i) Planeación urbana; ii) Transporte y vialidad; iii) Agua potable y drenaje; iv) Medio ambiente; v) Protección civil; vi) Seguridad pública; vii) Residuos sólidos. En cada uno de estos temas se requiere atención en la planeación estratégica y normativa, operación de servicios públicos, ejecución de obras y acciones, así como en el cálculo de externalidades y la determinación de mecanismos de financiamiento.

¹⁰⁷ Unas de las limitaciones del GLC de Londres fue que no tenía poderes para aprobar o refutar los planes propuestos por los distritos locales (Sharpe, 1995b).

La propuesta es fortalecer las comisiones metropolitanas, así como crear una comisión en materia financiera y fiscal (ver siguiente punto), principalmente con el otorgamiento de recursos propios para su operación cotidiana, para disminuir su dependencia administrativa de las instancias que las crearon. Este aspecto es una de las principales limitantes a la operación de las comisiones, ya que éstas no cuentan con los recursos mínimos, equipo, espacios de trabajo, pero sobre todo carecen de atribuciones y autoridad.

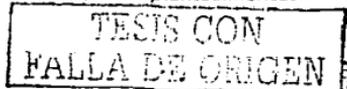
Aunque en los diversos acuerdos de creación las dependencias respectivas se comprometen a aportar recursos y personal, incluyendo el Secretario Técnico de la comisión respectiva, en la realidad no son cumplidos por falta de voluntad de las partes, pero debe reconocerse que en ocasiones existen limitaciones derivadas de las disposiciones jurídicas aplicables. Ejemplo de ello es la imposibilidad de la aplicación de recursos fuera del territorio de una entidad, lo cual impide invertir en adecuación de oficinas o aspectos similares.

Por otro lado, el hecho de que los Secretarios Técnicos de las comisiones reciban sus ingresos de alguna de las instancias participantes, se presta en la práctica a disputas de índole política que poco ayudan a la obtención de consensos.

Para instrumentar una independencia de recursos de las comisiones, sería conveniente crear fideicomisos por comisión o un fideicomiso adscrito a la Comisión Ejecutiva u Órgano Intergubernamental de Coordinación, a través del cual los ordenes de gobierno destinen recursos para que ahí fueran administrados. Estos recursos deben incluir instalaciones, equipo y personal de apoyo para lograr una independencia en la operación que garantice la existencia de espacios para la discusión de los asuntos metropolitanos.

En virtud de que se requiere la participación obligatoria de representantes de las instancias, además de los recursos para la operación de las comisiones, deberían existir partidas en los Programas Operativos Anuales respectivos para contar con funcionarios de tiempo completo por cada una de las dependencias, que tengan capacidad de decisión.

Las comisiones estarían coordinadas por la Comisión Ejecutiva o el Órgano Intergubernamental de Coordinación, que sería el ámbito de más alto nivel para la toma de decisiones, garantizando la coherencia e integralidad de los planteamientos sectoriales.



Las comisiones metropolitanas son la instancia más adecuada para el diseño de políticas públicas y proyectos en materia metropolitana, por lo que cualquier planteamiento en la materia debería ser dictaminado en este ámbito para permitir su congruencia con los planteamientos estratégicos y normativos para la metrópolis.

IV.3.8. Comisión Metropolitana de Aspectos Financieros y Fiscales

El ámbito financiero y fiscal de la ZMVM ofrece uno de los principales retos para instrumentar propuestas metropolitanas efectivas. El primer elemento que debe considerarse es la alta dependencia de los recursos federales tanto de las entidades federativas como de los municipios.

A pesar de los cambios efectuados en la organización político - administrativa del Distrito Federal, el Estado de México sigue teniendo menores poderes políticos y presupuesto debido a las condiciones de excepción del Distrito Federal. Un ejemplo de ello lo constituye la educación, ya que mientras el Gobierno Federal financia esta actividad al Distrito Federal, el Estado de México debe hacerlo por sí mismo, lo cual significa casi la mitad de los recursos que eroga la entidad.

La cantidad de recursos financieros disponibles para los municipios metropolitanos es en promedio casi la mitad que la del Distrito Federal. Esto se explica principalmente por las mayores participaciones y transferencias que recibe el Distrito Federal, así como por una mayor inversión federal directa¹⁰⁸ derivada del costo de la capitalidad, pero también es resultado de la ineficacia recaudatoria del Estado de México y sus municipios.

Es significativo que los ingresos provenientes del impuesto predial hayan venido disminuyendo en términos relativos desde que fueron establecidos como un ingreso responsabilidad de los municipios. Esto puede explicarse por su menor capacidad recaudatoria, pero también por que los Ayuntamientos prefieren luchar por sus transferencias federales en lugar de obtener los ingresos que constitucionalmente les corresponden.

¹⁰⁸ En el año 2000 el Distrito Federal recibió 29 mil millones de pesos, contra 6 mil millones del Estado de México.

A pesar de sus ventajas presupuestales, en términos jurídicos el Distrito Federal no es autónomo en la aprobación de su presupuesto de egresos y ley de ingresos. Esto lleva a la paradoja de que la entidad con más recursos cuenta con menor autonomía en su régimen interior, mientras que la más soberana presenta mayores problemas presupuestales.

En resumen, el Valle de México depende principalmente de las transferencias federales, aun y cuando los gobiernos locales tienen atribuciones para establecer mecanismos de recaudación de ingresos fiscales, entre los que destacan los impuestos a la propiedad inmobiliaria (predial) que está en manos de la autoridad central en el Distrito Federal y de los municipios en el Estado de México. Dicha escasez se contrapone a políticas de subsidios altos como en el caso del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) lo cual puede ser fuente de una crisis fiscal en el corto plazo.

Dentro de este marco complejo es notoria la ausencia de un ámbito de discusión sobre los aspectos financieros y fiscales de la ZMVM, lo cual en la experiencia internacional ha sido el motor de los acuerdos metropolitanos, puesto que implican el diseño de mecanismos de recaudación y financiamiento que visualicen la metrópolis como un conjunto integrado, esta sería la oportunidad de que en el Valle de México se traten estos temas. Es por ello que se propone la creación de una Comisión Metropolitana sobre Aspectos Fiscales y Financieros, la cual debería estar conformada por la Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de México, así como la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

En este espacio podrían discutirse y dilucidarse un conjunto de temas complejos y decisivos como son las externalidades negativas que implican el diseño de políticas compensatorias, esto incluye el costo del agua y su pago, el uso de infraestructura, transporte, daños ambientales, entre otros, estableciendo los montos financieros que corresponda pagar entre los diversos órdenes de gobierno en cada caso específico. Para tal fin deberían auxiliarse del resto de las comisiones y tomar los acuerdos respectivos en el Órgano Intergubernamental de Coordinación Metropolitana.

Esta Comisión debería proponer mecanismos para la recuperación de inversiones y la responsabilidad fiscal, con el fin de que existan recursos suficientes y estables. Esto incluye la disminución de las disparidades fiscales con políticas redistributivas y

reequilibradoras de la aplicación de recursos¹⁰⁹, determinando las inversiones que corresponden a cada gobierno por la realización de alguna obra.

Esta propuesta es delicada, ya que los gobiernos locales están muy atentos en lo que se les debe con base en el sistema de coordinación fiscal, pero no tanto de lo que adeudan a otros gobiernos de los costos derivados de externalidades negativas. Lograr este tipo de acuerdos sería un paso fundamental, llevando hacia un nuevo nivel la coordinación y planeación metropolitana.

