



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REGIÓN URBANA DEL VALLE DE  
MÉXICO (RUVM).**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA:

**MARIO RAMÍREZ CHÁVEZ**

TUTOR PRINCIPAL:

**DR HÉCTOR ÁVILA SÁNCHEZ.**  
**CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS, CRIM**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE, 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

### **Agradecimientos:**

En primera instancia a mi agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por ser mi segundo hogar en esta Región Urbana del Valle de México que yo llamo: CASA.

Agradezco familia: Mis Padres María de la Cruz Chávez Valencia, Jesús de José Ramírez Cervantes. A mis hermanos Abigail Ramírez Chávez y Julio Omar Ramírez Chávez por su apoyo; su cariño y también por las provocaciones diarias que sin duda fueron fuente de inspiración: Los amos por encima de cualquier diferencia.

De igual forma agradezco el apoyo, los consejos, las clases, las risas y el tiempo compartido a los miembros de mi comité: A la Dra. Guillermina Baena Paz por el constante apoyo a lo largo de este nuevo viaje; a la Dra. Fiorella Mancini por el apoyo, el esfuerzo y la entrega en cada sesión; al Dr. Héctor Ávila Sánchez por el voto de confianza y el apoyo para la concreción de la presente investigación; al Dr. Alejandro Navarro Arredondo por las lecciones aprendidas y la recuperación de la esencia humana aún en los procesos de enseñanza-aprendizaje y finalmente también agradezco al Mtro. Guillermo Olivera por su apoyo en la culminación de esta etapa profesional.

También expreso mi mayor gratitud a mis amigos que me acompañaron de cerca en esta nueva etapa de la vida: Miriam Araujo Urieta, Andrea Camacho Velázquez, Sonia Deciga Campos, Daniel Escobedo de la Cruz y Claudia Lara Arriaga.

De igual forma dedico mi tesis a mis compañeros de la maestría en gobierno y asuntos públicos: Miriam Araujo; Abraham Serrano; Paulina Amezcua; Osmar Medina; Arnoldo Romero; Ángel Leyva; Belem Pérez; Karenina Torres; Jesús Rivero; Nataly Mejía; Sandra Barranco; Liliana Carbajal; Hugo Fernández; Itzel Figueroa, Álvaro Uribe; Ernesto Mercado; Anahí Gutiérrez; Franco Ángeles. A todos gracias por el tiempo compartido en estos dos años, las risas, alegrías, tristezas y demás vaivenes de la vida.

Finalmente dedico esta tesis a cada uno de los 24 millones de seres humanos que transitamos por esta bella Ciudad de México.

## INDICE.

Introducción .....	5
<b>Capítulo I. Los procesos urbanos: Del desorden de fin de siglo al nuevo orden. ....</b>	<b>9</b>
1. De la Ciudad de México a la Región Urbana del Valle de México 1940-2013.....	15
1.1 Crecimiento urbano 1940-1980.....	18
1.2 La crisis, los sismos y el ajuste 1982-1990. ....	23
1.3. Metropolización 1990-2013.....	25
2. Tendencias presentes hacia un colapso inminente. ....	32
2.1. Los retos de la RUVM: Las ciudades que confluyen y los problemas estatales. 38	
<b>Capítulo II. El ordenamiento territorial. ....</b>	<b>42</b>
1. El ordenamiento territorial dentro las teorías sobre el desarrollo regional.....	42
2. El ordenamiento territorial. ....	48
2.1. Planes y programas de ordenamiento territorial 1978-2013.....	61
3. Ejes de acción del ordenamiento territorial de la RUVM.....	69
3.1. Expansión territorial .....	74
3.3. Reciclamiento inmobiliario .....	76
3.4. Uso del patrimonio inmobiliario .....	77
4. La Planeación de Ciudades.....	78
<b>Capítulo III. La incidencia de las RIG'S y el ordenamiento territorial en la conformación de la RUVM.....</b>	<b>86</b>
1. Federalismo Mexicano: De la descentralización a la federalización del sistema.....	87
1.1. La reforma constitucional de 1983 .....	90
1.2. La reforma constitucional de 1999 .....	92
2. Las relaciones intergubernamentales (RIG's) .....	92
2.1. Quién, Qué y Dónde de las RIG's.....	92
2.2. Modelos de RIG's .....	96
2.2.1. Modelo de Autoridad Coordinada.....	97
2.2.2. Modelo de Autoridad Inclusiva .....	98
2.2.3. Modelo de Autoridad Traslapante .....	100
3. Mecanismos administrativos de coordinación intergubernamental .....	102
3.1. Agencias Centrales Coordinadoras.....	102
3.2. Comisiones Intergubernamentales.....	103

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

3.3. Acuerdos formales de cooperación intergubernamental.....	103
4. El papel de las RIG´s en el ordenamiento territorial.....	105
4.1. Benito Juárez.....	110
4.2. Naucalpan de Juárez. ....	123
4.3. Zumpango de Ocampo .....	132
<b>Capítulo IV. Hacia la construcción de un Sistema de Ordenamiento Territorial de la RUVM desde una visión prospectiva del territorio.....</b>	<b>141</b>
1. La importancia de estudiar y construir el futuro .....	142
1.1 Prospectiva Territorial.....	145
2. Convergencia Territorial .....	154
3. Organización Distributiva.....	155
4. Prospectiva Participativa y Seguridad humana.....	155
5. Inclusión Económica y Social .....	156
6. Servicios Ecológicos. ....	157
<b>Conclusiones.....</b>	<b>159</b>
<b>FUENTES.....</b>	<b>164</b>
<b>Apéndice Metodológico.....</b>	<b>164</b>

## Introducción.

En el año 2011, 3 600 millones de personas (51.42%) de la población del planeta vive en zonas urbanas, según estimaciones en 2010 del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), 1 000 millones viven en asentamientos ilegales. FPNU estima en 2030, 5 000 millones de residentes urbanos, de los cuales el 81% vivirá en países en vías de desarrollo.

México con 12 ciudades de más de 1 millón de habitantes se ubica en el quinto lugar a nivel mundial, detrás de de Brasil 21; EE.UU. 42; India 46 y China 89.

México inició el predominio de la vida urbana por sobre la rural al finalizar la década de los años 60 del siglo pasado, (coincidiendo a su vez con la severa crisis del pago de la deuda, la década perdida y la reestructuración económica) y ha sido una mega tendencia que se mantiene constante en el devenir. Lo anterior es el reflejo de los procesos urbanos por los cuales transita el país, por un lado la consolidación y supremacía de la Ciudad de México, hasta constituirse en la Zona Metropolitana del Valle de México durante el siglo, al punto tal que en 2012, 94 millones 620 mil mexicanos viven en 59 zonas metropolitanas concentrando al 83% de la población total.

Si bien como parte de la desconcentración, la reconversión industrial y la descentralización de la década de los 80's producto de la metropolización que desborda el espacio urbano más allá de los límites político-administrativos. Hoy en 2013 tenemos la conformación de la Región Urbana del Valle de México,

Cuautitlán Izcalli, fue pensado como el modelo de municipio conurbado, planeado para albergar a 35 mil habitantes, hoy (según el censo de 2010) viven 511 675 habitantes.

En el mismo caso, Ciudad Satélite fue concebida en los años 50 del siglo XX para albergar a cerca de 100 mil habitantes como un suburbio cercano a la ciudad de México, de ahí su nombre, al final Ciudad Satélite, fue la punta de lanza para urbanizar de manera acelerada y desmedida el municipio de Naucalpan

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

posicionándolo hoy como el cuarto municipio más poblado del Estado de México con 821 442 habitantes.<sup>1</sup>

Cabe señalar que en la RUVM intervienen 108 entidades jurídico-administrativas entre gobiernos locales, gobiernos estatales, gobierno federal y organismos descentralizados y órganos desconcentrados.

La importancia de la RUVM se debe en primera instancia por estar Conformada por el territorio de tres entidades federativas, Estado de México, Hidalgo y Distrito Federal, este último sede de los poderes de la Federación; es la ciudad más poblada del país

La ciudad más poblada de América Latina, y la quinta a nivel mundial detrás de Yakarta (Indonesia) con 22 millones 245 mil habitantes, Seúl (Corea del Sur) con 22 millones 525 mil habitantes, Delhi (India) con 22 630 mil habitantes y Tokio (Japón) con 36 millones 690 mil habitantes.

Así, la RUVM la conforman las 16 delegaciones del Distrito Federal, 29 municipios de Hidalgo y 59 municipios del Estado de México, aquí vive 1 de cada 10 mexicanos. Asimismo dentro del Valle de México se ubican los 21 municipios generan el 71% del PIB del Estado de México (Edomex.), convirtiéndolo en la segunda economía del país (sólo superado por el Distrito Federal), cabe resaltar que de estos 21 municipios 5 de ellos generan el 53% del PIB estatal, y son: Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Netzahualcóyotl, siendo tres de ellos los municipios más industrializados del país: Cuautitlán, Naucalpan y Tlalnepantla.

Por ello, la pregunta central que guía la presente investigación ¿Cómo inciden las relaciones intergubernamentales políticas entre los distintos gobiernos locales de la RUVM en la aplicación del ordenamiento territorial? Siendo el principal objetivo analizar el impacto que tienen las relaciones intergubernamentales políticas de los gobiernos locales en la implementación del ordenamiento territorial dentro de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

---

<sup>1</sup>Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México, 2012, en: <http://www.inegi.org.mx>

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

De igual forma, como objetivos colaterales están: Identificar la problemática que presenta la RUVM en cuanto a demanda de recursos vitales (agua, aire limpio, alimentos), vivienda, transporte, educación, salud y espacios de recreación y analizar las respuestas dada a la metropolización de la RUVM desde el ordenamiento territorial.

La hipótesis central de la presente investigación es: La incapacidad de los gobiernos locales para aplicar el ordenamiento territorial, es producto de las asimetrías en las relaciones intergubernamentales políticas dentro de la Región Urbana del Valle de México (RUVM).

Teniendo un marco analítico constituido por tres variables; la región urbana como variable de control dada la heterogeneidad de los estudios de caso, pero que tiene en común pertenecer al mismo espacio metropolitano; la variable dependiente el ordenamiento territorial y teniendo como variable explicativa las relaciones intergubernamentales.

La presente investigación está organizada en cuatro grandes apartados. El en **capítulo I. Los procesos urbanos: Del desorden de fin de siglo al nuevo orden**; se analizan los procesos históricos que dieron forma a la Ciudad de México, y dicha evolución va acompañada por el cambio de denominación para su limitación geográfica pasando del Área metropolitana a zona conurbada; de zona metropolitana a región urbana.

Buscando identificar los procesos históricos políticos y económicos que dieron lugar a los procesos urbanos, particularmente que marcaron la evolución de la Ciudad de México desde finales del siglo XIX hasta iniciar el nuevo milenio y que en este estudio se denomina Región Urbana del Valle de México (RUVM) sucesos históricos.

**El capítulo II El ordenamiento territorial**, examina la evolución y/o resurgimiento de los estudios del desarrollo regional y su incidencia específica en la aparición de las políticas de ordenamiento territorial como principal instrumento de la

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

administración pública para planificar; organizar y administrar el territorio, ubicándolo dentro de los distintos enfoques del desarrollo regional.

Asimismo se ubica los programas de desarrollo urbano a nivel nacional que se han dado en el país desde 1976, pasando por la identificación de los ejes rectores del ordenamiento territorial que se da en la Región Urbana del Valle de México (RUVM). El capítulo cierra con un acercamiento a las distintas escuelas de la planeación de ciudades de los últimos 100 años.

**El capítulo III. La incidencia de las RIG´S y el ordenamiento territorial en la conformación de la RUVM;** se presenta con dos contenidos: En el primero se presenta una evolución del federalismo mexicano, tocando dos hitos relevantes para desarrollo urbano las reformas constitucionales al artículo 115° realizadas en 1983 y 1999. Una vez ubicado dicho proceso, se establece el marco teórico de las relaciones intergubernamentales (RIG´S); sus características, los modelos de existentes de RIG´S así como los mecanismos de coordinación.

El segundo apartado contiene el análisis de los estudios de caso: Benito Juárez, Naucalpan y Zumpango; para ello se presenta una explicación del tipo de ordenamiento territorial imperante, los procesos urbanos de la RUVM y su impacto en cada uno de los tres gobiernos locales y finalmente se analiza el tipo de relaciones intergubernamentales que tiene cada uno de los estudios de caso, el soporte metodológico se hace contrastar el modelo teórico a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios de la dirección de desarrollo urbano de cada uno de los gobiernos locales.

Finalmente, **el Capítulo IV. Hacia la construcción de un sistema de ordenamiento territorial de la RUVM desde una visión prospectiva del territorio**, nos presenta un breve esbozo sobre la importancia y factibilidad de pensar y actuar en función del largo plazo con cinco grandes ejes rectores: La Convergencia territorial; la Organización distributiva; la Prospectiva participativa y la seguridad humana; la Inclusión económica y social y los Servicios ecológicos (COPIS).

## Capítulo I.

### Los procesos urbanos: Del desorden de fin de siglo al nuevo orden.

Desde la última década del siglo XX y las primeras del siglo XXI estamos siendo testigos de constantes y profundas transformaciones en el mundo. En diversas latitudes, están en curso procesos de cambio que buscan la consolidación democrática, promover el desarrollo económico sostenible y sustentable, así como propiciar una distribución más justa de la riqueza. Pero ello, sin duda, implica poner en marcha un proceso de transformación en la forma de pensar y de administrar el bien público, así como de organizar y administrar el Estado mismo.

“El cambio se acelera y el tiempo se acorta, estamos en peligro de ser atrapados por un mundo del futuro que no deseamos, un mundo que puede ser tan hostil al punto de desquiciar la vida humana”<sup>2</sup>. La velocidad con que ha avanzado la realidad hace que cada día sea más difícil de seguir, entender, explicar y tratar de dar soluciones a las problemáticas que enfrentamos.

Nuestros tiempos, son tiempos de avances y retrocesos, del surgimiento de un nuevo sistema geoeconómico mundial, de inmensos dilemas, de extrema complejidad dada la internacionalización de los procesos socioeconómicos, políticos y culturales, generando una inmensa incertidumbre en las estructuras de gobierno y sobre el futuro mismo. Ello nos lleva a un rediseño del Estado, del gobierno, de la administración pública y específicamente de la administración de las ciudades.

Y si además se toma en cuenta “el descontento con la actuación y la capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno en América Latina (con énfasis en México) ha sido amplio y profundo a lo largo de los últimos veinte años, y es un descontento que ha venido de todas direcciones (dentro de las dos grandes escuelas de pensamiento, tanto keynesiana como neoliberal en el ámbito

---

<sup>2</sup>Dalci María Dos Santos y Lelio Fellwos Filho L, **Prospectiva en América Latina. Evolución y Desafíos**, RIAP/CYTED, Brasil, 2008, p. 17.

económico). Para algunos, el descontento refiere a un Estado que se percibe como excesivo, para otros a un Estado que se percibe como insuficiente, para ambas, a un Estado que se percibe como incapaz<sup>3</sup>.

El regreso del Estado está marcado por la severa crisis económica mundial de 2008-2009, la cual persiste hasta el momento, producto de la globalización financiera a cuyo problema las soluciones se han dado desde el ámbito nacional, es decir desde el marco estatal. La tendencia viene marcando el regreso del Estado, algunos vaticinan que el Estado de Bienestar keynesiano está de regreso, pero como bien menciona Víctor Batta “Optar por el pasado para construir el futuro no es opción”<sup>4</sup>.

De lo que se trata actualmente es como menciona Antonio Negri, “no es criticar al Estado, sino hacer un Estado que sea útil a la gente.”<sup>5</sup> Es decir un Estado que responda a las demandas sociales dándoles una solución. Sobre todo de plantearnos un Estado que responda a los desafíos del siglo XXI. Pero se debe de aceptar en su justa dimensión el papel del Estado como rector, promotor o regulador del desarrollo, lo que implica que en algunas áreas sea el único actor, en otras actúe como gestor y en última instancia como árbitro entre los diferentes actores del desarrollo.

Porque “sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónico uno al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad”<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup>Leonardo Granier, “*El espacio de la política en la gestión pública*” en: Luis Carlos Bresser Pereira, et. al., **Política y gestión pública**, Argentina, FCE/CLAD, 2004, p. 91.

<sup>4</sup>Ponencia del Mtro. Víctor Batta, *La Prospectiva y su utilidad para construir un futuro alternativo al capitalismo* en: **Seminario Latinoamericano de Formación Profesional en Prospectiva, sesión Viernes 24 de septiembre 2010.**

<sup>5</sup>La jornada, Lunes 3 de Enero 2011 en: <http://www.lajornada.unam.mx>

<sup>6</sup>Apolinar Mena Vargas, “*Al administración pública del estado de México: Retos y Prospectiva*” en: **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, número 63, México, INAP, 1999 p.44

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Así, el regreso del Estado implica una revalorización de la política y la administración pública, del rescate de lo público como construcción colectiva. Lo cual desemboca en la recuperación del Estado y de su vocación de constructor de futuro. Y también involucra una nueva valorización del papel que juega y deberán jugar las ciudades ante los retos del futuro, siendo la ciudad el actor central donde convergen los procesos de globalización y localización dando marcha a la glocalización.

Buena parte de los retos y de las oportunidades que están surgiendo actualmente y que marcarán el siglo XXI son hoy visibles en las ciudades, donde vive una proporción considerable de la población mundial. En México, el 56.8% de la población se concentra en 59 zonas metropolitanas conformadas por 367 delegaciones y municipios metropolitanos, en las cuales viven 63 millones 800 mil mexicanos, evidenciando la primacía de la vida urbana<sup>7</sup>.

Dentro de esta radiografía metropolitana sobresale por sus dimensiones la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y que para este estudio se denomina como Región Urbana del Valle de México (RUVM) con 21 millones 384 mil 112 habitantes<sup>8</sup>, siendo la ciudad más grande del país, la número uno de América Latina y la quinta a nivel mundial solo superada por: Tokio (Japón) con 36, 690, 000 de habitantes, Delhi (India) con 22, 630, 000 de habitantes, Seúl (Corea del Sur) con 22, 525,000 de habitantes y Yakarta(Indonesia) con 22, 245, 000 de habitantes<sup>9</sup>. Dicha concentración demográfica demanda bienes y servicios, entre ellos agua, alimentos, aire limpio, empleos, educación, salud, vivienda, transporte y espacios de recreación. Asimismo, necesitamos de nuevos puntos de vista sobre las ciudades, sus sueños, sus conocimientos, su motivación, su pulso y ritmo social. Todo ello para generar una gestión urbana estratégica, cuya toma de

---

<sup>7</sup>Datos tomados de: **Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010**, SEDESOL/CONAPO/INEGI, México, 2012, p. 14.

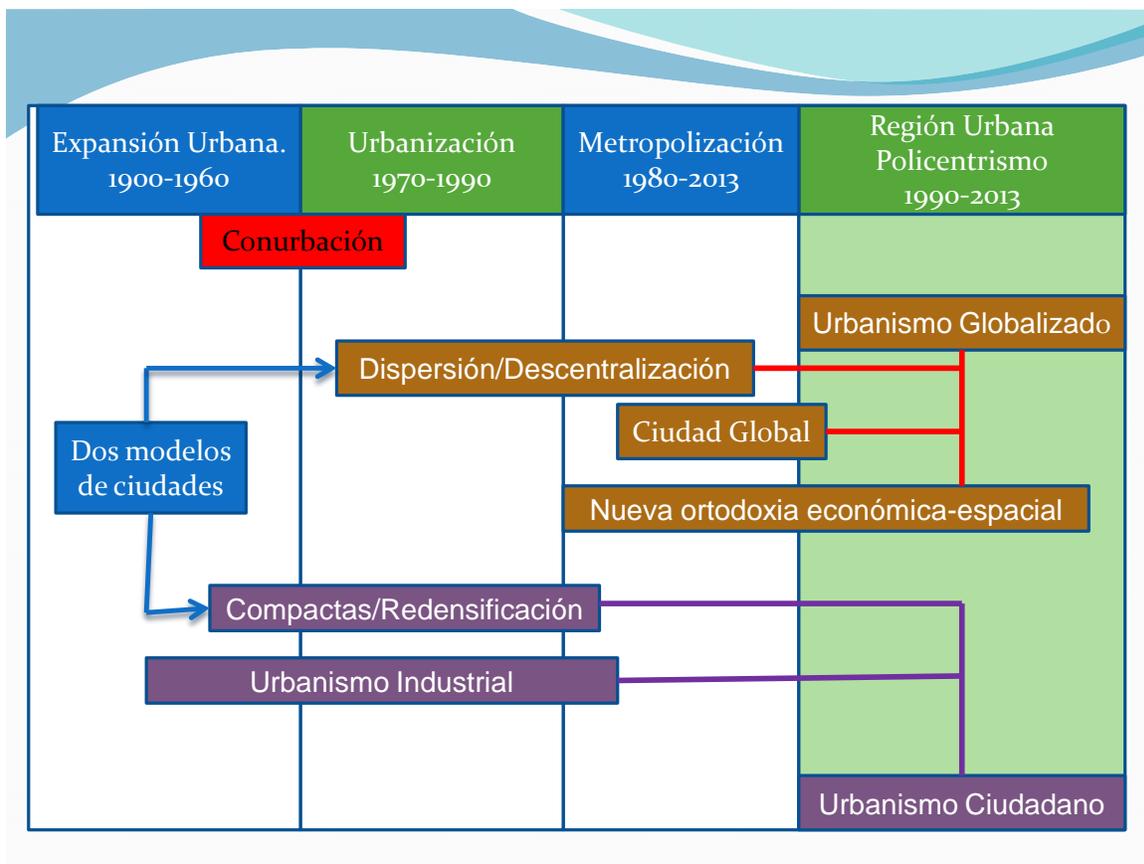
<sup>8</sup>El dato fue tomado de Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>.

<sup>9</sup>Para el caso de las otras cuatro ciudades los datos fueron tomados de: Demographia. World Urban Areas (WUA), World Agglomerations 7h Annual Edition April, 2011.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

decisiones se dé en función del largo plazo, planear y visualizar considerando el futuro permitirá acciones de previsión, de anticipación y mitigación que pueden mejorar la calidad de vida y la competitividad económica de las ciudades que están llamadas a ser los actores preponderantes de la economía mundial, desempeñando un papel dominante en el desarrollo regional.

### Esquema 1. Los dos enfoques dentro del urbanismo para abordar la Ciudad.



**Fuente:** Elaboración propia.

La ciudad es una aglomeración de bienes y servicios colectivos que se ofrecen al individuo, siendo el espacio para la concentración de los mismos y hacia su expansión, llevando consigo la interacción de dos o más espacios urbanos, generando una conurbación, la cual modifica la urbanización, entendida esta como los procesos de interacción de los individuos que habitan la ciudad, puesto que se generan cambios en la estructura del empleo que responde a los cambios en el modelo económico, así mismo las transformaciones en la estructura demográfica,

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

la incorporación de la mujer al mundo laboral, un bono demográfico demandante de espacios en la educación media y superior.

Hoy caminamos hacia la sociedad del conocimiento, hacia una economía del conocimiento, donde la principal mercancía son las ideas, por tal motivo debe preocupar al aparato gubernamental la edificación y calidad de nuevas casas, que serán la morada de las ideas divisa de este siglo XXI.

En el caso de América Latina, y particularmente en México, la Región Urbana del Valle de México (RUVM), los gobiernos juegan un papel determinante en la expansión y mejora de los servicios públicos, sobre todo a través del ordenamiento territorial la administración pública se encarga de organizar y administrar la vida urbana. Sin embargo la metropolización ha generado una nueva dinámica en las ciudades producto de la globalización y la mejora en las telecomunicaciones, encontramos una súper concentración de capital, bienes, servicios, recursos y de personas que demandan bajo una lógica metropolitana a las autoridades gubernamentales cuya respuesta es de carácter meramente local, nunca contemplando el papel que juegan dentro de la metropolización misma del espacio urbano al que se pertenece.

Asimismo, es importante acotar que la ciudad y los fenómenos urbanos son objeto de un análisis multidisciplinario, ya sea desde el urbanismo, la geografía, la antropología, la sociología urbana, la economía, las relaciones internacionales, el ambientalismo, la ciencia política, la administración pública y la prospectiva, cada una de ellas enfatiza aquellas líneas de investigación sobre la ciudad.

### Cuadro 1.

#### Líneas de análisis y disciplinas dentro del debate sobre las ciudades

Líneas de análisis	Descripción	Disciplinas que participan o construyen el debate
<b>Aglomeración de</b>	Los procesos económicos regionales a partir	

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<p><b>espacial en una economía global</b></p>	<p>de una sucesión de conceptos centrales para el análisis de la aglomeración de actividades económicas:</p> <p>Distrito industrial, cadenas de valor, planeación urbana, distrito central de negocios.</p>	<p>Sociología urbana. Geografía. Economía</p>
<p><b>Espacio y poder: La nueva centralidad política</b></p>	<p>Movimientos sociales, demandantes de servicios y vivienda.</p> <p>Del derecho a la ciudad, derecho a hacer ciudad.</p> <p>La democratización de las estructuras de gobierno, y la elección de alcaldes de las ciudades.</p>	<p>Urbanismo. Geografía económica y regional. Ciencia política. Sociología Ambientalismo Administración pública</p>
<p><b>El espacio electrónico: ciudades globales y cadenas de valores globales.</b></p>	<p>Estudio de los sectores económicos dominantes.</p> <p>Las brechas sociales, el crecimiento de las desigualdades expresadas entre regiones y al interior de las mismas.</p>	<p>Economía Sociología Relaciones Internacionales. Geografía económica. Ciencia política. Ambientalismo.</p>
<p><b>El lugar de la industria en la nueva economía de servicios.</b></p>	<p>Los procesos productivos tanto el campo como en las ciudades.</p> <p>Los servicios al productor: financieros, técnicos, logística y en telecomunicaciones</p>	<p>Economía Geografía. Sociología rural. Ciencia política. Ruralismo.</p>
<p><b>Nuevas formas de marginalidad y polarización.</b></p>	<p>Procesos culturales, aculturamiento, desculturización, la transnacionalidad y los procesos migratorios.</p> <p>Los impactos de la globalización en la formación y transformación de las identidades locales y regionales.</p> <p>Exclusión social.</p> <p>Construcción de ciudades amuralladas, fortalezas o enclaves, como expresión de la securitización de las ciudades: El auto encierro</p>	<p>Economía. Sociología. Antropología. Geografía. Ciencia política Urbanismo. Relaciones Internacionales.</p>

**Fuente:** Elaboración propio con base en: *Saskia Sassen, Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos* en: Patricio Navia y Marc Zimmerman Coords., **Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial**, México, Siglo XXI Editores, 2004, pp.37- 57.

## 1. De la Ciudad de México a la Región Urbana del Valle de México 1940-2013.

“Entre 1900 y 1980 los mexicanos se reproducen prodigiosamente, elevando la población de 13.6 a 66.8 millones, esto es, 5 veces más. En este periodo el producto interno bruto (PIB) aumenta de 39 a 891 miles de millones de pesos constantes, lo que representó una expansión de 23 veces que se bautizó como el “milagro mexicano.”<sup>10</sup>

Entre 1940-1970 la Ciudad de México vivió un acelerado crecimiento urbano que derivó en una urbanización sin precedentes, cabe señalar que el crecimiento urbano sólo se refiere al proceso espacial de la concentración demográfica, destacando la preponderancia de las ciudades como concentraciones de poblaciones y recursos.

Autores como Gustavo Garza señala que el crecimiento de la Ciudad de México de 1940 a 1980 se debió en buena medida al impulso que se dio al sector manufacturero y de bienes de consumo que el propio modelo de sustitución de importaciones propició por orientarse al crecimiento de la economía basado en el desarrollo del mercado interno nacional, entre las ciudades que más crecieron destacaron la Ciudad de México y Monterrey, las cuales crecieron 6.1 y 6.2% anual, respectivamente. Sin embargo se llevó a una primacía de la Ciudad de México quien pasó de tener una población de 1.6 millones a 2.9 millones de, sirva como ejemplo de esa primacía que esos 1.3 millones de nuevos residentes de la Ciudad de México era el “...equivalente a la suma de la población de las cinco ciudades que le siguen en tamaño en ese año (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón y Mérida)”<sup>11</sup>.

México inició el predominio de la vida urbana por sobre la rural al finalizar la década de los años 60 del siglo pasado, y ha sido una mega tendencia que se mantiene constante en el devenir. Lo anterior es el reflejo de los procesos urbanos por los cuales transitó el país, por un lado la consolidación y supremacía de la Ciudad de México como el principal territorio de crecimiento urbano desde los

---

<sup>10</sup>Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, Colmex, 2003, p.137.

<sup>11</sup>Ibíd., p. 43.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

años 50's del siglo XX, y dada la dinámica de metropolización se incorporó nuevos territorios urbanizándolos a través de la conurbación de los municipios aleñados del Valle de México hasta constituirse en la Zona Metropolitana del Valle de México al final el siglo XX.

Tanto Adrian Guillermo Aguilar, Gustavo Garza, Boris Graizbord, entre otros, ubican el origen del término metropolitano en la segunda mitad del siglo XIX en los Estados Unidos, para referirse a Nueva York, Filadelfia, Chicago y Boston. Sin embargo, el término se incorporo hasta 1950 por la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*) al referirse a las áreas estadísticas metropolitanas estándar. En México no fue sino hasta los años 70's del siglo XX que se realizó la primera delimitación técnica del concepto de metrópolis dentro del sector académico, producto del acelerado crecimiento de la Ciudad de México por más de 20 años consecutivos:

“Una vez arrancado el proceso de desparramiento, en el cual la industria va participando con un ritmo que se acentuaría lustros después, se da el reconocimiento oficial del *proceso metropolitano* y se produce, con el apoyo de especialistas (Luis Unikel y sus colaboradores) las delimitaciones, en 1972 del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM). A partir de este momento se han venido sucediendo varias propuestas de delimitación, tanto del AMCM como de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México...e incluso surgen las nuevas denominaciones a la expansión de la ciudad (como la de la “corona regional,” etcétera, que en parte hemos mencionado)”.<sup>12</sup>

Y para la presente investigación la región urbana en forma de red, junto al policentrismo metropolitano, son la delimitación que será el hilo conductor de la presente investigación.

Resultado de las primeras aproximaciones académicas al fenómeno metropolitano, se realizó una diferenciación entre los conceptos de área metropolitana y zona metropolitana “La primera se forma cuando el tejido urbano de la ciudad en el municipio original se extiende hacia uno o algunos de los aledaños, constituyendo un área metropolitana. La zona rodea al área, y está formada por el o los municipios centrales, más los de un primer, segundo o tercer

---

<sup>12</sup>Rafael López Rangel, *De la Ciudad compacta a la ciudad fragmentada: El caso de la Ciudad de México. En el universo de las nuevas preocupaciones sobre la ciudad del sueño de un orden a la pesadilla del caos* en: Emilio Pradilla Cobos (comp.), **Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas**, UAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p.238.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

contorno (o aún más en grandes zonas metropolitanas) que presentan características urbanas, según variables que se seleccionan para tal fin, tales como un bajo porcentaje de trabajo agrícola, algún desarrollo urbano y producción de manufactura, y cierta cercanía con la localidad central.”<sup>13</sup>

Si bien como parte de la desconcentración, la reconversión industrial y la descentralización de la década de los 80's del siglo pasado, como respuesta a la severa crisis del pago de la deuda, y producto de la metropolización que desborda el espacio urbano más allá de los límites político-administrativos, se intentó conformar nuevos polos de crecimiento urbano para evitar el crecimiento de la Ciudad de México, ello no evitó mantener su primacía hasta convertirse en la Región del Valle de México (RUVM) dentro del sistema nacional metropolitano, en ella viven 21 millones 384 mil 112 habitantes<sup>14</sup>.

En cambio la urbanización debe ser entendida más por los cambios en el comportamiento y en las relaciones sociales que se producen en la sociedad, así como los cambios en los estilos de vida dentro del espacio urbano. Derivado de la propia dinámica urbana se fueron sumando al cuerpo teórico conceptos tales como conurbación, metropolización y región urbana.

Así, la conurbación es en esencia el crecimiento paralelo de dos o más ciudades hasta unirse, cada ciudad de la conurbación mantiene su independencia. Producto de ello la región urbana define un área urbana, integrada por ciudades dispersas (la nebulosa urbana), pero lo suficientemente densa como para que todo el territorio posea características urbanas.

Mientras que la metropolización, concebida como la dinámica espacial generada por los cambios producidos en el modo de producción que implica la asociación tendencial o incluida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas constituyendo un conglomerado urbano con características comunes: económicas,

---

<sup>13</sup>**Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010**, SEDESOL/CONAPO/INEGI, México, 2012, p.8

<sup>14</sup>Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>.

sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

Asimismo, puede tener dos ramificaciones, una orientada a las redes de ciudades en torno a un núcleo urbano central, el cual se expande manteniendo su preponderancia. Así asume un mayor papel la concentración poblacional, generando una mayor demanda de servicios públicos, o bien, la metropolización puede generar procesos de dispersión de servicios y nuevos centros urbanos al interior de la propia ciudad, lo cual genera la conformación de una nueva dinámica metropolitana:

### **1.1 Crecimiento urbano 1940-1980.**

Durante la segunda mitad del siglo XIX avanza el capitalismo en el país, detonado en gran medida por la construcción de la red ferroviaria, así como la incorporación de la electricidad en las plantas industriales. Ello impulsa una intensa actividad productiva, se crean y expanden los bancos para financiar la expansión de la planta productiva con lo cual se demanda mano de obra barata, iniciando una intensa migración del campo a las ciudades mexicanas, especialmente a la Ciudad de México.

Sin embargo la crisis económica de 1905 y el estallido de la revolución mexicana en 1910 trastornó la dinámica población generando una paradoja, pese al contexto antes descrito, hay una mayor urbanización se explica por la situación de guerra por la que atravesaba el país, pues la reducción de la población total de 15.2 a 14.3 millones hizo que los 2.1 millones de habitantes urbanos se elevaran artificialmente su participación en una población total que se redujo en un 5.4%. En realidad, el aumento absoluto de la población urbana (317 mil) fue menor que el experimentado entre 1900 y 1910 (348 mil)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, p. 28.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

El desplazamiento de las zonas rurales a las ciudades pudo deberse por un lado, a la inseguridad y violencia producto de la revolución, pero también a la búsqueda de empleos, dada la destrucción del aparato productivo agrícola de las grandes haciendas saqueadas y ocupadas, una situación similar a los desplazamientos ocurrido por la violencia en inseguridad agudizada desde 2008, que ha desplazado hacia otras ciudades y a EE.UU. a cerca de 2 millones de personas.

Concluido el movimiento armado, la restauración de un orden constitucional con la aprobación de la constitución de 1917 se dio paso a la reconstrucción del aparato productivo mediante la conformación de nuevas instituciones económicas y políticas encaminadas a incentivar las actividades productivas, particularmente las agrícolas para restablecer el abastecimiento de alimentos y materias primas.

Así, al iniciar la etapa post-revolucionaria comenzó vislumbrarse el papel preponderante de centros manufactureros que serían la Ciudad de México y Monterrey “dentro de la política nacionalista de industrializar al país. La primera, sin embargo, se transformaba en el núcleo manufacturero nacional por excelencia, elevando su participación en la industria del país de 27.2% a 32.8% entre 1930 y 1940...Una sola ciudad concentraba un tercio de la producción manufacturera nacional”<sup>16</sup>. Dicha concentración productiva de la Ciudad de México también fue un reflejo de la centralización del poder económico y político en que descansaba el nuevo sistema político mexicano de carácter autoritario, cerrado a la competencia económica y político-electoral con un partido hegemónico que duraría hasta fines de la década de 1980.

Sin embargo, aunque Gustavo Garza señala la pujanza y bonanza del modelo económico nacionalista y del llamado milagro mexicano cimentado en el desarrollo estabilizador, no contemplan el contexto regional latinoamericano en el que se ubica México.

---

<sup>16</sup>Ibíd., p. 34.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

Autores como Paul I. Singer, Osvaldo Sunkel, Sergio Boisier<sup>17</sup> enfatizan los grandes procesos de largo plazo, (que en prospectiva se denominan las megatendencias que van delineando el futuro), de cómo la ciudad colonial que ejercía funciones administrativas de la explotación de los recursos y sometimiento político y militar de las poblaciones para garantizar a la metrópoli (fuera Madrid o Lisboa) su dominio. En la vida independiente y decimonónica de los Estados latinoamericanos, se mantuvo el dominio y férreo control político, económico y administrativo por parte de las nacientes oligarquías nacionales asentadas en las capitales.

Lo anterior permitió una expansión económica de 1850 hasta la crisis de 1905, avocada a la explotación y exportación de materias primas a los países industrializados, manteniendo una relación capitalista de centro-periferia depredadora que facilita a los capitales extranjeros el asentamiento de industrias extractivas, concentrando la industria en un determinado espacio. En el caso de la Ciudad de México, por ser sede de los poderes de la federación, así como desde tiempos del porfiriato de las matrices de las principales empresas extranjeras, los bancos y ferrocarriles, todo conducía a la Ciudad de México.

Así, el desarrollo urbano de América Latina se caracterizó por tener una ciudad principal que se vuelve dominante al punto que su población supera varias veces la de cualquier ciudad, llevando a una alta primacía expresada en la concentración política, económica y cultural: Y ello se vio lo mismo en Río de Janeiro, Buenos Aires, que en la Ciudad de México, sólo por mencionar las más grandes a principios del siglo XX.

Asimismo, producto de la política nacionalista, el modelo de sustitución de importaciones permite un crecimiento económico sostenido, una intensa participación del Estado mediante empresas públicas, paraestatales, así como recursos financieros implementados en diversos mecanismos permitían impulsar una acelerada industrialización, acompañada de una explosión demográfica,

---

<sup>17</sup>Ver en: Luis Unikel S. y Andrés Necochea V., **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, FCE, 1975.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

impulsada desde los años 1940 para garantizar la fuerza laboral que la naciente industria requeriría, llevó consigo un crecimiento sin precedentes de las ciudades mexicanas, siendo la década de 1970 la de mayor dinamismo manufacturero:

“...en todo el siglo, pues el sector avanza a 8.2% anual, mientras que el PIB total 6.5%, cifras superiores a las de la década anterior y que atestiguan el momento culminante del modelo sustitutivo...la población urbana aumenta 9.2 millones de personas, 46% más que la década precedente y representa 69.3% del crecimiento de la total, evidenciando que el modelo sustitutivo de importaciones requería la expansión del sistema urbano del país.”<sup>18</sup>

Entre 1960 y 1970 se le agregaron a éste 50 nuevas localidades para alcanzar un total de 174 ciudades “...El país continúa siendo predominantemente rural, pero el México urbano se acerca a igualar al tradicional, demográfica y socialmente hablando, pues desde la perspectiva económica el primero se encontraba fuertemente subordinado al segundo, ya que la producción agropecuaria representó 9.2% del PIB en 1970”<sup>19</sup>. Lo cual se invertirá al concluir la década de 1970, cayendo súbitamente la participación del sector agrícola en PIB total, reflejó de los intensos movimientos migratorios de las zonas rurales hacia las ciudades mexicanas

“...la Ciudad de México se encuentra a la cabeza. Con una tasa de 5.8%, la capital eleva su población en 3.6 millones, cifra equivalente a la población total de las cuatro metrópolis que le siguen en tamaño...En 1970 absorbe el 48.6% de la producción industrial del país, que constituye su máxima participación alcanzada en el siglo...A partir de este año empieza su reducción relativa en manufacturas, pero aumenta en comercio y servicios”<sup>20</sup>. Y a su vez emergen por su especialización industrial las ciudades de Puebla, Toluca, Querétaro, Cuernavaca, estas cuatro últimas conforman a partir de ese momento un subsistema urbano con centro en la Ciudad de México dada su proximidad con la misma

Esta tendencia se mantiene hasta el inicio de la década de 1980, donde sostiene su ritmo de crecimiento las ciudades de Puebla, Toluca, Querétaro y Cuernavaca

---

<sup>18</sup>Gustavo Garza, op. cit., pp.44-45.

<sup>19</sup>Allan M. Lavell, *Industrialización regional en México: Alunas consideraciones políticas*, en: Luis Unikel S. y Andrés Necochea V., **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, FCE, 1975, p. 309.

<sup>20</sup>Gustavo Garza, op. cit., p. 45.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

que giran en su área de influencia inmediata, "...y a las cuales se agregan San Juan del Río, Tlaxcala y Tehuacán, pequeñas pero dinámicas ciudades industriales satélites de la capital. La cristalización de un conglomerado megalopolitano con centro en la Ciudad de México se visualiza nítidamente"<sup>21</sup>.

La base fundamental del acelerado crecimiento urbano del país se debió en buena medida a la realización significativa de un conjunto de obras de infraestructura tales como la ampliación y modernización del sistema carretero nacional, siguiendo la tendencia en el transporte internacional de abandono de las redes ferroviarias de transporte de pasajeros y de carga, una expansión del sistema eléctrico, "construcción del sistema de ductos para transportar hidrocarburos, desarrollo de sistemas de irrigación, multiplicación de las telecomunicaciones y la promoción de productos esenciales para el desarrollo, como los de la industria siderúrgica, los fertilizantes y las materias primas agrícolas"<sup>22</sup>.

Sin duda uno de los mayores logros fue la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el 8 de diciembre de 1975. Esta ley señalaba la necesidad de implantar un nuevo orden urbano. Trató de diseñar un plan integral del Distrito Federal que organizara su crecimiento mediante la determinación de usos de suelo, reservas territoriales, la renovación urbana de áreas decadentes, la regulación vial, el servicio de transporte, etc. Para lograr estos objetivos se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Para ese momento la Ciudad de México representa ya un problema mayúsculo en términos ambientales, sociales y administrativos de un espacio urbano que se desborda desde el Distrito Federal hacia el Valle de México incorporando de manera acelerada suelo de vocación agrícola de los municipios aledaños, conurbanizados, sin la existencia previa de planeación territorial del espacio incorporado, se generan asentamientos irregulares desprovistos de servicios públicos.