IV.3.9. Fondo Metropolitano para obras y servicios.

La aplicación de recursos para proyectos metropolitanos podría darse en una primera etapa a través de un Fondo Metropolitano en el cual aporten el Gobierno Federal, el Distrito Federal, el Estado de México y el de Hidalgo (en su caso), los Municipios o Delegaciones que se vieran beneficiados por las acciones de índole metropolitana, así como inversiones privadas.

El Organismo de Coordinación Intergubernamental sería el espacio adecuado para proponer los presupuestos para los programas operativos anuales, mismos que podrían asignarse a través de partidas específicas previstas por los gobiernos participantes, en particular (como se ha mencionado) en la escala Federal debería existir una previsión dentro del Ramo 33 de apoyo a Estados y Municipios con el rubro específico de zonas metropolitanas para darle la relevancia debida.

La asignación de los recursos debería darse con base en reglas de operación específicas, las cuales incluyan la realización de los estudios y proyectos correspondientes, así como las obras y servicios que se deriven de los mismos. Entre estos criterios debería considerarse de forma prioritaria el que los asuntos a financiar sean efectivamente de carácter metropolitano, así como la sustentabilidad financiera y cierto grado de recuperación de las inversiones, lo que permitiría que el fondo fuera objeto de créditos de la banca de desarrollo internacional y haría factible el aumento de la capacidad de actuación.

¹⁰⁹ Es importante revisar la experiencias de las ciudades gemelas de Minneapolis y St. Paul "En 1971 la legislatura aprobó la ley para de disparidades fiscales propuesta, la que ayudó a equilibrar los ingresos por impuestos a la propiedad entre las diversas comunidades del área metropolitana" (Crosby & Bryson, 1995: 95).

La recuperación debería darse por las tres esferas de gobierno, con base en sus propias atribuciones en materia de recaudación hacendaria. Lograr esto implica utilizar instrumentos que ya tienen una vigencia jurídica, pero que por lo general no se han puesto en práctica, tales como las contribuciones de mejoras, así como otros mecanismos tributarios como la captura de plusvalías.

Es importante que los recursos se destinen también bajo criterios sobre la prioridad de los proyectos y que correspondan al esfuerzo fiscal de los municipios que los reciban, con el fin de que sea un instrumento que refuerce la tributación local y no se convierta en otro elemento similar a las transferencias federales que llevan a la 'pereza fiscal' de los gobiernos (Morales, 2002).

IV.3.10. Plan Metropolitano estratégico y normativo

La importancia de un Plan para la Zona Metropolitana radica en que otorga un marco de referencia, una intencionalidad, una imagen objetivo para la ciudad, consensuada entre diversos actores, legitimada ampliamente.

El Plan para la Zona Metropolitana del Valle de México debería tener una vertiente *estratégica* que permita identificar los grandes proyectos metropolitanos, establecer sus perfiles, jerarquizarlos e incluir los compromisos para aplicar recursos. Debe establecer la coherencia necesaria que "condicione la aprobación definitiva de planes locales y la co-financiación de programas y proyectos por parte de los organismos metropolitanos o los regionales y estatales" (Borja, 2002: 2). Las comisiones sectoriales tendrían un papel fundamental en la determinación de la congruencia de proyectos sectoriales con el esquema estratégico aprobado para la Zona Metropolitana.

Este instrumento debería tener también una vertiente *normativa*, que considere la determinación de una zonificación primaria que incluya las zonas aptas para nuevos desarrollos (zonas urbanizables) y las que deben ser objeto de preservación (no urbanizables), así como políticas generales de uso del suelo.

Si bien el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México constituye un avance en la materia, la diferencia fundamental de esta propuesta es que el Plan Metropolitano debería partir de una aprobación legislativa y no sólo de un acuerdo entre poderes ejecutivos, lo cual le daría un carácter vinculatorio.

En una primera etapa no sería indispensable que el Plan Metropolitano fuera aprobado por los cabildos o Ayuntamientos integrantes de la metrópolis, ya que habría mayores dificultades para su instrumentación, pero con el paso del tiempo se debería tender a una aprobación más amplia que incluyera efectivamente a los municipios.

El Plan Metropolitano en su vertiente normativa requeriría del consenso interinstitucional, mientras que la vertiente estratégica debería incluir acuerdos con otros actores de la sociedad para acordar un proyecto de ciudad amplio e integral.

Contar con una imagen objetivo de la Zona Metropolitana del Valle de México derivado de actos legislativos sería un paso fundamental para los acuerdos metropolitanos. Aún así, no es una condición *sine qua non* para continuar los avances en materia de coordinación metropolitana.

IV.3.11. Los límites de la Zona Metropolitana

No existen criterios universales para la delimitación de las metrópolis, esto depende del contexto específico, aunque en términos teóricos el concepto de metrópolis "fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad autocontenida y con una estructura fija" (Magnusson, 1997, citado en Borja, 2002: 24), por ello históricamente se han dado desacuerdos en la delimitación de la ZMVM por parte de los diversos gobiernos participantes. Como ejemplo tenemos que en estos momentos, el Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana ya contiene un acuerdo respecto a que la ZMVM se conforma por las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 28 Municipios del Estado de México. Aún así, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México incluye a 58 Municipios del Estado de México, uno de Hidalgo y las 16 Delegaciones del Distrito Federal, lo cual crea tensiones sobre cual es realmente la delimitación correcta.

Si bien en países como México, los criterios para determinar las zonas metropolitanas consideran como principal variable la cantidad de habitantes, en Europa son las relaciones entre los mercados de trabajo, a los cuales se asocian fenómenos como los viajes tipo *commuters* que permiten definir ligas funcionales en la zona metropolitana.

La delimitación de una zona metropolitana debe atender el principio de externalidad que implica la inclusión del área de influencia de la ciudad, lo que puede ser fácil de establecer en términos abstractos, pero no así en la realidad (Sharpe, 1995a). Para

enfrentar este problema es recomendable aplicar el principio de optimización, es decir, no considerar la totalidad del área de influencia metropolitana, pero buscar una escala que otorgue funcionalidad a los acuerdos en diferentes temas.

De estas reflexiones resulta la recomendación de establecer una sola delimitación para la ZMVM, en la cual estén de acuerdo los diversos órdenes de gobierno, partiendo del principio de externalidad óptima planteado. Esta delimitación debe atender las tres dimensiones respecto a los habitantes de una zona metropolitana: 1) los residentes, quienes duermen en la ciudad, pagan impuestos y votan, 2) los que trabajan o estudian en la ciudad, es decir, los que la usan cotidianamente, y 3) los usuarios eventuales, por ejemplo turistas o visitantes que requieren de algún servicio o producto especializado (Jordi Borja, 2002).

Aunque técnicamente es factible detallar y proponer criterios plausibles para la delimitación de áreas y zonas metropolitanas, la realidad lo complica ya que requiere decisiones políticas que se basan en diversos intereses. En efecto, no es suficiente contar con las herramientas técnicas para delimitar una zona metropolitana, por lo que el principal reto es lograr el acuerdo entre los actores.

Este acuerdo puede lograrse por cualquiera de las dos vías expuestas: i) por mandato de una ley específica para las zonas metropolitanas; o ii) por un acuerdo de cooperación entre las partes. En principio esta delimitación no requeriría una modificación constitucional, pero sería más adecuado se incluyera el concepto de zona metropolitana al de conurbación que ya se incluye en la Carta Magna.

IV.3.12. Impulso al asociacionismo municipal

Independientemente de si se logran avances en acuerdos metropolitanos formales para toda la Zona Metropolitana es necesario impulsar un marco jurídico que facilite las asociaciones entre municipios para enfrentar problemas metropolitanos específicos. Esta es una de las principales tendencias en el gobierno de las ciudades y por ello autores como Jordi Borja (2002) se inclinan más por soluciones contractuales que institucionales.

Es posible que puedan lograrse importantes avances desde un marco que facilite las asociaciones intermunicipales, permitiendo respuestas más flexibles a los problemas, sin camisa de fuerza institucionales. En efecto, las asociaciones intermunicipales son un mecanismo que permite cumplir fines específicos o múltiples. Un ejemplo de estos

acuerdos se ha dado en Minas Gerais (Brasil), donde bajo un régimen federal la ciudad "cuenta con 35 asociaciones regionales de municipalidades para la mantención de caminos y otras obras de infraestructura" (Dockendorff, 1994, 39).

El artículo 115 de la Constitución mexicana ya considera la posibilidad del asociacionismo de la siguiente forma:

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;"

Este marco jurídico inhibe las asociaciones entre Delegaciones y Municipios de distintas entidades federativas, por lo que en la práctica las asociaciones se limitan a las existentes entre el Gobierno del Estado de México y del Distrito Federal.

Para superar esta situación se requiere facilitar y fomentar un marco legal que tenga entre sus prioridades permitir la participación efectiva de los Municipios y Delegaciones en acuerdos y convenios con otros gobiernos locales para resolver asuntos correspondientes a sus atribuciones constitucionales y así fortalecer esta esfera de gobierno para trascender la visión localista que ha existido tradicionalmente. Hasta la fecha la participación de los Municipios y Delegaciones en la coordinación metropolitana ha sido tangencial, aun y cuando se trata de la instancia con mayores atribuciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.

En este camino es necesario que las Delegaciones tengan atribuciones similares a las de los municipios, incluyendo la potestad de recaudar sus recursos, permitiendo la asociación y realización de convenios entre Municipios y Delegaciones.

Esto abriría una serie de posibilidades de coordinación en temas específicos para atender asuntos con externalidades intermedias, las que si bien superan la escala municipal, no requieren de un tratamiento que considere a la zona metropolitana completa. Entre este tipo de asuntos podrían estar acciones y obras para la disposición

Tratado de descentralización, creación de parques, zonas hidráulicas o viales, equipamientos, así como planes urbanos, entre otros. Las asociaciones se dan en convenios específicos, en donde, acuerdos de voluntades con efectos jurídicos.

Una reforma metropolitana debe incluir de forma más efectiva a los municipios y las Delegaciones, dándole la capacidad para promover proyectos metropolitanos ante las comisiones sectoriales y el Órgano Inter gubernamental de Coordinación Metropolitana, es decir, le da opinión en temas que los afectan directamente bajo un esquema interdependiente. En una etapa posterior los municipios y Delegaciones podrán formar parte de las comisiones metropolitanas en situaciones específicas.

14.3.3. Impulso a los acuerdos intergubernamentales entre los actores público - privados

Además de los acuerdos intergubernamentales es necesario abrir espacios de participación con diferentes actores de la sociedad incluyendo grupos sociales, privados, gremiales y académicos, dando la oportunidad de participar en el diseño de las alternativas para hacer frente a los problemas de la ZMVM. En efecto, se requieren alianzas entre el poder público y propietarios de suelo, concesiones de servicios públicos, alianzas mixtas para invertir en obras y acciones, así como consensos que otorguen legitimidad a los acuerdos.

Para la fm debe existir seguridad jurídica para los inversionistas en asociaciones entre el sector privado y público, que permitan su participación más allá de la figura tradicional de concesión. En este sentido destacan figuras como los polígonos de desarrollo y participación en empresas desarrolladoras, entre otras.

14.3.14. Democracia metropolitana

La tensión entre las escalas metropolitana, local y federal debe ser adecuadamente resuelta. Si bien entre los aspectos que explican la desaparición de autoridades metropolitanas está la falta de autoridad política, la escasez de legitimidad, la carencia de poder de decisión, la precariedad de recursos, la ignorancia de su existencia por parte de la población, destaca sobre todas ellas la falta de aceptación política por parte de los gobiernos locales o nacionales.

En el caso de la ZMVM destaca el rol dominante de los partidos políticos. La emergencia de demandas por parte de diversos actores que convive con una crisis en la atención de esas demandas (Niето, 1998) se complica debido a que la intervención

entre partidos políticos y gobierno se centra en la lucha por el poder, y no en la solución de los diversos problemas¹¹⁰.

En efecto, la lucha por el poder se relaciona fuertemente con posiciones partidistas, lo cual limita fuertemente la capacidad de generar acuerdos. Es probable que en virtud de la crisis de los propios partidos, en el mediano plazo se abran mayores espacios a movimientos sociales locales, como sucede en los países desarrollados donde existen grupos comunitarios que raras veces dependen de grupos políticos con poder nacional.

Es necesario maximizar la participación de la sociedad, de forma tal que haya rendición de cuentas por parte de los tomadores de decisiones. Para tal fin se propone que exista un mecanismo de consulta dentro del Órgano de Coordinación Metropolitana, el cual en principio se base en un mecanismo consultivo sin derecho a voto, en el cual participen organismos no gubernamentales, organizaciones gremiales, universidades, asociaciones de vecinos, empresarios, etc., que tendrían funciones de vigilancia y apoyo de las decisiones.

Pero una participación limitada de esta forma no es suficiente, es necesario que existan mecanismos que impulsen la rendición de cuentas, la evaluación de resultados y la transparencia en el uso de los recursos de una forma amplia. Esto no es exclusivo de los acuerdos metropolitanos, sino una tarea pendiente que debe impulsarse desde diversos frentes, apoyando la conformación de una sociedad más activa e informada.

Lo anterior puede impulsarse significativamente con la elección directa de autoridades a escala metropolitana, lo cual debería ser una de las aspiraciones en etapas posteriores. Aún así, la democracia no se limita a esta esfera, por lo que una participación más sistemática de los ciudadanos en los asuntos metropolitanos no es asunto menor.

IV.3.15. Cultura metropolitana

Uno de los problemas que se ha presentado en todo el mundo dentro de las experiencias de coordinación metropolitana es la falta de participación y conocimiento que tiene la

¹¹⁰ Los partidos políticos dan mucha importancia a la ZVM, ya que en su interior hay 76 distritos electorales federales y 85 locales, además de los 59 municipios, 16 delegaciones y 3 gobiernos estatales (De Alba, 2002).

población sobre la necesidad de este tipo de instancias, ello les resta legitimidad y poner en peligro los modelos metropolitanos¹¹¹.

Es necesario desarrollar entre funcionarios, medios de comunicación y población en general, una 'cultura metropolitana' que permita a la gente comprender que muchos problemas que los aquejan tienen una dimensión que va más allá de lo local, y que requiere de acciones coordinadas y consensuadas.

Una mayor conciencia metropolitana en la población en general debe sustentarse en el conocimiento de las atribuciones que tiene cada esfera de gobierno, ya que mientras la gente no pueda distinguir las responsabilidades de las autoridades, prevalecerá la fragmentación. En la medida que la población no sea consciente de la necesidad de políticas metropolitanas, habrá escasas posibilidades de mayores avances en la materia. Los ciudadanos debemos tomar un papel más activo y pugnar por nuestro derecho a tener gobiernos eficientes que rindan cuentas y que tomen como prioridad el bienestar de sus habitantes.