---

<sup>21</sup> Allan M. Lavell, *Industrialización regional en México: Alunas consideraciones políticas*, en: Luis Unikel S. y Andrés Necochea V., **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, FCE, 1975, p.316.

<sup>22</sup>Gustavo Garza, op. cit., p. 49.

## 1.2 La crisis, los sismos y el ajuste 1982-1990.

Hasta 1980 se mantiene de crecimiento económico acelerado y sostenido, México sufre una transformación social, económica y espacial fundamental al emerger en 1980 como una nación hegemónicamente urbana, donde del 55% de la población es urbana, que representó un aumento de 14 millones de nuevos pobladores urbanos, que constituyeron el 75% del aumento de la población nacional.<sup>23</sup> Lo cual permite seguir catalogando la jerarquía urbana mexicana como preeminente, con la supremacía indiscutible de la Ciudad de México con 13 millones de personas en 1980. “De esta suerte, en ese año uno de cada cinco mexicanos vive en ella y uno de cada tres de los urbanos”<sup>24</sup>.

Entre 1979-1980 la Dirección General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos de la SAHOP coordinó la elaboración de los planes regionales, estatales, municipales y de ordenación territorial, en total “se elaboraron 10 planes regionales para las zonas prioritarias, los planes de los 31 estados de la República y del Distrito Federal, los de las zonas conurbadas del centro del país, Monterrey y Guadalajara y, finalmente, 2 377 planes de desarrollo municipal...fue la primera y última vez que se intentó tener un sistema de planeación que articulara todo el territorio nacional en sus tres niveles de gobierno”<sup>25</sup>.

El fracaso de dichos esfuerzos en parte se debe al cortoplacismo, expresado en una falta de sensibilidad política sobre las consecuencias en el largo plazo de las decisiones tomadas en el presente, y los efectos de la crisis económica que abocan al gobierno federal a reestructurar el aparato estatal para cumplir con las obligaciones crediticias en el extranjero, ello devino en una estrepitosa retirada del Estado de la vida económica, con lo cual se abandona la planeación del territorio nacional. A 30 años de detonada la crisis de la década pérdida y del abandono de la planeación del territorio nacional, sus secuelas persisten.

---

<sup>23</sup>Datos tomados de John Friedman, *El futuro de la urbanización en América Latina: Algunas observaciones sobre el papel de la periferia* en: Luis Unikel S. y Andrés Necochea V., **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, FCE, 1975, p.351.

<sup>24</sup>Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, p. 48.

<sup>25</sup>Ibíd., p.64.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Entre otras de las acciones emprendidas se ubica el Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País que data de 1980. Elaborado por una comisión especial del mismo nombre, es un documento escasamente conocido, y que, como muchos de los planes y programas del país parecería el cumplimiento de un mero trámite administrativo.

El documento presenta un diagnóstico y pronóstico de las principales características de la zona de conurbación del centro, que define como una extensión de 15 435 km<sup>2</sup> localizados en el Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Tlaxcala y Puebla, siendo el principal objetivo del plan reducir el crecimiento demográfico de la zona metropolitana de la Ciudad de México y preparar los recursos financieros, técnicos como administrativos para sus requerimientos de infraestructura. “Para el caso de la zona conurbada del centro establece que puede concentrar como máximo el 30% de la población nacional, cuando en 1978 según sus datos absorbía 26.8%...De esta forma dicha conurbación alcanzaría 31.6 millones de habitantes en el año 2000”<sup>26</sup>.

Si bien es cierto nunca se llevó a cabo, y la ciudad hoy tiene 21 millones 384 mil 122 habitantes, 10 millones menos de lo que se proyectó, ello pudo deberse en buena medida a los estragos causados por los sismos de 1985, dada la magnitud del desastre hubo miles de muertos y daños materiales, motivando un desplazamiento de la gente a las cercanas ciudades intermedias de Toluca, Cuernavaca, Puebla, Pachuca e incluso Guadalajara recibió una oleada de personas que buscaban otras ciudades donde no temblara, o fueran menos severos. Asimismo se dio una reorientación de los flujos migratorios del campo hacia la Ciudad de México, se canalizaron hacia los Estados Unidos.

---

<sup>26</sup>Rafael López Rangel, *De la Ciudad compacta a la ciudad fragmentada: El caso de la Ciudad de México. En el universo de las nuevas preocupaciones sobre la ciudad del sueño de un orden a la pesadilla del caos* en: Emilio Pradilla Cobos (comp.), **Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas**, UAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p.230.

### 1.3. Metropolización 1990-2013.

Tras la crisis económica de la década de 1980, seguida del programa de reestructuración económica y ajuste que implicó el desmantelamiento del aparato productivo industrial que floreció bajo el cobijo del desarrollo estabilizador, volcado hacia el mercado interno con una fuerte presencia del Estado mexicano, se pasó a un modelo neoliberal basado en el libre flujo de mercancías, bienes y servicios, incitando a la participación del Estado como mero arbitro y regulador de la competitividad económica. En este sentido, y reforzado por los sismos de 1985, la Ciudad de México es la más castigada al expulsar la mayor parte de su industria, generando expulsión de personas en busca de mejores lugares para vivir (dada la sismicidad de la ciudad) y a la par en busca de fuentes de empleo, se desplazan a las ciudades intermedias cercanas a la Ciudad de México, las cuales ganan la industria que esta perdió.

Con estas medidas se buscó modernizar la Ciudad de México como el nuevo centro financiero y de servicios del país encaminados hacia la terciarización de la economía mexicana, la cual sigue la nueva división internacional del trabajo y los procesos de reestructuración económica que vivieron las ciudades norteamericanas, tendiente a la especialización de servicios orientados al productor (logística, financieros, telecomunicaciones y administrativos). En esta dirección se puede resaltar la participación de este tipo de servicios de la Ciudad de México en el total nacional se elevó de 45.1% a 64.8% entre 1988 y 1998<sup>27</sup>.

Con ello la tendencia hacia la consolidación de una vasta megalópolis<sup>28</sup> con centro en la Ciudad de México, ello se ve reforzado por las altas tasas de crecimiento de todas las ciudades que la rodean, especialmente “Toluca (5.5%) con la que ya forma dicho conglomerado de 19.4 millones de personas. Cuernavaca crece 3.2% Pachuca 3.6%, Tlaxcala 4.7%, San Juan del Río 4.9%. Se integran a ese grupo de

---

<sup>27</sup> Datos tomados de Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, p.94.

<sup>28</sup> Hay dentro del lenguaje una connotación negativa sobre el término megalópolis, de ahí la importancia de implementar nuestro términos que nos permitan explicar las actuales dinámicas urbanas que se dan dentro de lo que este estudio denomina la Región Urbana del Valle de México (RUVM) así como su interacción en forma de red con las ciudades industriales de la Región Centro del País.

localidades de menor tamaño utilizadas fundamentalmente para casas de fin de semana de los capitalinos, tales como Valle de Bravo, a una hora de Toluca, y Tequisquiapan, cerca de Querétaro”<sup>29</sup>.

Producto de estas nuevas dinámicas, se encuentra evidencia del crecimiento bidireccional de las ciudades: Por un lado, la concentración de bienes y servicios en el viejo casco urbano o zonas centrales de la metrópoli, que expulsa población, mientras que, en del otro lado encontramos el crecimiento exponencial en términos demográficos de las zonas periféricas, y que a su vez son sedes receptoras de industrias y de la población que las zonas centrales expulsan.

En el caso específico de las zonas periféricas, la urbanización periférica o peri-urbanización, poseen una serie de pautas de crecimiento urbano muy específicas que deben ser atendidas y orientadas por las implicaciones que tienen para el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad del ambiente. Tal es la magnitud de este proceso que en el futuro inmediato se debe adoptar una visión más amplia del territorio que no se supedite a los límites político-administrativos de las ciudades, puesto que la dinámica metropolitana no se contiene ante dichos límites:

“El desorden de la ciudad parece inevitable ante la revalorización de la vivienda y el suelo urbano de las zonas centrales de la metrópoli, sobre todo con la influencia del proceso de globalización en localizaciones favorables y la escasez de lotes vacíos. La periferia ofrece suelo y mano de obra más barata, y espacios más amplios con cierto ambiente “natural.” Estas condiciones son muy propicias para la instalación, muchas veces en condiciones de irregularidad, de vivienda accesible a grupos pobres y para migrantes de localizaciones dispersas y con marcados déficit de servicios. Este tipo de asentamientos marginales son generalmente no planificados y entran en conflicto con la población rural local por el uso del suelo.”<sup>30</sup>

En consecuencia, hoy la Región Urbana del Valle de México (RUVM), así como la mayor parte de las 59 zonas metropolitanas (si no es que todas), crecen de manera desordenada, fragmentadas, con una hiperconcentración tanto de bienes, servicios y de la riqueza, en donde la peri-urbanización motiva que la ciudad se extienda cada vez a distancias más lejanas del centro de la ciudad y con ello

---

<sup>29</sup>Gustavo Garza, op. cit., p.93.

<sup>30</sup>Adrián Guillermo Aguilar, *Urbanización periférica e impacto ambiental. El suelo de conservación en la Ciudad de México*, en: Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla (coordinadores), **Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana**, México, UNAM/Instituto de Geografía/Miguel Ángel Porrúa, 2009, p.26.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

incorpora unidades político-administrativas muy alejadas que llegan a ser parte de otros estados o jurisdicciones, las cuales muchas de las veces o cuenta con la experiencia política y técnica para orientar el desarrollo urbano. Por su condición periférica de estas unidades y/o por la pertenencia de ellas a otros estados se entorpece ampliamente la regulación de los usos del suelo y la aplicación de las regulaciones vigentes en función del espacio metropolitano.

Asimismo, los espacios peri-urbanos generalmente son parte de unidades político-administrativas de muy desiguales capacidades técnicas y financieras, entre los que destacan:

- a) “Con frecuencia la información estadística no cubre todo el espacio periférico, porque no coincide con sus límites, varía su calidad y especificidad, o simplemente tiene acceso restringido.
- b) La cobertura y el mantenimiento de los servicios son responsabilidad de varias agencias gubernamentales en escalas local, estatal y federal y es común su falta de coordinación.
- c) Con referencia a la “huella ecológica” de la ciudad los funcionarios del gobierno urbano tienden a evitar la discusión de sus responsabilidades acerca de la explotación de recursos naturales, daños ambientales y de la disposición de desechos, y así evitan el enfoque de la peri-urbanización.
- d) Para los habitantes locales el término franja rural-urbana carece de significado porque su identidad está más vinculada a localizaciones específicas, y su interés está más orientado a preservar sus historia del lugar, tradiciones e identidades.”<sup>31</sup>

Por lo anterior se requiere transitar de la gobernabilidad a la gobernanza “...que pueda garantizar un desempeño social, económico y territorial eficiente, así como, un menor impacto ambiental. Las unidades administrativas periféricas por su reciente incorporación a la ciudad y por su nueva dinámica urbana-rural carecen de una buena estructura institucional para administrar el crecimiento urbano, para dotar de bienes a todos los grupos sociales”<sup>32</sup>. Hoy podemos visualizar la configuración en una misma ciudad de varias ciudades, dada la heterogeneidad de las dinámicas urbanas que la exclusión social y territorial están generando, de tal suerte que se puede reconocer en la metrópoli mexicana cuatro diferentes

---

<sup>31</sup>Ibíd., p.27.

<sup>32</sup>Ibíd., p.26.

ciudades resultantes de los procesos de metropolización del fordismo periférico,<sup>33</sup> “...cada una de las cuales es el resultado de un proceso de producción socio-espacial específico orientado por un urbanismo igualmente específico. Las cuatro ciudades que presentaremos a continuación son las que nosotros denominamos como *ciudad del espacio disputado*, *ciudad del espacio homogéneo*, *ciudad del espacio colectivizado* y *ciudad del espacio negociado*”<sup>34</sup>.

**Cuadro 2.**  
**Tipología de ciudades coexistentes en la metrópoli mexicana contemporánea.**

<b>Ciudad:</b>	<b>Características</b>
<b><i>Ciudad del espacio disputado</i></b>	<p>Áreas a las que actualmente se atribuyen un alto valor histórico y patrimonial, (centro histórico de la Ciudad de México, (Coyoacán, Tlalpan, Azcapotzalco) que han devenido en centralidades orientadas a usos recreativos y comerciales</p> <p>Imperan los usos del suelo mixto y desempeñan diferentes niveles de funciones centrales, aunque no fueron producidas desde este paradigma sino más bien desde el del desarrollo suburbano planeado.</p> <p>Los conflictos, son en gran medida por la vía legal, implican la disputa endémica entre distintos actores, residentes y no-residentes, y la competencia entre los usos a otorgar al espacio bajo dominio privado y los usos y formas de aprovechamiento de los espacios públicos.</p>
<b><i>Ciudad del espacio homogéneo</i></b>	<p>Resultado del desarrollo urbano a partir de fraccionamientos habitacionales tendientes a ser “exclusivos,” con lo cual hay mayores restricciones al uso no-habitacionales de los espacios, siendo la calle mero punto de ingreso y salida, lo motiva la socialización, dado que no hay puntos de reunión.</p>
<b><i>Ciudad del</i></b>	<p>La relación entre lo privado y lo público está marcada por las</p>

<sup>33</sup>El viejo modelo industrial de producción en serie, al que se intentó llegar desde el modelo de sustitución de importaciones, pero dada la crisis del modelo hacia finales de la década de 1970, la crisis del Estado benefactor a partir de 1982 y con los procesos de globalización a lo que se llegó, muchos de los casos, fue a constituirse en una industria maquiladora dados los bajos costos de la mano de obra y la endeble regulación laboral, fiscal y ambiental aprovechada por las grandes empresas transnacionales.

<sup>34</sup>Emilio Duhau y Angela Giglia, *Entre la fragmentación y la interdependencia. Reflexiones en torno al orden metropolitano contemporáneo*, en: Alicia Ziccardi, **Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, UNAM, México, 2012, pp.181-182.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<b>espacio Colectivizado</b>	dificultades para identificar y establecer una gestión diferenciada para los bienes privados/familiares, los bienes privados colectivos (propiedad colectiva de los residentes) y los bienes públicos pertenecientes al dominio público de la ciudad.
<b>Ciudad del espacio negociado</b>	Es también la ciudad informal producida a partir de la auto-construcción de vivienda y la gestión colectiva de los servicios básicos, es la imagen de la colonia popular, la cual tiene como rasgos constitutivos irregularidad jurídica en el parcelamiento y la propiedad del suelo la producción progresiva tanto de la vivienda como de los bienes colectivos

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Emilio Duhau y Angela Giglia, *Entre la fragmentación y la interdependencia. Reflexiones en torno al orden metropolitano contemporáneo*, en: Alicia Ziccardi, **Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, UNAM, México, 2012.

Con el cuadro 2, se puede concluir que los elementos de fragmentación se manifiestan de manera más evidente. Asimismo es importante pensar que las diferentes ciudades implican otros tantos modos de gestión tanto públicos como privados, y conflictos socio-espaciales específicos y diferenciados. En particular, en lo que se refiere a la dinámica del auto-encierro, la cual no sólo responde a la búsqueda de seguridad y exclusividad, sino que también responde al deseo de mantener las externalidades urbanas fuera del espacio propio. Externalidad que se presentan en muchos casos de manera exacerbadas debido a la escasa capacidad gubernamental para atenderlos, y mucho más evidentes tras 30 años de abandono institucional de la planeación urbana y territorial del país.

En síntesis, "...la abdicación del Estado mexicano en materia de planeación territorial y el imperio del *laissez-faire* en la organización espacial, intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres regiones policéntricas, bajo la hegemonía de la megalópolis de la Ciudad de México. Adicionalmente, imposibilitará planear e instrumentar una estrategia de desarrollo urbano que permita que la gran mayoría de las empresas en México tenga éxito en el mercado global, lo cual únicamente se puede lograr si se diseñan un paradigma urbano que establezca ciudades alternativas con las infraestructuras y los factores de localización adecuados para ello. Sin ciudadanos globalmente competitivos difícilmente se logrará tener empresas eficientes, por lo que es importante que México establezca una estrategia urbana que le permita potenciar

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

su posición geopolítica en la conformación de un bloque económico de todo el continente americano”<sup>35</sup>.

Hoy en 2013 tenemos la conformación de la Región Urbana del Valle de México, un espacio urbano establecido en el territorio de tres entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo, consolidándose como el espacio geográfico con mayor dinamismo demográfico, concentración económica, política, cultural y social. Así mismo el Distrito Federal es sede de los poderes de la Federación, y es el viejo casco central de la RUVM; ya que a partir de ella se detonó la metropolización del territorio circundante.

La RUVM la conforman las 16 delegaciones del Distrito Federal, 29 municipios de Hidalgo y 59 municipios del Estado de México, aquí vive 1 de cada 10 mexicanos. Asimismo dentro del Valle de México se ubican los 21 municipios que generan el 71% del PIB del Estado de México (Edomex.), convirtiéndolo en la segunda economía del país (sólo superado por el Distrito Federal), cabe resaltar que de estos 21 municipios 5 de ellos generan el 53% del PIB estatal, y son: Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Netzahualcóyotl, siendo tres de ellos los municipios más industrializados del país: Cuautitlán, Naucalpan y Tlalnepantla.

**Tabla 1. Las 16 delegaciones del Distrito Federal que forman parte de la RUVM.**

	Delegaciones	Población	Extensión territorial (Km2)	Densidad de población	Número de viviendas (habitadas, 2010)
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>8, 851, 080</b>	<b>1, 479.81</b>	<b>Promedio: 5,981</b>	<b>2, 453, 031</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

**Tabla 2. Los 59 municipios del Estado de México que conforman la RUVM**

	Municipios	Población	Extensión territorial (Km2)	Densidad de población	Número de viviendas (habitadas, 2010)
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>11, 168, 301</b>	<b>6, 291.21</b>	<b>Promedio: 1, 775</b>	<b>2, 802, 026</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

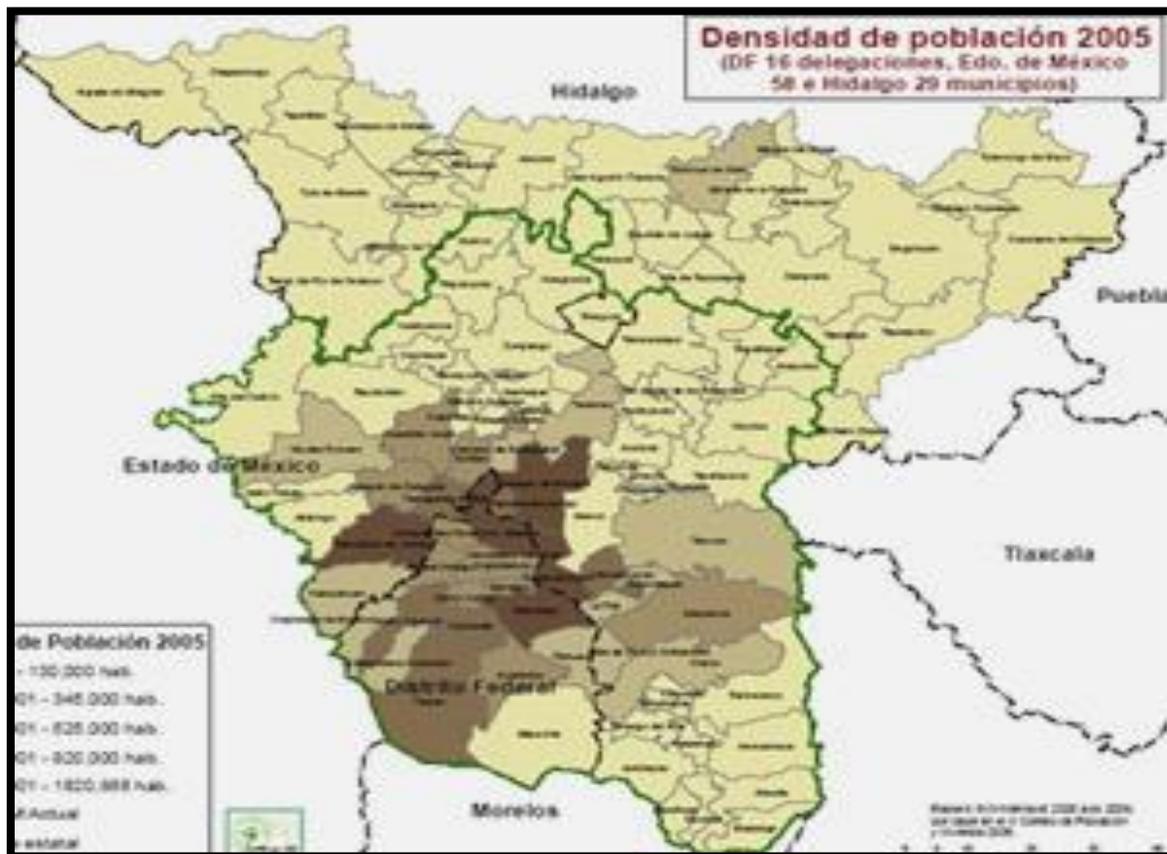
<sup>35</sup>Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, Colmex, 2003, p.144.

**Tabla 3. Los 29 municipios de Hidalgo que conforma la RUVM**

	Municipios	Población	Extensión territorial (Km2)	Densidad de población	Número de viviendas (habitadas, 2010)
<b>Total</b>	29	<b>1, 364, 731</b>	<b>5, 175.8</b>	<b>Promedio: 264</b>	<b>355, 259</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

**Mapa 1. Delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México<sup>36</sup>**



Fuente: Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (<http://www.edomex.gob.mx/sedemet>)

Dicha delimitación territorial corresponde a un acuerdo intergubernamental de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), que reúne a las autoridades de los gobiernos del D.F., México e Hidalgo para dar una respuesta

<sup>36</sup>Delimitación realizada conforme a la Primer declaratoria de ampliación de la Zona Metropolitana del Valle de México, realizada por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana el 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>. Es el espacio físico que para esta investigación se denomina Región Urbana del Valle de México (RUVM).

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

conjunta a los problemas que la RUVM enfrenta, con lo cual establece un precedente sobre la necesidad de mayores relaciones intergubernamentales (RIG'S) no sólo entre los gobiernos estatales y el federal, sino también entre gobiernos municipales y delegacionales. Cabe resaltar que en la RUVM intervienen 108 entidades jurídico-administrativas entre gobiernos locales, gobiernos estatales, gobierno federal, organismos descentralizados y órganos desconcentrados.

Lo más importante de cara al futuro no es cuestionar los grandes cometidos de la administración pública, sino reflexionar sobre la manera en cómo perfeccionar su capacidad de respuesta entre la diversidad y complejidad de demandas y necesidades ciudadanas del presente, pero también en el mediano y largo plazo.

Es así que surge la necesidad de un ordenamiento territorial de la RUVM, como la mayor herramienta de planeación y gestión de la administración pública para organizar el uso óptimo de los recursos ubicados en un determinado territorio, en contextos heterogéneos de dispersión y concentración demográfica como los que presenta la región urbana. Así mismo se requiere de un fortalecimiento de las RIG's entre los gobiernos municipales para echar a andar políticas de carácter metropolitano con visión de largo plazo.

### **2. Tendencias presentes hacia un colapso inminente.**

Ya se ha visto el crecimiento demográfico acelerado que vivió el país durante el siglo XX, asimismo el apresurado avance urbano de la Ciudad de México de 1930 y hasta 1980, acompañado desde 1976 por otras ciudades mexicanas, pasando del tradicional desarrollo desde un distrito central hacia la periferia, incorporando nuevos municipios circundantes a la zona metropolitana. Sin embargo el cambio de modelo económico vino a trastocar dicha dinámica, ahora las zonas metropolitanas transitan hacia un policentrismo metropolitano de modo tal que:

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

“La característica más importante que muestran las grandes ciudades actualmente es que su centralidad urbana ya no se asocia únicamente a un único distrito central de negocios, sino que la expresión espacial de dicha centralidad puede asumir varias formas territoriales que generalmente se expresan en varios subcentros urbanos dentro del límite metropolitano.”<sup>37</sup>

Estas nuevas centralidades más que contribuir a la integración del espacio urbano, pueden acelerar la fragmentación del mismo.

El término fragmentación urbana generalmente es entendido como un fenómeno negativo, usualmente se refiere a la división, partición o escisión del espacio urbano de las metrópolis contemporáneas. “En este sentido, se ve surgir una periferia que aparece como un amplio espacio fragmentado por un patrón de urbanización en células más o menos autónomas, o espacios residenciales o de infraestructura de carácter insular, alimentado por las desigualdades producidas por el funcionamiento del mercado inmobiliario”<sup>38</sup>. De ahí la generosidad del concepto de policentrismo para explicar estas nuevas dinámicas urbanas, el cual es el proceso:

“...por el cual una ciudad se aleja paulatinamente de una estructura espacial caracterizada por la existencia de un solo centro o distrito de empleo, dirigiéndose a uno nuevo donde coexisten varios centros de empleo del mismo o de diferente orden jerárquico...Los nuevos centros que van surgiendo, generalmente denominados *subcentros urbanos*, se refieren a unidades territoriales que concentran una sobresaliente densidad de empleos y se convierten en núcleos articuladores del territorio al generar viajes hacia ellos...”<sup>39</sup>

El Centro Comercial y de Negocios (CCN), corresponde a la ciudad central y es la zona que ha concentrado el mayor porcentaje de subcentros, y por lo mismo, el mayor porcentaje de empleo en todo el periodo:

“...De todos los subcentros identificados en 1989 el CCN contenía el 43% del total del empleo en dichos nodos con 107 AGEB.; para el final del periodo (en 2004) estas cifras se incrementaron a 52% del empleo en 157 AGEB, es decir, los subcentros de esta zona de la ciudad no sólo perdieron centralidad en términos de presencia de actividades económicas, sino que además demostraron una sostenida y significativa ganancia en el número de empleos durante el periodo con más de 456 mil puestos de trabajo en un mayor número de AGEB. Es obvio señalar que la ciudad central es la más importante concentración de subcentros de empleo de toda la ZMCM con 52% de los puestos de trabajo en dichos nodos en 2004.”<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Adrián Guillermo Aguilar y Josefina Hernández Lozano, *Transformación metropolitana y estructura policéntrica en la Ciudad de México. Identificación de subcentros, 1990-2005* en: Alicia Ziccardi, **Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, UNAM, México, 2012, p. 199.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p.201.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p.206.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p.221.

Sin duda, en la última década hay una clara tendencias generalizada hacia la desconcentración tanto de la población como de las actividades productivas en el espacio metropolitano de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), sin embargo, esta dispersión extendida no ha implicado una distribución uniforme de empleo y de actividades. "...Se nota una tendencia clara a la conformación de una estructura policéntrica de subcentros urbanos de concentraciones sobresalientes de empleo urbano, sin embargo, esta estructura es mucho más notable e la ciudad central y en los dos primeros anillos metropolitanos, que en el tercer y cuarto contornos metropolitanos donde la presencia de tales núcleos es sumamente limitada"<sup>41</sup>.

En la actualidad los estudiosos de la ciudad latinoamericana así como de los procesos de urbanización experimentados por las grandes metrópolis en América Latina, durante los dos o tres decenios, como difusos, en archipiélagos, insularidad, corona regional "sin límites definidos. "Pero lo que sorprende al observar la enorme conurbación de la ciudad de México, es más bien lo contrario, es decir, una persistente tendencia a que los procesos de poblamiento tiendan a generar una aglomeración compacta. Lo que ocurre es –nos dice más adelante– que cuando se producen esos huecos o espacio no urbanizado, se "rellenan" con el tiempo"<sup>42</sup>.

Y a propósito de ese relleno que el tiempo genera en los huecos de la Región Urbana del Valle de México (RUVM); dado que no es una megalópolis en construcción puesto que, aparte de las virtudes del análisis de Gottman, y las tiene, dejó muchas ambigüedades que se transcriben al aplicar el término megalópolis en otras latitudes. La principal confusión, entonces como hoy, es el criterio de unión física entre dos ciudades grandes para constituir una megalópolis. El problema no estriba tanto en la presencia o no de algunos campos cultivados

---

<sup>41</sup>Ibíd., p.231.

<sup>42</sup>Rafael López Rangel, *De la Ciudad compacta a la ciudad fragmentada: El caso de la Ciudad de México. En el universo de las nuevas preocupaciones sobre la ciudad del sueño de un orden a la pesadilla del caos* en: Emilio Pradilla Cobos (comp.), **Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas**, UAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p.227.

ente área urbanizada y área no urbanizada sino en la consideración más fundamental acerca de qué se trata. Por ejemplo

“¿la megalópolis es una gran ciudad que creció tanto que se conurbó con las ciudades circundantes? Esto es precisamente lo que se está convirtiendo lo que se entienden cuando se habla, como muy manudo se hace, de la “metrópolis que se está convirtiendo en megalópolis...Desde luego, esta interpretación no corresponde a la realidad del noreste de Estados Unidos. Como señaló Blumenfeld en su momento (1960), las ciudades de ese litoral no están conurbadas ni su desarrollo se rige por la dinámica de la ciudad más grande (Nueva York). El crecimiento de cada ciudad gira en torno su propio centro, claramente definido. Megalópolis denota entonces a un sistema de ciudades distintas, aunque claramente con intensas relaciones entre sí.”<sup>43</sup>

Además de una tendencia amarillista y apocalíptica, en un determinado número de proyecciones, asociada al término de megalópolis sobre el crecimiento depredador e imparable de las ciudades, en el caso de la Región Urbana del Valle de México (RUVM), la separa de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) la Sierra de las Cruces, y dada la ambigüedad, descrita en el párrafo anterior; hay un impedimento geográfico entre la concepción teórico de megalópolis para su aplicación a la RUVM y su unión con la ZMT, o con Cuernavaca y Cuautla.

De ahí lo oportuno, dado el tránsito en el que nos encontramos hacia una sociedad del conocimiento a una economía del conocimiento, donde la principal fuente de divisas son las ideas, del concepto de región urbana en forma de red, la cual “No es solo una forma espacial de dimensión sin precedente en lo que se refiere a la concentración de la población y de las actividades. Se trata de una nueva forma porque –en una misma unidad espacial- incluye áreas urbanizadas y tierra agrícola, espacio abierto y zonas residenciales muy densas: múltiples ciudades en una ruralidad discontinua. Es una metrópoli con muchos centros que no corresponde a la separación tradicional entre ciudades centrales y suburbios. Hay núcleos de diferentes dimensiones e importancia funcional distribuidos a lo largo de una vasta extensión de territorio que siguen las líneas del transporte”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Priscilla Connolly, *¿Cuál megalópolis?* en: Javier Delgado y Blanca R. Ramírez, coordinadores, **Transiciones. La nueva formación territorial de la Ciudad de México**, México, UAM/plaza y Valdés, 1993, pp.38-39.

<sup>44</sup> Manuel Castells, *La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información en:* Alicia Ziccardi, **Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, UNAM, México, 2012, p. 42.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

De esta forma asistimos a la conformación de la Región Urbana del Valle de México, como la región urbana matriz o nodo central en la Región Centro del país, teniendo una serie de interacciones y vínculos socioeconómicos, políticos y culturales con las zonas metropolitanas de Toluca, Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala, Pachuca y Querétaro, y las ciudades de San Juan del Río; Tequisquiapan y Valle de Bravo, cada una de estas ciudades tiene sus propias dinámicas de crecimiento urbano en función de sus distritos centrales, sean de vocación industrial o turística, tienen en común fuertes vínculos sin que ello implique la fusión territorial. Incluso podría pensarse en el caso de la ZM de Toluca y en el caso de la ZM Cuernavaca-Cuautla, que las zonas serranas, son en realidad, en la práctica bosques urbanos, destinados a actividades recreativas y de esparcimiento.

De tal suerte que la infraestructura de transportes para garantizar la movilidad tanto de personas como de mercancías y la comunicación digital (que permite internet así como las redes sociales del mundo virtual) tanto al interior de la región urbana como su interacción con otras metrópolis, "...constituyen el sistema nervioso de la metrópoli policéntrica...Agregaría también que en la mayor parte de los casos salvo algunas excepciones, por ejemplo Toronto y Yakarta- no hay unidad institucional en tales regiones metropolitanas ello trae consigo falta de rendición de cuentas en lo político, así como una planeación caótica para estos mega-asentamientos humanos"<sup>45</sup>.

Lo anterior pueden derivar en el propio proceso de asentamiento residencial, el cual se ha extendido a las afueras de una ciudad, en tanto que muchas zonas conurbadas o periféricas se han transformado en áreas densamente pobladas, donde en ocasiones predominan los edificios de gran altura, "...mientras que las actividades económicas se han descentralizado a lo largo del trazado de las líneas

---

<sup>45</sup>Ídem.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

de transporte, de tal manera, se da una combinación de actividades en las zonas exteriores junto con la diversificación de las funciones de centralidad urbana”<sup>46</sup>.

Descritas las características asociadas al concepto de región urbana, es posible llevar a su aplicación para el caso mexicano para hablar de la Región Urbana del Valle de México (RUVM). Asimismo, para que las zonas metropolitanas transiten a regiones urbanas en forma de red) se vuelven nódulos de las redes globales:

“...necesitan apoyarse en una infraestructura multidimensional de conectividad: Transporte multimodal por aire, tierra o mar, redes de telecomunicación, redes de computación; sistemas de información avanzados; así como la infraestructura entera de servicios auxiliares (Desde contabilidad y seguridad hasta hoteles y entretenimiento) indispensables para que el nódulo funcione (Kiyoshi et. al, 2006). Cada una de dichas infraestructuras requiere ser atendida por personal altamente capacitado, cuyas necesidades habrán de ser satisfechas por trabajadores del sector servicios. Ellos son los ingredientes para el crecimiento de la región metropolitana. Los sitios de conocimiento y las redes de comunicación son los polos espaciales de atracción para la economía de la información, por ser los lugares donde se hallan los recursos naturales y las redes de distribución de energía determinados por la geografía de la economía industrial.”<sup>47</sup>

De tal modo que, pareciera que la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) está en tránsito de convertirse en una Región Urbana, dados los cambios y esfuerzos tanto de instituciones públicas y privadas para dotar a la ZMVM de la infraestructura tecnológica y transportes multimodales para insertarse en las redes y circuitos tanto de producción, consumo y de capital globales, en donde muy a pesar el avance tecnológico “...el encuentro personal para lograr acuerdos financieros o políticos sigue siendo indispensable, sobre todo cuando hay necesidad de observar discreción absoluta en caso de toma de decisiones en las cuales va de por medio el riesgo de la competencia. En las decisiones referentes a la ubicación de las funciones de administración de organizaciones empresariales, el factor intangible sigue siendo tener acceso a las micro-redes localizadas en ciertos lugares selectos, en lo que denomino “ámbitos”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup>Manuel Castells, *La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información: de la descripción a la explicación*, en: Alicia Ziccardi, **Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, UNAM, México, 2012, pp. 44-45.

<sup>47</sup> Manuel Castells, op. cit., pp.46-47.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p.47.

## **2.1. Los retos de la RUVM: Las ciudades que confluyen y los problemas estatales.**

La primer característica que se ha mantenido es el acelerado crecimiento de las ciudades que constituyen el subsistema urbano de la Ciudad de México, todas muy dinámicas y especializadas en manufacturas: "...Puebla, 4.4%, Querétaro 10.5%, Pachuca, 6.6%, Tlaxcala 6.6% y 8.7% en San Juan del Río...Toluca no se incluye pues su tasa es de 3.4%, ligeramente inferior a la media, pero crece en 230 mil personas y su expansión metropolitana se traslapa en los 80 con la de Ciudad de México, constituyendo técnicamente una megalópolis. Este conglomerado se encuentra en una etapa de evolución inicial, pues su desarrollo completo llevara décadas o aún siglos, pero entre 1980 y 1990 elevó su población de 13.6 a 16.1 millones (suma de Ciudad de México y Toluca). Como conjunto de dos ciudades, sin embargo, pierde importancia relativa, pero se estima que antes de 2020 se le anexarán a la megalópolis las ciudades de Cuernavaca y Pachuca, hacia 2030 Puebla y Tlaxcala, así como Querétaro y San Juan del Río en la siguiente década, para constituir una concentración megalopolitana de 36.7 millones de personas en el 2050, que concentrará 26% de la población total"<sup>49</sup>.

Como se ha explicado anteriormente, no es posible hablar de un espacio megalopolitano entre la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), dado que no existe hasta el momento la unión fiscal de ambos espacios urbanos, de ahí la pertinencia de hablar de Región Urbana del Valle de México (RUVM), dado de las características del concepto es la relación en forma de red del espacio urbano, con lo cual la RUVM interactúa de dicha forma al interior de su espacio urbano policéntrico, y a la par con las zonas metropolitanas de Cuernavaca, Cuautla, Querétaro, Pachuca Puebla, San Juan del Río, Tequisquiapan y Toluca, y dado que "...El fenómeno urbano más relevante, la transformación territorial más profunda que se está produciendo en el inicio del siglo XXI, está asociada con el surgimiento de una ciudad

---

<sup>49</sup> Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, p.72-73

contemporánea dispersa, de escala regional y complejidad desconocida previamente”<sup>50</sup>.

Forjando así una integración en cuanto actividades que de alguna manera se vinculan, pero establecidas formalmente en un territorio desintegrado, sobre todo por la estructura fuertemente fragmentada por las administraciones. Tal situación se agrava, incluso afirmando que es casi inevitable el crecimiento de las zonas metropolitanas del Valle de México, Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Querétaro-San Juan del Río y Toluca-Lerma, de otras localidades intermedias,”...y que están formando nada menos que la Ciudad Región Centro de México....[cuya]...compleja estructura territorial...contaba en el 2000 con 26.8 millones de habitantes y en el 2025 llegará a 34.6 millones, consolidándose como la mayor concentración, poblacional, económica y urbana de México, y una de las más grandes del planeta”<sup>51</sup>.

Sólo por mencionar uno de los grandes problemas que enfrenta la RUVM de cara al siglo XXI es el agua, pasando de un exceso del vital líquido a una escasez del mismo, asociado a la expansión de la mancha urbana, la desecación de la cuenca lacustre, el hundimiento desigual de la ciudad y el colapso del drenaje. “En 1975 cuando la población de la ZMVM era de 10 millones de habitantes, la capacidad total para evacuar las aguas negras y pluviales era de 280m<sup>3</sup>/S. Actualmente para el doble de población, la capacidad de evacuación se ha reducido a 165m<sup>3</sup>/S. Ello implicaba –a decir de los especialistas- un alto riesgo de inundaciones en varios puntos de la ciudad. Por ello, en 2008 se inició la construcción del Túnel Emisor Oriente, que es un segundo drenaje profundo con una capacidad de 150m<sup>3</sup>/S y constituye la quinta salida artificial de aguas del Valle de México”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup>Rafael López Rangel, *De la Ciudad compacta a la ciudad fragmentada: El caso de la Ciudad de México. En el universo de las nuevas preocupaciones sobre la ciudad del sueño de un orden a la pesadilla del caos* en: Emilio Pradilla Cobos (comp.), **Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas**, UAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p.223.

<sup>51</sup>Ibíd., p.225.

<sup>52</sup>Arsenio E. González Reynoso, *La dimensión regional del abastecimiento de agua y drenaje de la Zona Metropolitana del Valle de México: Cuatro cuencas hidrológicas vinculadas artificialmente* en: Alicia

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

A la caída de México-Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, sobre sus ruinas se edificó la capital virreinal, siendo el primer cambio trascendental la edificación de los nuevos edificios con las ruinas de los anteriores, y la más importante, desecando el lago de Texcoco para darle la forma rectangular a la ciudad, con lo cual mantener el mismo paradigma en la forma del trazado de las ciudades españolas proveniente de los tiempos de la Edad Media.

La consecuencia inminente que los españoles no previnieron fueron las grandes inundaciones que golpearon a la Ciudad de México: 1555, 1580, 1607, 1629, 1707, 1714. De todas estas la inundación del 21 de septiembre de 1629 ha sido la más terrible, tras una torrencial lluvia de 36 horas, como muestra de lo sucedido en la segunda calle Motolinia en la esquina se localiza incrustado en la pared un gran mascarón que indica el nivel que alcanzaron las aguas, la ciudad duró tres años bajo el agua hasta que esta se fue evaporando. Por lo anterior se construyó el Tajo de Nochistengo, una vía artificial para desalojar las aguas pluviales y de los lagos fuera del Valle de México en 1788.

Durante el siglo XIX la ciudad enfrenta las inundaciones de 1806 y 1819, ambas se dan a la par de los movimientos independentistas. Asimismo en 1856 y 1865 la Ciudad de México enfrenta dos grandes inundaciones trágicamente coincidentes, la primera como antesala a la Guerra Civil de Reforma y la segunda coincidente con la Intervención francesa.

Los efectos de las decisiones tomadas durante el inicio del virreinato al erigir la nueva capital comenzaron a cobrar su factura a la Ciudad de México a principios del siglo XX, en 1900 y 1901 a consecuencia de la desecación de los lagos y el deficiente drenaje la ciudad volvió a sufrir de inundaciones, llevaron a la culminación de las obras del Gran Canal del Desagüe, el cual fue insuficiente, y para 1910 la ciudad se volvió a inundar.

---

Ziccardi, **Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, UNAM, México, 2012, p.381.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

Pero por cerca de 60 años la Ciudad no se preocupó más por las inundaciones, la desecación de los lagos producto del entubamiento de ríos tales como San Joaquín, Churubusco, Piedad, Tacubaya, Becerra y Mixcoac, lo cual a su vez contribuyó a acelerar el hundimiento de la ciudad y detener la recarga de los mantos freáticos. Ahora el problema de la ciudad fue el abasto de agua potable, con dichos cambios el clima de la ciudad se volvió más seco, disminuyó la precipitación pluvial. Acompañado lo anterior del avance de la mancha urbana dado el rápido crecimiento poblacional obligaron a edificar el Drenaje Profundo en 1975.

Ello nos lleva a la cuarta gran obra de drenaje de la ciudad, si la cuarta más grande en términos de ingeniería, el Túnel Emisor Oriente (TEO) con 62 km. de largo, 25 lumbreras, que oscilan a una profundidad que va de los 55 a los 150 metros, con 7 metros de diámetro, se inicio en 2009 y se vendió como la solución definitiva para las inundaciones del Valle de México. Llevamos 492 años (si contamos desde 1521) luchando contra el agua, tratando de evitar que la ciudad se inunde y a la par llevamos cerca de 50 años importando agua de otros estados para la ciudad, porque su natural cuenca hidrológica ha sido completamente trastornada.

## Capítulo II. El ordenamiento territorial.

### 1. El ordenamiento territorial dentro las teorías sobre el desarrollo regional.

Las ciudades son históricamente concentraciones de poder que controlan flujos económicos, sociales, culturales y políticos, y su vez constituyen centros de acumulación de riqueza y conocimientos. Las metrópolis aglomeran instalaciones productivas e infraestructura económica, ocupan antiguas áreas rurales e incorporan asentamientos humanos ya existentes, además, son acompañadas de un procesos intenso de crecimiento demográfico, el cual es mucho más rápido en los países en proceso de desarrollo de lo que fue en las aglomeraciones metropolitanas del mundo industrializado, lo cual marca la primacía de la vida urbana durante el siglo XXI.

Sin duda alguna, las ciudades juegan un papel preponderante dentro del desarrollo de las regiones y de los países, por ello es importante señalar las distintas corrientes que se han desarrollado para el estudio e impulso del desarrollo regional.

Durante los últimos 20 años hay un fuerte resurgimiento de la teoría del desarrollo regional, siendo las regiones los actores y agentes del desarrollo. Y es que ante la retirada del Estado como motor del desarrollo, han resurgido las regiones y las localidades al interior del espacio estatal, y en los procesos de integración supranacional como es el caso de la Unión Europea en donde "...gobiernos nacionales y supranacionales han hecho explícito el ambicioso objetivo de construir una "Europa de las regiones", formulando importantes programas orientados hacia las regiones menos favorecidas"<sup>53</sup>. Tal es el caso de los fondos estructurales y de cohesión social.

---

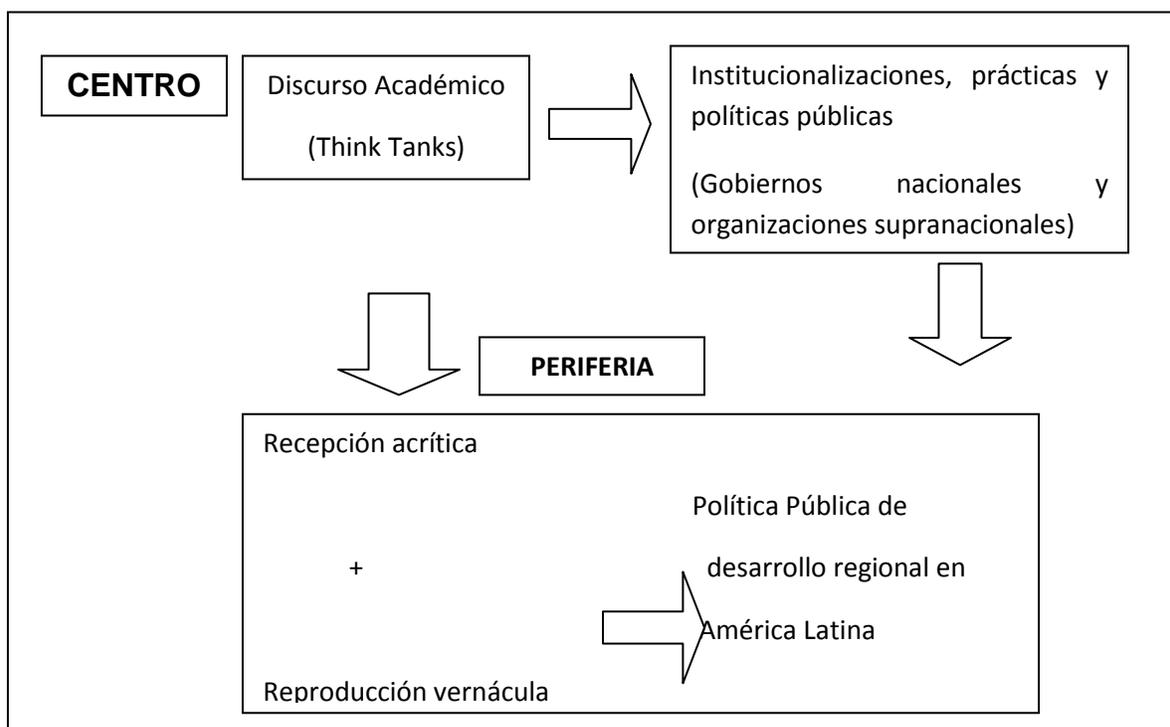
<sup>53</sup>Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin, José Ignacio Vigil (comp.), **Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**, Argentina, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, 2008, p. 13.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

En el caso de América Latina, surge una paradoja donde coexiste la reemergencia de las regiones como focos de atracción teórico y de políticas, a la par de una ampliación de las asimetrías socioeconómicas territoriales.

La Nueva Ortodoxia Regionalista, impera como la última escuela dentro de los estudios regionales, la cual posee una plataforma común que está sustentada en dar prioridad a la base analítica, y en segundo lugar a la visión política, al volumen y calidad de las articulaciones cooperativas, elementos comunes también lo son lo colectivo, y la visión comunitarista territorialmente abigarrados.

### Esquema 2. Evolución de la Nueva Ortodoxia Regionalista



**Fuente:** Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin, José Ignacio Vigil *Discutiendo el desarrollo regional: Desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración, en: Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Argentina, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, 2008, p. 40.

“...Para algunos, el resurgimiento de la región es un desarrollo económico históricamente nuevo que deriva de una profunda transformación en las dimensiones tecnológicas y organizativas de la producción (ver especialmente Castells, 1997). Algunos quieren identificar esto con la llegada del “posfordismo” (Piore and Sabel, 1984). De acuerdo con los teóricos más meticulosos en este estilo, el desarrollo tecnológico y organizativo debido a la declinación del fordismo significa que la región se ha transformado en “una base fundamental de la vida económica y social” (Stroper, 1995:191). Otros, que se enfocaron en las instituciones, también llegaron a la consideración de que la región se está tornando la escala clave para el desarrollo económico. Amin y Thrift en el “el cuento que

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

circula tan ampliamente...de que la economía local y las instituciones locales se están volviendo...más importantes” (1994) y sugieren que el cuento es verdadero.”<sup>54</sup>

Otra ruta que conduce en gran medida al mismo lugar comenzó con los debates acerca de la sociedad civil y el enraizamiento social de la actividad económica. Lo cual llevó a algunos a concluir que la escala local o regional, más que aquella del Estado-nación, es “...apropiada exclusivamente para engendrar las interacciones económicas formales e informales propicias para el tipo de interacciones económicas requeridas para provocar las economías flexibles de *scope* exigidas para la subsistencia en los mercados globalizadores (Ohmae, 1993). Otra ruta comienza con la preocupación de la integración social en el mercado laboral y llega a la conclusión nuevorrregionalista afirmando que la economía postfordista de “conocimiento intensivo” crea un nuevo potencial para los sistemas industriales participativos, los cuales están mejor animados por las estrategias a nivel regional, local o urbano (Mayer, 1992, Sassen, 1994)”<sup>55</sup>.

Es así que en el marco de la globalización, con el debilitamiento del Estado-nación y su retirada como rector de la vida económica a favor de las grandes compañías transnacionales se articula el debate teórico de la Nueva Ortodoxia Regionalista (NOR) que se sustenta en tres grandes corrientes del pensamiento regionalista, las cuales se construyeron en torno a un concepto clave sea este Distrito Industrial (DI) o Clúster, o resaltando las bondades de la nueva geografía económica, como lo indica el cuadro 2

**Cuadro 3. Escuelas del desarrollo regional**

Término	Definición	Autor y año	Ejemplos	Aportaciones
<b>Escuela</b>	Teoría de la localización que hace intervenir la disposición geográfica del mercado y, de nuevo, los costos del transporte, para deducir con un instrumental tomado de la geometría el surgimiento de unos	Von Thünen (1826) A. Weber (1929)		Modelo basado en los precios de la tierra, la calidad de la misma y los costos de transporte—para explicar la renta de los agricultores y la división del trabajo

<sup>54</sup>John Lovering, *Teoría guiada por la Política: las insuficiencias del “Nuevo Regionalismo” (ejemplificado con el caso de Gales)*, en: Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin, José Ignacio Vigil (comp.), **Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**, Argentina, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, 2008. p.127.

<sup>55</sup>Ibíd., p.127.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<p><b>alemana</b></p>	<p>"emplazamientos centrales" organizados hexagonalmente, en los que se concentran las actividades productivas. Por su enfoque macroeconómico, la obra de Lösch es precursora de la moderna economía regional urbana.</p>	<p>Jena – Christaller (1933) y Lösh (1939) Zipf (1941)</p>		<p>urbano–rural</p> <p>Ley de Zipf para explicar la distribución del tamaño de las ciudades y también se encontró una regularidad matemática, similar a la ley de la gravedad, que relaciona las interacciones entre ciudades - viajes, transporte de mercancías, etc.</p>
<p><b>Polos de Crecimiento</b></p>	<p>Tiene un común con los modelos anteriores la atención que presta a los procesos acumulativos y de localización, que pueden ser generados por las interdependencias del tipo <i>input–output</i> en torno a una industria líder e innovadora.</p>	<p>Francois Perroux (1955) Jacques Boudeville (1968)</p>		<p>las industrias y proyectos dinámicos se aglomeran en un área determinada y tienen efectos de derrame sobre el <i>hinterland</i> adyacente y no sobre el conjunto de la economía</p>
<p><b>Etapas del Crecimiento</b></p>	<p>Al consistir el desarrollo en el paso sucesivo y casi determinista – directamente relacionado con la elasticidad ingreso de la demanda – de los sectores primarios hacia los terciarios, pasando por la fase industrial, el subdesarrollo de una economía consistiría en su permanencia en las primeras fases del crecimiento, forzada por circunstancias propias de su división interna del trabajo.</p>	<p>Colin Clark (1940) Allan G. Fisher (1939)</p>		

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<p><b>Distrito Industrial (DI)</b></p>	<p>Introducido en la década de 1920 por Marshall y recuperado por Becattini lo comprendía como un todo económico social en el que se entrelazan y realimentan las esferas sociales, económicas e institucionales, y sobre los que se configuran sistemas productivos definidos geográficamente, compuestos por un gran número de empresas que se ocupan de diversas fases del producto.</p>	<p>Marshall (1920)  Becattini (1970)</p>	<p>Tercera Italia (1977)  Baden-Wurtemberg, Alemania (1992)  Silicon Valley, EE.UU. (1994)</p>	<p>Especialización flexible.  Flexibilidad en la acumulación del capital  Sistemas Nacionales de Innovación (SNI): -Enraizamiento social del conocimiento histórico. -Centralidad de acciones colectivas. -Importancia del aprendizaje específico colectivo.  Sistema Regional de Innovación (SRI)</p>
<p><b>Clúster (CL)</b></p>	<p>Grupo de empresas interconectadas e instituciones asociadas, ligadas por intereses comunes y complementarios geográficamente próximos.</p>	<p>Michael Porter (1990)</p>	<p>EE.UU. y Europa en el área de negocios</p>	<p>Se fusiona: CL+SRI+DI= Knowledge economy Los europeos estuvieron articulando el clúster en el dinámico contexto de las Cadenas Globales de Valor (CBV) y los sistemas de gobernanza global. Siendo instancias que distribuyen actividades productivas en redes transnacionales y en el marco de los cuales se insertan.</p>
<p><b>New Economic Geography (NEG)</b></p>	<p>También llamada Nueva Geografía Económica (NGE), da relevancia a la dimensión regional/local, y a los procesos de aglomeración bajo el contexto económico global.</p>	<p>Paul Krugman (1990)</p>	<p>EE.UU.</p>	<p>Son las aglomeraciones regionales las que sobresalen y no las aglomeraciones estatales.  Resalta la modelización matemática.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin, José Ignacio Vigil *Discutiendo el desarrollo regional: Desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración*, en: Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin, José Ignacio Vigil (comp.), **Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**, Argentina, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, 2008, pp. 20-28. Para el caso de la Escuela alemana, la fuente de consulta es: Edgard Monayo Jiménez, **Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional**, serie **Gestión pública 13**, ILPES/CEPAL, Chile, 2001, pp.13-16.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

El Nuevo Regionalismo está caracterizado por: 1) el reclamo histórico-empírico de que la región se está transformando en el crisol del desarrollo económico, y 2) la tendencia normativa de que la región debería ser el foco principal de la política económica. Estas ideas interconectadas son presentadas por los proponentes más entusiastas como representación nada menos que de un nuevo paradigma Kuhniano del desarrollo regional. Sin embargo, el Nuevo Regionalismo:

“...Falla en explicar el desarrollo económico regional contemporáneo en general y consecuentemente es una guía general pobre para la formación de la política regional. Los avances morales, prácticos y analíticos reivindicados por el NR que revela nuevas dinámicas importantes y que puede ayudar a otorgar poderes a las gentes de las regiones para las cuales se aplican son espurios. No obstante, tiene el gran batallón de su lado. Las autoridades transnacionales, regionales y locales, académicos, consultores y reporteros, dedican sus esfuerzos a convencer a sus audiencias de la nueva imagen del mundo bajo el prisma del Nuevo Regionalismo.”<sup>56</sup>

Prueba de lo anterior, tener al gran batallón de su lado, es el camino que ha recorrido la NOR para llegar a América Latina a través de diversos organismos multilaterales, así lo constata el esquema 2:

### Esquema 3. La NOR en las instituciones con llegada a América Latina.

Think Thanks académicos	ISC- Institute for Strategy and Competitiveness IDS- Institute of Development Studies
Organismos Supranacionales	UNCTAD OIT (Centro Internacional de Formación-DELNET)
Organismos Financieros	Banco Mundial (Local Economic Development BID)

**Fuente:** Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin, José Ignacio Vigil *Discutiendo el desarrollo regional: Desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración*, en: Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin, José Ignacio Vigil (comp.), **Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**, Argentina, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, 2008, p. 45.

<sup>56</sup>Ibíd., p.123.

Asimismo hay una despreocupación por la macroeconomía que caracteriza a las economías del nuevo regionalismo, ello trae consigo una tendencia más amplia, basa en la hipótesis de que la economía se puede explicar en términos racionales “...Hasta este punto, el Nuevo Regionalismo reproduce metodológicamente las miopías individualistas del neoliberalismo y se olvida de los descubrimientos acerca de que, según Marx o Keynes, la economía no es la suma de sus partes”<sup>57</sup>.

Prueba de ello es el dominio que ejerce el capital financiero, de naturaleza especulativa y particularmente dañino para los tejidos productivos, han pasado 27 años desde “...que Susan Strange llamó la atención sobre la importancia del nacimiento del “capitalismo casino” (1986), en el cual el flujo de aumento de la inversión especulativa a corto plazo aplasta a las inversiones basadas en las consideraciones racionales de desarrollo a largo plazo”<sup>58</sup>. Lo cual indudablemente se contrapone a la propia lógica del ordenamiento territorial, el cual es tendiente (o al menos en la teoría) a la planeación y acción en el presente tomando en cuenta las repercusiones que tendrá en el largo plazo, por ello es relevante realizar algunas consideraciones acerca del ordenamiento territorial las cuales se indican en el siguiente apartado.

## 2. El ordenamiento territorial.

La relativa juventud del ordenamiento territorial, es una razón por la cual existen diversas concepciones de ella así como vaguedades y debilidades metodológicas; no obstante ello, una de las acepciones más difundidas y en consecuencia “más referidas” es la propuesta por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en Torremolinos en 1983, que la define como “*la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (...) cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la*

---

<sup>57</sup>Ibíd., p.134.

<sup>58</sup>Ídem.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

*organización física del espacio según un concepto rector.* En la definición se ponen de manifiesto tres de las acepciones que se utilizan mas usualmente al hablar de Ordenamiento Territorial, al considerarla como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, lo cual constituye uno de los puntos controversiales al abordar el tema”<sup>59</sup>.

Hay un consenso para asumir al ordenamiento territorial como política pública que conjunta la planificación técnica del territorio, lo político y lo administrativo, como los factores decisivos en dicho proceso, asimismo, de manera implícita están las relaciones intergubernamentales que los distintos ordenes de gobierno establecen entre sí.

Un territorio frágil en su ambiente, intensamente modificado y moldeado por las actividades humanas, de organización diversa, con una serie de desequilibrios, junto con una arquitectura administrativa compleja, justifican la necesidad de reforzar la ordenación del territorio. “La gestión del territorio, cometido principal de la política territorial, es fundamental en una práctica administrativa que, mediante instrumentos por lo general formulados cartográficamente, posibilita la intervención en el territorio para transformarlo, regular su funcionamiento o amortiguar los conflictos y tensiones derivadas de relaciones o funcionamientos desequilibrados”<sup>60</sup>.

“El carácter comprehensivo e integrador de la ordenación del territorio, así como su naturaleza prospectiva, convierten en una tarea nada fácil sistematizar sus contenidos o intentar perfilar, con claridad, metodologías articuladoras de conocimientos orientados hacia la acción. Sin embargo, existen razones como la necesaria coordinación de las políticas sectoriales, los desequilibrios territoriales,

---

<sup>59</sup> María Evangelina Salinas Escobar Coordinadora, **El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales**, México, SEMARNAT/INE/CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008, p. 15.

<sup>60</sup> Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: construyendo las geografías del futuro*, en: María Evangelina Salinas Escobar Coordinadora, **El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales**, México, SEMARNAT/INE/CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008, p. 28.

la paulatina consolidación de entes comarcales y regionales o los problemas medioambientales que reclaman su reforzamiento teórico y práctico”<sup>61</sup>.

Con respecto al abordaje que la planeación urbana hace de las ciudades, Yiftachel logra identificar tres grandes líneas de debate: “la primera, proviene de las ciencias sociales y económicas denominada analítica, trata con la pregunta ¿qué es la planeación urbana?, centrada en su función como instrumento de cambio para el logro de la justicia social o de conservación del statu quo. La segunda plantea el debate sobre la forma urbana o cómo definir un buen plan urbano, donde el territorio se organiza, estructura y regula físicamente para con ello contribuir parcialmente al mejoramiento de la calidad de vida. La tercera conlleva al debate del procedimiento o definir qué es un buen proceso de planeación, punto ligado con la administración del desarrollo urbano”<sup>62</sup>.

La planeación urbana no debe ser vista únicamente como un ejercicio técnico de forma urbana: ordenamiento, predicción y provisión de áreas de reserva para el crecimiento de las ciudades. Sino que también debe ser vista como un espacio con calidad para la convivencia pública, construida por un colectivo de mentes, deseos, sueños, esperanzas y expectativas de quienes habitan la ciudad. “De igual forma es importante que se tome en cuenta la conservación de sus recursos y de la calidad del ambiente, dentro de un marco de equidad social y de gestión colectiva”<sup>63</sup>.

Algunos de los de los puntos que definen al ordenamiento territorial como una política pública son:

- ☞ “Se trata de una política de Estado.
- ☞ Está contemplada como política a largo plazo.
- ☞ Es un instrumento de planificación.

---

<sup>61</sup>Ibíd., p. 27.

<sup>62</sup>Rosa Imelda Rojas Caldelas, *Panorama de los modelos de planeación urbana y ambiental* en: en: Thalía Gaona Arredondo, et. al, **Planeación urbana y regional. Un enfoque hacia la sustentabilidad**, UABC/Plaza y Valdés, México, 2005, p. 113.

<sup>63</sup> Rosa Imelda Rojas Caldelas, *Panorama de los modelos de planeación urbana y ambiental* en: Thalía Gaona Arredondo, et. al, **Planeación urbana y regional. Un enfoque hacia la sustentabilidad**, UABC/Plaza y Valdés, México, 2005, p. 131.



## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Derivado de la experiencia internacional pueden establecerse dos enfoques entorno al ordenamiento territorial que predominan en el mundo: como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planteamiento urbanístico municipal, son los casos de Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal y como planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el desarrollo regional, son los casos de Francia y el Reino Unido, entre otros.

También encontramos otros enfoques del ordenamiento territorial asociados a sesgo profesionales. “En tal sentido, Gómez (1994:5-7) identifica cuatro “desviaciones corporativistas” en la interpretación del OT: la de los economistas, la de los urbanistas, la de los ruralistas y la de los conservacionistas”<sup>66</sup>.

**Cuadro 4. Algunas concepciones sobre el ordenamiento territorial.**

<b>Enfoque</b>	<b>Características</b>
<b>Economía</b>	Desarrollo territorial. Localización de Inversiones. Mejorar la competitividad.
<b>Urbanismo</b>	Ciudad. Ordenamiento y expansión urbana. Calificación y clasificación urbanística del suelo.
<b>Sociología rural</b>	Campo. Incremento de la actividad agropecuaria.
<b>Ecología</b>	Control de actividades productivas. Gestión de recursos naturales. Sustentabilidad
<b>Tecnocracia</b>	Sectorización de actividades económicas Enfoque corto placista. Planeación sectorial independiente. Mejorar competitividad económica. Enfoque global-mundial.
	Importancia de la participación de los actores clave.

<sup>66</sup>Ídem.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<b>Prospectiva</b>	Comprensión del funcionamiento del sistema territorial presente. Convocatoria de actores para superación de conflictos y compromisos. Construcción del territorio deseado y factible, modelo territorial, económico, político, social, cultural, medioambiental, estético.
--------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fuente:** Elaboración propia

Ahora bien, encontramos que América Latina lleva una larga tradición de contempla, en términos normativos, al ordenamiento territorial como política e instrumento de planeación económica y del territorio, la cual ha ido evolucionando de acuerdo a las necesidades y circunstancias de la propia región, así lo refleja el cuadro 4:

### Cuadro 5. Hitos en la evolución de la política de ordenamiento territorial en América Latina.

País	Normas
<b>Argentina</b>	1977: Decreto-Ley 8912 sobre OT y usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires. 1994: La Constitución establece la planificación y ordenación de los recursos de la tierra. 2000-2001: En revisión en Senado Nacional la Ley Orgánica de OT.
<b>Bolivia.</b>	1994: Plan Nacional de OT. 1999: Anteproyecto de la Ley de OT. 1999: Guía metodológica para la formulación de planes departamentales y municipales de OT. 2001: Aprobación por la Cámara de Senadores del Proyecto de Ley de OT No. 142/00-01 y envió a la Cámara de Diputados para su revisión.
<b>Brasil.</b>	1979: Ley 6.766 regulatoria del uso del suelo urbano. 1988: La Constitución Federal (Art. 30) asigna a los municipios la competencia del ordenamiento territorial, mediante el planeamiento y control del uso, zonificación y ocupación del suelo urbano.
<b>Colombia.</b>	1979. Ley 9 (Código sanitario) introduce regulaciones al uso del suelo urbano complementadas en 1986 por el Decreto 1333 (Código de Régimen Municipal) y en 1989 por la Ley 9 (de Reforma Urbana). 1991: Nueva Constitución  Política introduce el ordenamiento del desarrollo municipal y el ordenamiento político administrativo. 1993. Ley 99 crea el Ministerio de Ambiente y define política de ordenamiento ambiental. 1994: Ley de Plantación (Ley 152), establece a municipios y distritos la implementación de planes de ordenamiento (POT). 1996-1997: IGAC publica guías conceptuales y metodológicas para el OT urbano, municipal y departamental. 1997: Ley 388 regula los planes municipales, distritales y metropolitanos. 1996-2004: Intentos fallidos de aprobación de proyectos de Ley Orgánica de OT  Costa Rica. 1968: Ley de Planificación (Ley 4240) asigna a los cantones la competencia para ejecutar planes reguladores del suelo urbano. 1997: Se crea la Comisión Técnica Consultiva de OT. 1997: Discusión de estrategia de OT para el 2005.  1998: Se presenta al Congreso propuesta de Ley de OT. 1999: Propuesta de política nacional de OT.
<b>Cuba.</b>	1978: Reglamento sobre la Planificación Física que establece los principios de OT y el urbanismo. 1997: Ley 81 de Medio Ambiente asigna la competencia del OT a los órganos locales del poder popular 2000-2002: Procedo aprobación de Anteproyecto de Derecho-Ley de Planificación Física que redefine el marco institucional y operativo del OT.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<b>Chile.</b>	<p>1976: Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) establece para las municipalidades mayores de 7. 000 hab. La elaboración de planes reguladores comunales (PRC) del uso del suelo urbano. 1990: Se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que incluye OT como parte de la política ambiental. 1990: Se establecen los Comités Regionales de Ordenamiento Territorial CROT). 1995: Se crea el Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y OT. 2001.</p> <p>Gobierno y Universidad Tecnológica de Berlín trabajan en la elaboración de un anteproyecto de Ley de OT.</p>
<b>Ecuador.</b>	<p>1996: Creación del Ministerio del Ambiente. Consideración del OT como instrumento de desarrollo sostenible.</p> <p>1999: Ley de Gestión Ambiental (Ley 377), asume el OT como política nacional y establece la elaboración de una estrategia nacional. 1999. Creación Nacional de OT.</p>
<b>El Salvador.</b>	<p>1998: Ley de Medio Ambiente da a los “planes de desarrollo y OT” un fuerte énfasis ambiental. 1998. El Ministerio de Obras Publicas presenta a la Asamblea Legislativa una Propuesta de Ley de OT.</p>
<b>Honduras.</b>	<p>2000: Proyecto de Ley General de OT y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible.</p>
<b>México.</b>	<p>1976: Ley General de Asentamientos Humanos, introduce los planes de OT de asentamientos. 1988: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente introduce programas de ordenamiento ecológico territorial.</p> <p>2001Elaboración de Programas Estatales de OT. 2001. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.</p> <p>2003: En ciernes, Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio (LOOST)</p>
<b>Nicaragua.</b>	<p>1992: Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio. 1993: Lineamientos estratégicos para el OT ambiental nacional. 1997: Metodología para estudios de OT. 1998: Propuesta de política nacional.</p>
<b>Panamá.</b>	<p>1998: La Ley General del Ambiente (Ley 41) introduce el ordenamiento territorial ambiental.</p>
<b>Perú.</b>	<p>2001: El Decreto Supremo 045, declara de interés nacional el OT ambiental y constituye la Comisión Nacional para el OT ambiental.</p>
<b>Puerto Rico.</b>	<p>1991: La Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (81 de 1991), introduce planes municipales de OT.</p>
<b>República Dominicana.</b>	<p>1997: El Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) asume elaboración de programas, estrategias y planes de OT. 2000 (julio): Ley 664/00 de Medio Ambiente define el OT como un instrumento para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales y establece la formación de planes nacionales</p>
<b>Uruguay.</b>	<p>1990: se crea el Ministerio de Vivienda, OT y Medio Ambiente que incluye a la Dirección Nacional de OT (DINOT). 2000: Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.</p>
<b>Venezuela.</b>	<p>1976: Ley Orgánica del Ambiente dispuso la ordenación del territorio nacional. 1983: Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. 1987: Ley Orgánica para la ordenación urbanística. 1998: Plan Nacional de OT.</p> <p>1999: Nueva Constitución Política refuerza la política de OT como soporte del desarrollo sustentable. 2000: Nuevo Plan N OT. 2002: proceso de reelaboración de la Ley Orgánica de OT y la Ley Orgánica de ordenación urbanística</p>

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado*, en: María Evangelina Salinas Escobar Coordinadora, **El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales**, México, SEMARNAT/INE/CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008, p.58.

Asimismo, “algunos de los problemas que aborda el ordenamiento territorial asociados a conflictos en el uso de la tierra por incompatibilidad son:

- ☼ Aprovechamiento no sostenible de los recursos de naturales.
- ☼ Ocupación de área sujetas a amenazas naturales.
- ☼ Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones.
- ☼ Expansión urbana desordenada.
- ☼ Desequilibrios en el acceso a los servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales.
- ☼ Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo.
- ☼ Desequilibrio de la organización urbano-regional.
- ☼ Elevación de la competitividad territorial.

Mientras que los logros posibles que se pueden alcanzar con la aplicación del ordenamiento territorial:

- ☞ La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo con las potencialidades y limitantes presentes en el territorio.
- ☞ La orientación de los procesos de urbanización, industrialización y desconcentración económica.
- ☞ Una distribución equilibrada en el territorio de las actividades y usos de suelo.
- ☞ La articulación e integración del territorio tanto internamente como con el exterior.
- ☞ Una mayor habitabilidad del medio rural.
- ☞ La protección del patrimonio natural y cultural.
- ☞ La prevención de desastres de origen natural y antropogénico.
- ☞ Una red urbana equilibrada en su distribución espacial y de tamaños.
- ☞ Una organización del espacio urbano más funcional y acorde con el desarrollo humano sostenible.
- ☞ La localización óptima de infraestructuras, equipamientos y servicios.
- ☞ Una mejor localización de las instalaciones productivas.”<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Francisco Raúl Venegas Cardoso y Rosa Imelda Rojas Caldelas, *Instrumentos, métodos y técnicas empleadas en la planeación y gestión del territorio* en: Thalía Gaona Arredondo, et. al, **Planeación urbana y regional. Un enfoque hacia la sustentabilidad**, UABC/Plaza y Valdés, México, 2005, pp. 242-243.

Mapa 2. Naturaleza del ordenamiento territorial en América Latina 2004.



Fuente: Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado*, en: María Evangelina Salinas Escobar Coordinadora, **El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales**, México, SEMARNAT/INE/CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008, p.59.

Mapa 3. Cobertura territorial con planes de OT en América Latina 2004.



**Fuente:** Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado*, en: María Evangelina Salinas Escobar Coordinadora, **El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales**, México, SEMARNAT/INE/CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008, p.61.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Del mismo modo podemos decir que la distinción entre la planeación del desarrollo y la planeación territorial se basa en el uso de los conceptos espaciales por parte de esta última, tales como: la ciudad, la región, la unidad ambiental, etc. los cuales se refieren a algún territorio específico. Por otra parte, lo que destaca la planeación territorial es su enfoque integral. Planeando el desarrollo de algún territorio tenemos que tomar en cuenta los procesos ambientales, económicos, sociales, políticos y administrativos relacionados con lo que ocurre en este territorio.

De igual forma es importante recalcar que tanto planeación regional y urbana forman parte de la planeación territorial, “entendiendo ésta como la planeación que abarca los conceptos medioambientales, económico-sociales, políticos y administrativos, relacionados con la realidad de la ciudad y de la región y, que como mencionamos, entendemos también más ampliamente como la estrategia de actuación social”<sup>68</sup>.

En lo que se refiere a la planeación como estrategia de regulación social, o la planeación territorial, ésta tiene que ir cambiando sus paradigmas. “En primer término tiene que ir promoviendo un mundo vivible hoy. Para ello debe rechazar los modelos de diseño funcionalista. Estos modelos relacionados con la racionalidad instrumental provocaron que la planeación se enfocara en primer término a cumplir las metas instrumentales (cumplir con las metas del plan) que no siempre servían mejor a la población. En este sentido apuntamos que la planeación tiene que ir promoviendo un mundo digno de ser vivido hoy, y para la gente que hoy lo vive”<sup>69</sup>.

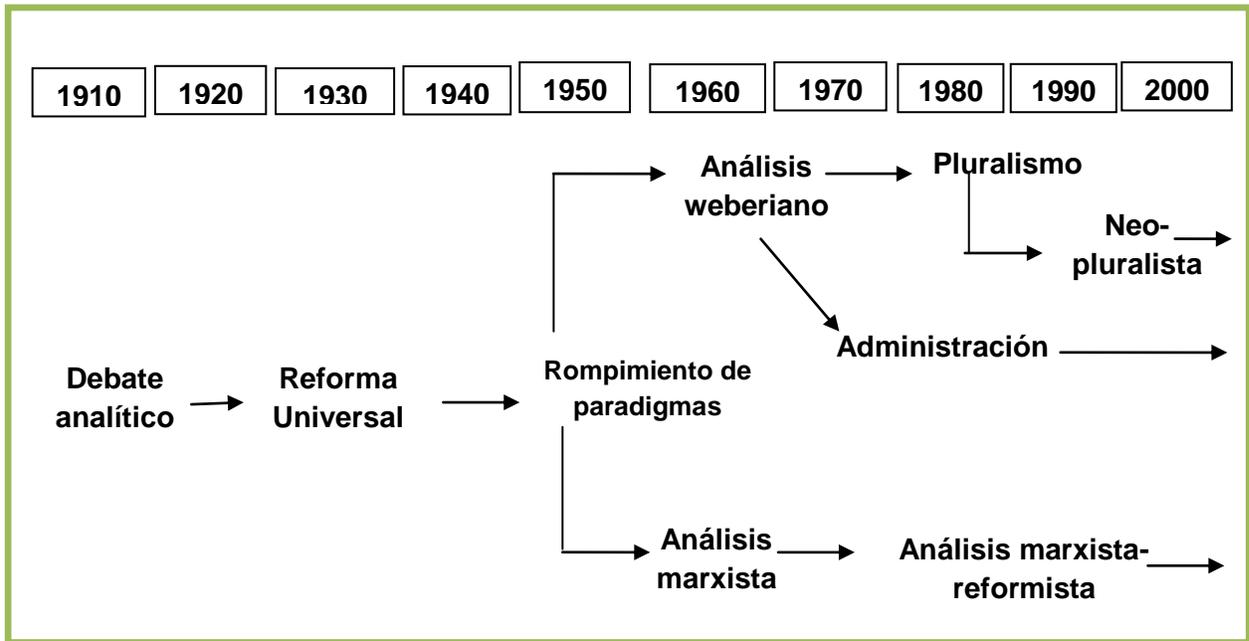
Y a su vez el ordenamiento territorial debe gestionar ritmos sociales heterogéneos, logrando ajustar cuentas con el pasado, administrar el presente y construir el futuro, para los presentes tomando en cuenta a los antepasados, pero sobre todo a quienes incluso aún no han nacido

---

<sup>68</sup>Javier Delgadillo Macías (coord.), **Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México**, UNAM, México, 2004, p. 127.

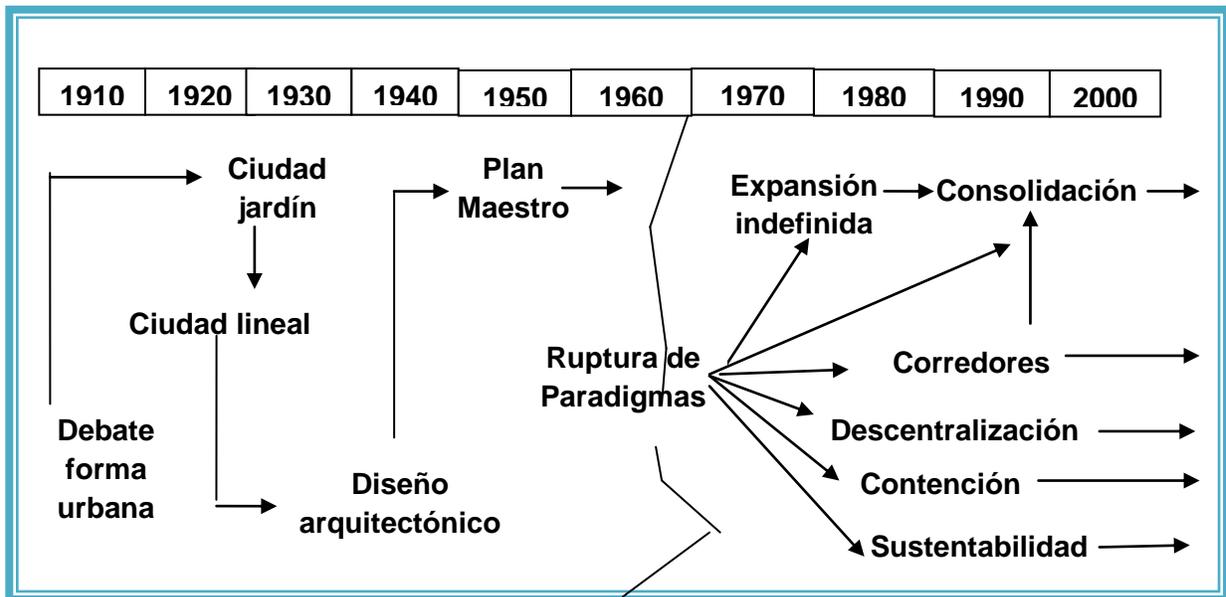
<sup>69</sup>Ibíd., p. 129.

Esquema 5. Debate Analítico



Fuente: Rosa Imelda Rojas Caldelas, *Panorama de los modelos de planeación urbana y ambiental* en: Thalía Gaona Arredondo, et. al, **Planeación urbana y regional. Un enfoque hacia la sustentabilidad**, UABC/Plaza y Valdés, México, 2005, p. 114

Esquema 6. Debate sobre forma urbana



Fuente: Rosa Imelda Rojas Caldelas, *Panorama de los modelos de planeación urbana y ambiental* en: Thalía Gaona Arredondo, et. al, **Planeación urbana y regional. Un enfoque hacia la sustentabilidad**, UABC/Plaza y Valdés, México, 2005, p. 114.

“Tradicionalmente el espacio se confunde con el sitio, el lugar, como si los fenómenos y objetos existieran independientemente del espacio. Con esta concepción el espacio tiene existencia propia y los objetos y fenómenos, también la tiene con independencia del espacio”<sup>70</sup>.

Se considera que el espacio es una dimensión como el tiempo, del que requieren todas las actividades humanas y naturales. La superficie terrestre no tiene existencia propia si la separamos de los diversos procesos que la conformaron. De ahí que se considere al espacio como una propiedad y condición de la existencia de los procesos y fenómenos naturales y sociales y se expresa en su tamaño, forma, movilidad y localización.

Por tanto, el espacio geográfico como síntesis de actividades humanas y naturales, y de la interacción de ambas, se considera instaurado por el espacio social, que comprende las actividades humanas y el espacio natural. Ambos espacios son resultados de interacciones de actividades con sus respectivas dimensiones espaciales y temporales. La estructura económica se integra por las diversas actividades económicas, sujetas a la organización económica e interrelación productiva socialmente determinada.

En tanto que la estructura sociopolítica se refiere a las actividades sociales y políticas, que dan lugar a la organización social, sus grupos e instituciones y sistemas de decisión, así como a los derechos, libertades, capacidades y oportunidades que les permiten poder optar por una mejor y sustentable calidad de vida.

La estructura físico-espacial corresponde a las modificaciones del medio natural, a lo que la actividad económica y sociopolítica da lugar y se expresa en los usos de suelo y equipamientos, produciendo el sistema de localidades y redes de transporte y comunicación.

La región se concibe como el proceso mediante el cual las interacciones humanas y naturales en el espacio geográfico tienden a estructurarse ya funcionar

---

<sup>70</sup>Ibíd., p. 155.

homogéneamente dando lugar a la formación de centros y periferias geográficos, que respectivamente concentran y dispersan las actividades económicas, sociopolíticas y físico-espaciales “...Éstas se expresan territorialmente mediante la conformación del sistema de localidades y redes de transporte y comunicación que las vinculan. De ahí que el territorio corresponda a los usos del suelo y equipamiento construidos dan lugar a los centros urbanos y rúales a las redes que los vinculan”<sup>71</sup>.

De igual modo, la planeación territorial en México cuenta con dos instrumentos complementarios, los cuales se nunca se puntean aunque se traslapan sobre todo Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) y el Programa Estatal de Ordenamiento del Territorio (PEOT) Mientras el (PEOT), se concibe como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el óptimo uso del suelo y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, “...para el desarrollo de las actividades productivas y se basa en los diferentes usos y aptitudes del suelo y en el aprovechamiento racional de los recursos naturales”<sup>72</sup>.

En cambio el POET está encaminado más a ser un proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, por ende, trata de evitar conflictos entre el desarrollo urbano y el rural haciendo énfasis en las regulaciones del desarrollo urbano y los centros de población, así como el impacto de las actividades económicas al explotar los recursos.

### **2.1. Planes y programas de ordenamiento territorial 1978-2013.**

México camino hasta 1976 en una transición de ser un país de vocación agrícola con una supremacía de la población rural por sobre la población residentes en zonas urbanas a un acelerado proceso de urbanización, producto del desarrollo

---

<sup>71</sup>Ibíd., p. 160.

<sup>72</sup>Francisco Raúl Venegas Cardoso y Rosa Imelda Rojas Caldelas, op. cit., pp. 240-241.

económico alcanzado por el impulso dado a la industrialización sin contar con un plan o política nacional de desarrollo urbano<sup>73</sup>

.Por ejemplo, Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (Fogain). Se crea en 1953 con el propósito de otorgar apoyo financiero oportuno a empresas manufactureras pequeñas y medianas con bajas tasas de interés y plazos amplios, dar preferencias a este tipo de empresas que se establecieran fuera de la Ciudad de México y Monterrey, aunque de 1953 a 1961 otorgó los créditos a negocios del Distrito Federal y del Estado de México, cifra que se redujo a 52% de tales créditos en 1970. No obstante, su participación continuó siendo muy elevada, contradiciendo los objetivos descentralizadores del fondo. Sin embargo, a cifra se redujo considerablemente entre 1973 y 1980, lo cual puede ser atribuido en buena medida a los problemas fiscales que afronta el gobierno federal, pues ambas entidades absorben 27.06%, pero se le suman Jalisco, Nuevo León y Guanajuato, se eleva a 54.6%. Esta última cifra se reduce a 43.3% durante el periodo de 1981 a 1985<sup>74</sup>.