IV.4. REFLEXIONES FINALES

IV.4.1. Planeación urbana con bases conceptuales sólidas

La planeación urbana debe renovarse con mejores bases conceptuales, rompiendo la falsa dicotomía entre teoría y práctica. En este ejercicio destaca el conocimiento de cómo funciona del poder, ya que de lo contrario los resultados seguirán siendo limitados y contingentes, perdiendo legitimidad ante la sociedad.

Los planificadores deben reconocer que la viabilidad de sus propuestas depende principalmente de coyunturas políticas y no de sus virtudes técnicas, en la realidad de como funcionan las cosas la racionalidad no es siempre la principal herramienta de toma de decisiones.

El conocimiento de la historia es igualmente relevante, ya que nos permite contextualizar la situación actual, para que nuestras decisiones no se basen únicamente en nuestra percepción del entorno vigente. Este trabajo se enfocó en los ordenamientos legales oficializados a través de publicaciones, donde falta mucho por profundizar, pero

¹¹¹ Alrededor del mundo existe poca conciencia en la necesidad de abordar problemas a escala metropolitana. Londres es un ejemplo de ello y la desaparición del Consejo para el Gran Londres se dio en buena parte por este desconocimiento (Sharpe, 1995b; Pimlott y Rao, 2007).

también son necesarias investigaciones más amplias sobre las motivaciones que estuvieron (y están) detrás de las decisiones que se toman.

Para que la planeación se repositone como una actividad relevante es necesario que sus practicantes tomen definiciones serias y explícitas respecto de su papel en la sociedad, sin ocultarse en una supuesta neutralidad ideológica; lo importante no es que las posiciones coincidan, sino la toma de posición.

Este trabajo en particular plantea que el nuevo enfoque de planeación urbana debe superar la concepción sectorial, convirtiéndose en un mecanismo integrador y territorializador de políticas públicas bajo un enfoque equitativo, de compromiso con la población más desprotegida.

IV.4.2. Instituciones pre-metropolitanas como base de la reforma metropolitana

En el trabajo se presentaron argumentos que justifican la necesidad de que exista una visión metropolitana para resolver los problemas de la ZMVM, principalmente por que prevalecen externalidades que no pueden ser manejadas únicamente por los gobiernos locales, pero que por su escala tampoco deben ser objeto únicamente de políticas nacionales. Es necesario tener respuestas para problemas entre escalas en tensión, ya que el impulso los gobiernos locales puede oponerse a los avances metropolitanos.

Los paradigmas tradicionales de planeación y gobierno son insuficientes para enfrentar los problemas de una ciudad cualitativamente distinta como es la metrópolis, aún menos bajo el modelo de gobierno federal, cuyos principios de organización limitan la posibilidad de respuestas institucionales en forma de gobiernos *ad hoc*. En efecto, una de las principales conclusiones del trabajo es que cualquier propuesta debe considerar las particularidades del modelo federal, donde la solución está en la construcción de un federalismo de cooperación, en oposición del federalismo funcional o tripartita que ha existido en nuestro país.

A pesar de que nuestras instituciones pre-metropolitanas están diseñadas para abordar otra realidad, las respuestas en una primera etapa deben partir del marco existente para que tengan viabilidad en el corto y mediano plazo. Es por ello que la propuesta pugna por una participación más activa de las tres esferas de gobierno, de los poderes legislativo y judicial.

IV.4.3. Hacia una reforma metropolitana

Aunque en este momento los aspectos metropolitanos no ocupan un lugar relevante en la agenda nacional, han ido ganando atención en el Valle de México. Esto abre una posible coyuntura favorable para nuevas propuestas, como las incluidas en esta tesis con la intención de aportar posiciones sobre algunos de los temas más relevantes.

La propuesta de este trabajo implicaría una nueva situación para el mosaico metropolitano del Valle de México, ya que destaca lo siguiente: 1) crear un Órgano Intergubernamental de Coordinación para la toma de decisiones; 2) el carácter vinculatorio de los acuerdos por provenir de actos legislativos; 3) elaboración de un Plan Metropolitano en sus vertientes normativa y estratégica; 4) darle un lugar a la población por medio un organo consultivo; 5) crear un marco jurídico que impulse el asociacionismo de los gobiernos locales; 6) tener criterios para delimitar la zona metropolitana; 7) contar con una instancia judicial que dirima los conflictos entre las partes; y 8) disponer de recursos humanos, económicos y materiales específicos, así como mecanismos operativos para proyectos, obras y acciones metropolitanas. La instrumentación de estas propuestas requiere de análisis más detallados de índole jurídica, administrativa, fiscal, económica, social y política que rebasan por mucho la capacidad de investigadores aislados.

Como se ha mencionado, no se trata de una propuesta acabada, ya que toda adaptación de las instituciones públicas es un proceso que se construye a través de aproximaciones sucesivas.

Estas son algunas de las conclusiones más relevantes, pero la principal aportación del trabajo consiste en que puede originar nuevas líneas de investigación. En efecto, falta mucho por analizar sobre la teoría de planeación en nuestro país, los elementos teóricos que justificarían y conformarían una reforma metropolitana, el cálculo de las exacciones correspondientes a las externalidades, planteamientos financieros que permitan algún grado de recuperabilidad en las inversiones, la articulación entre la política fiscal y urbana, propuestas concretas para modificar ordenamientos legales y rediseñar la organización del poder público, entre otros temas. Por ello no se trata de un producto terminado, ni punto de partida, sino una aportación más al cuerpo de conocimiento de la planeación urbana y la coordinación metropolitana en el Valle de México.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Adrián Guillermo (1991) "La política urbano - regional en México, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 6, No. 2, El Colegio de México, México, pp. 283-311.
- (1987) "La política urbana y el Plan Director de la ciudad de México, ¿proceso operativo o fachada política", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 6, No. 2, El Colegio de México, México, pp. 273-299.
- (1986) *Contemporary urban planning in Mexico City: its emergence, role and significance*, tesis doctoral, University of London, London.
- Aguilar, Luis (1992) "Estudio introductorio", en Aguilar V., Luis [editor] *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México, pp. 15-74.
- Aguilera, Jesús (1996) "La legislación urbana del Estado de México en relación con la organización de los asentamientos humanos", en: Montes de Oca, Elvia [coord.] *Hacia el fortalecimiento municipal*, El Colegio Mexiquense y H. Ayuntamiento Municipal de Metepec, Zinacantepec, Estado de México, pp. 21-54.
- Alessio, Angela (1976) "La planeación y la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal", en: varios, *Reunión nacional de asentamientos humanos*, Secretaría de la Presidencia, Mexico, pp. 47-56.
- Alexander, Ernest (1981) "If planning isn't everything, maybe is something", *Town Planning Review*, 52 (2), abril, pp. 131-142.
- Álvarez, Artemio (sin fecha) "Análisis y propuestas de coordinación metropolitana para la Ciudad de México", en *Revista de Administración Pública No. 83*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 47-63.
- Anda, Cuauhtémoc (1998) *Estado de México: raíces, federalismo y futuro*, Instituto Mexiquense de Cultura, México.
- Angotti, Thomas (1993) *Metropolis 2000: planning, poverty and politics*, Routledge, New York.