Otro ejemplo destacable del reconocimiento gubernamental por descentralizar la actividad productiva industrial, con miras a una mayor distribución homogénea de las mismas en el territorio fue el Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales (Fidein) iniciado en 1953 con la construcción de Ciudad Sahagún, ideada como ciudad para la localización de industrias. En el caso de los parques industriales se construyeron cuatro de carácter público entre 1950 y 1960. En el periodo de 1960-1970 se realizaron 14 nuevos parques, con un cambio donde se permitió que 12 fueran privados, así entre 1989 y 1998 se construyeron 142 nuevos parques, de los cuales 120 fueron privados, es decir el 85%, y solamente uno fue del gobierno federal.

---

<sup>73</sup>A la par la política de población emprendida desde 1940 por el Gral. Lázaro Cárdenas incentivando al crecimiento demográfico del país, siendo un país rural y con una población relativamente pequeña, requería brazos para (fuerza laboral) para la naciente industria nacional, en una visión de largo plazo donde México sería una potencia industrial. Sin embargo ello no sucedió, y la población siguió creciendo a una tasa del 3% anual que implicó la duplicación de la población del país cada 21 años.

<sup>74</sup>Datos tomados de Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, pp. 51-52.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

Al estar en manos privadas, la ubicación de los parques industriales descansa bajo un principio de rentabilidad y viabilidad financiera que los localiza cerca de las grandes zonas metropolitanas, contraviniendo con ello el objetivo del fideicomiso.

Dentro del proyecto de desarrollo compartido emprendido en la administración 1970-1976, la programación espacial dentro de la estrategia económica nacional, en este sexenio se incorporaba explícitamente una estrategia en materia de planificación urbana y regional para alcanzar sus objetivos globales, (redistribución del ingreso, creación de empleos, reducción de la dependencia externa fortalecimiento del sector público)<sup>75</sup>.

Prueba de la incorporación de la dimensión territorial a las políticas económicas, podemos mencionar entre las acciones concebidas bajo esta visión: La Comisión Nacional de Zonas Áridas, buscando proveerlas de la infraestructura de irrigación la cual as hacer perder cerca del 50% de las cosechas al depender del temporal. “Asimismo se crea la Comisión Intersecretarial Para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, fue la nueva denominación dada la existente Programa Nacional Fronterizo buscando la producción comercialización y consumo de productos nacionales en las localidades mexicanas de la zona”<sup>76</sup>.

En el caso del Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal, creado a partir de 1971, tenía como finalidad dotar a las localidades rurales de mejores condiciones para disminuir la migración del campo a las zonas metropolitanas. Sin embargo, el plan fracasa en sus objetivos dado el dinamismo de las ciudades durante el acelerado y sostenido crecimiento industrial como foco de atracción más que de rechazo, además de ser una válvula de escape para la población rural golpeada duramente por el abandono al campo mexicano, y la drástica caída en los precios de los alimentos a nivel internacional.

---

<sup>75</sup>Datos tomados Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, pp. 54-55.

<sup>76</sup> Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, p. 56.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Con motivo de la Primer Conferencia Mundial sobre la Mujer, en el año Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas celebrada en México en 1975, (a partir del reconocimiento del derecho a la salud reproductiva y la planificación familiar), se inició una política de control de natalidad a través de la planificación familiar. A la par de estas acciones, anteriormente se expidieron en 1971 y 1972 los decretos de Descentralización Industrial, buscando descentralizar la actividad industrial promoviendo la construcción de nuevas partes industriales a través de incentivos fiscales, para lo cual el país fue zonificado en tres áreas: “I comprendía a las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, la II conformada por localidades cercanas a estas áreas metropolitanas (ejemplo, Lerma, Toluca, Cuernavaca, Zapopan, Tlaquepaque) y la III comprendía el resto del país”<sup>77</sup>.

Los decretos fracasan en su objetivo dado el enredo burocrático para obtener los estímulos fiscales, y como consecuencia del engorroso trámite burocrático y la zonificación hecha del país acentuó la concentración demográfica y económica en las áreas metropolitanas dominantes, sus periferias y en las zonas satélites de estas mismas.

Ante el reconocimiento del problema urbano y demográfico que enfrentará el país, se inició un esfuerzo encaminado a la institucionalización de la planeación urbana y regional entre 1977-1988, prueba de ello es la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1976, “símbolo central de la institucionalización de la planificación territorial en el país, pues a esta nueva e importante secretaría de Estado se le asignaron las funciones de articular el sistema de planificación urbana nacional en los ámbitos interurbano e intraurbano. Lo que es aún más importante, la SAHOP se encargaba también de la realización de la obra pública nacional, por lo que a la función normativa se le agregaba la capacidad de implementar la inversión, máxima ilusión de un planificador”<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup>Ídem.

<sup>78</sup>Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, pp. 61-62.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Como parte de la trascendental decisión al momento de crear la SAHOP, fue la encargada de diseñar el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, (el cual llega 28 años tarde dado el acelerado crecimiento que viene registrando la Ciudad de México desde 1950), el cual respondía a la necesidad de reorganizar el territorio, buscando en el largo plazo racionalizar la distribución territorial de las actividades económicas y en consecuencia de la población, promoviendo un desarrollo urbano integral y equilibrado, para propiciar las condiciones para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, equipamiento urbano, así como, finalmente, preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos.

Sin embargo, las inercias del sistema político mexicano: La corrupción e incompetencia, así como el predominio de una visión meramente arquitectónica de los problemas territoriales y la falta de presupuesto llevaron al naufragio de la tarea encomendada a la SAHOP, terminando como mera institución mitigadora de los costos sociales generados por el ajuste estructural de la economía como consecuencia la suspensión del pago de la deuda externa en 1982, dando inicio a la década pérdida de los años 80's del siglo pasado.

Conviene rescatar la experiencia de Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, que tenía como objetivo central reubicar a las dependencias federales que no tuvieran razón de estar en la Ciudad de México, se puede concluir su ineficacia. Dicho mecanismo estableció un plazo de cuatro meses para que las agencias presentaran sus planes de descentralización territorial:

"...Se sabe que únicamente un tercio de ellas lo hizo, señalando la gran mayoría que ya estaban desconcentradas, pues tenían oficinas en otras entidades del país. En concreto, sólo el Instituto Mexicano del Café y, posteriormente, el INEGI, se trasladaron fuera de la capital del país. Además de haber sido ineficaz en su operación, de haber sido exitoso y logrado ubicar fuera del Valle de México a 20% de los empleados federales de la época (100 mil), su impacto no hubiera sido significativo para frenar la acelerada expansión de la metrópoli, que en esa década crecía en 640 mil personas anuales."<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup>Ibíd., p. 64.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

En el Cuadro 3., se comparan tres planes de desarrollo urbano impulsados a partir de 1978, cabe resaltar la acción mitigadora presente en los tres; por un lado tanto el plan correspondiente a 1978 y 1981 buscan contener el crecimiento desmedido de la Ciudad de México, y en los tres planes (1978,1981 y 1990) se busca impulsar la creación de un sistema metropolitano basado en el impulso a las ciudades industriales intermedias y el cierre de brechas socioeconómicas existentes entre las zonas rurales y urbanas.

### Cuadro 6.

#### Principales estrategias espaciales de la Política Urbana-Regional en México (1978-1990)

1978	1981	1990
Desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y desconcentrar actividades y servicios.	Controlar el crecimiento del a ZMCM y descentralizar actividades económicas y funciones.	Controlar crecimiento de las grandes ciudades.
Ordenar y regular algunos centros urbanos mayores.	Ordenar y regular el crecimiento de algunas ciudades grandes.	Desarrollar sistemas urbanos regionales con una red jerarquizada deservicios (funciones del lugar central).
Promover sistemas urbanos integrados con impulso a ciudades medias con centros industriales de servicios regionales (funciones del lugar central).	Impulsar ciudades medias como centros industriales, agropecuarios, turísticos y como centros deservicios (funciones del lugar central).	Fortalecer corredores de desarrollo económico y/o enlaces interregionales.
Desarrollo de sistemas de transporte y comunicación interurbana.	Impulso a centros de apoyo a actividades agropecuarias.	Impulsar centro de servicios de integración urbano-rurales.
Estimula el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa.		

**Fuente:** Adrián Guillermo Aguilar, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez, **Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México**, México, UNAM/Instituto de Geografía/Colmex., CONACULTA, 1996, pp. 115-116.

Los programas de desarrollo urbano correspondientes a la década de los 90's del siglo XX, es decir, (1990-1994 y 1995-2000) prácticamente estuvieron en desuso a no ser por el minúsculo Programa de las 100 Ciudades, de tal forma que se trata "...de la abdicación del gobierno federal a encabezar las políticas de desarrollo urbano, pensando que el mercado puede cumplir la función de asignación del

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

suelo y construcción de la infraestructura necesaria, así como delegando a los gobiernos estatales y locales la elaboración de planes en sus respectivas jurisdicciones”<sup>80</sup>.

El objetivo central del Programa 100 Ciudades consistió en apoyar a los gobiernos locales para que desarrollen las capacidades técnicas y de gestión necesarias para planear su crecimiento urbano, según facultad que les otorgó la reforma al artículo 115° constitucional en 1983. “Este esfuerzo se orientó siguiendo el postulado teórico de las ventajas locales para adecuar la oferta y la demanda de los servicios públicos, pero respecto a la planificación ocurrió que una década después de otorgarse esta facultad a los municipios, ni aun los de nivel metropolitano habían logrado realizar su plan correspondiente. La función del P-100 1992 ha sido, precisamente, intentar resolver esta gran dificultad”<sup>81</sup>.

Asimismo el Programa de 100 Ciudades (P-100) pretendió apoyar la consolidación ordenada de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país en ese momento: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, entre los mecanismos que pretendía impulsar era la oferta de suelo, regularizar la tenencia irregular, dotar de infraestructura y equipamiento urbano y “...la salvaguarda de la población a riesgos naturales, en las áreas marginadas, la coordinación intermunicipal e interestatal, y un sistema de transporte multimodal mediante la planeación integral y coordinación de los diversos modos de transporte. Los logros en el primer y tercer aspectos fueron nulos, pero en el segundo al menos se consiguió la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México en 1998, con la participación del Distrito Federal, la Sedesol y el Gobierno del Estado de México”<sup>82</sup>.

También derivado de ese esfuerzo de ordenación de la Ciudad de México fue el tránsito y delimitación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) delimitada en función de las características urbanas de las delegaciones y

---

<sup>80</sup>Ibíd., p.101.

<sup>81</sup>Ibíd., p.103.

<sup>82</sup>Ibíd., p.110.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

municipios que la conforman, para comenzar a hablar de Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) la cual comprende un espacio más amplio, en el cual se integraba un número importante de municipios que presentaban características, rurales, urbanas y metropolitanas, dada su ubicación espacial se ven sujetos a fuertes presiones de poblamientos y a sus diversos fenómenos que se derivan de ello. La delimitación de la ZMVM tuvo dos ventajas principales:

- a) “Un carácter prospectivo que pretendió anticipar el proceso de urbanización de la región, ya que los límites de lo *metropolitano*, fueron variando. Esta propuesta posibilitó la amplitud relativa de la ZMVM, indispensable para pronosticar y planificar el desarrollo urbano local en el mediano y largo plazos.
- b) Por otro lado, si bien abarca municipios con bajos índices de urbanización, su inclusión dentro del Programa de Ordenación de la ZMVM resulta de fundamental importancia, dado que poseen características particulares como zonas de alto valor ambiental que se deben preservar, o bien, como zonas susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano, de manera ordenada y planificada.”<sup>83</sup>

Evento sin duda trascendental, dada la transición democrática que permitió, producto de la reforma política, la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal por los ciudadanos en 1997, y así mismo el inicio de la etapa de gobiernos divididos al perder el PRI la mayoría en la Cámara de Diputados, (lo cual se mantiene aún hoy en 2013) obligando a las distintas fracciones parlamentarias a negociar las reformas e iniciativas de ley en el seno del Poder Legislativo.

A la par de estos procesos de transformación que la dinámica urbana, y específicamente la Ciudad de México han vivido, cabe resaltar la importancia de los cambios en el marco normativo del Distrito Federal como lo ilustra el cuadro 4:

**Cuadro 7. Evolución histórica del marco normativo del Distrito Federal**

Año	Suceso
1928	Se reforma el artículo 73° fracción, por el cual se derogó el régimen municipal del D.F. asimismo se centralizó la administración en el presidente.
1933	Se promulga la Ley de Planificación y Zonificación del D.F.
1938	Se promulga en Reglamento de Zonificación de las arterias principales de la Ciudad de México

<sup>83</sup>Sergio Flores González, *Megalópolis en México*, p. 40

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<b>1941</b>	La nueva Ley Orgánica del D.F. establece una división administrativa delegación distinta a la actual: Ciudad de México, (Las actuales delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), Villa Gustavo A. Madero. Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tlahuac.
<b>1942</b>	Se prohíbe el establecimiento de la industria farmacéutica en el D.F.
<b>1944</b>	Se modifica la Ley Orgánica del D.F., agregando un capítulo sobre servicios públicos y se instituye la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad.
<b>1948</b>	De prohíbe la construcción de nuevos fraccionamientos dentro del D.F., a la par se busca atender los problemas viales, de estacionamiento, entorno urbano, plazas y jardines.
<b>1953-1966</b>	Durante este periodo se da un intenso crecimiento urbano, sin embargo se carece de un plan de desarrollo urbano, en su lugar se cuenta con una serie de acciones sectoriales, de mejoramiento urbano de algunas zonas, y se continua con la prohibición de construcción de nuevos fraccionamientos.
<b>1976</b>	Surge el 1° Plan de Ordenamiento Urbano, en 50 años de expansión urbano no lo hubo, hay nuevos desafíos, el crecimiento urbano ya rebasa a la estructura gubernamental.  A la par se crea el Primer Plan Director del Distrito Federal y a su vez se da el decreto de la Zona Conurbada del Centro del País, pasos importantes en la delimitación de la Ciudad de México.
<b>1987-1995</b>	El Programa Director de Desarrollo Urbano de este período refleja los estragos de los sismos de 1985 orientado a dar atención a zonas centrales y reestructuraciones, busca la redensificación de algunas zonas, a su vez intenta controlar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en lo cual fracasa.  A su vez el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. de esa época, delimita el 16 de julio de 1987 las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC'S).
<b>1994</b>	Se reforma el estatuto de gobierno del D.F.
<b>1998</b>	Se promulga Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.

Fuente: Elaboración propia

### 3. Ejes de acción del ordenamiento territorial de la RUVM.

En el caso específico del Distrito Federal a partir del cual se fue irradiando la expansión urbana de la Ciudad de México a lo largo del siglo XX bajos dos dinámicas urbanas, por un lado un proceso de despoblamiento y desvalorización de las zonas centrales, y del otro lado una expansión de la mancha urbana hacia y

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

desde las zonas periféricas, ambas dinámicas ejercen presión sobre el mercado del suelo, y la construcción de vivienda.

Asimismo se da una baja densidad poblacional en la periferia y semiperiferia o espacios periurbanos. También se encuentra una desocupación o subocupación de varios inmuebles por toda la ciudad y que encuentras dificultades para ingresar al mercado inmobiliario.

Derivado de lo anterior, el gobierno del Distrito Federal, emprendió desde el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) 1998, y de manera más enfática a partir del PGDU 2000-2006, con la aprobación del denominado Bando 2, para la redensificación de las cuatro delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) llevó a la ciudad a una reorientación, “de la dinámica urbana de la ciudad mediante políticas urbanas que plantean la “reurbanización” y el “reciclamiento” de las estructuras urbanas existentes, lo que, en relación con la gestión de suelo, implica hacer frente a una problemática caracterizada por los siguientes aspectos”<sup>84</sup>.

- ☞ Procesos económicos y sociales complejos en torno de la apropiación del suelo, y dada la diversa gama de actores que intervienen en el mercado de suelos.
- ☞ Una creciente especialización de las áreas internas de la ciudad lo cual llega a una segregación espacial y de clases.
- ☞ Una lucha entre los residentes y los inversionistas en la delimitación de los usos del suelo.
- ☞ Lo anterior lleva en ocasiones, sino es que siempre, a cambios de uso de suelo al margen de la normatividad vigente.

---

<sup>84</sup>Anavel Monterrubio Redonda y Esperanza Pita Larrañaga, *Participación del gobierno local en el acceso al suelo para vivienda social en las áreas centrales de la Ciudad de México: alcances y desafíos*, en: Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Enrique Soto Álva y Carolina Inés Pedrotti (compiladores), *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial. Memorias del V Congreso de Suelo Urbano/ XII Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad*, México, El Colegio Mexiquense A.C., 2012, pp. 261.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

- ☞ Hay una tendencia a la alza en los precios del suelo en las zonas centrales que no corresponde a la demanda y oferta del mercado, lo cual en ocasiones no permite la entrada de nuevas inversiones.
- ☞ Hay problemas de actualización y/o regularización e identificación de los propietarios. Incluso hay un elevado número de predios intestados o en procesos judiciales que no permiten garantizar una certeza jurídica sobre los predios.
- ☞ La existencia de propiedad inmobiliaria en manos muertas, es decir propietarios que no tienen los recursos o la vocación para detonar nuevos desarrollos urbanos en su propiedad.

Producto del reconocimiento de estos fenómenos dentro del espacio urbano el gobierno Distrito Federal se planteo una serie de políticas urbanas para la ordenación del territorio que a saber son:

**Cuadro 8. Políticas de ordenamiento territorial en el D.F.**

Políticas de ordenación del territorio	Lineamientos
Expansión territorial.	Creación de reservas territoriales Regularización de la tenencia de la tierra.
Reciclamiento del suelo urbano	Reconversión urbana. Saturación Redensificación/densificación (Incremento de coeficientes de ocupación y utilización del suelo).
Reciclamiento inmobiliario.	Reutilización de inmuebles desocupados o subocupados. Inclusión en proyectos integrales de desarrollo. Regeneración habitacional.
Uso del patrimonio inmobiliario.	Desincorporación de predios propiedad del gobierno de la ciudad o del gobierno federal

**Fuente:** Anavel Monterrubio Redonda y Esperanza Pita Larrañaga, *Participación del gobierno local en el acceso al suelo para vivienda social en las áreas centrales de la Ciudad de México: alcances y desafíos*, en: Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Enrique Soto Álva y Carolina Inés Pedrotti (compiladores), *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial. Memorias del V Congreso de Suelo Urbano/ XII Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad*, México, El Colegio Mexiquense A.C., 2012, pp. 259-260.

En consecuencia, toda política de ordenación del territorio debe tomar en cuenta el mercado del suelo, dado que:

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

“El suelo es algo permanente y el porvenir de las mejoras es frecuentemente considerable. En consecuencia, el suelo y sus mejoras, y los derechos de uso relacionados con él, proporcionan la oportunidad de almacenar riquezas (tanto para los individuos, como para la sociedad). Muchos de los bienes de equipo tienen también esta capacidad, pero el suelo y sus estructuras han sido históricamente el depósito más importante de valores almacenados. El suelo, sin embargo, tiene la peculiaridad de que no requiere mantenimiento para continuar poseyendo su potencial de uso, como señaló Ricardo hay algo “original indestructible” en el suelo.”<sup>85</sup>

Dentro de la geografía encontramos una fuerte influencia de la escuela de sociólogos de Chicago en la construcción de la teoría de la utilización del suelo urbano, particularmente en Park, Burgess y Mackenzie durante la década de 1920, escribieron numerosos trabajos sobre la ciudad y elaboraron una interpretación de la formación urbana en términos ecológicos. “Observaron la concentración de los grupos de bajos ingresos y de los diferentes grupos étnicos dentro de determinadas zonas de la ciudad. También descubrieron que las ciudades mostraban una cierta regularidad en cuanto a su forma espacial. Partiendo de esto Burgess elaboró lo que sería conocido como teoría de las zonas concéntricas.”<sup>86</sup> Asimismo, el uso del suelo, posee un precio determinado por las necesidades, dado que se valoriza por dar:

1. “Alojamiento.
2. Una cantidad de espacio para uso exclusivo de sus ocupantes.
3. Intimidad.
4. Una localización mejor o peor con respecto a los lugares de trabajo, zonas comerciales, servicios sociales, familia y amigos, etc. (y esto incluye la posibilidad de trabajar en la propia casa).
5. Una localización más o menos próxima con respecto a los focos de polución, zonas de aglomeración, zonas de delincuencia, gente considerada como desagradable, etc.
6. Una localización con respecto a un vecindario que tiene características físicas, sociales y simbólicas (status social).
7. Un medio de almacenar y aumentar la riqueza.”<sup>87</sup>

También se deben contemplar los distintos actores que participan en el mercado del suelo, sus intereses e intenciones para participar en el mercado del suelo. Por ejemplo, en el caso mexicano en los últimos 20 años se dejó la política de vivienda en manos de las constructoras y desarrolladoras de vivienda, y a la par “...Se argumenta que el apoyo al mercado es un modo de asegurar la producción de

---

<sup>85</sup>David Harvey, **Urbanismo y desigualdad social**, México, Siglo XXI Editores, 1979, 3ª edición, pp.164-165.

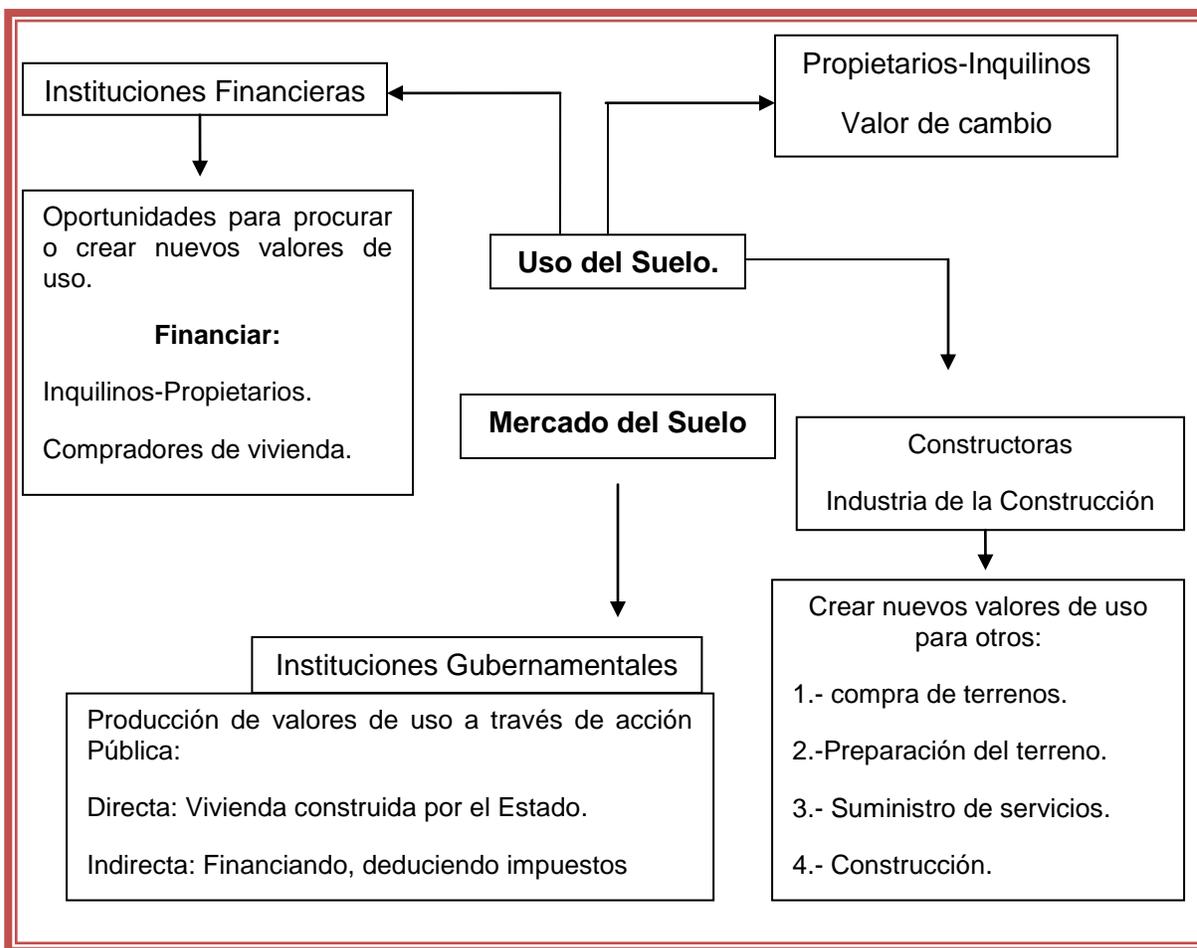
<sup>86</sup>Ibíd., p.136.

<sup>87</sup>Ibíd., pp. 171-172

alores de uso, pero por desgracia esto no siempre es así. El gobierno también impone y administra diversas limitaciones institucionales sobre el funcionamiento del mercado de la vivienda (siendo los más notables la ordenación en zonas y el control de la planificación del uso del suelo)<sup>88</sup>

Así, todo equipamiento urbano que realiza el gobierno contribuye indirectamente a modificar el valor de uso de las viviendas y transforma el medio ambiente, de ahí la importancia de la orientación de las políticas de ordenación del territorio. Como se mencionó párrafos arriba, el D.F.

**Esquema 7. Actores participantes en el Mercado de suelos.**



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>88</sup>Ibíd., p.173.



### 3.3.2. *Reciclamiento del suelo urbano.*

Orientada a la reconversión urbana, que busca la utilización del suelo urbano existente, para evitar la expansión desmedida de la mancha urbana, bajo esquemas de redensificación/densificación (Incremento de coeficientes de ocupación y utilización del suelo), se busca el retorno de la población a las zonas centrales de la ciudad.

Dicha política es quizás la de más visible actuación a partir del PGDU 2000-2006, con la aprobación del denominado Bando 2, para la redensificación de las cuatro delegaciones centrales<sup>89</sup> y la prohibición para edificar nuevos fraccionamientos en las 12 delegaciones restantes<sup>90</sup> llevó a la ciudad a una reorientación, de la dinámica urbana de la ciudad mediante la modificación en el uso del suelo para permitir un mayor número de niveles edificados.

Sin embargo, algunos estudios, arrojan datos contrarios, dado que el costo de los nuevos departamentos en delegaciones centrales están destinados para clases medias y medias altas, que la mayoría de las veces adquieren un nuevo departamento como una inversión. Asimismo la construcción desmedida ha afectado en la calidad de los servicios públicos (disminución de la presión del agua al aumentar el número de viviendas en la cuadra, apagones o cortos circuitos por la saturación de las líneas de alimentación eléctrica, entre otros). Tan solo en la delegación Benito Juárez en el trienio 2006-2009 se construyeron 789 nuevas unidades habitacionales/condominios horizontales.

Lo anterior sin duda ejerce una presión sobre los servicios públicos, el entorno urbanos y sobre las dependencias gubernamentales, que no están preparadas ni cuentan con los recursos para encarar el reto urbano presente y futuro.

---

<sup>89</sup> Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza

<sup>90</sup> Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlahuác, Tlalpan y Xochimilco



## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

Sin embargo muchas de las veces dichos programas terminan por servir a las redes del clientelismo de los partidos políticos, particularmente a las facciones del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT).

Sin embargo, de replantearse los objetivos de esta política, debieran articularse para promover lo que Jordi Borja llama “hacer ciudad,” cuyo telón de fondo es el reclamos de los derechos sociales del derecho a la ciudad. Hacia finales del siglo XX y el esta primera década del siglo XXI se ha olvidado, a lo mejor por la distancia temporal, por amnesia o por franca y descarada omisión: que las ciudades no son bloques de concreto y carpetas de asfalto, sino de personas, las ciudades la conforman en esencial materia orgánica llamasen humanos, plantas, árboles o mascotas que están contenidos por los bloques de concreto inertes, pero lo que realmente hace a una ciudad son las interacciones que tiene la materia orgánica, viva, en ella

### **3.4. Uso del patrimonio inmobiliario.**

La Desincorporación de predios propiedad del gobierno de la ciudad o del gobierno federal para fines de construcción sobre todo de infraestructura básica. Sin embargo su mayor actuación ha sido la regularización de los predios de algunas dependencias (SEP; IMSS, UAM, IPN) o instalaciones federales (el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) que tanto fedérelas asentadas en el Distrito Federal, como aquellas que pasaron de manos de la Federación al Gobierno del Distrito Federal (GDF) a consecuencia de los procesos de democratización de la capital, tal es el caso del predio de las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

#### 4. La Planeación de Ciudades.

“Planeación de ciudades y pueblos es una ciencia, un arte y un movimiento de políticas referentes a la formación y guía del crecimiento físico de áreas, en armonía con sus necesidades económicas y sociales...para obtener conocimientos de la estructura urbana, los servicios y la relación de sus parte integrantes con procesos...un arte para determinar el trazado de la tierra, los arreglos de uso de tierra...y como un movimiento de políticas para dar efecto a nuestros principios

(Thomas, 21, 1935).”<sup>91</sup>

Actualmente, algunas corrientes de pensamiento dentro del urbanismo y la planeación pugnan como necesaria la centralización del poder para la planeación. Sin embargo, ante los retos del siglo XXI y un camino recorrido en la democratización de las instituciones políticas, es más que evidente la necesidad de consensar, instrumentar procesos de gobernanza en la planeación urbana y territorial, reconociendo y tomando en cuenta la diversidad de los actores políticos, económicos, sociales y culturales que interactúan en el espacio metropolitano.

De momento pareciera que nunca ha existido una planeación de ciudades en forma, sin embargo, existe una larga tradición de las escuelas alemana y austriaca cuya influencia se extendió por Europa continental, incluso en Inglaterra, a partir de la cual llegó a los Estados Unidos y a América Latina.

La experiencia en Alemania ha probado que en la práctica es recomendable para el gobierno del estado o de la ciudad, según sea el caso, controlar todas las operaciones de lo que usualmente se refiere a monopolios naturales. Esto es “... (1) Empresas en las que la competencia serviría para duplicar infraestructura sin pagar mejores servicios como es el caso de vías férreas, vías de navegación, canales, transbordadores, servicios de agua, servicios de gas, teléfonos, telégrafo, correo, luz eléctrica y sistemas de energía, y (2), en las que los recursos naturales necesitan ser apropiadamente conservados, como los bosques, la irrigación, las minas, etcétera.”<sup>92</sup>

Un importante aporte de los planificadores alemanes de ciudades fue la firme actuación de las autoridades municipales para controlar la tierra a través de una

---

<sup>91</sup>Gerardo G. Sánchez Ruiz, **Planeación moderna de ciudades**, México, Trillas/UAM-Azcapotzalco, 2008, p.121.

<sup>92</sup>Ibíd., p.50.

serie de reglamentos y medidas de carácter impositivo con ámbitos nacional y local. Entre los planificadores alemanes destaca Joseph Stubben “...uno de los planificadores mayormente conocidos de Europa por sus trabajos de reflexión respecto a la nueva ciencia, y a los ejercicios de planeación realizados tanto en ciudades alemanas como en otros países”<sup>93</sup>.

Stubben señalaba, con respecto al trazado y mejora de calles, que quienes se dedicaban a planear ciudades deben considerar dentro de su perspectiva situaciones tanto presentes, pero sobre todo futuras “...recomendando para tal fin, el que se considerarán calles radiales, diagonales y con base en anillos, además de plazas que permitieran la instalación de negocios y otros elementos importantes para dar mayor dinamismo a la ciudad”<sup>94</sup>.

Asimismo en la construcción del andamiaje teórico-práctico de la planeación de ciudades, sin duda uno de los textos más difundidos por Europa y los Estados Unidos, y cuya influencia marcó la primera mitad del siglo XX fue *Tomorrow: a Peaceful Path to Social Reform*, publicado en 1898, Ebenezer Howard; texto al cual por la orientación y sus postulados se le denominó *Ciudades jardín del mañana*. Conviene recalcar el pensamiento de Ebenezer con el siguiente fragmento:

“Cualesquiera que sean las causas que han operado en el pasado y operan actualmente para arrastrar a la gente a la ciudad, pueden resumirse todas ellas como “atractivo;” por ello es obvio que no podrá encontrarse otro remedio más eficaz que el de ofrecer a la gente, o al menos a considerables proporciones de esta, atractivos mayores de los que actualmente poseen nuestras ciudades, de manera que la fuerza de los viejos “atractivos” quede dominada por la fuerza de los nuevos “atractivos” a crear. Si consideramos una ciudad como un imán, y a los individuos como alfileres, aparece evidente que todo descubrimiento que no pretenda encontrar un método para construir imanes de un poder de atracción superior al que poseen nuestras ciudades, no conseguirá redistribuir la población de un modo saludable y espontáneo. (Howard, 133,1972).”<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup>Ibíd., p.61.

<sup>94</sup>Idem.

<sup>95</sup>Gerardo G. Sánchez Ruiz, **Planeación moderna de ciudades**, México, Trillas/UAM-Azcapotzalco, 2008, p.87.

Los argumentos de Ebenezer muestran, un personaje interesado en los problemas sufridos por los habitantes de las ciudades, reflexionó acerca de las contradicciones que obligan a la gente del campo a migrar hacia éstas. Lamentablemente en las historias del urbanismo moderno pese a que es obligada la referencia a la propuesta de ciudad jardín, lo más conocido de Howard son sus diagramas de los imanes, de su ciudad.

Otro rasgo significativo sobresaliente de la propuesta realizada por Ebenezer es su visión regional, situación derivada de la repetición de proyectos de pequeñas ciudades alrededor de una ciudad central. En ese sentido puede aseverarse que este planteamiento y otros como "...el *Plan de extensión de Múnich* (1893), *Metrópolis* (1894) de King Champ Gillette, *Satélite cities* (1915) de Graham R. Taylor, y *Cities in evolution* (1915) de Patrick Geddes, significaron los primeros acercamientos a la perspectiva regional, acercamientos que por la similitud de los esquemas, seguramente fueron retomados por Walter Christaller para plantear su *teoría de los lugares centrales* plasmada en *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (1933)<sup>96</sup>.

Asimismo, a principios del siglo XX encontramos en varios proyectos la influencia de las ideas de ciudad jardín de Ebenezer en América Latina, casos concretos de apropiación que hacían profesionales latinoamericanos fueron Jardín América en Sao Paulo (1915) proyectado por la firma Unwin and Parker; en México, particularmente en la Ciudad de México en las colonias Lomas de Chapultepec (1922) e Hipódromo Condesa (1925) ambos proyectos del arquitecto José Luis Cuevas Pietrasanta, y las Ciudades Agrícolas (1929) de la Comisión Nacional de Irrigación en Aguascalientes y Tamaulipas.

Dentro de la tradición europea que se trasladó a la planeación de las nacientes y pujantes ciudades estadounidenses durante la primera mitad del siglo XX, destaca la obra de Charles Mulford Robinson (1869-1917) quien en su *The Improvement towns and cities* (1902), establecía la necesidad de mejorar pueblos y ciudades. Apoyándose en las experiencias de París, Viena, Londres, Berlín, conduciendo el

---

<sup>96</sup>Ibíd., p.92.

crecimiento de las ciudades garantizando la estética de las mismas, derivado del la preocupación de Robinson sobre la manera de percibir la ciudad, puesto que en sus planteamientos era predominantes los elementos físicos, también se observa, su preocupación con respecto a la participación social como uno de los determinantes en la construcción y renovación de las ciudades.

El pensamiento del Robinson en cuanto al trazado artístico de las calles y avenidas en diagonal, o bien anillos que delimitan los viejos centros históricos, embellecidas con esculturas, jardines, tuvo mucha influencia. Prueba de ello “de tales grandes avenidas, magníficamente adornadas con esculturas, es ofrecido por el pequeño Paseo de la Reforma en la Ciudad de México. Este es de 4.8 km de largo y muy ancho. Sobre esta extensión, hay cinco plazas que en París se llaman *Rond point*, en Londres *Circus*, pero los mexicanos le llaman glorieta. El Paseo es diagonal –sobre un plan de parrilla-, y encada una de estas está emplazada una escultura dedicada a héroes nacionales. A intervalos regulares de la avenida se levantan pedestales asignados a los estados de la nación [...], dedicados a héroes; mientras que en las banquetas –y dando hacia la avenida- hay un buen número de bancas monumentales de piedra (Robinson, 225-226, 1903)”<sup>97</sup>.

A esta visión más estética y arquitectónica de Robinson, vino desde la sociología la propuesta de Patrick Geddes (1854-1932), quien plasman en su obra *Cities in evolution* (1915) a partir de la cual dotó de nuevos bríos a la ciencia de planear ciudades, dado que:

“...sus reflexiones coadyuvaron al perfeccionamiento de algunos elementos de la perspectiva regional y del tratamiento económico que respecto a los territorios ya se perfilaban en muchos escritos de la época, ello como consecuencia de observar la manera en cómo se extendían las ciudades, al plantearse nuevos horizontes metodológicos, y por tanto, sugerir nuevas tareas para el estudio y tratamiento de las ciudades.”<sup>98</sup>

Otra de las aportaciones pioneras de Geddes partió del cuestionamiento hecho a los estudiosos de los procesos urbanos, la cuestionar su, no menos importante, excesivo sesgo historicista sobre la ciudad, lo que orillaba a redundar sobre los

---

<sup>97</sup>Ibíd., p.95.

<sup>98</sup>Ibíd., p.104.

procesos urbanos que se dan en los cacos urbanos y zonas ya consolidadas. Por ello, pugnaba por trabajos más contemporáneos y más encaminados a visualizar el futuro; "...de ahí que una de sus mayores aportaciones fuera plantear la posibilidad de construir nuevas perspectivas para los estudios urbanos y regionales, y junto con ello, el concepto de *conurbación*"<sup>99</sup>.

Ratificando dicha estructura del pensamiento sobre la planeación de ciudades, encontramos a Nolen, quien ponía énfasis en el ensanchamiento que vivían las ciudades estadounidenses, al darse este proceso no se habían solucionado una serie de problemas como los relacionados con: "...los ferrocarriles, sus terminales y los cruces con otras vías, como lo eran calles y avenidas; que se habían sobresaturado las calles principales o calle en general por un cúmulo de actividades sin una franca organización y que en resumidas cuentas, no se habían aplicado "los métodos característicos del Movimiento de la planeación moderna de ciudades"<sup>100</sup>.

Asimismo, Nolen señala la planeación de ciudades como: "el control inteligente y la orientación de la conformación física, del crecimiento y la alteración de ciudades, pueblos, o partes de ellos, considerados en su totalidad" (Nolen, 25, 1919). Y que para poder efectuar esa planeación o en su caso la replaneación, debían realizarse estudios cuidadosos de las condiciones físicas, económicas y sociales, con la ayuda de inventarios; pese a que enfatizaba en el hecho de que en la planeación importaban mucho formas y arreglos, señalaba que había que entender las cuestiones económicas sociales, pero además considerar el pasado, el presente y el futuro, en tanto esos escenarios requerían determinados planes"<sup>101</sup>.

Pero para ofrecer un plan para la ciudad, no sólo es necesaria una maquinaria administrativa que pudiera revisarlo, actualizarlo y el poder para ejecutarlo, sino que se requería tener presente que uno de los grandes problemas para llevar

---

<sup>99</sup>Ibíd., p.105.

<sup>100</sup>Gerardo G. Sánchez Ruiz, **Planeación moderna de ciudades**, México, Trillas/UAM-Azcapotzalco, 2008, p.116.

<sup>101</sup>Ídem.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

adelante a la planeación es el costo tanto económico como político, dado que se trastocan una serie de intereses, que en ocasiones obstaculizan el desarrollo de la ciudad.

Sin embargo, surge la duda, ¿qué paso con la planeación de ciudades? Si incluso había una visión prospectiva territorial sobre las ciudades y las regiones ¿cómo es que llegamos a las zonas metropolitanas de la dispersión periférica, del despoblamiento de las zonas centrales, de la segregación socio espacial? ¿Cuándo fue que la polis, se encumbro como la ciudad global conectada a los circuitos de riqueza, pero a la vez negando el derecho a la ciudad a sus millones de moradores?

La crisis fiscal del Estado Benefactor, también implico la retirada del Estado como rector, y promotor del desarrollo urbano a través de una larga tradición, como hemos visto en párrafos anteriores, de planificar el desarrollo de las zonas metropolitanas. Sin embargo, la instauración de la política económica neoliberal de adelgazamiento del Estado, la crítica a la obsolescencia planificadora de la cultura del plan y el empoderamiento del Mercado como mejor organizador de la vida económica y social, reduciendo los aparatos gubernamentales a meros reguladores y/o expedidores de licencias de construcción, actualizadores de la regulación del uso del suelo, para facilitar la generación de nueva riqueza. Al respecto Juan Luis Piñon señala que “la construcción de la Ciudad se debate, en estos casos, en las instancias de diferentes poderes, y en el marco definido por la relación público-privado estrechando los márgenes de actuación, se desvirtúa la clásica relación entre el poder institucional y el poder urbanístico y se sustituye por cualquier tipo de desregulación explícita o implícita, en algunas figuras del planeamiento, o lo que es lo mismo, se tiende a relegar la función reguladora del control público de la ciudad en manos del sector privado, dispuesto a exhibirse sin menor recato allí donde las condiciones son proclives al beneficio”<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup>Pablo Arias Sierra, **Periferias y nueva ciudad. El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana**, Universidad de Sevilla, España, 2003, p.70-71.

Esto ha desembocado en lo que se puede llamar “Pérdida de prestigio del Plan. Concepto que, refiriéndose a F. Von Hayek, desarrolla Peter Hall en “Ciudades del Mañana” con parecidos argumentos. *“Hoy, por ejemplo, se escribe que ya no se puede continuar apostando por un planeamiento fundado en la idea de previsión. Los planes han perdido todo su prestigio ante la evidencia de su precariedad, debida sobre todo a la presión de las circunstancias, por lo que resulta coherente pensar en términos de adaptación. La fórmula es que salvo que se planifique menos, habrá que transgredir”*<sup>103</sup>.

Siendo este el panorama de fondo, donde en el marco de la globalización los Estados-nación otrora poderosos, desde la firma de la paz de Westfalia que los vio nacer en 1648, hoy en 2013 están reducidos a meros árbitros de la vida económica, a la emisión de papel moneda, la recaudación fiscal y guardianes del orden a favor de la bonanza económica transnacional. Sin embargo ahora el poder estatal está difuminado en una serie de actores subnacionales sean estas regiones, entidades federativas o bien municipios.

Lo cual implica para el caso de los procesos metropolitanos y la administración de las actuales ciudades, pero sobre todo la administración de los retos futuros que deberán enfrentar las ciudades de cara al 2050, año clave a nivel mundial dado el enorme peso que la vida urbana tendrá en los países en vías de desarrollo. Téngase en cuenta que en 2011, 3 600 millones de personas (51.42%) de la población del planeta vive en zonas urbanas, según estimaciones en 2010 del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), 1 000 millones viven en asentamientos ilegales. FPNU estima en 2030, 5 000 millones de residentes urbanos, de los cuales el 81% vivirá en países en vías de desarrollo

Estimaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFP por sus siglas en inglés) proyecta para México en el 2030 una población de 135 millones de habitantes, de los cuales el 85% vivirá en zonas metropolitanas, es decir 114 millones 750 mil mexicanos. México es el quinto país con ciudades de más de 1 millón de habitantes con 12, Brasil con 21, EE.UU. con 42, India con 46 y China

---

<sup>103</sup>Ídem.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

con 89. El problema viene porque las actuales zonas metropolitanas seguirán su ritmo de crecimiento, lo cual las llevará al colapso, el cual ya estamos viviendo.

Serán necesarios, además de los recursos técnicos, financieros, un esfuerzo sin igual de coordinación intergubernamental. Y es ahí, en donde está el principal reto u obstáculo para las políticas de ordenamiento territorial, las relaciones intergubernamentales asimétricas no sólo entre Federación, estados y municipios, sino entre los propios municipios que conforman parte de la ciudad. Téngase en cuenta que para el caso de la Región Urbana del Valle de México (RUVM) con sus 21 millones 284 mil 112 habitantes, está asentada sobre el territorio de tres entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo, y sobre 16 delegaciones políticas, 59 municipios mexiquenses y 29 municipios hidalguenses, con muy asimétricas capacidades y recursos. Y ese esfuerzo o inercia intergubernamental es lo que se estudiará en el siguiente capítulo

### Capítulo III. La incidencia de las RIG'S y el ordenamiento territorial en la conformación de la RUVM.

“...En la mayoría de los Estados federales las relaciones internacionales, la defensa, la economía y la unión monetaria, poderes fiscales y el transporte interregional corresponden al gobierno federal. Por otro lado, lo que corresponde a las competencias relativas a asuntos sociales en general (educación, salud, bienestar social y trabajo, orden y seguridad) se atribuyen a los gobiernos subnacionales, aunque algunas de estas materias son compartidas, como suelen ser el caso también de la agricultura y medioambiente”<sup>104</sup>.

Ahora, en el presente capítulo III versa sobre las relaciones intergubernamentales (RIG's) y la incidencia que estas tienen en la implementación del ordenamiento territorial, y sus consecuencias, teniendo un impacto directo sobre la propia conformación de la RUVM. Para ello, el capítulo recupera la evolución del federalismo mexicano con dos hitos importantes para el desarrollo urbano, las reformas constitucionales al artículo 115° en 1983 y 1999.

El capítulo aterriza los planteamientos de las RIG'S, las imbricaciones que tienen con el ordenamiento territorial en tres estudios de caso: La delegación Benito Juárez (negociación permanente) y los municipios de Naucalpan (autonomía) y Zumpango (conflictiva), con base en los postulados de la teoría de las relaciones intergubernamentales es que se los definió con una pauta de autoridad de negociación permanente, autonomía y conflictiva. Para su comprobación se realizaron entrevistas a los directores y/o tomadores de decisiones claves en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los tres gobiernos locales.

Asimismo se realizaron entrevistas a la secretarías de dos de las entidades federativas que forman parte de la RUVM: Estado de México (Secretaría de

---

<sup>104</sup>Alejandro Navarro Arredondo, **La coordinación intergubernamental en las política de superación de la pobreza urbana en México: El caso del Programa hábitat**, UNAM/PUED/Coordinación de Humanidades/CESOP, México, 2013, p. 57.

desarrollo metropolitano SEDEMET) y el Distrito Federal (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI)<sup>105</sup>. Asimismo, para no perder de vista los cambios constitucionales y administrativos en materia de desarrollo urbano que a nivel federal se están suscitando se entrevistó a personal de la Secretaría de Desarrollo Agrícola Territorial y Urbano (SEDATU).

### 1. Federalismo Mexicano: De la descentralización a la federalización del sistema.

México desde el comienzo de su vida independiente, y es algo que se comparte con los países de América Latina, vivió un proceso de desarticulación político y en consecuencia territorial, en buena medida producto de los vicios y resabios de la administración colonial centralizada, no permitió ganar experiencia administrativa y política por parte de los novohispanos como sí ocurrió con las 13 colonias antecedente de los Estados Unidos.

Un hecho significativo del largo camino recorrido hacia el federalismo actual es la independencia misma: México nació siendo imperio en 1821, el cual duró 22 meses. Acto seguido se constituyó en 1824 como una República federal, reconociendo el derecho soberanía de los estados. Sin embargo, el siglo XIX fue testigo de una oscilación entre proyectos federalistas y centralistas, evidencia de la pugna histórica entre provincialización, es decir la preponderancia de los estados por encima de la Federación, siendo el ámbito fiscal el más claro,<sup>106</sup> y la centralización es decir, la primacía del gobierno federal en detrimento de los estados.

Dicha situación se estabilizó hacia finales del siglo XIX y de manera más concreta tras el fin de la revolución armada de 1910, con la promulgación de un nuevo

---

<sup>105</sup>En el caso de SEDUVI, por motivos ajenos a esta investigación se negó la entrevista, la cual se solicitó, en 4 ocasiones: 4 y 17 de febrero, 17 de marzo y el 26 de marzo de 2014, teniendo una negativa de parte de dicha secretaría argumentando la inexistencia del Programa de Desarrollo Urbano y de Vivienda del D.F., a más de un año de tomar posesión Miguel Ángel Mancera como Jefe de gobierno.

<sup>106</sup>Los estados entregaban sólo las migajas a la hacienda pública federal, haciendo insostenible el aparato gubernamental federal, al grado tal de no contar con recursos para financiar un ejército nacional que defendiera la integridad del territorio, teniendo que recurrir a las milicias que cada estado poseía.

pacto social: La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En principio, la constitución establece un principio de cosoberanía donde los estados son libres y soberanos unidos en una Federación, prohibiendo únicamente a los estados:

- ☞ Celebrar tratados internacionales.
- ☞ Acuñar moneda.
- ☞ Gravar el tránsito de mercancías y/o personas.

Asimismo se establecen facultades denominadas concurrentes donde se estipula la intervención de varios niveles de gobierno en materias tales como educación, comunicaciones e infraestructura, la conservación del medio ambiente y el sistema penitenciario por citar solo algunos.

Aunque el municipio es considerado un gobierno por gozar de poder público y tener autonomía política y administrativa, no es un ente que forme parte del pacto federal, ya que en dicho pacto sólo se considera a los estados y al poder federal producto de esa unión.

Sin embargo, con la reforma de 1983 al artículo 115° constitucional promovida por el gobierno de Miguel De la Madrid se incorporó al municipio al sistema federal no por el pacto, sino por la reforma encaminada a la descentralización administrativa. Tal y como lo ha señalado Merino, "...en México se ha gobernado por leyes federales las leyes estatales son copias casi literales de aquéllas y la legislación que establece las competencias municipales constituyen una madeja jurídica que no toma en cuenta la diversidad de los municipios ni definen marcos jurídicos de competencias"<sup>107</sup>.

En consecuencia conviene recordar a De la Rosa<sup>108</sup>, al igual que Justi<sup>109</sup> y Florentino González<sup>110</sup> señalan como factor clave para la administración pública

---

<sup>107</sup> José Luis Méndez, *Estudio introductorio*, en: Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p.33.

<sup>108</sup> José Chanes Nieto, **La Obra de Luis de la Rosa**, Colección Nuestros clásicos de la Administración pública, IAPEM, México, 1993.

<sup>109</sup> Von Justi Juan Enrique, **Ciencia del Estado**, Comunidad de Madrid/MAP/INAP/IAPEM/Gob. EDOMEX, México, 1996.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

sea veloz, fácil y económico la división política y administrativa del territorio, debiendo tener por objetivo compaginar lo más posible el interés general con los intereses de las localidades. El autor se remonta a los problemas de la división territorial que se arrastran desde la colonia y las divisiones que hizo el propio Imperio español, en donde hubo provincias tan grandes que fue difícil saber la extensión total del imperio en América del Norte.

A su vez, el autor enfatiza las divisiones realizadas de manera arbitraria con base en principios políticos y no administrativo, tal fue el caso del Estado de México y el nacimiento del Distrito Federal, dado que como sucedió con muchos de los estados que conformaron el México independiente, mantuvieron la vieja división virreinal.

Llama la atención en el caso particular del Distrito Federal, porque para De la Rosa hay una singularidad sin igual en las poblaciones cercanas a la Ciudad de México y en el Valle de México, puesto que poseen una dinámica económica propia, con intensos flujos comerciales que se reflejan en la extensa red de caminos para facilitar el traslado de personas y mercancías.

Por ello señala que el Valle de México en si mismo debió haber sido considerado una sólo unidad política o administrativa, dada la fisonomía del propio valle, “es pues claro que todas las poblaciones del hermoso y rico Valle de México, deben formar una sola sección política, o mejor dicho administrativa, cualquiera que sea su denominación. Nada puede haber más conforme a las indicaciones de la naturaleza, nada más favorable, a los intereses de numerosas y ricas poblaciones que formen entre sí un grupo tan compacto y homogéneo”<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup>Florentino González, **Elementos de Ciencia Administrativa**, Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1994.

<sup>111</sup>José Chanes Nieto, Op. cit., p 391.

Con ello el autor resalta la importancia de tomar en cuenta las actividades productivas, ver los corredores productivos que conviene queden dentro de una misma unidad administrativa, pero a la par, considera como en ocasiones hay algunos que pese a la división administrativa funcionan de manera eficaz, como sucede con la zona del Bajío y Guanajuato.

Por último resalto la brillantez del análisis que De la Rosa guarda para el Distrito Federal, dado que su visión permanece hasta nuestros días, hoy la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es un complejo productivo urbano único en su tipo, que creció en torno al espacio geográfico de la Ciudad de México como centro nodal, pero extendiéndose a las poblaciones cercanas que desde tiempos prehispánicos mantiene una dinámica económica, política, social y cultural particular con respecto al resto del país.

### **1.1. La reforma constitucional de 1983.**

Un punto de inflexión clave fue la crisis de la deuda de 1982, que encaminó al país a la mayor destrucción de bienestar, nunca antes vivida hasta ese momento, obligó a iniciar, como parte del programa de ajuste estructural y saneamiento de las finanzas públicas, una descentralización encaminada a fortalecer al municipio.

Igualmente impulsó la institucionalización de la coordinación gubernamental, por ejemplo con los denominados Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes) creados en 1971; y desde 1974 se decreta el acuerdo de colaboración de las dependencias federales con los Coprodes para la creación de los programas anuales de inversión federal. Finalmente hacia 1981 se los modifican para conformar los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades), con los cual adquieren personalidad jurídica, patrimonio propio, siendo organismos revisores de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), encaminados hacia la reforma de 1983.

Hasta antes de la reforma constitucional de 1983 al artículo 115°, se dejaba a los congresos locales definir las funciones de los ayuntamientos, lo cual en cierto

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

sentido terminando por atar a los gobiernos municipales a los designios de los gobernadores. En la práctica, el presidencialismo autoritario se repetía en el ámbito estatal de los gobernadores hacia los presidentes municipales en un orden jerárquico.

Asimismo, hubo resistencias de parte de los gobernadores para aceptar la reforma del 115° constitucional puesto que descentralizar atribuciones a los municipios, implicaba también descentralizar recursos presupuestales y poderes a los gobiernos municipales, aumentando el poder de los ayuntamientos en detrimento del poder del Ejecutivo estatal. Hoy, esta manera de pensar de los gobernadores ha cambiado relativamente, pero todavía hay un largo camino por recorrer.

En materia de desarrollo urbano la reforma constitucional al artículo 115°, otorgó a los municipios la atribución de ordenar su crecimiento urbano, crear zonas de reservas ecológicas, decidir los usos de suelo, disponer de reservas territoriales y regularizar la tenencia de la tierra urbana, así como la administración de servicios públicos tales como drenaje y alcantarillado; agua potable; alumbrado público, seguridad, recolección de basura, vialidades, mercados y rastros, entre otros.

En principio se postulo que dinamizando al municipio, "...el país recuperaría, a la vez su dinamismo, Sin embargo,.. [31 años después] de la reforma municipal de 1983 las desigualdades regionales, económicas y sociales se profundizaron y el crecimiento económico permaneció relativamente estacando mientras la pobreza aumentó"<sup>112</sup>.

En suma, "...Las nuevas facultades se vieron acotadas de acuerdo con las características de las diversas estructuras administrativas municipales. La escasa profesionalización y capacitación del personal, la dependencia política con los gobiernos estatales y la endeble participación social en este asunto"<sup>113</sup>, terminó por hacer cumplir parcialmente la reforma constitucional, en buena medida por la

---

<sup>112</sup> Raúl Olmedo, *Régimen político y administración pública municipal en México*, en: Ricardo Uvalle Barrones Coordinador, **200 años de la administración pública en México**, México, SFC/UNAM-FCPyS/IISUE, 2010, p 595.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 601.

dependencia fiscal por parte, tanto de los municipios como de los gobiernos estatales de la federación.<sup>114</sup>

## **1.2. La reforma constitucional de 1999.**

La reforma de 1999 "...acabó siendo una reforma negociada y decidida por las cúpulas de los partidos políticos y por sus legisladores federales, sin que las comunidades municipales se hubiesen enterado de lo que se estaba decidiendo en nombre de ellas. Y esto parece ser contrario al espíritu y a la esencia del artículo 115º: La democracia participativa"<sup>115</sup>.

## **2. Las relaciones intergubernamentales (RIG's).**

### **2.1. Quién, Qué y Dónde de las RIG's.**

Las relaciones intergubernamentales (RIG's) como concepto, posee dos dimensiones básicas. Una referida a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, mientras que la segunda dimensión se refiere a las relaciones que se dan entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial, es decir de estado-estado, o de municipio-municipio.

Al hablar de gobierno implica hablar de relaciones políticas de entidades con cierta autonomía política, dichas relaciones no son esencialmente jerárquicas, pero pueden ser asimétricas. El origen del término de RIG's lo rastrea Deil S. Wright, quien lo ubica en los Estados Unidos en la década de 1930 "...con la llegada del New Deal y el esfuerzo general del gobierno nacional por combatir el caos económico y social que había causado la Gran Depresión. De este modo, las RIG

---

<sup>114</sup>Aunque en 1980 se creó el nuevo Sistema Nacional de Coordinación fiscal, que sustituyó al de 1953, creando tres fondos: El Fondo de Participaciones; el Fondo Compensatorio de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, en la práctica la Federación seguía (y sigue) manteniendo un posición preponderante en la recaudación, uso y ejercicio del gasto público controlando entre el 60% y 70% de los recursos públicos.

<sup>115</sup>Raúl Olmedo, *Régimen político y administración pública municipal en México*, en: Ricardo Uvalle Barrones Coordinador, **200 años de la administración pública en México**, México, SFC/UNAM-FCPyS/IISUE, 2010, p. 602.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

tenían que ver con las políticas, es decir, con escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos.”<sup>116</sup>

En consecuencia, desde la década de 1930 hasta la actualidad, la investigación y la práctica de las RIG'S han sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de servicios públicos ya sea para un grupo específico de la sociedad o para la totalidad de la misma desde la lógica con la que se edificó el Estado de bienestar. Sin embargo, "...las actividades distributivas y redistributivas del "servicio," o del estado benefactor sobrepasaron las funciones reguladores del gobierno nacional o el control social"<sup>117</sup>.

Entre los rasgos característicos de las RIG's están el número y diversidad de unidades gubernamentales que participan; el número y pluralidad de funcionarios públicos que intervienen; la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; también destaca la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y la preocupación por cuestiones de política financiera.

**Cuadro 9. Rasgos característicos de las relaciones intergubernamentales.**

Unidades gubernamentales	Acciones y actitudes de los funcionarios	Interacciones regulares entre funcionarios	Funcionarios públicos	Cuestiones de política (centradas principalmente en las finanzas)
<b>Nacionales.</b>	Comportamiento enfocado a un fin.	Contactos cotidianos.	Funcionarios elegidos: Legisladores, ejecutivos, jueces.	Ingresos: Impuestos, ingreso intergubernamental, gasto fiscal.
<b>Regiones</b>	Percepciones de otros participantes	Relaciones prácticas de trabajo.	Funcionarios nombrados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal.	Gastos: gastos funcionales, impactos de la ayuda federal.
<b>Estatales.</b>		Continuidad de pautas de		Préstamos y deudas: mercados de capital, crisis financiera.

<sup>116</sup>Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p.68.

<sup>117</sup>Ibíd., p.69.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

		acción		
<b>Municipios.</b>				Formulación y aplicación de políticas.
<b>Localidades.</b>				Contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, pp.71-72.

Asimismo, uno de los rasgos distintivos de las RIG´S son las personas, no debe perderse de vista que ante todo las RIG´S las realizan personas, y en consecuencia son relaciones de poder, con una aleatoriedad en la intensidad con que se ejerce ese poder y/o mandato. Por ello, las actividades y actitudes de las personas que ocupan cargos oficiales en las unidades de gobierno son claves; por ello los funcionarios públicos son quienes influyen poderosamente en la dirección de las acciones de gobierno. Como señala Anderson:

“los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana.” Así estrictamente hablando, no existen relaciones entre gobierno, sólo hay relaciones entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades.”<sup>118</sup>

Además, en las RIG´S, es importante puntualizar que todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones, puesto que no se puede saber con certeza cuántos de estos funcionarios son importantes o influyentes en las relaciones intergubernamentales, dada la complejidad de la sociedad, y más aún dadas las interacciones sociopolíticas, económicas y culturales que se suscitan en las zonas metropolitanas.

---

<sup>118</sup>Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, pp.74-75.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

También es importante puntualizar que las que las relaciones entre funcionarios son sucesos ocasionales o aislados, dado que no están formalmente ratificadas en acuerdos o rígidamente fijadas por estatutos o decisiones de los tribunales.<sup>119</sup>

Además, las RIG´S incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y opiniones. “Los participantes en las RIG se preocupan, sobre todo, “porque las cosas se hagan,” es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios”<sup>120</sup>.

Cabe señalar, que también es importante la actitud que algunos de los legisladores mantienen hacia los funcionarios estatales y locales, viéndolos como poco más que intermediarios cuyo deber es implementar los objetivos nacionales. “...Cualesquiera que sean las concepciones, son las acciones pautadas, persistentes y dirigidas de los participantes a través de los límites gubernamentales las que dan un carácter distintivo a las RIG en el sistema político”<sup>121</sup>.

Por último, no hay que olvidar que las RIG´S tienen un componente político reflejado en la hechura, y/o implementación de políticas. Dichas políticas consisten en intenciones, acciones, inacciones u omisiones de funcionarios públicos y las consecuencias de esas políticas son lo que definen el cariz de las RIG´S, producto de las interacciones de los funcionarios públicos.

De ahí la enorme dificultad de enfrentarse al cambio de políticas ha incrustado al menos dos componentes importantes en el aspecto político de las RIG´S. “...Una ha consistido en aumentar la presencia y la influencia políticas de los

---

<sup>119</sup>Cabe aclarar que en el caso específico del desarrollo urbano, por decreto del gobierno estatal, los 59 municipios que forman parte de la RUVM deben instalar su respectiva comisión municipal de desarrollo urbano donde participan miembros del gobierno municipal así como funcionarios de SEDEMET y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda del Estado de México.

Otro dato importante fue la controversia constitucional ocurrida en la Zona Metropolitana de Guadalajara entre el municipio de Guadalajara y el municipio de Zapopan donde la SCJN determinó a través de un juicio de jurisprudencia del 2009 obligar al municipio de Zapopan a coordinarse con el municipio de Guadalajara en la dotación de los servicios urbanos por ser ambos parte de la misma zona metropolitana.

<sup>120</sup>Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p. 81.

<sup>121</sup>Ibid. p.82.

administradores al formular y aplicar las políticas públicas. Una segunda ha consistido en introducir una mayor incertidumbre e impredecibilidad en el proceso de seguimiento de los propósitos públicos donde participan jurisdicciones múltiples (con sus funcionarios)”<sup>122</sup>.

### 2.2. Modelos de RIG's.

Derivado del surgimiento de diversas políticas para enfrentar viejas necesidades de manera creativa, o mejor aún para enfrentar las nuevas necesidades de las sociedades industriales y postindustriales de la segunda mitad del siglo XX que han implicado ante todo el manejo y distribución de recursos humanos, materiales y fiscales. Es importante recalcar el problema fiscal que vivió el Estado a partir de la crisis de 1982 lo cual trae consigo un cuestionamiento al sistema fiscal con respecto a “¿quién debe reunir qué cantidades, y por qué método, entre qué ciudadanos? ¿Quién debe gastar cuánto, para beneficio de quién, con qué resultados deliberados? En suma, ¿cómo deben distribirse las cargas (impuestos) y los beneficios (gastos) entre los ciudadanos y los gobiernos?”<sup>123</sup>

“Estos arreglos decisionales protegen una política pública de actores que buscan beneficiar sus propias agendas, sin importar las preferencias más amplias de la ciudadanía. La necesidad de estudiar los programas intergubernamentales con un enfoque que estuviera más allá del análisis de las estructuras legales ha motivado a numerosos académicos a proponer diferentes aproximaciones teóricas para identificar los elementos que componen las RIG, para entender cómo esos elementos están vinculados y para entender la manera en que influyen en las políticas públicas. Algunos teóricos han realizado propuestas que privilegian el

---

<sup>122</sup>Deil S. Wright, Op. cit., p.85.

<sup>123</sup>Ídem.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

estudio de las organizaciones públicas, sus conductas y pautas dentro de un programa intergubernamental”<sup>124</sup>.

Lo anterior se reflejó en un esquema de interacciones entre los diversos funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; así como al interior de los mismos. A partir de ello podemos establecer tres grandes modelos: Autoridad coordinada; Autoridad traslapante y Autoridad Inclusiva.

**Tabla 4. Modelos de Relaciones intergubernamentales**

<b>Designación.</b>	Autoridad coordinada	Autoridad traslapante	Autoridad inclusiva
<b>Relación</b>	Independiente	Interdependiente	Dependiente
<b>Pauta de autoridad</b>	Autonomía	Negociación	Jerárquica

**Fuente:** Elaboración propia con base en Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997.

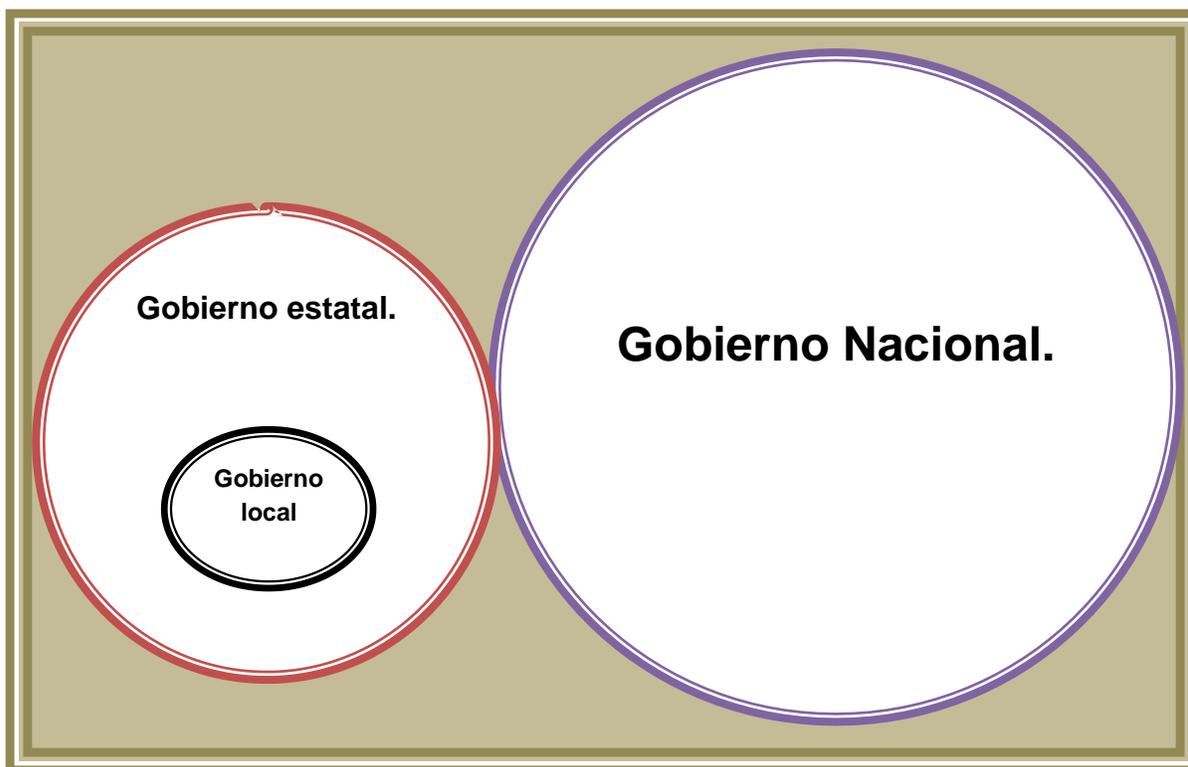
### 2.2.1. Modelo de Autoridad Coordinada.

En el modelo de autoridad coordinada hay unos límites claros y bien determinados que separan al gobierno nacional de los gobiernos estatales. Sin embargo dentro de los gobiernos estatales quedan supeditados los gobiernos locales y/o municipales. A partir de ello podemos establecer que dicho modelo permaneció vigente desde la promulgación de la constitución de 1917 hasta la reforma al artículo 115° constitucional en 1983.

---

<sup>124</sup> Alejandro Navarro Arredondo, **La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México: El caso del Programa hábitat**, UNAM/PUED/Coordinación de Humanidades/CESOP, México, 2013, p.64.

### Esquema 8. Modelo de Autoridad Coordinada.



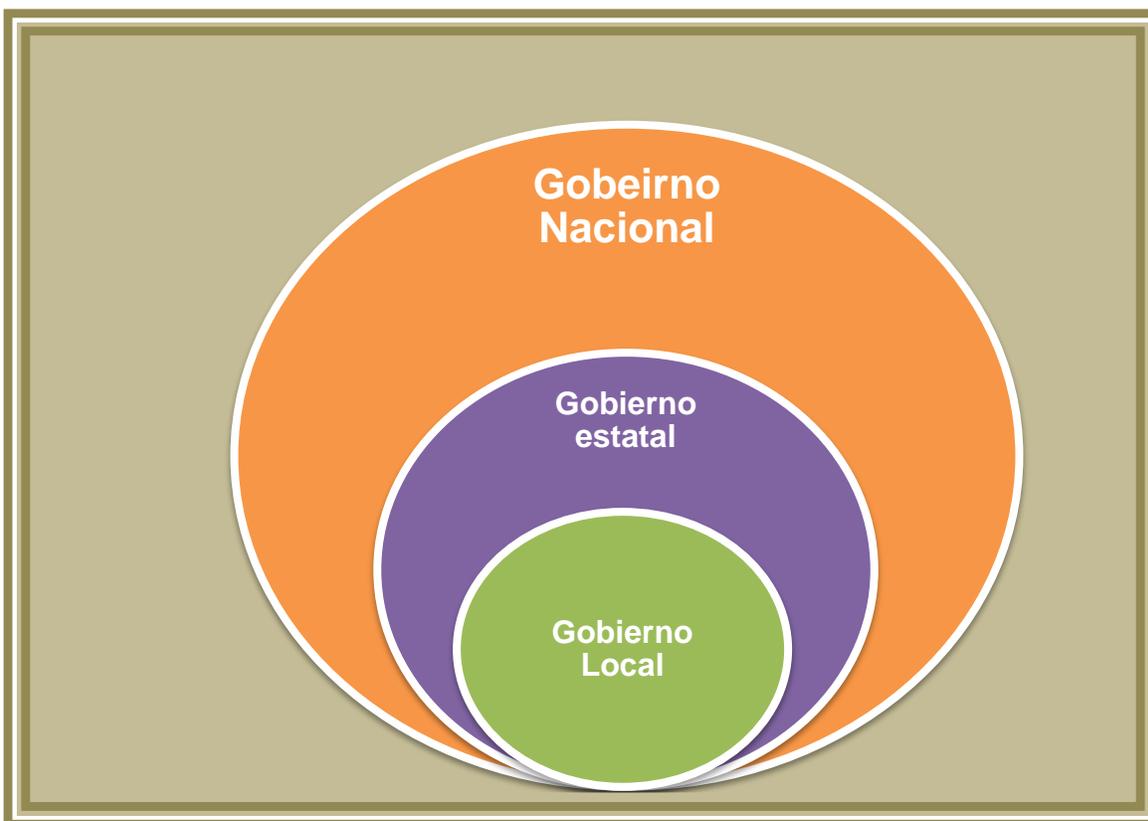
Fuente: Elaboración Propia

#### 2.2.2. Modelo de Autoridad Inclusiva.

“El modelo de autoridad inclusiva está representado por círculos concéntricos, del nacional al estatal y al local. Supongamos que el área cubierta por cada círculo representa la proporción de poder ejercida por esa jurisdicción respecto a las demás. Supongamos también que el gobierno nacional desea expandir su proporción de poder en relación con los estados y las localidades. Son posibles dos estrategias: una de ellas reduce los diversos poderes de los estados o de las localidades, o de ambos, la otra aumenta el círculo del gobierno nacional, ensanchando o no los círculos estatales y/o locales. Por obvias razones, a esta segunda estrategia se le ha llamado “aumentar el pastel”<sup>125</sup>.

<sup>125</sup>Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, pp. 109-110.

### Esquema 9. Modelo de Autoridad Inclusiva



**Fuente:** Elaboración propia.

Dentro de los estudios de las relaciones intergubernamentales se puso un mayor énfasis en el análisis de lo que se denominó la fase conflictiva de las RIG'S, centrándose en identificar las esferas de actuación de los poderes, las jurisdicciones gubernamentales y; sobre todo, en definir los límites de las acciones de los funcionarios.

“En la arena intergubernamental, donde no hay una estructura dominante y donde se toman y se aplican decisiones interorganizacionalmente por entidades que tiene una buena dosis de poder independiente, a menudo hay que lograr coordinación por medio de ajustes partidistas mutuos en los que ningún cerebro o jefe central ejerza alguna responsabilidad coordinante.”<sup>126</sup> Dicha coordinación se logra a través de un entramado compuesto por una variedad de negociaciones, compartición de información y otras relaciones vinculadas, donde no

---

<sup>126</sup>Ibíd., p. 159.

necesariamente todos los programas se ajustan<sup>127</sup>, sin embargo, en el marco intergubernamental, los actores jurisdiccionales e interdependientes se relacionan entre sí<sup>128</sup>.

### 2.2.3. Modelo de Autoridad Traslapante.

Como se ha visto, los modelos de autoridad coordinada y de autoridad inclusiva se encuentran en los polos opuestos del espectro de interacciones de las relaciones intergubernamentales. En el primero los gobiernos nacional y estatal son iguales y autónomos no existe el reconocimiento de los gobiernos locales quedando subsumidos en los gobiernos estatales, en el segundo prevalece la jerarquía, aunque hay un reconocimiento de los tres órdenes de gobierno, tanto el gobierno estatal como local dependen del gobierno nacional, lo cual lo inclina hacia el conflicto y/o disensos.

El tercero y más representativo de la práctica de RIG'S, es el modelo de autoridad superpuesta o traslapante. Así, el traslape de los círculos muestra tres rasgos característicos del modelo:

“1.-Áreas considerables de operaciones gubernamentales incluyen, simultáneamente, unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales.

---

<sup>127</sup>Tómese por ejemplo de ello las estrategias de desarrollo urbano de los tres estudios de caso: Benito Juárez se mueve más hacia la contención y sustentabilidad del desarrollo urbano, Naucalpan hacia la consolidación de los corredores de desarrollo en tanto que Zumpango se encamina más hacia la expansión de la mancha urbana.

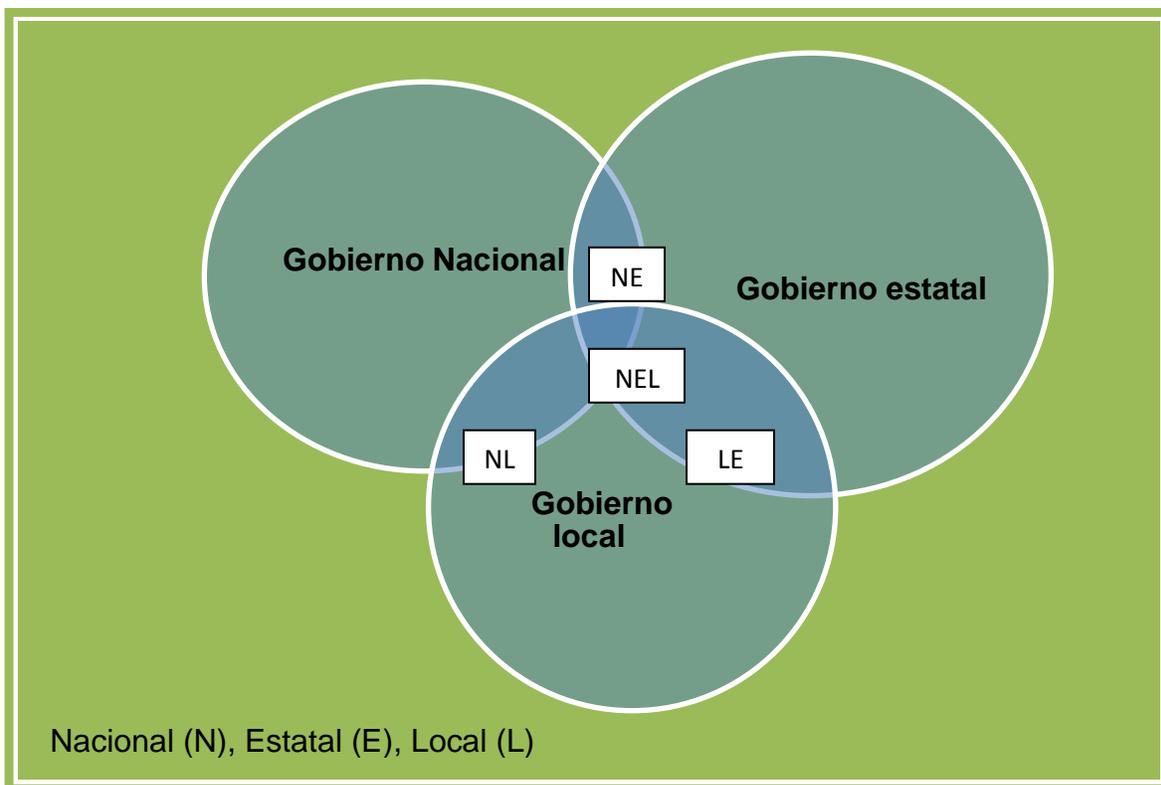
<sup>128</sup>Ante la serie de conflictos y disensos en las RIG'S, surgieron varias alternativas, tal es el caso de la estrategia de inversión negociada (*negotiated investment strategy*, NIS/EIN) fue originada y propagada por la Fundación Kettering, de Dayton, Ohio...Un rasgo distintivo de la EIN es que la intervención, mediación y negociación ocurren antes de que se llegue a un callejón sin salida o a un conflicto polarizado. Asimismo, la EIN está abierta y sujeta a la participación de actores del sector privado. Seis elementos componen el núcleo de las EIN:1) un mediador imparcial que guía el proceso, 2) equipos negociadores, que al principio son pequeños, pero que luego pueden ampliarse para asegurar la representación de todos los intereses importantes, 3) un intercambio informal de información antes de la presentación de proposiciones formales, 4) negociaciones cara a cara, 5) un acuerdo escrito que contenga los compromisos mutuos, y 6) una revisión y adopción públicas del acuerdo, con supervisión del desempeño ulterior por parte de los equipos. Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p. 129

2.- Las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas.

3.- El poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionarios) están considerablemente limitados. Los límites producen una pauta de autoridad que bien puede llamarse de negociación”<sup>129</sup>.

Derivado de la dinámica misma de los procesos metropolitanos, que eminentemente implica una compleja red de relaciones intergubernamentales entretejida desde diversos nodos, que hacen de las zonas metropolitana sistemas políticos policéntricos, tal y como lo describieron Ostrom, Tiebout y Warren<sup>130</sup>.

**Esquema 10. Modelo de Autoridad Traslapante.**



**Fuente:** Elaboración propia

<sup>129</sup>Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p. 117.

<sup>130</sup>Cfr. Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p. 129.

### 3. Mecanismos administrativos de coordinación intergubernamental.

Como resulta de las interacciones entre distintos órdenes de gobierno, instituciones u oficinas gubernamentales, así como de una diversidad de funcionarios públicos participes en las relaciones intergubernamentales, se han diseñado o implementado una serie de mecanismos administrativos para impulsar la institucionalización de las relaciones intergubernamentales vía la coordinación intergubernamental.

Podemos englobar los mecanismos administrativos de coordinación intergubernamental en tres grandes grupos: Las agencias centrales coordinadoras; las comisiones intergubernamentales y los acuerdos formales de cooperación intergubernamental.

#### **3.1. Agencias Centrales Coordinadoras.**

La coordinación de políticas frecuentemente es asumida por agencias centrales del Poder Ejecutivo Federal, ya sea directamente por la oficina del presidente o por alguna secretaría de Estado. “En esencia, se trata de cualquier organización pública encargada de la administración del presupuesto, recursos humanos y diseño de políticas públicas que reporta directamente con el jefe del Poder Ejecutivo o que su principal actividad asignada es la coordinación de diversas políticas sectoriales.”<sup>131</sup>

Como ejemplo tenemos a nivel federal, las secretarías de Estado que son cabeza de sector, o bien el caso del desarrollo social es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) quien administra todos los programas sociales federales. O bien en el caso del desarrollo urbano será la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU) quien se encargue de administrar los recursos para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como la consecuente reforma urbana que viene en camino.

---

<sup>131</sup>Alejandro Navarro Arredondo, **La coordinación intergubernamental en las política de superación de la pobreza urbana en México: El caso del Programa hábitat**, UNAM/PUED/Coordinación de Humanidades/CESOP, México, 2013, p.68.

### 3.2. Comisiones Intergubernamentales.

Las comisiones intergubernamentales son los mecanismos más frecuentes para establecer la coordinación en las relaciones intergubernamentales y por ello mismo composición puede asumir una gama muy diversas de formas. Dichas comisiones están "...integradas por representantes, -gerentes públicos o políticos- pertenecientes a diversos ámbitos de gobierno, que se reúnen para discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos sobre los temas que encargados, generalmente de carácter sectorial"<sup>132</sup>.

En cuanto a su capacidad de incidencia, muchas veces son mecanismos por el gobierno central para imponer sus decisiones, actuando dichas comisiones con un carácter más de foros con el objetivo de recoger opiniones para alcanzar consensos argumentativos sin que ello implique una verdadera capacidad formal para la toma de decisiones. Mientras que en algunos las comisiones intergubernamentales pueden ser verdaderas tomadoras de decisiones donde se requiera la conformación de coaliciones para alcanzar mayorías.

### 3.3. Acuerdos formales de cooperación intergubernamental.

Los gobiernos que actúan en concertación, es decir tendientes a la negociación, pueden encontrar soluciones a problemas vía los acuerdos formales de cooperación intergubernamental en donde se concreta la voluntad de cooperar de distintos órdenes de gobierno, ya que dichos problemas en ocasiones "...no podrían ser solucionados si cada gobierno actuara por su propia cuenta, por ello, unos de los mecanismos para la acción coordinada es un acuerdo intergubernamental formal. A los acuerdos intergubernamentales se les suele conocer por diferentes denominaciones: tratados, pactos y convenios"<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup>Ídem.

<sup>133</sup>Alejandro Navarro Arredondo, **La coordinación intergubernamental en las política de superación de la pobreza urbana en México: El caso del Programa hábitat**, UNAM/PUED/Coordinación de Humanidades/CESOP, México, 2013, p.69.

**Tabla 5. Modelos y Mecanismos de coordinación intergubernamental**

Modelos	Mecanismos		
	Administrativos	Legislativos	Judiciales
Jerárquico	Agencias centrales coordinadoras.	Armonización legislativa	Solución de controversias judiciales
	Regulación intergubernamental		
Redes	Comisiones intergubernamentales.	Esquemas complementarios	
	Relaciones informales de cooperación		
Mercado	Acuerdos formales de cooperación intergubernamental.		

**Fuente:** Alejandro Navarro. **La coordinación intergubernamental en las política de superación de la pobreza urbana en México: El caso del Programa hábitat**, UNAM/PUED/Coordinación de Humanidades/CESOP, México, 2013, p. 80.

Asimismo, el fenómeno metropolitano empuja necesariamente a la unión de municipios, puesto que sus ciudadanos comparten modos de vida, de trabajo y de esparcimiento que traspasan los límites locales. En consecuencia, las relaciones entre unidades locales tienden a ser enormemente complicadas, bien sean relativamente ordenadas o desordenadas.

“...a medida que los *standars* políticos, de programación y servicios de los gobiernos locales, han llegado a tener un impacto mayor que el local, e incluso mayor que el metropolitano, los gobiernos centrales han aumentado continuamente su provisión de asistencia técnica y han dictaminado los *standars* sobre una base de contraprestación. Por su parte, los gobiernos locales se encuentran ahora, más que nunca, en una situación en la que deben forzar la iniciación o alteración de las políticas centrales que sean de su incumbencia. El

resultado es una multiplicación de contactos centro-locales sin precedentes en cuanto a su extensión”<sup>134</sup>.