- Arellano, David (1996) "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. V, no. 2, segundo semestre, México, pp. 319-347.
- Arnal, Luis y Max Betancourt (1991) *Reglamento de construcciones para el Distrito Federal*, Trillas, México.
- Azuela, Antonio (1998) "Planeación urbana y reforma municipal", en Garza, Gustavo y Fernando Rodríguez [coords.] *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México, pp. 53-74.
- (1989) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Beauregard, Robert (1996) "Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of U.S. planning", en Campbell, Scott y Susan Falstein [editores] *Readings in planning theory*, Blackwell, Oxford, pp. 213-233.
- Betaval, Yvon, et. al. (1979) *La filosofía en el siglo XIX, Siglo XXI*, colección 'Historia de la filosofía', vol. 8, Mexico.
- Benevolo, Leonardo (1992) *Orígenes del urbanismo moderno*, Gustavo Gili, Madrid.
- Borja, Jordi (2002) *Informe sobre las áreas metropolitanas en el mundo actual*, Urban Technology Consulting, Barcelona. Documento provisional.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997) *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Editorial Taurus, Madrid.
- Boudreau, Julie-Anne (2000) *The megacity saga. democracy and citizenship in this global age*. Black Rose Books, Montreal.
- Breheny, Michael y Alan Hooper (1985) *Rationality in planning, critical essays on the role of rationality in urban & regional planning*, Pion, London.
- Browne, Enrique y Guillermo Odisse (1974) "¿Planificación para los planificadores o para el cambio social?", en Castells (coordinador) *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, México, pp. 315-337.
- Cámara de Diputados, LVI Legislatura (1997) *Las metrópolis mexicanas*, SEGOB, SEDESOL e INEGI, Mexico.

- Campbell, Scott y Susan Fainstein (1996) "The structure and debates of planning theory", en Campbell y Fainstein [editores] *Readings in planning theory*, Blackwell, Oxford, pp. 1-14.
- Castelazo, José (1992) *Ciudad de México: reforma posible, escenarios en el porvenir*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Castells, Manuel (1999) "The informational city is a dual city: can it be reversed?", en Schön, Donald, et. al. [editores] *High technology and low income communities*, MIT Press, Cambridge, pp. 25-41.
- (1990) "The world has changed: can the planning change?", *Graduate Program in Community and Regional Planning (working paper)*, University of Texas, Austin.
- (1976) *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México.
- Cervantes, Enrique (1987) "La zona metropolitana de la ciudad de México", en *Visión metropolitana de la ciudad de México*, Anales de la Academia Mexicana de Arquitectura A.C., México, pp. 87-90.
- Church, Gardner; Kenneth Greenberg & Marilou McPhedran (1997) "Toronto: an urban alternative", en Geddes, Robert (editor), *Cities in our urban future*, Island Press, Washington, pp. 93-109.
- Comisión de Conurbación del Centro del País (1985) *Versión preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, CCCP y SPP, México.
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (1998) *Primera sesión del pleno*, documento interno, fotocopias, México.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (1999) *Informe de actividades 1998*, documento interno, fotocopias, México.
- Connolly, Priscilla (1999) "¿Cuál megalópolis?", en Delgado, Javier y Blanca Ramírez [coords.] *Transiciones, la nueva formación territorial de la Ciudad de México*, Programa de Investigación Metropolitana (UAM) y Plaza y Valdés, México, pp. 37-46.

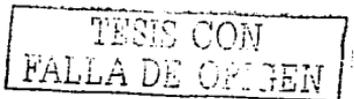
- Crosby, Barbara & John Brisson (1995) "The twin cities metropolitan council", en Sharpe, L.J. [editor] *The government of world cities: the future of the metro model*. John Wiley & Sons, Chichester, pp. 91-109.
- Davidoff, Paul (1965) "Advocacy and pluralism in planning", *Journal of American Institute of Planners*, 31, 4, nov., pp. 331-338.
- Davies, Nigel (1992) *El imperio azteca*, Alianza editorial, México.
- De Alba, Felipe (2002) "Geopolítica metropolitana del Valle de México: ¿crisis o reconfiguración?", Programa Universitario de Estudios para la Ciudad, México. Fotocopias.
- De Gortari, Hira y Regina Hernández [compiladores] (1988a) *Memoria y encuentros: la Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, Instituto de Estudios Dr. José María Luis Mora y Departamento del Distrito Federal, 3 tomos, México.
- (1988b) *La Ciudad de Mexico y el Distrito Federal, una historia compartida*, Instituto de Estudios Dr. José María Luis Mora y Departamento del Distrito Federal, México.
- De Mattos, Carlos (1990) "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", en la *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXIII, no. 89, enero-marzo, pp. 5-41.
- Delgado, Javier (1998) *Ciudad region y transporte en el Mexico Central. Un largo camino de rupturas y continuidades*, Instituto de Geografía, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Plaza y Valdés, México.
- (1988) "El patrón de ocupación de la ciudad de México al año 2000", en Terrazas, Oscar y Eduardo Preciat [coords.] *Estructura territorial de la Ciudad de Mexico*. Plaza y Valdés y DDF, México, pp. 185-211.
- Departamento del Distrito Federal (1997) *Ciudad de México, desarrollo urbano, visión 2020*, México.
- (1992) *El gobierno de la ciudad de México, 1524-1992*, Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México, México.

- (1987) *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988*, Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, México.
- (1984) *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal*, documento para consulta pública, México.
- Dockendorff, Eduardo (1994) "Metropolización y gestión urbana: coordinación y administración de la gestión urbana intercomunal en el Gran Santiago", en Bolívar, Augusto; René Coulomb y Carmen Muñoz [coordinadores] *Gestión metropolitana y política*, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 31-52.
- Duhau, Emilio (1994) "Gobierno y gestión urbana de la ciudad de México, los dilemas de la transición", en Bolívar, Augusto; René Coulomb y Carmen Muñoz [coordinadores] *Gestión metropolitana y política*, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 53-88.
- (1992) *El gobierno de la ciudad de México, 1524-1992*, Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México, México.
- (1989) "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Garza, Gustavo [compilador] *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México, pp.347-369.
- (1988) "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 3, No. 2, El Colegio de México, México, pp. 115-142.
- Eibenschutz, Roberto (1999) "Prólogo", en Delgado, Javier y Blanca Ramírez [coords.] *Transiciones, la nueva formación territorial de la Ciudad de México*, Programa de Investigación Metropolitana (UAM) y Plaza y Valdés, México, pp. 11-14.
- (1997) "Una estrategia para el futuro de la metrópoli", en Eibenschutz [coord.] *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*, Tomo II, UAM-X y Miguel A. Porrúa, México, pp. 413-473.