Contar con tres niveles de gobierno tales como central o nacional, otro metropolitano y uno local, donde “los bienes públicos pueden ser asignados a cada uno de estos niveles de acuerdo con la extensión en que la jurisdicción territorial de cada uno se acerque al máximo a la delimitación de los bienes en cuestión. Si, en términos de las relaciones interlocales, esto suena sospechosamente como federación metropolitana, es porque precisamente es eso.”<sup>135</sup> Pero si comparamos las federaciones metropolitanas existentes con la idea teórica, se nos muestran por lo menos dos destacados problemas:

El primero es que la distribución de funciones entre los niveles centrales, metropolitanos y locales es más frecuente el resultado de ocurrencias históricas que de cálculo consciente, especialmente entre los niveles central y los dos locales. Segundo y quizás más el más importante de los problemas, son las disparidades en la jurisdicción territorial de unidades que hacen de la bienes públicos algo relativamente uniforme, a no ser que sea a cambio de enorme sacrificios en términos de eficacia.

#### 4. El papel de las RIG's en el ordenamiento territorial.

Las tendencias recientes hacia la descentralización administrativa, la delegación de funciones nacionales y el cogobierno, es decir, la participación conjunta en la implantación de programas de los diferentes niveles de gobierno han supuesto también un desplazamiento de los sistemas unitarios hacia modelos de poder compartido. Por supuesto la negociación es una constante en todas estas fuerzas. Así el principio federal, es una particular relación jurídica en la que los gobiernos nacionales y regionales pueden colaborar conjuntamente en la elaboración de

---

<sup>134</sup>J. Stefan Dupré, *Relaciones intergubernamentales y el área metropolitana* en: **Congreso sobre problemas metropolitanos**, Instituto de Estudios de Administración Local, España, 6º edición, 1976, p. 312.

<sup>135</sup>Ibíd., p.325.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

políticas. Producto de ello, los sistemas federales han tendido hacia un mayor control sobre el ejercicio presupuestal que realizan los gobiernos locales.

A la par, el papel de la regulación debe basarse en criterios tanto políticos como económicos sobre la viabilidad de los programas.

Recobrando una importancia vital para las RIG´S dada la mayor participación de ministerios tanto nacionales como locales, ello dado el papel creciente de la planificación regional la cual lleva a un crecimiento de estas estructuras, las cuales poseen tres rasgos distintos: la consolidación de las organizaciones gubernamentales locales, la creación de asociaciones intermunicipales y la creciente intervención de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de programas.

Las asociaciones intermunicipales se coordinan sobre todo en la gestión de recursos comunes, cuyo costo elevado las rebasa de manera individual, a la vez que logran una mayor eficacia en la protección de recursos hidrológicos, bosques, sanidad, servicios de emergencia y servicios sociales.

También se constituyen como mecanismo de presión frente a los gobiernos centrales estatales o federales, haciendo sinergia para el momento de la negociación política.

El papel que juegan las fuerzas políticas en que interactúan los empleados públicos puede impulsar o frenar una política pública o decisión gubernamental, controlando a través de los cargos públicos, la ideología partidista, la disciplina partidista, la influencia de los grupos de poder cercanos al partido, así como los movimientos sociales afines.

Por último encontramos que la Gestión Intergubernamental (GIG) es por excelencia el marco operativo natural del cabildeo político de los distintos actores de los programas, a la par de encontrar producto de las dinámicas intergubernamentales una serie de tendencias que a saber son las siguientes:

- ☞ Realineamiento de las estructuras gubernamentales nacionales y locales.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

- ☞ Devolución de responsabilidades operativas, es el caso de lo sucedido con la federalización de la educación en México que dada la incapacidad fiscal de los estados estos regresan la responsabilidad a la federación.
- ☞ El desplazamiento hacia debajo de las cargas financieras hacia los usuarios, de ahí que algunos servicios públicos urbanos sean tan caros en algunos municipios del país.
- ☞ Monopolio de la tributación, que ante la crisis financiera del Estado de Bienestar recorta el gasto, y responsabiliza a los gobiernos locales de su viabilidad financiera pero no de los mecanismos recaudatorios

De ello surge “la necesidad de definir los horizontes a largo plazo que aminoren el peligro de la inmersión en lo cotidiano,”<sup>136</sup> esa tiranía del presente que lleva a una inacción que sólo actúa de manera reactiva mitigando los impactos negativos de diversos sucesos que podemos denominar como inesperados.

Por lo anterior, conviene llevar a contraste los postulados de los tres capítulos hasta aquí esbozados, es decir, comprobar la hipótesis central que guía la investigación sobre la incapacidad de los gobiernos locales para aplicar el ordenamiento territorial, es producto de las asimetrías en las relaciones intergubernamentales políticas dentro de la Región Urbana del Valle de México (RUVM).

Asimismo las asimetrías no sólo geográficas, demográficas, y/o económicas sino en las relaciones intergubernamentales políticas de los tres gobiernos locales que a continuación se estudian son lo que determinan el tipo de desarrollo urbano y de políticas de ordenamiento territorial que están implementando.

---

<sup>136</sup>Rafael Bañón y Ernesto Carillo, **La nueva administración pública**, Alianza Universidad textos, p. 108.

**Tabla 6. Datos generales de los estudios de caso.**

<b>Datos Generales.</b>	<b>Naucalpan</b>	<b>Benito Juárez</b>	<b>Zumpango</b>
<b>Extensión (km<sup>2</sup>)</b>	155.70	26.63	244.08
<b>Población. (miles de habitantes)</b>	872, 320	385,439	127 088
<b>Dominio del paisaje Rural/Urbano</b>	55%/45%	100%/0%	
<b>Población de 12 años y más en hogares</b>	640 098	315 957	116 250
<b>Jubilad@s o pensionad@s</b>	25 148	24 015	1 533
<b>Estudiantes</b>	100 142	43 072	18 855
<b>Quehaceres del hogar</b>	141 831	41 006	31 115
<b>Limitación física o mental permanente para trabajar</b>	3 902	1827	942
<b>Otra actividad no económica</b>	10 383	4 550	2 324
<b>Población Económicamente Activa (total)</b>	332 059	174 489	33 207
<b>Actividad Primarias</b>	1706	469	2409
<b>Actividades Secundarias</b>	97 513	20 954	13 827
<b>Actividades Terciarias</b>	214 169	147 739	16 057
<b>No especificado</b>	18 671	5 327	914

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) en: <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Para la presente investigación establece tres hipótesis secundarias. La primera, que para Naucalpan, municipio metropolitano del Valle de México ubicado en el Estado de México, posee un modelo de RIG´S de autoridad coordinada, de cuya relación con respecto a Toluca es de independencia, manteniendo una pauta de autoridad de autonomía plena.

Asimismo, Benito Juárez delegación política ubicada en el viejo casco central de la RUVM posee un modelo de relaciones intergubernamentales políticas de autoridad traslapante, cuya relación con el gobierno del Distrito Federal es interdependiente estableciendo una pauta de autoridad de negociación.

Por último Zumpango, municipio metropolitano del Valle de México ubicado en el Estado de México, posee un modelo de autoridad inclusiva, dada su reciente incorporación a la RUVM, mantiene una relación de dependencia con respecto a Toluca, cuya pauta de autoridad es jerárquica y tendiente al conflicto.

**Tabla 7. Identificación de estudios de caso a partir de Modelos de RIG´S.**

<b>Gob. Local</b>	<b>Naucalpan</b>	<b>Benito Juárez</b>	<b>Zumpango</b>
<b>Designación.</b>	Autoridad coordinada	Autoridad traslapante	Autoridad inclusiva
<b>Relación</b>	Independiente	Interdependiente	Dependiente
<b>Pauta de autoridad</b>	Autonomía	Negociación	Jerárquica
<b>Tipo de RIG´S</b>	Cooperación	Negociación permanente	Conflictiva

**Fuente:** Elaboración propia.

A partir de la construcción de estos tipos ideales (autoridad coordinada; autoridad traslapante y autoridad inclusiva) y en conjunto con los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a los directores de desarrollo urbano de los tres gobiernos locales, se procederá a su contrastación bajo tres grandes ejes de análisis:

- ∅ Analizando el tipo de ordenamiento territorial que cada uno presenta;
- ∅ Las incidencias que tiene su pertenencia a la Región Urbana del Valle de México (RUVM) y;

☞ Analizando el tipo de relaciones intergubernamentales se dan en cada uno, que tanto se alejan o acercan a los tipos ideales propuestos con base en la definición de Deil Wright sobre RIG´S.

### **4.1. Benito Juárez.**

Los cambios que ha vivido la ciudad de México han afectado a todas las delegaciones políticas que la conforman. Sin embargo, la delegación Benito Juárez es sumamente representativa dada su ubicación geoestratégica, es el centro geográfico del Distrito Federal, lo cual permiten desde este punto desplazarse a cualquier punto de la ciudad, asimismo su equipamiento urbano, vialidades primarias, infraestructura en cuanto a sistemas de transporte, corredores de oficinas, escuelas y hospitales, hacen que sean objeto de presiones por parte de intereses políticos, económicos, e inmobiliarios.

#### *4.1.1. Análisis del ordenamiento territorial que se da en Benito Juárez.*

Derivado de la reflexión en torno a los procesos urbanos que ha vivido la RUVVM, así como del modelo de relaciones intergubernamentales prevaleciente en Benito Juárez, en la presente investigación se estableció que su ordenamiento territorial estaría orientado hacia la contención.

Por ello y con base en la entrevista realizada al Subdirector de Proyectos Urbanos (SPU) de la dirección general de desarrollo urbano de la delegación, procedemos analizar el tipo de ordenamiento prevaleciente en Benito Juárez. El primer argumento que nos expone el subdirector es el enfoque en materia de desarrollo urbano que está impulsando el actual gobierno delegacional (2012-2015), el cual busca *“un equilibrio en el desarrollo. Estamos pensando en arrancar un sistema de*

*evaluación del desarrollo para saber qué zonas se están desarrollando, cuáles no y por qué, propiciar algún estímulo de nuevos desarrollos.”<sup>137</sup>*

Asimismo se infería que la principal problemática de la delegación es la construcción indiscriminada de nuevos desarrollos, sin embargo, la que el funcionario señaló fue: *“no hay estacionamientos públicos, ver por qué los inversionistas no están haciendo estacionamientos públicos, y bueno también la parte, de la nueva forma de movilidad de la ciudad, ya es estamos saturando a la delegación de vehículos y hay que plantear alternativas como es el caos de las nuevas ciclo vías, que sean una alternativa a la movilidad de la delegación y descongestionar un poco a la parte de vialidad, también viene proyectos como parquímetros.”*

Asimismo se opone, tanto de manera personal como institucional a que el ordenamiento territorial esté orientado a la expansión territorial de las ciudades, siendo como experiencia cercana de ello lo ocurrido en el Estado de México: *“Fue desastrosa en cuanto hacer ciudades satélites ciudades dormitorio. No hay una verdadera planeación de largo plazo”*. Además Benito Juárez, dadas sus características de delegación central y al no contar con reservas territoriales para ser susceptibles de urbanización; por lo cual los dos ejes de orientación sobre los que se cimienta el ordenamiento territorial son el reciclamiento del suelo urbano (es decir, autorizar más niveles) y reciclamiento inmobiliario (que implica la demolición de las edificaciones existentes con menos niveles de los que el uso suelo permite). *“Las ciudades tienen que reciclarse, tampoco a nivel de expulsar a los estratos económicos más bajos. Es necesario y muy cuestionado el reciclamiento del suelo urbano”*.

De igual forma, uno de los primeros argumentos, con base en un monitoreo periódico señalaba un grado de conflicto con las inmobiliarias dada la injerencia y presiones que ejercen sobre la delegación, al respecto el Subdirector de Proyectos

---

<sup>137</sup> Los fragmentos que aquí se presentan han sido tomados de la entrevista realizada al Subdirector de Proyectos Urbanos de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez, entrevista realizada el lunes 17 de febrero de 2014, los cuales aparecen entrecomillados y en letras cursivas.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Urbanos (SPU) que el principal problema es el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano<sup>138</sup> el cual está vencido desde hace 6 años; congestión de vialidades y falta de competitividad. En consecuencia el desfase en la vigencia de la normatividad es lo que ha favorecido el desorden urbano, así lo demuestra el siguiente fragmento de la entrevista:

*“Aquí lo que se apega a criterios técnicos, lo que nos ha afectado, y ha sido cuestionado, pero hay un oficio de la SCJN donde hay un criterio desde 1997, hasta 2004, cambia la figura en el reglamento de construcción, dejan de existir las licencias de construcción y se cambia la modalidad a manifestación de construcción, eso era en términos de agilización, de implicación era lo mejor que se podía hacer, creer, darle crédito al desarrollador y al director de esa obra que es el responsable de la construcción. Bajo el principio jurídico de la buena fe, yo te creo me traes los documentos, te sello y al otro día inicias la construcción. Pero se ha mal usado, se ha pervertido, no ha funcionado.*

*De ahí, el Jefe delegacional ha propuesto que se quite esa modalidad de manifestación de construcción, entonces de 2004 para acá son 10 años. Antes se revisaba el paquete, se abría, algunas delegaciones como no funciona tal, abren los paquetes pero también ya no están respetando el principio de buena fe, entonces si vas a revisar bueno: que es el beneficio de revisarlo que el proyecto no cumpla o que no tenga documentos suficientes, entonces esa sería la ventaja de revisar el proyecto, pero trasgredes el principio de buena fe.*

*Entonces aquí la Asamblea tiene que hacer su chamba, tiene que modificar el propio reglamento, es absurdo que el reglamento de construcción tiene 6 años modificándose y saliendo y no terminar de salir, 6 años que se le están haciendo modificaciones para tener una buena norma y bueno eso es competencia de la SEDUVI, de la Secretaría General de Obras de tener reglamentos, y entonces a nosotros nos urgen esos cambios, para no tener incluso pretextos también, por principio de buena fe, yo no reviso. Entonces tampoco es lo mejor, porque no ha funcionado, y si ya visto que durante los primeros 4 años no funcionó, pues ya modifícalo, porque no está funcionando, la gente, no se responsabiliza de su proyecto que trae, o sea, el desarrollador, no ha sido lo mejor, es ahí donde hay que corregir la norma para evitar que estos abusen.”*

Aunque se habla de que en los últimos años Benito Juárez ha sufrido un boom inmobiliario de nuevos desarrollos, a raíz de los sismos de 1985 y hasta 2005 la

---

<sup>138</sup> Un Programa Delegacional de Desarrollo Urbano se constituye como un conjunto de instrumentos indispensables para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como expresión de la voluntad ciudadana para la aplicación transparente de los recursos públicos, en un marco de acción coordinada entre las distintas instancias a quienes corresponde operarlo y todos los agentes interesados en mejorar la capacidad productiva de las Delegaciones.

Así cada una de las 16 Delegaciones cuenta con su Programa Delegacional que han sido elaborados y aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en diferentes fechas: Los programas Delegacionales de Álvaro Obregón y Milpa Alta en 2011. Los programas delegacionales de Coyoacán, Tlalpan y Gustavo A. Madero en 2010. Los programas Delegacionales de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac en 2008. Mientras que los programas Delegacionales de Benito Juárez, Magdalena Contreras, Venustiano Carranza y Xochimilco en 2005, y por último se tiene el Programa Delegacional de Cuajimalpa que fue aprobado en 1997.

delegación fue expulsora de población, año con año perdía población al igual que las otras delegaciones centrales.<sup>139</sup> Sin embargo, desde el año 2000 con la aprobación del Bando dos se constituyó un programa de redensificación de las delegaciones centrales, sobre su impacto en Benito Juárez, el SPU señaló: *“fue terrible el Bando dos, en principio era justo, era una política urbana muy buena, porque era repoblar, pero se hicieron desarrollados que de 100 departamentos, donde no se hizo ningún estacionamiento, de las cien gentes que viven, 80 tiene vehículo, entonces dónde los dejas, los vecinos se han llegado a agarrar a golpes, se gritan, no hay estacionamientos, no hay pensiones, no hay alternativas.”*

Asimismo, y producto de la exposición de argumentos por parte del Subdirector de Proyectos Urbanos (SPU), hay dos grandes contradicciones en materia de desarrollo urbano entre la delegación Benito Juárez y el Gobierno del Distrito Federal (GDF), por un lado a raíz del Bando dos, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) ya que el argumenta que: *“Hoy ya el único que desarrolla sin estacionamientos es el INVI, que habría que modificar esos esquemas, si está bien más INVI pero con estacionamiento. Como autoridad no se piensa en el largo plazo.”* Asimismo señala que: *“Hay un mecanismo de transferencia de potencialidad que la Secretaría de Obras lo quiere, pero que nosotros no queremos.”* Tal pareciera que dicho mecanismo de transferencia de potencialidad vendría a sustituir a la norma 26, la cual ya no existe, con respecto a dicha norma el SPU señaló los estragos que causó no sólo a la delegación Benito Juárez sino el daño que causó a toda la Ciudad:

*“Esa norma eran beneficios, daba niveles adicionales, siempre y cuando el desarrollador vendía departamentos en o más de \$710 mil pesos, lo cual no se daba porque en la delegación Benito Juárez no da para eso, a lo mejor la parte oriente sí: Portales, San Simón esas zonas con un poco menos de valor, la Corbata, tal vez. Pero bueno ya está suspendida desde el año pasado el jefe delegación, el director general de desarrollo urbano firmaron solicitando la suspensión de dicha norma, se suspendió en julio del 2013, se venció en diciembre y se prorrogó la suspensión hasta julio de 2014. Entonces lo que estamos esperando es que en julio ya no sea norma 26, sino una norma nueva, distinta que sea real.”*

En consecuencia, entre los desarrollos que realiza el INVI; los estragos que causó la norma 26 y la denominada manifestación de construcción, ha llevado a una serie de procesos de segregación socio-espacial de baja intensidad pero que

---

<sup>139</sup>Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

están ahí latentes, como parte de la dinámica de metropolización que vive la Región Urbana del Valle de México, así como la propia delegación Benito Juárez, donde gradualmente los estratos socioeconómicos más bajos son expulsados del centro (es decir las delegaciones centrales) hacia las zonas periféricas (los municipios conurbados e incluso los periurbanos).

Finalmente, el ordenamiento territorial que está impulsando en estos momentos la administración delegacional de Benito Juárez es de sustentabilidad *“Nuevas ciclo vías, alternativas a la movilidad de la delegación. Pues que si ha habido algo de desorden que es el momento de meter en regla, sobre todo porque lo necesitamos,”* ello para garantizar la movilidad de las personas con la consolidación de corredores y la modernización de los Centros de Transferencia Modal<sup>140</sup> Asimismo se centra en términos de sustentabilidad en el manejo de los recursos hídricos ya que: *“La infraestructura hidráulica, que tiene 70 u 80 años, que ahí hay muchas fugas que cuando salen a la superficie se reparan, pero las que se filtran, nunca las vamos a ver, y hay pérdida de líquido, pérdida de presión y carencia de agua.”* Ello refuerza el marco de cooperación entre el GDF y la delegación Benito Juárez, a propósito del proyecto de infraestructura hidráulica llamado Acuaférico, lo cual va en sintonía en el marco de las relaciones intergubernamentales de corte cooperativo entre la delegación Benito Juárez y el GDF. Sn embargo es el tema espinoso en la relación entre ambos gobiernos, así

---

<sup>140</sup>El 18 de febrero de 2010 se publicó el decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal por el cual la administración pública local otorgará concesiones a particulares para la modernización de los Centros de Transferencia Modal (Cetram) en la Ciudad de México. De acuerdo con el documento, los primeros cinco paraderos que son susceptibles de ser modernizados son el de Constitución de 1917, Indios Verdes, Santa Martha, Martín Carrera y Politécnico.

Se otorgarán concesiones a particulares para el uso, aprovechamiento, explotación y administración de los inmuebles en los que se ubican los Centros de Transferencia Modal, en términos de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, señala la convocatoria. El objetivo es desarrollar infraestructura urbana que eleve el bienestar y acceso de los capitalinos a los servicios de transporte público, especialmente en los Cetram, que constituyen los espacios de mayor convergencia de ciudadanos de la Zona Metropolitana del Valle de México visto en: <http://ciudadanosenred.com.mx/noticia/paraderos-fuera-de-control/> publicado el 16 de abril 2014.

queda evidenciado en el siguiente fragmento de la entrevista: *“Raramente como la infraestructura no vende, al gobierno central no le interesa porque no vende pero es necesaria, y en cambio le mete a los programas sociales que son necesarios, nosotros le estamos entrando a los programas sociales pero la infraestructura también es necesaria, una infraestructura de 70, 80 años es obsoleta, tenemos que entrarle todos.”*

### *4.1.2. Los procesos urbanos que inciden en Benito Juárez*

La Delegación Benito Juárez como parte del territorio del Distrito Federal, ha estado sujeta los cambios que la misma ha sufrido. Por ejemplo, en el marco normativo, en 1928 se reforma el artículo 73º, por el cual se derogó el régimen municipal del D.F.; asimismo se centralizó la administración en el presidente quien administró la ciudad de México a través de un regente; figura que perduró desde 1929 hasta 1996.

A su vez, la nueva Ley Orgánica del D.F. aprobada en 1941 estableció una división administrativa delegacional compuesta por: Ciudad de México, dicha delegación la constituían las actuales delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, sirviendo para delimitar el distrito central o bien lo que en el futuro con el crecimiento de la ciudad será considera el viejo casco urbano central de ahí su denominación como delegaciones centrales; Azcapotzalco; Coyoacán; Cuajimalpa; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Milpa Alta; Tlahuac; Tlalpan; Villa Álvaro Obregón; Villa Gustavo A. Madero y Xochimilco. Dicha división administrativa permanecerá intacta hasta 1970 cuando la delegación Ciudad de México se divide en cuatro delegaciones.

Otro suceso importante en términos del marco regulatorio fue la prohibición de construcción de nuevos fraccionamientos dentro del D.F., a la par se busca atender los problemas viales, de estacionamiento, entorno urbano, plazas y jardines. Ello repercutió en el crecimiento acelerado y no planificado de las zonas periféricas, lo que traslado el crecimiento urbano hacia los municipios colindantes, así; durante el período de 1953-1966 se da un intenso crecimiento urbano, sin

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

embargo se carece de un plan de desarrollo urbano, en su lugar se cuenta con una serie de acciones sectoriales, de mejoramiento urbano de algunas zonas, y se continua con la prohibición de construcción de nuevos fraccionamientos.

Sin duda uno de los mayores logros fue la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el 8 de diciembre de 1975. Esta ley señalaba la necesidad de implantar un nuevo orden urbano. Trató de diseñar un plan integral del Distrito Federal que organizara su crecimiento mediante la determinación de usos de suelo, reservas territoriales, la renovación urbana de áreas decadentes, la regulación vial, el servicio de transporte, etc. Para lograr estos objetivos se elaboró el Primer Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que lamentablemente llegaba 50 años después de iniciado el crecimiento de la ciudad.

Hasta 1980 es indiscutible la supremacía de la Ciudad de México con 13 millones de personas, era ya tal la gravedad de los problemas metropolitanos que enfrentaba la Ciudad de México, y cuyo modelo de crecimiento estaba siendo replicado por las ciudades de Guadalajara y Monterrey que la Secretaría Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) coordinó los esfuerzos por planificar y reordenar el crecimiento de las ciudades mexicanas.

Sin embargo, los efectos de la crisis económica que abocan al gobierno federal a reestructurar el aparato estatal para cumplir con las obligaciones crediticias en el extranjero, ello devino en una estrepitosa retirada del Estado de la vida económica, con lo cual se abandona la planeación del territorio nacional. A 30 años de detonada la crisis de la década pérdida y del abandono de la planeación del territorio nacional, sus secuelas persisten.

Aunado a la crisis económica y política del país, el golpe más devastador para la Ciudad de México fueron los sismos de 1985, amplias zonas de la ciudad quedaron en ruinas, con lo cual el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) emprendió un proceso de expropiación de predios afectados que se estima

alcanzó los 5 800 predios expropiados<sup>141</sup> los cuales en su mayoría se localizan en las delegaciones centrales.

Fueron tales los estratos de los sismos de 1985 que el Programa Director de Desarrollo Urbano del período 1987-1995 está orientado a dar atención a zonas centrales para facilitar su reestructuraciones, busca la redensificación de algunas zonas, a su vez intenta controlar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en lo cual fracasa pese a que se delimita el 16 de julio de 1987 las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC'S).

En consecuencia la Ciudad de México específicamente sus delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) vivieron un proceso de despoblamiento, influido por la reducción de la tasa de natalidad, pero también por los sismos. Dicha tendencia decreciente se detuvo parcialmente hasta el año 2005 como resultado de la aprobación del Bando dos en el año 2000 para redensificar las delegaciones centrales.

A propósito de estos cambios, señala el funcionario de desarrollo urbano que: *“Benito Juárez tiene muchos atributos y eso es atractivo para nuevas inversiones, nuevas gentes y se está repoblando, que en un momento hubo despoblamiento a raíz de los sismos de 1985, muchos jóvenes mucha gente se fue, pero hoy están regresando a raíz también de la inseguridad que vive el país. Hoy están regresando a la Ciudad de México.*

---

<sup>141</sup>Anavel Monterrubio Redonda y Esperanza Pita Larrañaga, *Participación del gobierno local en el acceso al suelo para vivienda social en las áreas centrales de la Ciudad de México: alcances y desafíos*, en: Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Enrique Soto Álva y Carolina Inés Pedrotti (compiladores), **Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial. Memorias del V Congreso de Suelo Urbano/ XII Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad**, México, El Colegio Mexiquense A.C., 2012.

**Tabla 8. Población Total de las delegaciones centrales 1970-2010.**

Delegación	1970 <sup>142</sup>	1980	1990	2000	2005	2010
Benito Juárez	2 902 969	544 882	407 811	360 478	355 017	385 439
Cuauhtémoc		814 983	595 960	516 255	521 348	531 831
Miguel Hidalgo		543 062	406 868	352 640	353 534	372 889
Venustiano Carranza		692 896	519 628	462 806	447 459	430 978
<b>TOTAL</b>	<b>2 902 969</b>	<b>2 595 823</b>	<b>1 930 267</b>	<b>1 692 179</b>	<b>1 677 358</b>	<b>1 721 137</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda de 1980; 1990; 2000 y 2010, y el Censo de Población 2005.

#### *4.1.3. Análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG'S) que mantiene la delegación Benito Juárez.*

Como se ha señalado anteriormente, se estableció para el caso de Benito Juárez dentro del modelo de autoridad traslapante, es decir que hay una interdependencia en la pauta de autoridad que tiende a un constante e intensa cooperación, la cual en ocasiones puede tonarse tensa, o bien dentro de la agenda de negociación entre el GDF y la delegación Benito Juárez pueden existir temas que tensa la relación y pueden llevarla al conflicto.

Es importante recalcar la sensibilización política de parte del Subdirector de Proyectos Urbanos (SPU) sobre la importancia que tienen las relaciones intergubernamentales; que al respecto mencionó: *“Definitivamente van de la mano las relaciones intergubernamentales y el ordenamiento territorial, si no hay una buena relación entre GDF y Gobierno Federal, si no hay una buena relación ente los líderes, pues no, no suceden las cosas, se atorán.”* De igual forma, puntualizó que *“lo que haga el gobierno federal es importante, lo que haga el GDF es importante y lo que hagamos nosotros como delegación también es importante.”*

Ahora bien, para saber la dinámica de las RIG'S, el funcionario SPU las denominó como *“cooperativas, muy cooperativas, yo he asistido a muchas reuniones a gobierno entre la SEDUVI, SETRAVI, SACM, un ambiente muy cálido, de mucho*

<sup>142</sup>Cabe señalar que en el **IX Censo de Población y Vivienda** de 1970, las cuatro delegaciones centrales aún forma una sola unidad administrativa denominada Ciudad de México, y esa es la población que en conjunto poseían. Un promedio de 725 mil 743 habitantes por delegación.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

*apoyo, en un marco legal, pero muy bueno diría yo, yo creo que si han sido rebasados, o hemos aprendido que necesitamos colaborar.”*

Asimismo, sobre los funcionarios claves en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que se dan en el marco de las RIG´S de Benito Juárez, son el Jefe delegacional,<sup>143</sup> así como los funcionarios de la dirección general de desarrollo urbano. De parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF) interviene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF),<sup>144</sup> así como las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría General de Obras, la Secretaría de Transporte, Vialidad y Movilidad (SETRAVI), la Secretaría de Finanzas, y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM).

Del mismo modo, al preguntar el papel que juega el Jefe Delegacional y el JGDF, el SPU señaló *“la disposición del jefe delegacional de revisar el programa de desarrollo urbano, en virtud de que hay mucha demanda, molestia de vecinos por construcciones irregulares.”* Igualmente, resalta el papel cooperativo entre el jefe delegacional y el JGDF *“He sentido muy fuerte la participación del jefe delegacional con el Jefe de gobierno, en reuniones, acuerdos, convenios que benefician, bueno el Jefe de Gobierno vive en Benito Juárez.”*

Otro punto a destacar es la obsolescencia del aparato gubernamental ya que *“el gobierno no cambia a la velocidad.”* Por ejemplo, *“la Asamblea tiene que hacer su chamba, es absurdo que el reglamento de construcción lleve 6 años modificándose y no terminar, y bueno eso es competencia de la SEDUVI, de la Secretaría General de Obras de tener reglamentos, y a nosotros nos urgen esos cambios, para no tener incluso pretextos también.”*

Otro rasgo distintivo, como ya se ha señalado con anterioridad, es la condición de Benito Juárez de ser gobernada por la oposición. En una ciudad donde el Partido de la Revolución Democrática (PRD) controla la Jefatura de Gobierno del Distrito

---

<sup>143</sup>Jorge Romero Herrera Jefe Delegacional para el trienio 2012-2015, cabe resaltar que Benito Juárez es gobernado por el PAN desde el año 2000, siendo una de las dos delegaciones en manos de la oposición.

<sup>144</sup>Miguel Ángel Mancera Espinosa electo para el sexenio 2012-2018, llegó respaldado por el PRD, PT y MC. Así al término de su gestión la Ciudad de México cumplirá 21 años de ser administrada por la izquierda.

Federal (JGDF), una mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y 14 de las 16 delegaciones, siendo sólo Cuajimalpa gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Benito Juárez por el Partido Acción Nacional (PAN). Podría pensarse que esto afecta la relación GDF-Benito Juárez. Sin embargo, el funcionario entrevistado señaló que: *“debe ser así porque quien gana aquí, la comunidad, si hay una buena actuación seguiremos estando, mientras haya rotación de partidos, es sano, porque va a mejorar todo, nos obliga a ser mejores, el único que gana debe ser el ciudadano. Siguen habiendo unos casos de que si tu eres panista, yo perredista, pero son los pocos.”*

Aunado a lo anterior, hay que acotar que la relación más tensa es, en la mayoría de los casos con la secretaría de finanzas. Sin embargo lo que mantiene a ambas partes, es decir a la secretaría de finanzas como a la delegación Benito Juárez sentadas en la ronda de negociaciones sobre el presupuesto es su interdependencia (una característica del modelo de autoridad traslapante de RIG´S); Por un lado la delegación Benito Juárez depende de la secretaría de finanzas del GDF y de la ALDF para la aprobación del presupuesto de la delegación, a su vez el GDF dependen de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados para la aprobación del techo de endeudamiento de la ciudad, así como la aprobación de recursos extraordinarios. Dicha comisión la preside el PAN, muchos de sus miembros o fueron jefes delegaciones o legisladores locales en el D.F., obligando al GDF a negociar.

Asimismo estas negociaciones tienden más a la cooperación, hacia un óptimo de Pareto de ganar, ganar *“que gane el GDF, la delegación, que ganen los vecinos, cuando ellos vean beneficios los vecinos se van a oponer menos.”* De igual forma se reconoce la necesidad de una mayor participación tanto de las diversas dependencias de gobierno central, así como del resto de los gobiernos delegaciones y claro está de los vecinos puesto que *“a lo mejor necesitamos más participación, porque hemos tenido una cultura de lo que me corresponde, aquí yo resuelvo. Es un modelo agotado que no sirve.”*

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Incluso encontramos débiles señales sobre la necesidad y tránsito hacia un modelo de gobernanza, por lo menos en la mentalidad de los funcionarios públicos lo cual en sí ya es un gran avance, de esta forma el funcionario de desarrollo urbano señala que: *“no podemos estarnos aventando las responsabilidades, tenemos que asumirlas. Por ejemplo, el tema de la policía no es bronca de la delegación, pero tenemos que hacer algo nosotros, en algo podemos ayudar: cámaras de vigilancia, denuncias, en preparar a los vecinos, donde está habiendo más rodos, ayudar no estar cuestionando de me toca o no me toca.”*

Ahora bien, con respecto al papel que juegan las inmobiliarias y; como se ha visto en el análisis realizado sobre el tipo de ordenamiento territorial que impulsa Benito Juárez, si bien no son completamente responsables del caos urbano, son corresponsables, puesto que sacan ventaja de la desactualización del programa delegacional de desarrollo urbano, puesto que *“algo muy importante en la municipalización en las delegaciones es que la ALDF tome atribuciones y las haga y modernice sus normas que les corresponden.”* Al respecto conviene recordar que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez está vencido desde el 2006, dicho plan debe ser propuesto por la delegación y aprobado por la ALDF. *“Porque de ahí se aprovechan las desarrolladoras, porque una norma dice una cosa y tiene una contraria a esta y por ahí nos ganan el juicio. Entonces si no hay normas vigentes, modernas, siempre el desarrollador va a buscar un beneficio personal y nosotros estamos por encontrar un equilibrio en el desarrollo, provocar que los nuevos desarrollos traigan un beneficio real para la zona.”*

Muestra de los cambios que se están logrando gracias a la intensa cooperación resultado de las negociaciones que mantienen el GDF, específicamente la secretaría de finanzas de gobierno central y la delegación Benito Juárez, se refiere al convenio que se firmó para cuando *“el desarrollador paga el artículo 301 y 302 del código fiscal y se supone que esos pagos son para que se queden en la zona impactada, pero el común es que se paga y tesorería se lleva la lana del impuesto. Eso va a cambiar con la firma de este convenio para que cuando el desarrollador pague el impuesto se quede ahí.”*

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

De igual modo, dentro de esta dinámica fiscal que replica en cierto modo el modelo de RIG´S que se da entre la Federación y las entidades federativas y municipios; el GDF o gobierno central como coloquialmente le llaman los funcionarios delegacionales, tiende a monopolizar los recursos fiscales.

A su vez, ejemplo de las negociaciones permanentes que la delegación Benito Juárez con distintas dependencias del GDF y con la ALDF logró la suspensión de la norma 26, que ya anteriormente fue abordada en el análisis de ordenamiento territorial. Otro acuerdo logrado y máxima expresión en este momento de las relaciones intergubernamentales cooperativas existentes entre la Delegación Benito Juárez, el GDF y sus diversas dependencias es el desarrollo inmobiliario de Mitika: *“Es un desarrollo que tiene como 5 o 6 años preparándose, intervino gobierno central, la SEDUVI, SETRAVI; Secretaría General de Obras, interviene la delegación, son desarrollos que son necesarios, que van a traer inversión, más empleos, pero pudieran acordarse de mejor manera, o sea, está bien se requieren pero, mientras haya más desarrollo, hay más empleos, mejores empleos, menos movilidad porque este tipo de desarrollos traen renta de departamentos, no tendrán que desplazarse, porque tienen hospitales, clínicas, alberca, gimnasio, centros comerciales, este tipo de proyectos inhibe el uso del automóvil.”*

Finalmente, puede concluirse que en el caso de Benito Juárez el modelo de relaciones intergubernamentales existente es traslapante, interdependiente con el GDF, lo cual establece la ronda de negociaciones como una constante y en consecuencia hay un ambiente de cooperación entre funcionarios del GDF, de sus distintas dependencias y de los funcionarios delegacionales.

Sin embargo, el mayor disenso entre la delegación Benito Juárez y el GDF se da por la desactualización del marco normativo, el cual corresponde a la ALDF modificar para su actualización; *“porque actualmente el desarrollador construye, arreglan o medio arreglan su banqueta, vende y se van y la bronca se la dejan a los vecinos y a los que compran.”* Por ello la desactualización del marco normativo, el vencimiento y falta de aprobación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y la falta también del Programa General de

Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal por parte de la SEDUVI son los factores que pueden llevar al conflicto entre la delegación Benito Juárez y el GDF.

### **4.2. Naucalpan de Juárez.**

El municipio de Naucalpan fue junto con Tlalnepantla, ambos colindantes con el Distrito Federal en el norte, quedaron conurbados desde principios de la década de 1950. Asimismo a consecuencia del acelerado crecimiento demográfico en la Ciudad de México, así como la concentración de las zonas industriales, trabajo a buena parte de la migración interna del país.

De igual modo, Naucalpan se encuentra entre los municipios más industrializados del país, lo cual lo hace un motor de crecimiento y generación de riqueza para el Estado de México.

Es de interés para la presente investigación por ser de los primeros municipios urbanizados, hace más de 50 años, por lo cual ya hay una larga experiencia en materia de desarrollo urbano y planeación, así como políticas de desarrollo urbano. También, destaca por ser de los municipios más ricos que se localizan dentro de la RUVM. Asimismo es importante señalar que es uno de los municipios más endeudados a nivel nacional, cuya deuda asciende a los 1 mil 900 millones de pesos.

Por ello presente investigación establece como hipótesis de trabajo para el municipio de Naucalpan un modelo de RIG'S de autoridad coordinada, de cuya relación con respecto a Toluca es de independencia, manteniendo una pauta de autoridad de autonomía plena y cuyo ordenamiento territorial está encaminado a la

### 4.2.1. Análisis del ordenamiento territorial que se da en Naucalpan de Juárez.

Para la presente investigación se estableció, dadas las características de Naucalpan de ser uno de los primeros municipios conurbanizados, que tipo de ordenamiento territorial es de contención. Por ello y con base en la entrevista realizada a la funcionaria de desarrollo urbano de la dirección general de desarrollo urbano del ayuntamiento de Naucalpan.<sup>145</sup>

Así, la Funcionaria de Desarrollo Urbano (FDU, se utilizarán las siglas para referirnos a nuestra entrevistada) señaló, lo mismo que ésta investigación, la relevancia de Naucalpan dado que son *“pioneros en desarrollo metropolitano, planeación y ordenamiento por haber sido de los primeros municipios en ser incorporados a la RUVM como tú llamas a la ZMVM.”*

De igual forma, señala la importancia e interdependencia entre el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial puesto que *“van de la mano, no pueden estar disociados, aunque en la práctica luego se separan.”*

De igual forma, la FDU advierte la necesidad de ordenamiento territorial sin dejar de señalar que *“más bien durante mucho tiempo ha sido el desordenamiento territorial, hubo anarquía en el crecimiento de la ciudad de México y ello se replico en las otras zonas metropolitanas que se están volviendo complicadas de administrar, de gobernar y de vivir.”* Con dicho fragmento revela por un lado, reconocer dicho crecimiento anárquico y segundo; algo que esta investigación relató en el capítulo sobre los procesos urbanos, el modelo de crecimiento de la ciudad de México se replico por las otras zonas metropolitanas del país.

---

<sup>145</sup>Los fragmentos que aquí se presentan han sido tomados de la entrevista realizada a la funcionaria de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez; asimismo señalar la conflictividad para conseguir dicha entrevista la cual se solicitó en cinco momento distintos: lunes 10 de Febrero; Martes 18 de Febrero teniendo como respuesta a la brevedad recibir la fecha de la cita vía correo electrónico; el 18 de marzo; el miércoles 1° de abril y finalmente consiguiendo la cita el día el miércoles 9 de abril para el día viernes 11 de abril de 2014. Los fragmentos utilizados aparecen entrecomillados y en letras cursivas.

Asimismo señalar que fue la única entrevista donde un funcionario de desarrollo urbano no sólo se negó a ser video grabado, sino que fue la entrevista más corta, en un ambiente tenso, llegando a ser grosera en sus repuestas o formas de contestar. Sin embargo, una inferencia que hago es que ello se debe a las fuertes presiones que hay sobre el ayuntamiento dados los problemas del endeudamiento que impactado en la imagen y acciones del gobierno municipal.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Asimismo, la FDU señala otro argumento desarrollado en la presente investigación: El tipo de sistema político que tuvimos y del cual aún quedan resabios y es que *“el tipo de sistema político centralizado, todo está en la Ciudad de México, los trabajos, las viviendas, los centros educativos, los museos, las oficinas de gobierno federal, vaya hasta las marchas se concentran en ella.”*

Y con respecto a los ejes que orientan las acciones del ayuntamiento en materia de desarrollo urbano; la FDU señaló que la relevancia de acciones en infraestructura puesto que *“en estos momentos estamos abocados a dotar de más y mejor infraestructura en materia de movilidad como son puentes vehiculares; reencarpetamiento de calles; cambio de banquetas y/o mantenimiento de puentes peatonales.”*

También se le preguntó a la FDU sobre la existencia de retrocesos en las acciones que el ayuntamiento realiza en materia de desarrollo urbano a lo cual respondió: *“La verdad, y no es por elogiar al ayuntamiento pero, yo creo que no retrocesos tenemos, o al menos yo los desconozco.”*

Sin embargo, reconoce de manera implícita un retroceso, al señalar que están prepara al municipio *“para continuar con un desarrollo sustentable, aminorando las disparidades socioeconómicas expresadas en las diferencias en el equipamiento urbano y la infraestructura básica.”* Dichas diferencias en el equipamiento urbano y la infraestructura básica de las colonias refleja una serie de procesos de segregación socioespacial <sup>146</sup> generados (consciente y/o inconscientemente) por las acciones del ayuntamiento, puesto que algunos pueden ser propiciados por la propia dinámica demográfica como ocurrió con la zona de Chamapa, la cual se proyectaba como una zona planificada para clases medias y altas. Sin embargo factores externos al municipio como lo fueron los sismos de 1985 cambiaron dicha proyección, dada la invasión y ocupación irregular de la zona.

---

<sup>146</sup>Aunque no había una pregunta dentro del guión de la entrevista que especificara la existencia o no de procesos de segregación espacial, se consideró para fines de la presente investigación realizarla teniendo como respuesta de la FDU: Esa pregunta es políticamente incorrecta por lo cual no la voy a contestar.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Ahora bien, al preguntársele a nuestra FDU sobre el tipo de ordenamiento territorial que realiza Naucalpan ella señaló que estos momentos *“Estamos orientados al reciclamiento del suelo urbano, aprobando más niveles o usos de suelo mixto, así como de reciclamiento urbano, ahí tienes del caso del Nuevo Toreo de Cuatro Caminos.”*

Finalmente, el planteamiento inicial sobre la orientación del ordenamiento territorial de Naucalpan hacia la contención no se cumple; más bien dicho ordenamiento territorial está encauzado a la consolidación y creación de corredores a partir de las conexiones productivas: prueba de ello, tal y como lo señaló la FDU son los cambios en el uso del suelo para autorizar más niveles, las obras en materia de infraestructura para mejorar las comunicaciones sobre avenidas claves para la consolidación de dichos corredores. Tómese como ejemplo el Nuevo Toreo de Cuatro Caminos que ha llevado al ayuntamiento a proyectar una serie de puentes para comunicar mejor dicha zona de Periférico, o bien la necesidad (y que está en proceso) de modernizar el Centro de Transferencia Multimodal (cetram) del Metro Toreo de Cuatro Caminos.

### *4.2.2. Los procesos urbanos que inciden en Naucalpan de Juárez.*

El municipio de Naucalpan fue de los primeros municipios en ser incorporado a la Región Urbana del Valle de México (RUVM). Resultado de la prohibición de construcción de nuevos fraccionamientos y unidades habitacionales en el Distrito Federal desde 1948 como medida para evitar el acelerado crecimiento demográfico de la ciudad, a la par se motivó la creación de distintos polos de desarrollo cercanos a la Ciudad de México. Así es como se emprendió la construcción de Ciudad Satélite, que como su nombre lo indica orbitaba alrededor del D.F., buscando así descentralizar la concentración de población aunque trabajara y estudiara dentro de la Ciudad de México. Como consecuencia de dicha decisión Naucalpan vivió un acelerado crecimiento demográfico.

Para 1971 establece el centro comercial Plaza Satélite, lo cual impulsa la construcción de nuevas zonas residenciales. Sin duda alguna y como ha

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

demostrado la presente investigación, derivado del terremoto de 1985 Naucalpan también sufrió una explosión demográfica, principalmente en el área de Chamapa colindante con el municipio de Huixquilucan.

Dado el acelerado crecimiento de la mancha urbana, el ayuntamiento de Naucalpan decide en 1981 convertir la zona ejidal conocida como "Ejido de Oro" en el Parque Naucalli, y que hoy representa uno de los pocos espacios verdes y de oxigenación de la zona urbana hacia el norte.

En dicha zona se tenían planeados fraccionamientos como el de Izcalli Chamapa, pero a consecuencia del terremoto, se alteró el desarrollo urbano resaltando los asentamientos irregulares, tales como Minas Coyote; Los Cuartos, La Mancha; Olímpica Radio; entre otras. Haciendo así de Chamapa la zona más poblada dentro del municipio.

Finalmente, Naucalpan de Juárez puede dividirse en cuatro zonas distintas entre sí y producto de los procesos urbanos que ha vivido: La zona popular que comprende colonias tales como: El Molinito; El Country La Mancha, Colinas de San Mateo y La Cañada.<sup>147</sup> La zona residencial la constituyen fraccionamientos de clase media-alta, fueron construidos durante la década de 1960, los cuales son: Ciudad Satélite, Lomas Verdes, Echeagaray, Lomas de Tecamachalco, Lomas del Hipódromo o Jardines de San Mateo.

De igual modo se ubica la tercera zona conformada por las zonas ejidales, que representan la parte rural del municipio entre las que destacan: San Francisco Chimalpa, Santiago Tepatlaxco y Villa Alpina. Por último la cuarta zona la constituye la zona industrial donde destacan los parques industriales de Atenco y Alce Blanco. Asimismo y de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, Naucalpan cuenta con una población total de 872 mil 320 habitantes.

---

<sup>147</sup>Cabe señalar que producto de los flujos migratorios de centroamericanos que viajan por territorio nacional a través del tren denominado "la bestia" dejando a varios varados por accidentes o falta de recursos para continuar con su viaje. En el caso de Naucalpan, colonias como el Molinito están siendo pobladas por hondureños; guatemaltecos y nicaragüenses.

### *4.2.3. Análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG'S) que mantiene el municipio de Naucalpan de Juárez.*

En la presente investigación se estableció que para el caso del municipio de Naucalpan, su tipo de relaciones intergubernamentales se insertaba dentro del modelo de autoridad coordinada, donde la relación entre los distintos ordenes de gobierno es independientes, con lo cual, en el caso del municipio posee una autonomía plena que los encamina a la cooperación.

Así, al preguntar a la FDU sobre la caracterización de las relaciones intergubernamentales políticas del municipio, las enmarcó de carácter *“cooperativas, dado que el municipio goza y ejerce su autonomía de manera plena.”*

Sin embargo, pese al señalamiento del goce y ejercicio de la autonomía por parte del municipio, al preguntar sobre la autorización de los nuevos desarrollos urbanos, se menciona que *“eso lo decide la comisión municipal de desarrollo urbano en coparticipación con la comisión estatal de desarrollo urbano del estado y la secretaría de desarrollo urbano del Estado de México.”*

De igual forma se encuentran una serie de diferencias entre las relaciones intergubernamentales que establece el municipio con los distintos ordenes de gobierno, por ejemplo, en el caso de gobierno federal, la FDU señala que *“son muy buenas, el Lic. Enrique Peña, es nuestro ex gobernador y ello favorece tener mayores vínculos pues mucha gente del gobierno del Estado de México está en el gobierno federal.”*

Al preguntarse cómo eran dichas relaciones con el gobierno estatal, menciona: *“Con el Estado de México, muy buenas”,* sin embargo dejó entrever que ello no es así puesto que *“la parte compleja esta en el manejo del dinero, como sabes por el momento estamos pasando por un problema con la deuda pública del ayuntamiento,”* dicha deuda asciende a los 1 mil 950 millones de pesos la cual fue

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

en su mayoría fue adquirida durante la pasada administración (2009-2012)<sup>148</sup> lo cual limita el margen de acción del ayuntamiento y en consecuencia su autonomía, ya que la FDU señala que el ayuntamiento de Naucalpan ha *“tenido que sostener intensas negociaciones para obtener el apoyo del congreso del Estado, con intervención del señor gobernador, para poder reestructurar la deuda.”*

Tal es el grado de conflictividad que genera el tema de la deuda pública que se han sostenido intensas negociaciones “para que los partidos de oposición avalen el proyecto de solicitud de recursos extraordinarios del ayuntamiento, así como la colocación de deuda pública.” Inclusive ha tenido que intervenir el gobernador para lograrlo dado que “para ambas acciones el Congreso del estado se ha negado, lo cual nos cierra el margen de maniobra.”

Del mismo, se refuerza el acotamiento que vive en su autonomía el ayuntamiento de Naucalpan, ya que tal y como lo señala la FDU, se han tenido que “acalorados debates para obtener recursos extraordinarios y poder concluir obras que están paradas por falta de presupuesto.”

Y con respecto al trato que se tiene entre el ayuntamiento y la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET), la FDU señaló que el ambiente de la relación es “de respeto, hay vínculos de colaboración;” a lo cual agregó: “Genial, muy buena, nos apoyan mucho en este camino al ordenamiento territorial.”

Y al preguntársele sobre el impacto que tiene que Naucalpan tenga ya una experiencia de más de 50 años con respecto a los temas del desarrollo metropolitano, mientras la secretaría no tiene más de 20 años, la FDU señala que hay “bastante margen y retroalimentación, porque sedemet como secretaría gestora nos facilita los vínculos y los canales de comunicación.”

---

<sup>148</sup>Destaca Naucalpan con una deuda de mil 466 millones de pesos, que lo vuelven a ubicar como el municipio con mayor deuda del Estado de México, seguido por Ecatepec con mil 292 millones de pesos, Atizapán con 978 millones de pesos y Huixquilucan con 880 millones de pesos en:

<http://www.eluniversaledomex.mx/home/naucalpan-con-deuda-de-mas-de-mil-466-mdp-.html>

La alcaldesa Azucena Olivares Villagómez fue señalada por fraude y despojo por empleados de la sede municipal, así como por funcionarios panistas y priistas en:

<http://www.excelsior.com.mx/2012/11/26/comunidad/871715>

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Del mismo modo, señala que la relación “con la Junta Ejecutiva de Coordinación Metropolitana de la ZMVM, fructífera, es un espacio de diálogo y cooperación que beneficia a la RUVM.” Igualmente al retomar el peso de los intereses y/o criterios políticos para la autorización de nuevos desarrollos, la FDU recalcó: “todo es conforme a la norma, y pues por político solo que te refieras al programa estatal de desarrollo urbano y a planes regionales.”

Otro rasgo interesante de Naucalpan, es la relación que tiene el ayuntamiento con las inmobiliarias, ya que la FDU acotó: “en nuestro caso están bastante en orden, cooperativas con el ayuntamiento a la espera de la aprobación de nuevos desarrollos.” Sin embargo entra en contradicción su argumento por varias razones: La primera, ella señaló que la autorización de nuevos desarrollos lo decide la comisión estatal de desarrollo urbano del estado y la secretaría de desarrollo urbano del Estado de México y solamente se “invita a la comisión municipal de desarrollo urbano para que este enterada;” la segunda razón ella menciona que la relación con las inmobiliarias están bastante en orden y cooperativas con el ayuntamiento, sin embargo, la FDU mencionó *“en mi puesto no trato con ellas.”*

Por ello sin dar mayores argumentos, es cuestionable que las relaciones entre las inmobiliarias y el ayuntamiento sean cooperativas, incluso entra en duda los resultados que de dicha relación se dan, ya que la FDU recalca, producto de esa buena cooperación (inmobiliarias-ayuntamiento) hay *“mejores desarrollos, mejores viviendas, mejores condiciones de vida para los naucalpenses.”*

Pese a ello, pareciera el gobierno municipal de Naucalpan, es consciente de su pertenencia a la Región Urbana del Valle de México (RUVM), y las implicaciones que ello conlleva, ante ello la FDU señaló: *“Desde luego y por ello estamos impulsando las grandes obras metropolitanas que harán que la RUVM como tú la llamas, sea más competitiva. Y no sólo eso, ya estamos contemplando para administrar la Megalópolis del Centro del país, te imaginas una urbe de cerca de 40 millones.”*

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Finalmente, derivado del análisis realizado a partir de la teoría y con base en la información que proporcionó la entrevista realizada a la Funcionaria de Desarrollo Urbano; las relaciones intergubernamentales políticas del municipio de Naucalpan de Juárez son, por lo menos para el trienio 2012-2015, conflictivas, siendo el endeudamiento el factor de conflicto, así lo refuerza el siguiente fragmento de la entrevista: *“La deuda nos ha atado un poco, nos ha llevado a recibir fuertes presiones de parte de los acreedores, todo el primer año de gobierno ha sido un intenso cabildeo ante amenazas de embargo, demandas por incumplimiento.”*

Con lo cual se aleja bastante del modelo de autoridad coordinada, cuya pauta de autoridad es de independencia, cuyos órdenes de gobierno son autónomos pero tendientes a la cooperación.

Así, Naucalpan se encuentra más en el modelo de autoridad inclusiva, de carácter jerárquico, donde el municipio se muestra dependiente, con una autonomía acotada producto de su deuda pública y en consecuencia, tendiente al conflicto ante la falta de recursos financieros, las negociaciones tensas con el congreso estatal para obtener recursos extraordinarios y la colocación de deuda pública

### **4.3. Zumpango de Ocampo.<sup>149</sup>**

El municipio de Zumpango dada su condición de municipio rural; su cercanía a la ZMVM; los vínculos productivos y su designación como una de las ciudades del Bicentenario <sup>150</sup> ha sido inmerso en una serie de cambios demográficos, productivos y del paisaje sin precedentes. De igual modo lo demuestran los datos del censo de población de 2010, puesto que pasó de 99 mil 774 en el año 2000 pasó a 127 mil 988 habitantes<sup>151</sup>

Es de llamar la atención por representar a los municipios periurbanizados del Valle de México durante la última década. Para la presente investigación Zumpango posee un ordenamiento territorial de descentralización, impulsado por la serie de políticas urbanas tendientes a la expansión territorial de la mancha urbana.

Asimismo, se ubicó a Zumpango dentro del modelo de relaciones intergubernamentales de autoridad inclusiva, es decir de carácter jerárquico, sin embargo hay diferencias entre el modelo y lo que sucede en el municipio. Sin embargo dicha pauta de autoridad jerárquica lo hace tendiente al conflicto, aunque como también se verá en el análisis de las relaciones intergubernamentales del Zumpango hay momentos de negociación forzada o incentivada por la cooperación del municipio y los municipios colindantes.

---

<sup>149</sup>Zumpango ingresó a la ZMVM a partir de la delimitación de las zonas metropolitanas del año 2000 que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI); el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que delimitó la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) conformada por las 16 delegaciones del D.F., 59 municipios del Estado de México (incluido Zumpango) y Tizayuca municipio de Hidalgo.

<sup>150</sup> Las Ciudades del Bicentenario se planean con una visión de Ciudad Modelo, autosuficientes, debidamente estructuradas, sustentables y altamente competitivas; por ello, en su diseño se privilegian entre otros aspectos, amplias superficies para espacios públicos, áreas verdes y recreativas, zonas urbanas actuales vinculadas con las de nuevo ordenamiento, mezcla de usos y diversidad en los tipos de vivienda, integración plena mediante comunicación vial y de transporte, uso óptimo del espacio urbano, dando especial importancia a los aprovechamientos para la creación de cadenas productivas.

<sup>151</sup>Datos tomados del Censo de Población y Vivienda del 2010, INEGI

### 4.3.1. Análisis del ordenamiento territorial que se da en Zumpango de Ocampo.

Al analizar los datos arrojados por la entrevista al Director de Desarrollo Urbano y Ecología (DDUyE) del municipio<sup>152</sup>, que son prueba de su reciente incorporación a la Región Urbana del Valle de México (RUVM), es celebrado como un avance *“primero que nada contar con una dirección de desarrollo urbano, obras y ecología.”* Sin embargo, y como reforzamiento de lo anterior, la principal prioridad del ayuntamiento del municipio se encuentra en *“reorientar el desarrollo urbano. La última década ha traído un boom inmobiliario sin precedentes.”*

De igual modo, se confirma la hipótesis de que el ordenamiento territorial de Zumpango es de descentralización, *“cuya política urbana es de expansión territorial,”* en buena medida esto se debe, de acuerdo al Director de Desarrollo Urbano y Ecología (DDUyE) *“a que nos encontramos en la órbita de la RUVM, lo cual está generando fuertes presiones sobre el suelo de vocación agrícola, acompañado de una especulación inmobiliaria.”*

También se encontró que el ordenamiento territorial de descentralización de Zumpango es reforzado por una política de reciclamiento del suelo urbano, en realidad no es más que la regularización de tierras destinadas anteriormente al cultivo para contarlas ahora dentro de la zona urbana, puesto que *“la expansión urbana y las conexiones productivas que mantiene Pachuca con la ZMVM, le dan una importancia estratégica a Zumpango como centro de intercambio comercial.”* Cabe señalar que fue uno de los criterios que utilizó la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México para designar a Zumpango como Ciudad Bicentenario.

Asimismo, las conexiones productivas entre la RUVM y Pachuca están cambiando la dinámica laboral de la población la cual es ganadera y agrícola los fines de semana, en tanto que de lunes a viernes se desempeñan como albañiles; recepcionistas; personas de vigilancia o como personal de limpieza en centros

---

<sup>152</sup>Los fragmentos aquí utilizados han sido extraídos de la entrevista realizada al Director de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Zumpango el lunes 10 de febrero de 2014, los cuales aparecen entrecomillados y en letras cursivas.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

comerciales o bien como obreros de la industria, y todo ello dentro de los municipios la RUVM.

A su vez, *“los propios procesos de periurbanización que están sufriendo los municipios rurales cercanos a las zonas metropolitanas,”* como es el caso de Zumpango, *“representan tierra barata que deja una plusvalía inmensa a las desarrolladoras de vivienda.”* De igual modo, el DDUyE entrevistado reconoce la inexistencia de una visión metropolitana; *“dado que no hay una visión metropolitana, cada gobierno local estamos abocados a resolver nuestros problemas más inmediatos.”*

Asimismo, el DDUyE reconoce las consecuencias que trajo la nominación de Zumpango como una de las Ciudades del Bicentenario ya que *“la nominación ha acarreado serios problemas dada la falta de infraestructura y recursos.”* Dado que su vocación era de un municipio agrícola, no cuenta con la infraestructura para albergar una ciudad de al menos 500 mil habitantes cómo se está proyectando.

### *4.3.2. Los procesos urbanos que inciden en Zumpango de Ocampo.*

Zumpango guarda fuertes conexiones productivas y comerciales con la Ciudad de México desde la época prehispánica, puesto que el propio Lago de Zumpango forma parte de la Cuenca del Valle de México, cuenca hidrológica cerrada e interconectada por canales. Sin embargo con el establecimiento de la colonia y la desecación de los lagos y canales, se debilitaron los vínculos comerciales y productivos de Zumpango con la Ciudad de México.

Sin embargo, dichos vínculos se han restablecido al finalizar el siglo XX e iniciar el siglo XXI. Como se ha señalado en la presente investigación, Zumpango fue considerado hasta el año 2000 como un municipio eminentemente rural. Su incorporación a la Región Urbana del Valle de México (RUVM), se dio por varios factores entre los que destacan: los vínculos productivos puesto que su población comenzó a emplearse en el sector servicios e industria de la construcción en municipios de la RUVM; de igual forma la cercanía con la mancha urbana la incorporó en el perímetro de los municipios de la nueva periferia, denominada

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

zona de periurbanización por ser espacios eminentemente rurales expuestos a las presiones inmobiliarias que la expansión de la ciudad dispersa trae consigo.

Por último y no menos importante, su ubicación geoestratégica como centro comercial de abastecimiento para la RUVM, y también para los vínculos entre la RUVM y las zonas metropolitanas de Querétaro y Pachuca. Prueba de dicha importancia comercial es la expansión y diversificación de centros comerciales; Zumpango posee un mercado público “Los Insurgentes” y es hasta el año 2000 que se establece la primera tienda de auto servicio, durante esta década (2000-2010) se han construido nuevas plazas entre las que destacan:

- Plaza Town Center Zumpango donde se localizan tiendas como Sams Club; Walt-Mart; Cinepolis; McDonald’s; VIPS y Coopel
- Plaza La Escondida cuenta con un Bodega Aurrera; Volkswagen; Elektra; Chopo y Banco El Bajío.
- Plaza Comercial Mexicana y un Waldos
- Plaza Gante 10 sede de Metrópolis Cinemas; Banorte y Centro Zumpango

Zumpango, de acuerdo al Bando Municipal de 2012; para su organización territorial y administrativa se integra por:

**Una Cabecera Municipal:** Zumpango de Ocampo, misma que cuenta con Rango de Ciudad desde 1877;

**Seis Pueblos:** Santa María Cuevas, San Bartolo Cuautlalpan, San Juan Zitlaltepec, San Miguel Bocanegra, San Pedro de la Laguna, y San Sebastián;

**Una Ranchería:** Buenavista;

**Ocho Colonias Ejidales:** Adolfo López Mateos, El Nido, Lázaro Cárdenas, Loma Larga, San José La Loma, Santa Lucía, Santa María de Guadalupe; y Wenceslao Labra (San Isidro);

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

**Diecisiete Colonias:** Ampliación San Bartolo, Hombres Ilustres, Independencia, La Encarnación, La Lagunilla, Loma Linda, Los Alcanfores, Los Compadres, Los Hornos, Magisterial, Olmos, Primero de Mayo, Pueblo Nuevo de Morelos (Cuatro Caballerías), Pueblo Nuevo de San Pedro, Santa María el Llano, San Juan de Guadalupe; y San Marcos el Llano;

**Diecisiete Barrios:** Santiago Primera Sección, Santiago Segunda Sección, Santa María, San Juan, San Lorenzo, San Marcos, San Miguel, El Rincón (Cuevas), España (Cuevas), Loma Larga (Cuevas), Zapotlán (Cuevas), Cuautlalpan (San Bartolo), Miltenco (San Bartolo), Santa María (Zitlaltepec), San Lorenzo (Zitlaltepec), San Miguel (Zitlaltepec), y San Pedro (Zitlaltepec);

**Cuatro Fraccionamientos:** Unidad Familiar FOVISSSTE, Unidad Familiar C.T.C. de Jaltenco, Unidad Habitacional C.T.C. de Zumpango, y Unidad Familiar Villas 2000 (La Trinidad, el Nido, Nueva Villas, Rinconada, Sauces, Plazas, Encinos, Nuevos Paseos de San Juan, La Noria...);

**Una Zona Militar:** Santa Lucía (37/a. Zona Militar); y

**Once Ejidos:** Naucalpan, Santiago Tequixquiac (Ampliación), Santa María Cuevas, San Bartolo Cuautlalpan, San Juan Zitlaltepec, San Lucas Xolox, San Miguel Bocanegra, San Miguel y San Lorenzo, San Sebastián, Wenceslao Labra, y Zumpango (Restitución).

### *4.3.3. Análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG'S) que mantiene el municipio de Zumpango de Ocampo.*

Para el caso Zumpango, y de acuerdo con el modelo teórico, dicho municipio mantiene un modelos de relaciones intergubernamentales más cercano al de autoridad inclusiva, de carácter jerárquico, lo cual genera varios disensos que llevan al conflicto entre el gobierno del Estado de México y el ayuntamiento.

Por ello, al preguntar sobre el peso que tienen las relaciones intergubernamentales para la realización del ordenamiento territorial, el DDEyU

entrevistado considera que es *“la más escabrosa y hasta central de la toma de decisiones para la realización del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano.”*

De igual modo, al identificar las RIG´S que mantiene el gobierno de Zumpango las define como *“bastante cooperativas, hay voluntad y decisión de hacer las cosas en materia de desarrollo urbano y cumplir con el proyecto de ser sede de una Ciudad del Bicentenario.”* Sin embargo, dicha afirmación es cuestionable al momento de ir particularizando cada una de las relaciones que tiene el ayuntamiento con el gobierno federal, el gobierno estatal a través de la secretaría de desarrollo urbano, la secretaría de desarrollo metropolitano (SEDEMET), así como con los municipios colindantes.

Por ejemplo con gobierno federal *“son bastante fructíferas,”* en cambio con el gobierno estatal *“en ocasiones se tornan tensas, Toluca y SEDEMET deciden hacer una ciudad del bicentenario, lo deciden pero quien tiene que lidiar con lo que implica dicha decisión es el ayuntamiento de Zumpango.”* Asimismo dicho fragmento de la entrevista refuerza el argumento de que las RIG´S de Zumpango son de autoridad inclusiva con respecto al gobierno estatal, dado que el establecimiento de ser sede de una ciudad del Bicentenario no fue consultado, ni mucho menos negociado con el ayuntamiento de tal suerte que Toluca incluso incurre en violar la autonomía de los municipios al establecer los criterios para los nuevos desarrollos, la aprobación de los mismos y la delimitación de las reservas territoriales.

Lo cual lleva una serie de disensos entre los ayuntamientos, en este caso entre el ayuntamiento de Zumpango y el gobierno del Estado de México, puesto que el desarrollo urbano está generando problemas que no logran resolver los gobiernos locales.

Otro dato importante que refuerza el modelo de RIG´S de autoridad inclusiva es la relación que tiene Zumpango con los municipios colindantes, puesto que *“tanto con Huehuetoca como Teoloyucan hay un mayor acercamiento para actuar en bloque para gestionar nuestras necesidades ante Toluca y SEDEMET. Con*

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

*Tizayuca estamos en pláticas para el saneamiento del río Pachuca; la homologación de la señalización vial y un operativo conjunto en materia de seguridad para los usuarios de los transportes metropolitanos.*” Ello clarifica la dinámica jerárquica de Toluca para con los municipios con menor experiencia, en este caso, en temas metropolitanos y de desarrollo urbano.

Asimismo, dicha cooperación entre los municipios para actuar en bloque dista del modelo de autoridad inclusiva, es reflejo de los conflictos que dicha pauta de autoridad jerárquica está generando. Como consecuencia de ello, los tres municipios antes mencionados (Huehuetoca, Teoloyucan y Zumpango) han tenido que hacer sinergia para tener una mayor capacidad de presión, obligando con ello a Toluca, es decir, al gobierno del Estado de México a negociar y cooperar más con los gobiernos municipales. De igual forma, los esfuerzos del gobierno municipal de Zumpango están encaminados a *“mitigar el impacto de las malas decisiones en materia de desarrollo urbano, plagadas de complicidad, negociaciones no muy claras.”* Dado que las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda hacen valer *“sus contactos importantes con Toluca”* y ello se traduce en la autorización de nuevos permisos de construcción; incluso *“los vínculos que tienen con funcionarios y/o sus aspiraciones políticas”* se traducen en negociaciones no muy claras que se dan en el seno de las Comisiones Municipales de Desarrollo Urbano.

En consecuencia, el Gobierno del Estado de México contraviene el espíritu del 115° constitucional, dado que tiene alta injerencia en el desarrollo urbano; la planeación urbana; la designación de zonas de desarrollo urbano y la delimitación de las reservas territoriales en los municipios, si no en todos, al menos si en muchos de ellos y es tal su preponderancia, tal y como lo señala el DDUyE en una frase coloquial *“nunca debes pelearte con la cocinera y con la que lleva las cuentas, porque usualmente son la misma persona, es decir, no puedes pelearte con Toluca.”* Si bien existe una intensa comunicación y participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano estatal y SEDEMET es más de carácter técnico pero enfocado a aterrizar las decisiones de Toluca.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

Al final, se suman la inexperiencia del municipio en asuntos metropolitanos; la falta de recursos financieros; la falta de personal municipal profesionalizado, así como las presiones sociales dados los problemas de inseguridad; vehiculares y limítrofes, dada la dinámica conflictiva de las RIG'S que el funcionario de desarrollo urbano lo resume: *“en la práctica haces lo que puedes con lo que tienes y lo que no queda pendiente.”*

En conclusión, Zumpango se acerca más al modelo de autoridad inclusiva, de carácter jerárquico, tendiente al disenso y al conflicto. Si bien, a diferencia del modelo de autoridad inclusiva donde implica un desconocimiento del gobierno municipal al estar contenido en la esfera estatal, en el caso de Zumpango, dentro del gobierno del Estado de México goza de autonomía política y administrativa con respecto a Toluca.

Sin embargo, en materia de desarrollo urbano la ley faculta a los municipios para organizarlo, Toluca determina y controla a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano; SEDEMET y la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano, las decisiones del municipio, por lo cual en la práctica la autonomía queda de lado, acercándose al modelo de relaciones intergubernamentales de autoridad inclusiva.

De igual forma, es importante señalar una diferencia entre la dinámica de las relaciones intergubernamentales que se dan en Zumpango y el modelo teórico de RIG'S de autoridad inclusiva el cual no contempla redes de cooperación entre municipios para hacer frente a las presiones del gobierno central, ni mucho menos la unión de municipios para tener un margen de maniobra para sentarse a negociar con el gobierno estatal; lo cual si sucede entre la tríada de Huehuetoca-Teoloyucan-Zumpango con respecto al gobierno del Estado de México.

Finalmente, en análisis de tres gobiernos locales tan heterogéneos entre sí como lo son la delegación Benito Juárez, el municipio de Naucalpan y Zumpango, tienen en común pertenecer al mismo espacio metropolitano. Por ello se ven impactados por los procesos históricos que dieron, y siguen dando, forma a la Región Urbana del Valle de México (RUVM).

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

De tal suerte que sin lugar a dudas el tipo de relaciones intergubernamentales que mantienen los tres gobiernos locales inciden en la forma en que se da su ordenamiento territorial, es decir, no determinan que sea un ordenamiento territorial de contención; de descentralización; consolidación o de sustentabilidad. Pero en lo que sí determinan esas relaciones intergubernamentales es el grado de conflictividad al administrar dichos procesos urbanos vía el ordenamiento territorial.

Del tal suerte que, dichas asimetrías de las relaciones intergubernamentales inciden en la competitividad metropolitana al garantizar o no la movilidad de personas, de mercancías, de contar con la infraestructura de servicios de calidad como lo son agua, electricidad, drenaje, vialidades en condiciones óptimas y sistemas de transporte eficientes que terminan por incidir en la calidad de vida de las personas que habitan la RUVM.

## Capítulo IV. Hacia la construcción de un Sistema de Ordenamiento Territorial de la RUVM desde una visión prospectiva del territorio.

Hasta este momento la presente investigación ha demostrado el peso de los procesos históricos de conformación de la Región Urbana del Valle de México (RUVM), y cómo desde las teorías del desarrollo regional se construyó el ordenamiento territorial como un enfoque para organizar y administrar de mejor forma los territorios.

De igual forma se vio el peso que tienen las relaciones intergubernamentales políticas de los gobiernos locales y su incidencia en el ordenamiento territorial que realizan. Sin embargo, también es de resaltar por parte de los funcionarios entrevistados la carencia de una visión metropolitana, es decir cómo las acciones realizadas por los gobiernos locales tienen o no un impacto en el conjunto metropolitano.

Asimismo, la carencia de una visión de largo plazo, de una visión prospectiva, porque como lo señalaron en las entrevistas los ritmos y tiempos de los procesos urbanos no siguen la lógica de los tiempos electorales, ni mucho menos administrativos. Por ello cobra relevancia hablar y pensar desde la prospectiva.

En este capítulo, se presenta un breve esbozo, una invitación a la prospectiva como enfoque a tomar en cuenta para construir un sistema de ordenamiento territorial para la Región Urbana del Valle de México (RUVM), así como algunos ejes rectores que debieran conducir la serie de políticas en materia de desarrollo urbano que llevan a cabo los gobiernos que administran en conjunto la RUVM.

## 1. La importancia de estudiar y construir el futuro.

“La capacidad humana de crear imágenes mentales de algo que sea “totalmente otro”- que no haya jamás experimentado o registrado- es la dinámica clave de la historia.”

**Fred Polak**

La construcción del futuro es un proceso histórico y participativo, incluyente. Sí no tuviera el carácter participativo, no sería más que una manipulación de los futuros posibles realizada por unos cuantos para conseguir sus fines a costa de la mayoría. Por ello, se requiere pensar el futuro como una necesidad de la vida cotidiana, es decir sobre las decisiones y actos que realizamos a diario, sobre sus posibles consecuencias, sobre aquello que se impulsa o desea frenar. “Es una forma continua de estar alertas sobre el futuro, de pensar en nosotros, en los otros, inclusive en aquellos que nacerán después”<sup>153</sup>.

La necesidad de pensar el futuro nace de la inconformidad con un futuro escogido, un futuro colonizado por la familia, la escuela, la ciudad, el país, el Estado, la Iglesia, los medios de comunicación o el planeta mismo. Así, construir el futuro conlleva a replantear varias creencias populares acerca del futuro, las cuales de tanto ser repetidas, acaban por ser asumidas como verdades: La primera creencia es que podemos descubrir el futuro en toda su extensión, la segunda, al contrario, asume que el futuro es algo imprevisible, aleatorio, indescifrable, por tanto, que simplemente se instala, independientemente de nuestra voluntad, por lo cual sólo nos resta esperar a ver lo que él nos reserva. La primera idea surge de la imaginación popular, que concibe técnicas capaces de revelar y adivinar el futuro, la segunda, de una actitud pasiva o de resignación, simplemente de guardar el destino. El destino manifiesto, el Dios mediante o el Dios proveerá.

Por ello, lo importante es cómo hacer el tránsito de aceptar el destino manifiesto a la construcción del futuro. Pensar el futuro desde el territorio con nuevos pactos sociales, de los cuales muchos países latinoamericanos (incluido México)

---

<sup>153</sup>Javier Medina, **Visión compartida de futuro**, Colombia, Universidad del Valle, 2006, p. 95.

necesitan, resultado de la negociación de las agendas sobre el futuro que los distintos actores poseen.

Para ello requerimos de incentivar a la imaginación, para imaginar y visualizar el futuro, ya sea en imágenes colectivas o individuales sobre el futuro, este se construye primero en la imaginación de aquello que se desea, surgiendo así un sentimiento, una necesidad por construir ese futuro que se ha visualizado en la mente.

De tal suerte que las imágenes colectivas son visiones de estados ideales que pueden convertirse en realidad en el futuro inmediato. Son drásticamente diferentes del presente, la realidad cotidiana, el imperfecto aquí y ahora. Trascienden los límites del presente y crean una visión de un orden ideal humano. Fred Polak plantea que la historia de una cultura se refleja en la historia de sus imágenes colectivas del futuro. Dice que el futuro de una sociedad puede ser medida por el poder de su pensamiento acerca de su futuro, por tanto su auge o caída es presagiable por sus imágenes colectivas, las cuales actúan como “estrellas que guían la civilización humana”<sup>154</sup>.

Por tal motivo y si se recuerda que tenemos un pasado en común, que puede ser criticado por ser un constructo maquinado desde el Estado, pasado mítico que dio una cohesión social al país, para perpetuar a un partido en el poder, pero que sin duda dio identidad y cohesión a la sociedad mexicana del siglo XX, se construyo un pasado común. Ahora, afrontamos un presente que nos es común, que amenaza nuestro futuro colectivo, pero también individual, ya que nunca como hoy, tanto a nivel nacional como internacional, el futuro de cada individuo yace atado al futuro del resto. Por tal motivo, implica que se tenga que construir una visión compartida de futuro.

Construir una visión compartida de futuro será complejo, realizarla toda una obra faraónica, pero que perdurará en el tiempo. Y que sin duda es algo que estamos obligados a realizar al vivir en sociedad, somos y debemos asumírnos como

---

<sup>154</sup>Ibíd. pp. 156-157.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

corresponsables en la resolución de los problemas presentes, pero también corresponsables en la construcción de ese futuro.

Así, una visión compartida de futuro debe empezar desde el presente a llevar a cabo las acciones necesarias para irlo construyendo. Es bajo este contexto que el Estado tiene dimensiones y prioridades por atender, entre estas, destaca construir una visión clara sobre el desarrollo económico de México. Dejar atrás el pasado hecho a la medida porque, no se puede negar que el país nunca ha crecido tanto como en los tiempos en que eran claros los objetivos y los esfuerzos estaban encaminados a establecer una verdadera estrategia de desarrollo. Dicha estrategia se centró, a grandes rasgos, en dos ejes: la expansión de la infraestructura física y del capital humano, generando bienestar.

Y dentro de esa lógica fue que creció y expandió la Ciudad de México, hasta convertirse en una de las regiones urbanas más grandes y pobladas del planeta. Por ello se requiere impulsar un ordenamiento territorial para el resto de las zonas metropolitanas del país que hasta el momento sigue el mismo proceso de crecimiento de la Región Urbana del Valle de México (RUVM).

Hoy necesidad pensar y actuar en función del largo plazo, en estos momentos el país ha iniciado un debate sobre el desarrollo de sus ciudades, sobre la urgente necesidad de un cambio de paradigma en la forma de hacer ciudad. Y todo parece indicar que ahora el crecimiento de las ciudades será hacia arriba con el impulso de la verticalización como política de desarrollo urbano.

Sin embargo, los gobiernos de los estados del centro del país donde se asienta la RUVM, D.F.; Estado de México e Hidalgo, y junto con los estados que mantienen fuertes vínculos productivos y funcionales con la RUVM, tal es el caso de Puebla; Morelos; Querétaro y Tlaxcala están inclinándose a administrar lo que ellos denominan la Megalópolis de la Región Centro del País.

Sin embargo, como se vio en los capítulos 1 y 2 de la presente investigación, el concepto mismo de megalópolis lleva consigo una carga semántica negativa, y a su vez diseñar toda una serie de políticas de desarrollo urbano desde una visión

megalopolitana inclina inevitablemente a la ciudad a seguir creciendo sin límites, de manera desordenada porque, aunque se planifique la construcción de nuevos desarrollos, hablar de Megalópolis de la Región Centro del País, abre un marco de acción que no queda ya sólo en el denominado Valle de México o en el Valle de Toluca, sino que impulsa la dispersión urbana al incorporar el territorio de 7 entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala), con lo cual se puede proyectar la construcción de nuevas ciudades en los espacios existentes entre las zonas metropolitanas y la RUVM que existen en el territorio de estas entidades, sirva de ejemplo el Plan de Ciudades del Bicentenario que impulsa la secretaría de desarrollo urbano del Estado de México.

### 1.1 Prospectiva Territorial.

El futuro de un territorio no se encuentra determinado y, en un contexto de cambios rápidos, anticiparse es proyectar el futuro en el presente. La ordenación del territorio implica una visión a largo plazo y la necesidad, por tanto, de prever los acontecimientos. En un periodo histórico caracterizado por transformaciones importantes y la emergencia de nuevas realidades, la ordenación del territorio incumbe a diversos niveles de competencias y debe contribuir a resolver problemas. En este contexto, gana fuerza la presencia o ausencia de visión estratégica de los agentes que intervienen en el territorio.

La prospectiva ofrece la posibilidad de:

- ☞ “Comprender la incertidumbre que rodea la idea de futuro y la necesidad de analizar los comportamientos, tendencias y fuerzas que orientan hacia uno u otro futuro;
- ☞ Prever las posibles rupturas que puedan quebrar, reorientar o potenciar ciertas evoluciones;

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

- ☞ Acostumbrar a la complejidad: aceptar que los futuros son el resultado de una inmensa cantidad de factores diferentes (incluso el azar y lo imprevisto) y no el efecto de causas únicas;
- ☞ Ampliar los horizontes posibles y los presentes realizables: comprender que no hay futuros únicos, ni tendencias unívocas y/o determinantes;
- ☞ Aceptar que la importancia de la voluntad humana y los consensos alcanzados son factores fundamentales para construir futuros”<sup>155</sup>.

Así, la prospectiva territorial deviene de la aplicación de la prospectiva estratégica a los territorios. La base de cualquier reflexión prospectiva territorial comprende la realización del diagnóstico retrospectivo y estratégico de largo plazo (fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas, cuestiones clave para el futuro), en análisis de tendencias fuertes de un territorio, la detección de las debilidades, y la identificación de los posibles cambios bruscos, temidos o deseados, del futuro y sus consecuencias. “El conjunto de esos elementos prospectivos se articula a través de la elaboración colectiva de escenarios de evolución del territorio para una fecha determinada”<sup>156</sup>.

El establecimiento de un hito de tiempo se puede establecer por una fecha representativa que enmarca una serie de procesos históricos. Por ejemplo para el caso de la RUVM puede establecer un plan al 2025. Dicha fecha envuelve un alto contenido histórico, puesto que la RUVM cumplirá 700 años desde su fundación en 1325 como centro de poder político, económico y cultural del país. Incluso, ello se reflejado en la permanencia de las construcciones de las distintas épocas por las que ha transitado el país.

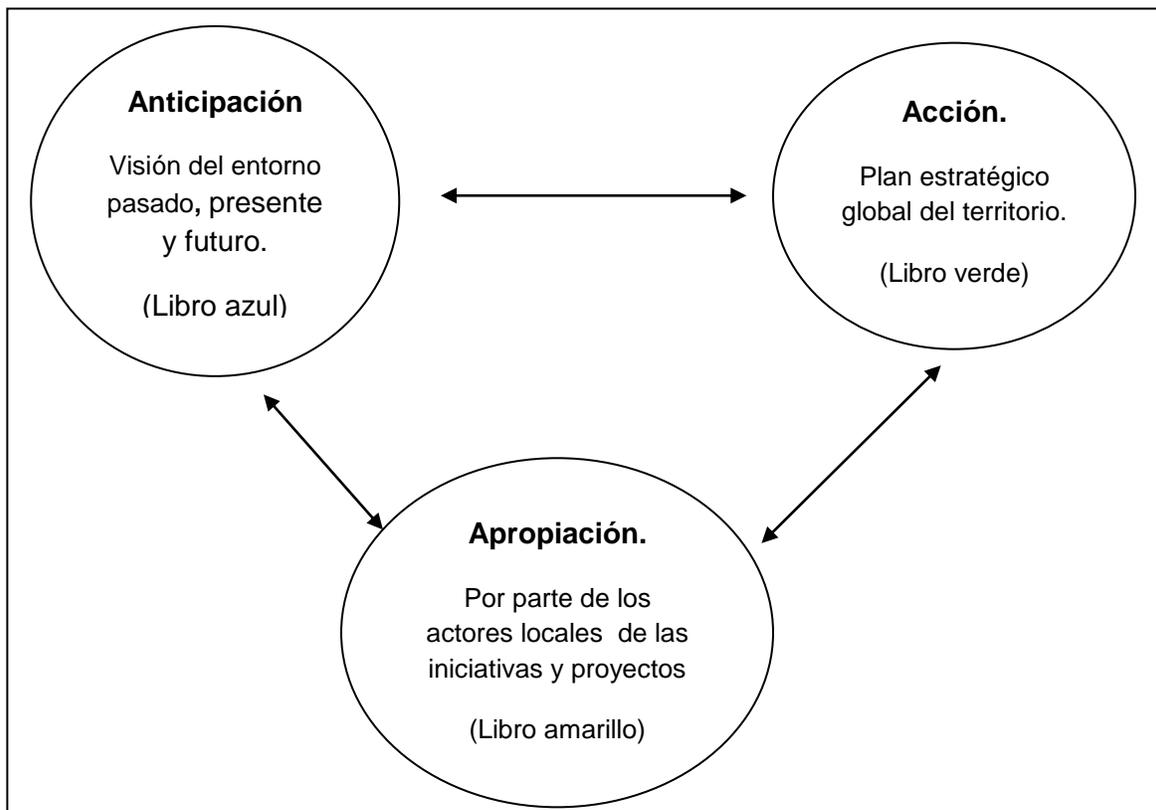
---

<sup>155</sup>Ibon Zugasti, *Prospectiva estratégica para los territorios*, en: Garrido Almudena y Gándara Guillermo (coord.), **Nuestras ciudades del futuro. ¿Cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?**, España, Erasmus Emprender el presente ediciones, 2013, p. 102.