- (1993) "Planeación metropolitana o megapolitana", en Ramirez, Guillermo y Noemí Stolarski [coords.] *Planeación urbana metropolitana*, Cambio XXI, México, pp. 105-113.
- (1989) "Cambiar la tendencia, nada más", en Varios *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y UAM-X, México, pp. 9-17.
- Elizondo, Jorge (1980) *Nuevos enfoques de planeación*, UNAM, México.
- Engels, Friedrich (1968) *The condition of the working class in England*, Stanford University Press, Stanford.
- Espinosa, Enrique (1991) *Ciudad de México. compendio cronológico de su desarrollo urbano: 1521-1980*, México.
- Etienne, Pedro (1998) "La visión metropolitana en el Distrito Federal", en memorias del foro *Experiencias metropolitanas: gobernabilidad y administración de las grandes ciudades*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 97-102.
- Ezcurra, Ezequiel (1990) *De las chinampas a la megalópolis: el medio ambiente en la cuenca de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fainstein, Susan y Norman Fainstein (1996) "City planning and political values: an updated view", en Campbell, Scott y Susan Fainstein [editores] *Readings in planning theory*, Blackwell, Oxford, pp. 265-287.
- Faludi, Andreas (1973) *Planning theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Feldman, Lionel (1995) "Metro Toronto: old battles - new challenges", en Sharpe L.J. [editor] *The government of world cities: the future of the metro model*, John Wiley & Sons, Chichester, pp. 203-225.
- Fernández Guell, Jose (1997) *Planificación estratégica de ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Fishman, Robert (1977) *Urban utopias in the twentieth century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier*, Basic Books, New York.

- Flores, Máximo (sin fecha) "El gobierno y la administración de la ciudad de México y su zona metropolitana", en *Revista de Administración Pública* No. 83, Instituto Nacional de Administración pública. México, pp. 33-40.
- Flyvbjerg, Bent (2001) *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1998a) *Rationality and power*, The University of Chicago, Press Chicago.
- (1998b) "Empowering civil society: Habermas, Foucault and the question of conflict", en Douglas, Mike y John Friedmann [eds.] *Cities for citizens*, Wiley, New York, pp. 185-211.
- (1996) "The dark side of planning: rationality and re-rationalität", en Mandelbaum, Seymour, Luigi Mazza y Robert Burchell [editores] *Explorations in planning theory*, Rutgers University Press, New Brunswick, N.J., pp. 383-394.
- Foglesong, Richard (1996) "Planning the capitalist city", en Campbell, Scott y Susan Fainstein [editores] *Readings in planning theory*, Blackwell, Oxford, pp. 169-175.
- Forester, John (1999) *The deliberative practitioner*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- (1998) "Rationality, dialogue and learning: what community and environmental mediators can teach us about the practice of civil society", en Douglas, Mike y John Friedmann [eds.] *Cities for citizens*, Wiley, New York, pp. 213-225.
- (1989) *Planning in the face of power*, University of California, Berkeley.
- Friedmann, John (1998) "The new political economy of planning: the rise of civil society", en Douglas, Mike y John Friedmann [eds.] *Cities for citizens*, Wiley, New York, pp. 19-38.
- (1992) *Empowerment: the politics of alternative development*, Blackwell, Oxford.

- (1987) *Planning in the public domain*, Princeton University Press, Princeton.
- (1973) *Retracking America*, Dobleday Anchor, New York.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (1996) *Programa General de Desarrollo Urbano, Versión 1996*, México.
- (1995) *Convenio de Coordinación para la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos*, 3 de julio, México, pp. 3-6.
- (1995) *Reglamento Interior de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos*, 16 de octubre, México, pp. 9-13.
- (1997) *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, 2 de junio de 1997, México, pp. 3-15.
- (1998) *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, 4 de mayo, México, pp. 5-191.
- Gamboa de Buen, Jorge (1994) *Ciudad de México, una visión*, México, Fondo de Cultura Económica. Colección "Una visión de la modernización de México", México.
- (1993) "Planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal", en Ramirez, Guillermo y Noemi Stolarski *Planeación urbana metropolitana*, colección "Los retos de la Ciudad de México", Fundación Cambio XXI, México, pp. 71-80.
- Gans, Herbert (1993) *People, plans and policies*, Columbia University Press, London.
- Garcíabeltran, Miguel (1998) "Zona Metropolitana del Valle de México: reconsideraciones y retos", en memorias del foro *Experiencias metropolitanas: gobernabilidad y administración de las grandes ciudades*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 56-64.
- García Coll, Julio (1989) "Diez años de planeación urbana", en Bustamante, Carlos y Fausto Burguero [coords.], *Economía y planificación urbana en México*, UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas, México, pp. 33-49.
- García Ramos, Domingo (1961) *Iniciación al urbanismo*. UNAM, México.

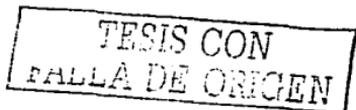


- Garza, Gustavo (1998) "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", en Garza, Gustavo y Fernando Rodríguez [coords.] *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México, pp. 89-142.
- [compilador] (1987) *Atlas de la Ciudad de México*, DDF, El Colegio de México y Plaza y Valdés, México.
- Gilbert, Alan y Josef Gugler (1981) *Cities, poverty and development, urbanization in the third world*, Oxford University Press, New York.
- Gobierno del Distrito Federal (2000) *III Informe de trabajo del Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda*, SEDUVI, México.
- Gobierno del Estado de México (2001) *Código Administrativo del Estado de México*, Toluca.
- (1983) *Ley de asentamientos humanos del Estado de México*, Toluca.
- Gobierno del Estado de Mexico y Grupo de Estudios Metropolitanos (1992) *Plan Regional Metropolitano del Valle de Mexico*, UAM - Xochimilco y GEM, Mexico.
- González, Gloria (1990) *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Economicas, 2da edición, México.
- Gottmann, Jean (1995) "Introduction, why metropolitan organization?", en Sharpe, L.J. [editor] *The government of world cities: the future of the metro model*, John Wiley & Sons, Chichester, pp. 1-9.
- (1961) *Megacropolis, the urbanized northeastern seaboard of the United States*. Twentieth Century Fund, New York.
- Graizbord, Boris (1989) "Zona Metropolitana de la Ciudad de México: fragmentación política y planeación del Valle Cuatitlán - Texcoco", en: Garza, Gustavo [compilador] *Una década de planeación urbano - regional en México, 1978-1988*, El Colegio de Mexico, México, pp. 285-299.
- Guillén, Fernando (1973) "Planificación y participación social en América Latina", en la *Revista Interamericana de Planificación*, vol. VII, no. 25, marzo, pp. 101-111.

- Habermas, Jürgen (1990) *The theory of communicative action*, vols. 1 & 2, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- (1987) *The philosophical discourse of modernity, twelve lectures*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Hall, Peter (1988) *Cities of tomorrow*, Blackwell, Oxford.
- Harvey, David (2000) *Spaces of hope*. University of California, Berkeley.
- (1990) *The condition of postmodernity*, Blackwell, London.
- (1985) *The urbanization of capital*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- (1977) *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, México.
- Healey, Patsy (1996) "Planning through debate: the communicative turn in planning theory", en Campbell, Scott y Susan Fainstein [editores] *Readings in planning theory*, Blackwell, pp. 234-257, Oxford.
- (1995) *Managing cities*, Wiley, Chichester.
- (1993) "Planning through debate: the communicative turn in planning theory", en Fischer, Frank y John Forester [editores] *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, pp. 233-253.
- Hendriks, Frank & Theo Toonen (1995) "The rise and fall of the Rijnmond authority: an experiment with metro government in the Netherlands", en Sharpe L.J. (editor) *The government of world cities: the future of the metro model*, John Wiley & Sons, Chichester, pp. 147-175.
- Hernandez F., Regina (1997) *Ignacio de Castera: arquitecto y urbanista de la Ciudad de Mexico. 1777-1811*, Instituto Mora, Mexico.
- Heskin, Allen (1991) *The struggle for community*, Westview Press, Boulder.
- Hiernaux, Daniel (1989) "La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones", en: Garza, Gustavo [compilador] *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México, pp. 235-254.

- (1988) "La experiencia mexicana en los grandes proyectos de inversión", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.3, No. 1, El Colegio de México, México, pp. 97-113.
- Hiernaux Daniel & Alicia Lindón (1993) "El concepto de espacio y el análisis regional", en *Secuencia*, No. 25, Nueva Época, enero-abril, Instituto Mora, México, pp. 89-110.
- Hirsch, Werner (1991) *Privatizing government services: an economic analysis of contracting out by local governments*, University of California, Los Angeles.
- Howard, Ebenezer (1965) *Garden Cities of To-Morrow*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Iracheta, Alfonso (2002) "Quién paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México", Programa Universitario de Estudios para la Ciudad, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México. Fotocopias.
- (1997) *Planeación y desarrollo: una visión del futuro*, Plaza y Valdés, México.
- (1988) "Metropolización y política urbana en la ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.3, No. 1, El Colegio de México, Mexico, pp. 143-162.
- Jacobs, Jane (1996) *Edge of Empire: postcolonialism and the city*, Routledge, London.
- (1961) *The death and life of great American cities*, edición 1992, Vintage, New York.
- Klosterman, Richard (1985) "Arguments for and against planning" en *Town Planning Review*, Vol. 56, No. 1, pp. 5-20.
- Krumholz, Norman (1982) "A retrospective view of equity planning: Cleveland 1969-1979", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 48, no. 4, pp. 163-174.
- Krugman, Paul (1997) *Development, geography, and economic theory*, MIT Press, Cambridge.

- Le Corbusier (1987) *The City of To-Morrow and Its Planning*, Dover.
- Lindblom, Charles (1990) *Inquiry and change*, Yale University Press, New Haven.
- (1965) *The intelligence of democracy*, Basic Books, New York.
- (1959) "The science of 'muddling through'", en *Public Administration Review*, vol. 19, Washington.
- López Rangel, Rafael (1993) *La planificación y la Ciudad de México: 1900-1940*, UAM-Azcapotzalco, México.
- (1992) *Problemas metropolitanos y desarrollo nacional*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Luna, Marco A. (1993) "Planeación del desarrollo urbano en el Estado de México", en Ramírez, Guillermo y Noemí Stolarski *Planeación urbana metropolitana*, colección 'Los retos de la Ciudad de México', Fundación Cambio XXI, México, pp. 53-69.
- Lynn, Laurence (1996) "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", en *Gestión y política pública*, CIDE, Vol. V, no. 2, segundo semestre, México, pp. 303-318.
- Mandelbaum, Seymour, Luigi Mazza y Robert Burchell [editores] (1996) *Explorations in planning theory*, Rutgers University Press, New Brunswick, N.J.
- Mannheim, Karl (1960) *Man and society in an age of reason*, Routledge, London.
- Marx, Karl (1968) *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Grijalbo, colección 70, no. 27, México.
- Matus, Carlos (1972) *Estrategia y plan*, Siglo XXI, décima edición, nuevo formato, México, 1993.
- McCarney, Patricia (1996) "Considerations on the notion of 'governance': new directions for cities in the developing world", en McCarney, Patricia [editora] *Cities and governance: new directions in Latin America, Asia and Africa*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 1-20.
- Metropolitan Government of Tokyo (1996) *Planning of Tokyo 1996*, Tokio.



- Morales, Carlos y Silvia García (2002) "Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera, fiscal y metropolitana". Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México. Fotocopias.
- Muñoz, José (1976) "Soluciones a los problemas de conurbación en el Estado de México", en: Varios. *Reunión nacional de asentamientos humanos*, Secretaría de la Presidencia, México, pp. 133-139.
- Negrete, María Eugenia (1995) "Evolución de las zonas metropolitanas en México", en Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino [coords.], *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- Neuman, Michael (1997) Images as institution builders: metropolitan planning in Madrid, en Healey, Patsy [editora] *Making strategic spatial plans, innovation in Europe*, University College London Press, London.
- Newman, Peter & Andy Thornley (1996) *Urban planning in Europe. international competition, national systems & planning projects*, Routledge, New York.
- Nieto, Alejandro (1998) "Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro", en memorias del foro *Experiencias metropolitanas: gobernabilidad y administración de las grandes ciudades*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 7-19.
- Nussbaum, Martha (1990) *Love's knowledge*, Oxford University Press, New York.
- Oficina Ejecutiva para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (2001) *Desarrollo regional: la propuesta de un nuevo modelo*, documento interno, México.
- (2001b) *Memoria de la planeación y el desarrollo regional de la Región Centro País*, documento interno, México.
- Ortega Blake, Arturo (1984) *El campo conceptual de la planeación y de la planificación*, Edicoi, México.
- Paiva, Antonio (1999) "Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica", en la revista *Ciudades*, No. 42, abril - junio, Red Nacional de Investigación Urbana, México, pp. 12-18.

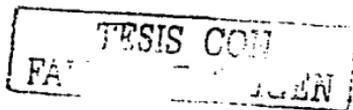
- Pérez Torres, Daniel (2002) "Planeación y poder: reflexiones teórico-prácticas", en Fermín Carreño et.al. [coords.] *Planeación en México. Región y ambiente*. Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 70-87.
- (2000a) "Propuesta crítica hacia el modelo tradicional de planeación urbana", en la revista de la *Asociación de instituciones de Enseñanza de Arquitectura de la República Mexicana (ASINEA)*, Edición XVII, Año 9, noviembre. México, pp. 57-64.
- (2000b) "Instrumentos de coordinación en la Zona Metropolitana del Valle de México", en Bistrain, Guillermo [coord.] *Instrumentos para el desarrollo urbano*. Programa Universitario de Estudios para la Ciudad UNAM, México, pp. 38-74.
- (2000c) "Planificación urbana en el Distrito Federal: breve historia y perspectivas", en Bistrain, Guillermo [coord.] *Instrumentos para el desarrollo urbano*. Programa Universitario de Estudios para la Ciudad UNAM, México, pp. 21-32.
- (1999a) "Un urbanista de vanguardia". Revista *Obras*, vol. 26, no. 321, septiembre, pp. 40-44.
- (1999b) "Institucionalización tardía", en la Revista *Obras*, vol. 26, no. 324, diciembre, pp. 58-61.
- (1998) "Desarrollo regional bajo esquemas intermunicipales", en Gonzalez, Sergio [coord.] *Análisis y planeación del desarrollo urbano, regional y municipal*. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Universidad Autónoma del Estado de México y AMECIDER, México, pp. 61-74.
- (1997) "Algunas reflexiones sobre la planeación urbana en Latinoamérica: el caso de México". ponencia presentada en la *XVII Annual Conference on Latin America*, organizado por la Institute of Latin American Studies Student Association, Universidad de Texas en Austin, Austin.
- (1996a) "Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 y tendencias de cambio en los esquemas territoriales", en: Rodríguez, Salvador et. al. [coords]. *El desarrollo regional en México, antecedentes y*

- perspectivas*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Universidad Autónoma de Querétaro y AMECIDER. México, pp. 405-423.
- (1996b) "Perspectivas en la enseñanza de la planeación urbana en México", ponencia presentada en el *Congreso Internacional de Ciencias Sociales de América*, organizado por la Fundación Eduard Seler y la Universidad del Centro de México; San Luis Potosí, México.
- (1995a) "Mecanismos de inversión privada en la creación y gestión de bienes urbanos", en la revista *Ciudades*, No. 28, octubre - diciembre, Red Nacional de Investigación Urbana, México, pp. 61-64.
- (1995b) "Patrones de gobierno local en el mundo", publicado en la página del Instituto Nacional de Administración Pública del *Semanario El Municipal*; No. 21, 13 de noviembre, México, pp. 22 y 23.
- Pereyra, Carlos et. al. (1980) *Historia ¿para que?*, Siglo XXI Editores, México.
- Perló, Manuel (1989) *Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos del Distrito Federal, 1880-1987*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Pinch, Steven (1997) *Worlds of welfare: understanding the changing geographies of social welfare provision*, Routledge, New York.
- (1985) *Cities and services: the geography of collective consumption*, Routledge & Kegan Paul, Boston.
- Pimlott, Ben & Nirmala Rao (2002) *Governing London*, Oxford University Press, London.
- Popper, Karl (1973) *La miseria del historicismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ramírez, Blanca (1999) "Espacio y política: implicaciones para el estudio de la Zona metropolitana del Valle de México", en Delgado, Javier y Blanca Ramírez [coords.] *Transiciones, la nueva formación territorial de la Ciudad de México*, Programa de Investigación Metropolitana (UAM) y Plaza y Valdés, México, pp. 37-46.

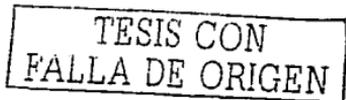
- Rowland, Allison & Peter Gordon (1996) "Mexico City: no longer a leviathan?", en Alan Gilbert (coord.) *The mega-city in Latin America*, United Nations University Press, New York, pp. 173-202.
- Rodriguez, Eduardo (1993) "La nueva Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México", en Ramirez, Guillermo y Noemi Stolarski *Planeación urbana metropolitana*, colección 'Los retos de la Ciudad de México', Fundación Cambio XXI, Mexico, pp. 123-137.
- Sabatini, Francisco (1998) "Local environmental conflicts in Latin America: changing State-Civil society relations in Chile", en Douglass, Mike y John Friedmann [eds.] *Cities for citizens*, Wiley, New York, pp. 139-160.
- Sáenz, José (1981) "Bases constitucionales de la planeación en México", en Secretaria de Programación y Presupuesto: *Aspectos jurídicos de la planeación en Mexico*, Editorial Porrúa, Mexico, pp. 1-14.
- Sanabria, Juan Jose (1998) "Estudio introductorio", en Sanabria, Juan José [editor] *Antología de teoría de la administración pública*, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Mexico, pp. 9-15.
- Sánchez Ruiz, Gerardo (2002) *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana - Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México.
- Sanchez Vazquez, Adolfo (1977) "La ideología de la neutralidad ideológica en la ciencia", en *Ensayos marxistas sobre filosofía y política*, Océano, México, pp. 9-25.
- Sancton, Andrew (1995) "Metropolitan government in Montreal", en Sharpe, L.J. [editor] *The government of world cities: the future of the metro model*, John Wiley & Sons, Chichester, pp. 130-146.
- Sandercock, Leonie (1998a) *Towards cosmopolis: planning for multicultural cities*, Wiley, New York.
- (1998b) "The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age", en Douglas, Mike y John Friedmann [editores] *Cities for citizens*, Wiley, New York, pp. 163-184.



- Sassen, Saskia (1991) *The global city*, Princeton University Press, Princeton.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978) *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, SAHOP, SPP y Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (1995) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1988) *Planeación democrática*, colección de Cuadernos de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica, México.
- (1985) *Antología de la planeación en México 1917-1985*, tomo 8 "Programas de desarrollo sectorial (1980-1982)", Fondo de Cultura Económica, México.
- Sharpe, L.J. (1995a) "The future of metropolitan government", en Sharpe, L.J. [editor] *The government of world cities: the future of the metro model*, John Wiley & Sons, Chichester, pp. 11-31.
- (1995b) "The abolition of the Greater London Council: is there a case for resurrection?", en Sharpe, L.J. [editor] *The government of world cities: the future of the metro model*, John Wiley & Sons, Chichester, pp. 111-130.
- (1993) "The European meso: an appraisal", en Sharpe L.J. [editor] *The rise of metro government in Europe*, Sage, London, pp. 1-39.
- Simon, Herbert (1978) *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Buenos Aires.
- Soberanes, Jose Luis (1993) *La reforma urbana*, Fondo de Cultura Económica, Colección "Una visión de la modernización de México", México.
- Stephens, Ross & Nelson Wikstrom (2000) *Metropolitan government and governance: theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*, Oxford University Press, New York.
- Stramme, Karen (1999) *Cities and complexity: making intergovernmental decisions*, Sage, California.



- Taylor, Nigel (1998) *Urban planning theory since 1945*, Sage, London.
- Togo, Hisatake (1995) "The metropolitan strategies of Tokyo: toward the restoration of balanced growth", en Sharpe L.J. [editor] *The rise of metro government in Europe*, Sage, London, pp. 177-201.
- Unikel, Luis (1976) *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México.
- (1976b) "El proceso de urbanización en México", en *Reunión nacional de asentamientos humanos*, Secretaría de la Presidencia, México, p. 101-108.
- Unikel, Luis y Pedro Pirez (1981) "Acerca de la relación entre investigación y planificación urbano-regionales", en la *Revista Interamericana de Planificación*, Volumen XV, Número 57, México, pp. 7-18.
- Valero, Ana Rita (1991) *La ciudad de México - Tenochtitlán, su primera traza 1524-1534*, Editorial Jus, México.
- Vazquez, Alfonso (1990) *La ciudad de los palacios*, Editorial Diana, México.
- Vega, Edna (1997) "Reformas al marco regulador del desarrollo urbano en el Distrito Federal", en René Coulomb y Emilio Duhau [coords.] *Dinámica urbana y procesos socio-políticos, investigaciones recientes sobre la ciudad de México, tomo II*, CENVI y UAM Azcapotzalco, Mexico, pp. 227-270.
- Velazquez, Manuel (1981) "Política de asentamientos humanos", en Secretaría de Programación y Presupuesto: *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, Editorial Porrúa, Mexico, pp. 253-271.
- Ward, Peter (1998) "Pensar en lo global y actuar en lo local: oportunidades para una gobernabilidad ecuitativa en ciudades latinoamericanas bajo la globalización", en memorias del foro *Experiencias metropolitanas: gobernabilidad y administración de las grandes ciudades*, Universidad Autónoma del Estado de Mexico, Toluca, pp. 20-34.
- (1996) "Contemporary issues in the government and administration of Latin American mega-cities", en Gilbert, Alan [editor] *The mega-city in Latin America*, United Nations University Press, New York, pp. 53-72.



- (1991) *México: una megaciudad, producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, Alianza y Conaculta, México.
- Wildavsky, Aaron (1973) "If planning is everything, maybe it's nothing", *Policy Sciences*, 4 (3), junio, pp. 277-295.
- Wilson, William (1996) "The glory, destruction and meaning of the City Beautiful movement", en Campbell, Scott y Susan Falstein [editores] *Readings in planning theory*, Blackwell, Oxford, pp. 68-102.
- Ziccardi, Alicia (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.
- (1991) *Las obras públicas de la Ciudad de México, 1976-1982*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México.
- Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro [coords.] (1995) *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UAM - Xochimilco y PUEC-UNAM, Mexico.