<sup>156</sup>Ibon Zugasti, *Prospectiva estratégica para los territorios*, en: Garrido Almudena y Gándara Guillermo (coord.), **Nuestras ciudades del futuro. ¿Cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?**, España, Erasmus Emprender el presente ediciones, 2013, p. 104.

Asimismo una vez establecido el horizonte temporal puede realizar con base en el triángulo griego de la prospectiva estratégica territorial, el diseño del sistema de ordenamiento territorial.

### Esquema 10. Triángulo griego de la prospectiva estratégica territorial



**Fuente:** Ibon Zugasti, *Prospectiva estratégica para los territorios*, en: Garrido Almudena y Gándara Guillermo (coord.), **Nuestras ciudades del futuro. ¿Cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?**, España, Erasmus Empezar el presente ediciones, 2013, p.108.

En la etapa de anticipación tenemos el diagnóstico de la situación presente, y que se puede delinear un pronóstico de cómo puede comportarse en el futuro dicho territorio a partir de análisis de las tendencias. Mientras que en la acción tenemos el diseño del Plan Estratégico global del territorio, donde se establece la estrategia, los objetivos, las líneas estratégicas y de acción para llevar a cabo el sistema de ordenamiento territorial.

De igual forma, en la etapa de apropiación encontramos a los actores involucrados en las iniciativas de los proyectos de intervención urbana. También esta

apropiación del plan estratégico y del horizonte temporal permite mapear a los actores que intervienen en la RUVM, el grado de poder y los recursos con los que cuentan para obstaculizar o impulsar el plan.

De ahí que la anticipación, la acción y la apropiación guarden una fuerte relación, dado que “La anticipación tiene mayor sentido si nos sirve para esclarecer la acción. Esa es la razón por la cual la prospectiva y la estrategia son generalmente indisociables. De ahí viene la expresión prospectiva estratégica”<sup>157</sup>.

Así, tenemos que desde sus orígenes en el siglo XIX y en su desarrollo a lo largo del siglo XX la planificación urbana y territorial ha tenido que afrontar múltiples e importantes dificultades que no han variado a lo largo el tiempo, las cuales podríamos enmarcar como: 1) la elevada complejidad de los procesos socioeconómicos que se dan en el espacio de las ciudades; 2) la diversidad de actores que intervienen en la dinámica urbana y 3) la incertidumbre inherente a la evolución de los propios procesos. Por ello:

“De las tres dificultades básicas que gravitan sobre los planificadores, nos interesa destacar en este trabajo la constante incertidumbre que envuelve el futuro de los territorios urbanos. Todo aquel que se enfrenta con la tarea de prever el futuro (a 15 o 20 años) de una ciudad o un territorio urbanizado sufre impotente las limitaciones de las herramientas de previsión para despejar las brumas que esconden el futuro.”<sup>158</sup>

Cabe resaltar que en las últimas décadas hay un profundo desinterés de los urbanistas por el largo plazo, contrario a los urbanistas y planificadores de inicios del siglo pasado, los cuales tenía una visión de largo plazo sobre la evolución de los procesos urbanos y las implicaciones que tendría en su funcionalidad. Sin embargo, pese a contar con mayores herramientas tecnológicas y teóricas “...el futuro a largo plazo no parece suscitar la atención de los urbanistas

---

<sup>157</sup>Guillermo Gándara, *EL futuro urbano: una propuesta desde la sostenibilidad* en: Garrido Almudena y Gándara Guillermo (coord.), **Nuestras ciudades del futuro. ¿Cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?**, España, Erasmus Emprender el presente ediciones, 2013, p. 68

<sup>158</sup>José Miguel Fernández Güell, *Prospectiva y planificación urbana*, en: Garrido Almudena y Gándara Guillermo (coord.), **Nuestras ciudades del futuro. ¿Cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?**, España, Erasmus Emprender el presente ediciones, 2013, p.111.

contemporáneos”<sup>159</sup>. Por ello requerimos comenzar a pensar en términos del largo plazo, es decir, en términos prospectivos, construir el futuro desde acciones desde el presente encaminadas a construir un futuro más factible.

### 1.2 Pensando y actuando en función del largo plazo.

Desde finales de la década de 1990 la serie de acciones en materia de desarrollo urbano que implementan los gobiernos y/o administraciones metropolitanas parecieran estar girando alrededor del binomio de la renovación urbana puesto que “...si llevamos a cabo una “renovación urbana,” simplemente cambiaremos la pobreza de lugar, si no lo hacemos, simplemente nos sentaremos a mirar el proceso de ruina”<sup>160</sup>.

Sin embargo, la serie de problemas y la complejidad que estos han alcanzado con el crecimiento acelerado de las grandes zonas metropolitanas, nos hace ver la necesidad de una visión de metropolitana (de la cual carecen los tres gobiernos locales que analizamos en el capítulo 3) y de una visión de largo plazo sobre el futuro de nuestras ciudades, en especial sobre el futuro de la Región Urbana del Valle de México (RUVM).

Sin duda, es importante señalar la sensibilidad de los funcionarios de desarrollo urbano entrevistados para la presente investigación, puesto que; sean funcionarios de desarrollo urbano en gobiernos locales, de secretarías estatales de desarrollo metropolitano, o incluso de la Secretaría de Desarrollo Agrícola Territorial y Urbano (SEDATU), hay una sensibilidad sobre la importancia y necesidad de una visión metropolitana y de una visión de largo plazo, aunque no le llaman propiamente prospectiva, hacen alusión al futuro, tal y como se ve reflejado en la Tabla 8.

---

<sup>159</sup>José Miguel Fernández Güell, *Prospectiva y planificación urbana*, en: Garrido Almudena y Gándara Guillermo (coord.), **Nuestras ciudades del futuro. ¿Cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?**, España, Erasmus Emprender el presente ediciones, 2013, p.112.

<sup>160</sup>David Harvey, **Urbanismo y desigualdad social**, México, Siglo XXI Editores, 1979, 3ª edición, p.149

**Tabla. 9**  
**Alineación de imágenes de futuro de los funcionarios de desarrollo**  
**metropolitano.**

	<b>¿Hay visión metropolitana?</b>	<b>Visión al 2050</b>
<b>Benito Juárez</b>	Pues eso es lo que vamos a intentar, tenemos que presentar un programa ante la SEDUVI, ellos son los que llevan la batuta en este proceso, ellos van a decir si esta adecuado, de hecho en el programa que estamos haciendo nos ha acompañado la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, estamos teniendo reuniones con medio ambiente, SETRAVI, tomando en cuenta a todas las instancias de gobierno y hacer un programa que lleve todos esos detalles finos de comunión con todas las dependencias que no distorsione, que no sea en contra de, que hay un beneficio tanto para el gobierno central como al país.	Eso del desplazamiento me aterra, es tensión, es enfermedad, y el gobierno le tiene que poner atención a eso que no se enferme su pueblo, le sale más caro que una gente enferma que prevenir, o sea, el gobierno le tiene que invertir más a la prevención, pues un medio ambiente más limpios, más parques, mas torres con más áreas libres.
<b>Naucalpan<sup>161</sup></b>	Si claro, desde luego y por ello estamos impulsando las grandes obras metropolitanas que harán que la RUVM, como tú la llamas sea más competitiva. Y no sólo eso, ya estamos contemplando para administrar las Megalópolis del Centro del país, te imaginas una urbe de cerca de 40 millones.	Esa no la voy a contestar.
<b>Zumpango</b>	No, no hay una visión metropolitana en las acciones en materia urbana que desarrolla el municipio. Es muy difícil sabes, cada gobierno local estamos abocados a resolver nuestros problemas más inmediatos, para nada estas pensando en las implicaciones a nivel de RUVM  Sin duda es de suma importancia que contemos con una visión metropolitana para planificar nuestras ciudades, para administrarlas y que las acciones de las administraciones locales se encaminen a tomar en cuenta el impacto que las decisiones locales tienen en el complejo urbano-metropolitano.	Sería un tiempo ideal, quizás para ese momento las disparidades estructurales se hayan minimizado, contamos con una ciudad bicentenario, compacta, en sincronía con los espacios rurales cercanos. Cierro diciéndote que en el presente esto con lo que contamos para construir un mejor futuro urbano.

<sup>161</sup>En el caso de la funcionaria de desarrollo urbano no contesto la pregunta referida a la visión al 2050: Para finalizar, podrías describirme brevemente un día en tu municipio en el año 2050bpor no sentirse cómoda con la pregunta.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

<p><b>SEDATU</b></p>	<p>Yo creo que debería haberla, la ley actual no lo exige ni la que se está revisando, la ley actual obliga a los municipios a hacer una serie de planteamientos coherentes en materia de planeación metropolitana pero tiene como dos caras de la moneda: uno es obligatoria que debe adecuarse a los que dicta la lógica metropolitana, pero además obliga a que participen, es municipalista, tiene que haber una coherencia no cada quien puede hacer lo que se le dé la gana, una visión sistémica, unitaria, integrada.</p> <p>No puede manejarse cada quien por su lado, tiene que ser coherente, el marco normativo no resuelve los problemas urbanos, la planeación tiene tres funciones externas; ampliar las posibilidades de elección, llegara acciones racionales y apoyar o sustituir el mecanismo de mercado, es un mecanismos para ciertas cosas porque posee una estructura desigual.</p>	<p>Me la imagino pavorosa, ya rebaso sus límites en muchas cosas</p> <p>Una Zona Metropolitana que tiende a la contención, que no se sigue desarrollando de una manera salvaje, hay la amenaza hacia el norte porque está más abierto, y al rato no hablaremos de 21 millones de habitantes sino de 30 millones o más, tiene que haber un tipo de contención si se impulsan otras zonas del país.</p> <p>Que la ciudad se organice una ciudad con ciudades a su interior, más policéntrica</p> <p>La ciudad de México es maravillosa, tiene cosas maravillosas, se vive muy bien, pero también tienen muchos problemas. Su futuro está feo, será muy complicad.</p>
<p><b>SEDEMETS</b><sup>162</sup></p>	<p><b>MOR:</b> Lo debe de tener, ya como obligación y creo que la visión que tiene el gobierno federal y el gobierno local, es hacia allá, y tan es así que el gobierno federal creo la SEDATU que está trabajando con cada una de las entidades federativas, también la CONAGO tiene una comisión que está tratando el desarrollo metropolitano. Creo que ya podemos decir que ya debemos dejar de tener esa visión metropolitana y crear esa visión megalopolitana.</p> <p><b>PFS:</b> Actualmente el 50% de la población mundial vive en estas megalópolis, que son 600 en alrededor del mundo, aquí tenemos 4 o 5 y la más importante es la de la del Valle de México, yo creo que es obligación que los gobiernos municipales tengan esta</p>	<p><b>PFS:</b> Espero que descentralizada, yo creo que ya la gente, los gobiernos, las autoridades las instituciones educativas ya se dan cuenta que hay grandes problemas, pero la ventana de oportunidad que se está abriendo a través de las funciones que realiza esta secretaría.</p> <p>Planeación urbana más definida, una cultura de cambio climático, un plan de acción climática municipal que ya se está haciendo. Un lugar donde nuestros hijos se puedan desarrollar plenamente, con el trabajo que está haciendo el gobierno y las reformas que está impulsando el gobierno federal, y también el papel que desempeñe la sociedad en la construcción de una mejor megalópolis. Dejar de enfocarnos solo</p>

<sup>162</sup>Para el caso de la entrevista se planteo a la Directora General de Coordinación Metropolitana la C. María Estela Cásares Esquivel (MECE). Asimismo es importante recalcar que en esta entrevista también participaron el Director de Estudios Metropolitanos el Maestro Palomino Flores Salgado (PFS); el Director de Asuntos Metropolitanos para el Valle de Toluca Licenciado Oscar Montes de Oca Reyes (OMR) y el Director de Asuntos Metropolitanos para el Valle de México Maestro Gerardo Beltrán Arellano (GBA), entrevista realizada el día viernes 28 de febrero de 2014.

Los comentarios que cada uno de los funcionarios vertió, está señalados con las iniciales de sus nombres: MECE; PFS; OMR y GBA.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

	<p>visión. Además de que ya no te permites hacerlo individualmente porque los habitantes de tu municipio a lo mejor trabajan en otro, satisfacer necesidades básicas como el agua.</p> <p>Hace 50 o 60 podrías haber dicho, a lo mejor es necesaria una visión metropolitana, ahora estas obligado o de lo contrario estas desfasado, no estás actuando responsablemente para tus ciudadanos, Y es el papel que hace esta secretaría difundir la visión metropolitana. Porque como funcionarios te encierras en tu burbuja y a lo mejor no ves que dentro de 30 años tus hijos van a pelear por el agua con el municipio de al lado. Son cosas que tienen una gran seriedad y cualquier autoridad municipal, estatal y federal debe tener en cuenta esta visión.</p>	<p>en las debilidades y ver las fortalezas y las oportunidades que existen y fortalecer esa identidad metropolitana.</p> <p><b>MECE:</b> Bueno y crear las políticas públicas importantes para seguir interactuando entre todos los gobiernos colindantes. Porque las políticas públicas son la obra que permiten al mayor encumbrado hasta el ciudadano regir con políticas públicas un marco jurídico y normativo.</p> <p><b>MOR:</b> Yo espero verlo, estamos hablando de 36 años (risas), planificada, ordenata y autosustentable.</p> <p><b>GBA:</b> Llegar a 2050 ver que el trabajo que estamos haciendo, tenemos la posibilidad de actuar en este momento de crear estas políticas públicas una cultura del agua, del medio ambiente, tránsito, metropolitano. Conforme pasa el tiempo nos damos cuenta de los problemas que tenemos y estamos tomando al toro por los cuernos, y a lo mejor en estos momentos el impacto de las acciones tomadas no se ve, pero debemos ver la gran cantidad que vive como una ventaja que enriquece culturalmente a la ciudad.</p> <p>En 2050 podríamos hablar de un lugar digno de visitar, recorrer, de vivir y ver que desde el futuro que 70 años atrás u aportaste algo.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fuente:** Elaboración propia, con base en las entrevistas realizadas a los funcionarios de desarrollo urbano de los tres gobiernos locales y de las dos secretarías que aparecen.

De igual forma, es importante destacar la relevancia que tienen las metrópolis para el país, dado que son el motor de la economía nacional; donde surgen las innovaciones; donde están los investigadores y es donde se concentra la fuerza de trabajo del país.

El abandono, el desconocimiento o en el mejor de los casos la superficialidad con que se trata a las ciudades como simple problema de trazado de calles y dotación de servicios, no permite reconocer el deterioro por el cual están pasando. Prueba de ello es la cartografía nacional que se hace de la pobreza del país; contempla a

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

las ciudades como verdaderas islas de riqueza, sin embargo en su interior también albergan una pobreza que se esconde bajo el boom inmobiliario.

Asimismo el grado de complejidad para administrar y gobernar las ciudades está llevando a plantear nuevas soluciones que llevan un alto grado de complejidad, por ejemplo en Brasil se generó el estatuto de las ciudades que da personalidad jurídica y política a las zonas metropolitanas, o Venezuela en donde se constituyó la figura del alcalde mayor, que se encargó de coordinar a los municipios que forma parte de la zona metropolitana de Caracas.

Al respecto el Director de Ordenamiento Territorial Metropolitano de la SEDATU señala que para la administración de las ciudades: “hay que hacerle caso a la Ley de la Variabilidad requerida de Ashby que dice que Según la complejidad del fenómeno que pretendes orientar, debe ser la complejidad de los instrumentos. Las metrópolis son las ciudades más complejas, y las ciudades son el artefacto más complejo que ha inventado el ser humano, no hay otra cosa ni siquiera enviar un cohete a la Luna.”

De igual forma, las ciudades son sistemas complejos que funcionan no por cada elemento, sino por la relación de entre sus elementos, por ello tiene que tener una serie de instrumentos que permiten administrarla entre los cuales podemos destacar:

- ☞ Normativos y de regulación.
- ☞ Organización y participación.
- ☞ Instrumentos de acción directa (gestión del suelo y obra pública).
- ☞ Instrumentos Financieros y fiscales.
- ☞ Instrumentos de Información y comunicación (comunicación, capacitación y evaluación).

Por ello la presente investigación plantea como principal recomendación algunos lineamientos para la construcción de un sistema de ordenamiento territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM) concretado en el COPIS; los cinco grandes ejes rectores para la administración de la ciudad que saber son: La Convergencia territorial; la Organización distributiva; la Prospectiva participativa y

la seguridad humana; la Inclusión económica y social y los Servicios ecológicos (COPIS), los cuales se describirán brevemente.

### 2. Convergencia Territorial.

Entender el territorio como punto de llegada y no de partida; es donde convergen los distintos factores que haciendo sinergia pueden favorecer a la generación de riqueza y de mejores condiciones de vida. Y ello está en plena sintonía con los postulados de la Organización de la Naciones Unidas<sup>163</sup>; la cual propone un modelo para entender la prosperidad de las ciudades e identificar condiciones y elementos esenciales para que una ciudad o área urbana pueda distinguirse como próspera.

Así, las ciudades prósperas son aquellas que proveen productividad, infraestructura para el desarrollo, calidad de vida, equidad e inclusión social y sostenibilidad ambiental. Las ciudades son generadoras de riqueza...el crecimiento de las ciudades ayuda a reducir las barreras físicas, abaratar los costos y agilizar la producción y el consumo de bienes y servicios, fomentando la productividad. Todas son externalidades positivas, conocidas como economías de aglomeración que determinan la localización de empresas en áreas altamente pobladas.<sup>164</sup>

Por ello la convergencia territorial implica pensar en los puntos de sinergia que se dan al interior de la RUVM los cuales pueden ser utilizados para potenciar los beneficios al interior de la misma para volverla productiva o mejorar esa productividad.

---

<sup>163</sup>Ver: **State of the World's Cities 2013. Prosperity of Cities**, UN-HABITAT, 2013

<sup>164</sup>Quince ciudades Latinoamericanas concentran 113 millones de personas; a saber son: Buenos Aires, Belo Horizonte, Bogotá, Caracas, Ciudad de México, Curitiba, Guadalajara, León, Lima, Montevideo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, San José, Santiago y Sao Paulo.

### 3. Organización Distributiva.

Distribuir los recursos dentro de la RUVM de manera organizada, implica reconocer la dinámica de la región urbana en forma de red que la presente investigación plantea para hablar de Región Urbana del Valle de México (RUVM) y no de Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), y ello no tiene solo que ver con una cuestión de semántica o siglas. Sino que al hablar de región urbana se reconocen de manera más nítida las conexiones productivas de la RUVM con las otras zonas metropolitanas, o espacios de producción de bienes primarios (como lo son materias primas para la industria, alimentos o espacios de recreación).

A su vez, dentro de esta región urbana en forma de red; se ve fortalecida con el reconocimiento de una dinámica de policentrismo urbano<sup>165</sup> con lo cual se pueden establecer nodos la interior de la RUVM que permiten un desarrollo más equitativo la interior, y a su vez mejorar las conexiones productivas de la RUVM con el resto del país.

### 4. Prospectiva Participativa y Seguridad humana.

Sin duda es necesaria la participación de la sociedad en planeación, organización y administración de la ciudad. Es cierto que hay cuestiones técnicas que un amplio sector de la sociedad desconoce; sin embargo, ello no debe ser impedimento.

Por ejemplo desde una prospectiva participativa, se puede perfilar las imágenes de la ciudad que se desea para orientar del plan de desarrollo urbano y de vivienda de la RUVM. Asimismo dicha participación obliga a una corresponsabilidad de los distintos habitantes de la ciudad y el gobierno en la resolución de problemas.

---

<sup>165</sup>Ver documento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F. (SEDUVI), **Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa**, Ing. Simón Neumann Londenzon secretario de desarrollo urbano y de vivienda del D.F., Enero 2013 (documento en línea formato PDF).

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

De igual forma, permite nivelar el grado de actuación de los actores inmobiliarios, puesto que el gobierno estaría obligado, y la vez ganaría un margen de maniobra, a sentar en las mesas de planificación de la ciudad a los vecinos que serán impactados por un nuevo desarrollo.

Finalmente, la incorporación de la seguridad humana como complemento de dicha participación es un enfoque que va más allá de la securitización de las ciudades, del auto-encierro vía las cámaras de vigilancia, las plumas y colocación de rejas por parte de los ciudadanos en aras de garantizar su seguridad.

Puesto que la seguridad humana pone al ser humano en el centro que debe ser cuidado para su protección, hablaríamos de una seguridad ampliada, es decir, seguridad en el ambiente lo que orientaría a contener el deterioro ambiental de la RUVM y a su vez impulsar rehabilitación; seguridad en la movilidad al tener un mejor trazado y cuidado del equipamiento urbano (calles sin baches, coladeras desniveladas y/o registros sin tapas que provocan una cantidad considerable de accidentes vehiculares en la RUVM).

### **5. Inclusión Económica y Social.**

Si bien las ciudades son generadoras de riqueza; al ser puntos de convergencia, siempre que se dan las sinergias productivas que permiten seguir generando riqueza. Sin embargo, la otra cara de dichos procesos es la acumulación, y desigualdad en la concentración de la riqueza y de los bienes y servicios. En la mayoría de las ciudades subyacen una serie de procesos de segregación socioespacial.

Conforme el centro de las ciudades, y lo cual se ve fortalecido por la renovación urbana, los estratos sociales con menos recursos son expulsados de las zonas centrales hacia las periferias e incluso hacia las nuevas periferias, formando, en el mejor de los casos, colonias populares y hasta enormes cinturones de miseria de asentamientos irregulares carentes de servicios básicos.

Por ello, un enfoque de intervención urbana desde una visión policéntrica de la ciudad dentro de la región urbana en forma de red permitiría diseñar y construir nuevos desarrollos; no como enclaves de riqueza sino como articuladores de la reconfiguración del paisaje urbano y de las conexiones productivas, también cobra relevancia la recuperación del barrio como el primer espacio social y económico de interacción de los individuos fuera de la familia. De la mano de una política fiscal redistributiva y una política de desarrollo social orientada hacia la productividad, para la generación no sólo de riqueza sino de bienestar.

### 6. Servicios Ecológicos.

Finalmente, un replanteamiento real y de fondo sobre el uso de los recursos naturales cobra relevancia ante la escasez y deterioro de las zonas de recursos tan vitales como el agua, el aire limpio o las tierras destinadas a la producción de alimentos.

En el caso de la RUVM, es una prioridad dado el grado de deterioro que muestra la cuenca del Valle de México, ríos y lagos desecados, incapacidad para abastecer de agua potable a todos sus habitantes, deforestación severa, y contaminación atmosférica que impacta en la salud de sus habitantes aumentando las enfermedades de vías respiratorias.

Por ello se requiere replantear la relación que tiene la RUVM con su entorno, y a su vez generar una serie de acciones en materia ambiental que mitiguen y reviertan el deterioro ambiental.<sup>166</sup> Para ello se requiere recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, del gobierno en los ciudadanos.

---

<sup>166</sup>Conviene señalar que en el proyecto Ciudad Futura existen ya una serie de ideas de transformación profunda, encaminadas a implementarse en los próximos 15 años que transformarán la ciudad de una forma sin precedentes, <http://www.mexicociudadfutura.com/>

Porque "...Exigir confianza es exigir futuro. Crecer en la desconfianza es crear un hábito de miedo sistemático que no puede ser premisa de trabajo social."<sup>167</sup> Si logramos generar confianza habrá una exigencia por el futuro. De ahí que necesitemos educar, como la herramienta clave para imaginar, para fomentar la creatividad, y así dar soluciones creativas y alternativas.

Dado que a "la imaginación la incentiva la inconformidad. El mañana se mira como conquista: él puede y debe ser mejor. Educar es, entonces, también fomentar la rebeldía sin la cual no dejaremos atrás los marasmos que cargamos."<sup>168</sup> Educar, es también sembrar semillas poderosas de fe en la transformación y en la mejoría viable. De ahí la confianza. Finalmente si se logra la confianza habrá una exigencia de futuro. Necesitamos también educar para imaginar respuestas y soluciones alternativas.

---

<sup>167</sup>Federico Reyes Heróles, **Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos**, México, Océano/SRA, 2004, p. 62

<sup>168</sup>Ídem.

## Conclusiones.

La presente investigación sobre el ordenamiento territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM), así como la incidencia que tienen las relaciones intergubernamentales políticas de los diferentes gobiernos locales; logró demostrar que hay una serie de procesos complejos que se dan cita en el espacio urbano y que son de largo plazo.

También se encontró una revalorización sobre el papel de las ciudades, el cual ha tenido una connotación negativa por la alusión que se tiene de las ciudades hacia la megalopolización, como ese espacio lleno de desigualdades que depreda todo a su paso. Si bien es cierto que el crecimiento de las ciudades, particularmente la RUVM ha tenido dichas características, también es de reconocer un esfuerzo gubernamental por corregir dicha situación.

De igual forma el peso del pasado, es decir, las condiciones históricas que moldearon a la Región Urbana del Valle de México (RUVM) impactan en los gobiernos locales. Por ello se logró identificar cuatro sucesos relevantes:

1.- La construcción de un sistema político centralizado, el cual sentó con gran fuerza la toma de decisiones en la capital del país, la Ciudad de México, y para ello se dio la suspensión de la división administrativa municipal del Distrito Federal, pasando a una regencia con un departamento encargado de los procesos administrativos del mismo.

2.- La crisis económica de 1982 afectó por doble razón a la Ciudad de México; por un lado las obligaciones internacionales del país para la amortización de los intereses del pago de la deuda dejó sin recursos a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) para llevar a cabo los planes de ordenamiento territorial, y por el otro lado, la reestructuración de la economía implicó el desmantelamiento del complejo productivo industrial que en su mayoría estaba vecindado en la Ciudad de México.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

3.- Los sismos de 1985 dieron un fuerte golpe a la Ciudad de México, daños severos en su infraestructura, destrucción de cientos de construcciones, así como cientos de muertos y miles de damnificados. En consecuencia desde ese momento, y acompañando los efectos de la crisis económica, la ciudad, en especial las delegaciones centrales, comenzaron un proceso de despoblamiento que denotó un crecimiento desordenado de la mancha urbana hacia los municipios del Norte y Oriente del Valle de México.

4.- La democratización del Distrito Federal con la reforma política que dio paso, en primer lugar, a la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y posteriormente en 1996 a la elección por primera vez de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997. Sin embargo, el proceso no terminó democratizando a las delegaciones, con lo cual en materia de desarrollo urbano, con en muchas otras atribuciones, quedaron supeditadas a la aprobación de la ALDF y del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

De igual forma, teniendo dichos procesos urbanos de antesala; se demostró la incidencia de las relaciones intergubernamentales políticas asimétricas en el actuar de los gobiernos locales de la RUVM es relevante e impacta en la toma de decisiones para la implementación del ordenamiento territorial.

Asimismo su dinamismo es más complejo de lo que el propio modelo teórico de relaciones intergubernamentales, un enfoque acuñado desde y para explicar la realidad estadounidense, describe. Sin embargo, se demostró que dichas relaciones tienen un impacto al momento de la negociación de las diversas agendas que se suscitan dentro del espacio metropolitano.

También se demostró que el principal problema de Benito Juárez es producto de un marco normativo desfasado, un programa de desarrollo urbano delegacional desactualizado permite a las inmobiliarias obtener beneficios para realizar nuevas obras. Así dicho caos ejemplifica las contradicciones en términos normativos que privan dentro del espacio urbano de la RUVM al participar tres gobiernos estatales y 104 gobiernos locales.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

Mientras que Naucalpan, representa las pugnas constantes que se dan entre los municipios y los gobiernos estatales para ejercer su plena autonomía política y administrativa. Sin embargo dentro de la actual coyuntura de la crisis económica, Naucalpan representa dentro de la presente investigación, a una lista de gobiernos locales severamente endeudados afectando con ello las funciones y acciones de los municipios. Y en el caso específico de Naucalpan, la deuda pública municipal ha frenado varias obras de equipamiento de servicios y generado un deterioro en la calidad de los servicios administrativos del ayuntamiento.

A su vez, el caso del municipio de Zumpango representa a los municipios rurales que están siendo trastocados por los procesos de periurbanización; bajo una violenta urbanización producto de la dispersión urbana, en donde permanecen rasgos de vocación rural con actividades agrícolas y ganaderas, paulatinamente la población comienza a enrolarse en actividades productivas vinculadas al sector industrial o de servicios.

De igual forma, la debilidad e inexperiencia de los gobiernos locales de municipios periurbanos en materia de desarrollo urbano, que como en el caso de Zumpango, son los gobiernos estatales quienes marcan la pauta en dicha materia. Prueba de ello es el propio programa de Ciudades del Bicentenario que impulsa el gobierno del Estado de México a través de su secretaría de desarrollo urbano.

Del mismo modo, la carencia de una visión metropolitana por parte de los gobiernos que participan en la RUVM, es decir, los 104 gobiernos locales, los tres estatales y el gobierno federal, no permiten una coordinación de esfuerzos para mejorar las decisiones y acciones dentro del espacio metropolitano.

Dos de los tres funcionarios de desarrollo urbano señalaron abiertamente la carencia de esta visión metropolitana, mientras que el otro funcionario de desarrollo urbano señaló las acciones que realiza su ayuntamiento con visión metropolitana; al final del día las acciones son meramente locales.

Sin lugar a dudas, esos vacíos de falta de cooperación y coordinación metropolitana están desgastando a la RUVM, haciendo que pierda terreno en

términos de competitividad, pese a las ventajas que pudiera ofrecer. De igual forma ello repercute en un deterioro de la calidad de vida de los habitantes de la misma al contar con malos servicios de transporte que yacen en pésimas condiciones y/o sobresaturados; problemas en la dotación de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, alumbrado público y recolección de basura).

También se refleja la necesidad de construir una visión de largo plazo, una visión prospectiva sobre el desarrollo urbano. Tal y como se demostró en el capítulo I sobre los procesos urbanos que dieron forma a la Ciudad de México, el país se posicionó con una primacía de su población urbana en 1980, y sin embargo, el primer plan nacional de desarrollo urbano era de 1976 para organizar y contener el crecimiento de la RUVM cuando esta se había posicionado como la ciudad preponderante dentro del sistema nacional urbano desde 1950.

Por ello, sin ser embaucadores, es urgente iniciar una visión de largo plazo que nos permita planificar nuestras ciudades en plazos de 20 a 50 años, con lo cual se permita preparar a las organizaciones y a las instituciones gubernamentales para adecuarse a los cambios y necesidades que las ciudades en el siglo XXI demandan.

Se ha repetido en varios lados, en varias investigaciones y círculos académicos que siglo XXI será el siglo de la economía y de la sociedad del conocimiento. Si ello es así, se requerirá de dotar a las ciudades de mejores sistemas de salud; de mejores procesos de recolección de residuos sólidos, de mejores y eficientes sistemas de agua potable y drenaje. Y a su vez dotar de mejores sistemas de transporte que garanticen la movilidad de las personas que viven en las ciudades y finalmente vamos a requerir de mejores viviendas para las personas que dotarán de ideas a esta sociedad y economía del conocimiento.

En consecuencia, una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones que afectan a la RUVM es clave. No debe olvidarse que las ciudades son ante todo resultado de las interacciones humanas, si bien las recubren el

concreto y el pavimento, lo esencial está compuesto de tejido orgánico, de un tejido social.

De ahí que la participación de la sociedad sea necesaria, puesto que el actor más afectado por los cambios que vive la ciudad a raíz de la toma de decisiones entre los distintos niveles de gobierno y las inmobiliarias, así por ejemplo tenemos que:

“...lo que los gobiernos han hecho en o a las ciudades [...] La renovación urbana y la mayor parte de la política de transporte urbano han sido iniciadas y planeadas por pequeños grupos de capitalistas, cuya base económica estaba arraigada en el distrito central de los negocios, como banqueros, propietarios de grandes tiendas, ejecutivos de empresas e intereses de bienes raíces en el centro de las ciudades. Estos propietarios tuvieron un verdadero interés en fomentar el valor de los bienes raíces del centro, pero al hacerlo también sirvieron a los intereses del capital, en su conjunto. La ciudad industrial del siglo XIX ya no era apropiada para las necesidades del capital empresarial, y se necesitaba un proceso de restructuración. El sector privado, “recibió el balón” y corrió con él, como puede verse en el auge de edificios de oficinas y acaparamiento, por los ricos de las acciones de vivienda.”<sup>169</sup>

Por ello es importante no olvidar que las ciudades, y particularmente las grandes zonas metropolitanas son “...con todas sus complejidades y artificios la creación más majestuoso del hombre, el más prodigioso de los artefactos humanos. Debemos concebir, por consiguiente, nuestras ciudades...como los talleres de la civilización y, al mismo tiempo, como el hábitat natural del hombre civilizado.”<sup>170</sup>

Finalmente, es necesario diseñar o constituir un mecanismo intergubernamental que impulse y obligue a la coordinación metropolitana de los distintos niveles de gobierno, no es un capricho sino una necesidad, se requieren estos espacios intermedios de diálogo, cooperación pero también de coerción para impulsar un verdadero actuar de corte metropolitano.

El federalismo mexicano en términos del ámbito metropolitano requiere de esos mecanismos intergubernamentales que permitan garantizar por un lado la soberanía de las entidades federativas, la autonomía política y administrativa de los municipios, la mayor y mejor distribución de los recursos fiscales acompañado de una corresponsabilidad y obligación de los distintos niveles de gobierno.

---

<sup>169</sup>Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p. 274.

<sup>170</sup>David Harvey, **Urbanismo y desigualdad social**, México, Siglo XXI Editores, 1979, 3ª edición, p.205.

## FUENTES:

**Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa**, Ing. Simón Neumann Londenzon secretario de desarrollo urbano y de vivienda del D.F., Enero 2013 (documento en línea formato PDF).

Aguilar Adrián Guillermo e Irma Escamilla (coordinadores), **Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana**, México, UNAM/Instituto de Geografía/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Arias Sierra Pablo, **Periferias y nueva ciudad. El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana**, Universidad de Sevilla, España, 2003.

Batta Víctor, *La Prospectiva y su utilidad para construir un futuro alternativo al capitalismo* en: **Seminario Latinoamericano de Formación Profesional en Prospectiva, sesión Viernes 24 de septiembre 2010.**

Bañon Rafael y Carillo Ernesto, **La nueva administración pública**, Alianza Universidad textos

Censo de Población y Vivienda 1980 consultado en:  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

Censo de Población y Vivienda 1990 consultado en:  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

Censo de Población y Vivienda 2000 consultado en:  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

Censo de Población y Vivienda 2010 consultado en:  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

Conteo de Población y Vivienda 2005 consultado en:  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

Connolly Priscilla, *¿Cuál megalópolis?* en: Javier Delgado y Blanca R. Ramírez, coordinadores, **Transiciones. La nueva formación territorial de la Ciudad de México**, México, UAM/plaza y Valdés, 1993, pp.38-39.

Chanes Nieto José, **La Obra de Luis de la Rosa**, Colección Nuestros clásicos de la Administración pública, IAPEM, México, 1993.

Deil S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, FCE, México, 1997, p.33

Delgadillo Macías Javier (coord.), **Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México**, UNAM, México, 2004.

**Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010**, SEDESOL/CONAPO/INEGI, México, 2012.

Demographia. World Urban Areas (WUA), World Agglomerations 7h Annual Edition April, 2011.

Dos Santos Dalci María y Fallos Filho Lelio L, **Prospectiva en América Latina. Evolución y Desafíos**, RIAP/CYTED, Brasil, 2008.

Gaona Arredondo Thalía, et. al, **Planeación urbana y regional. Un enfoque hacia la sustentabilidad**, UABC/Plaza y Valdés, México, 2005.

Garza Gustavo, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003.

Garrido Almudena y Gándara Guillermo (coord.), **Nuestras ciudades del futuro. ¿Cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?**, España, Erasmus Empreder el presente ediciones, 2013.

González Florentino, **Elementos de Ciencia Administrativa**, Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1994.

Granier Leonardo, *“El espacio de la política en la gestión pública”* en: Bresser Pereira Luis Carlos, et. al., **Política y gestión pública**, Argentina, FCE/CLAD, 2004.

Harvey David, **Urbanismo y desigualdad social**, México, Siglo XXI Editores, 1979, 3ª edición.

J. Stefan Dupré, *Relaciones intergubernamentales y el área metropolitana* en: **Congreso sobre problemas metropolitanos**, Instituto de Estudios de Administración Local, España, 6ª edición, 1976, p. 312.

López Rangel Rafael, *De la Ciudad compacta a la ciudad fragmentada: El caso de la Ciudad de México. En el universo de las nuevas preocupaciones sobre la ciudad del sueño de un orden a la pesadilla del caos* en: Pradilla Cobos Emilio (comp.), **Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas**, UAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

Mena Vargas Apolinar, *“Al administración pública del estado de México: Retos y Prospectiva”* en: **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, número 63, México, INAP, 1999.

Medina Javier, **Visión compartida de futuro**, Colombia, Universidad del Valle, 2006, p. 95.

Monayo Jiménez Edgard, **Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional**, serie **Gestión pública 13**, ILPES/CEPAL, Chile, 2001.

Monterrubio Redonda Anavel y Pita Larrañaga Esperanza, *Participación del gobierno local en el acceso al suelo para vivienda social en las áreas centrales de la Ciudad de México: alcances y desafíos*, en: Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Enrique Soto Álva y Carolina Inés Pedrotti (compiladores), **Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial. Memorias del V Congreso de Suelo Urbano/ XII Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad**, México, El Colegio Mexiquense A.C., 2012.

Navarro Arredondo Alejandro, **La coordinación intergubernamental en las política de superación de la pobreza urbana en México: El caso del Programa hábitat**, UNAM/PUED/Coordinación de Humanidades/CESOP, México, 2013.

Olmedo Raúl, *Régimen político y administración pública municipal en México*, en: Ricardo Uvalle Barrones Coordinador, **200 años de la administración pública en México**, México, SFC/UNAM-FCPyS/IISUE, 2010.

Primer declaratoria de ampliación de la Zona Metropolitana del Valle de México, realizada por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana el 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>.

Ramírez Chávez Mario, **Las administración de las ciudades del futuro. Hacia el regreso del Estado**, Revista del IAPEM, numero 84 enero-abril, 2013, pp. 145-162.

Ramírez Chávez Mario, **Cuerpo de concreto y alma municipal: el papel de los gobiernos locales en la administración de las zonas metropolitanas**, Revista del IAPEM, numero 88 mayo-agosto, 2014, pp. 79-104.

Ramiro Fernández Víctor, Amin Ash, Vigil José Ignacio (comp.), **Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**, Argentina, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, 2008.

Reyes Heroles Federico, **Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos**, México, Océano/SRA, 2004, p. 62

Salinas Escobar María Evangelina (Coord.), **El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales**, México, SEMARNAT/INE/CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008.

Sánchez Ruiz Gerardo G., **Planeación moderna de ciudades**, México, Trillas/UAM-Azcapotzalco, 2008.

Sassen Saskia, *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos* en: Navia Patricio y Zimmerman Marc Coords., **Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial**, México, Siglo XXI Editores, 2004, pp.37- 57.

**State of the World's Cities 2013. Prosperity of Cities**, UN-HABITAT, 2013

Unikel S Luis. y Necochea V. Andrés, **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, FCE, 1975.

Von Justi Juan Enrique, **Ciencia del Estado**, Comunidad de Madrid/MAP/INAP/IAPEM/Gob. EDOMEX, México, 1996.

Ziccardi Alicia (Coord.), **Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, UNAM, México, 2012.

<http://www.lajornada.unam.mx>

<http://www.excelsior.com.mx/2012/11/26/comunidad/871715>

<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>.

<http://www.eluniversaledomex.mx/home/naucalpan-con-deuda-de-mas-de-mil-466-mdp.html>

## Apéndice Metodológico.

### 1. Tablas de la composición total de la Región Urbana del Valle de México

**Tabla 1. Las 16 delegaciones del Distrito Federal que forman parte de la RUVM.**

	Delegación	Población	Extensión territorial (Km2)	Densidad de población	Número de viviendas (habitadas, 2010)
1	Álvaro Obregón	727, 034	97	7, 454	197, 873
2	Azcapotzalco	414, 711	34.7	12,021	117, 237
3	Benito Juárez	385, 439	27	14,276	141, 117
4	Coyoacán	620, 416	54.4	11,405	180, 862
5	Cuajimalpa	186, 391	81	2,301	47, 890
6	Cuauhtémoc	531, 831	32.4	16,415	173, 804
7	Gustavo A. Madero	1, 185, 772	91.5	12,959	320, 663
8	Iztacalco	384, 326	21.8	17,630	104, 392
9	Iztapalapa	1, 815, 786	105.8	17,162	460,691
10	Magdalena Contreras	239, 086	62.2	3,844	63, 255
11	Miguel Hidalgo	372, 889	47.68	7,821	120, 135
12	Milpa Alta	130, 582	268.6	486	31, 820
13	Tlalpan	650, 567	312	2,085	175, 983
14	Tlahuác	360, 265	85.35	4,221	91, 242
15	Venustiano Carranza	430, 978	33.4	12,904	123, 317
16	Xochimilco	415, 007	125.18	3,315	102, 750
	<b>TOTAL</b>	<b>8, 851, 080</b>	<b>1, 479.81</b>	<b>Promedio: 5,981</b>	<b>2, 453, 031</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

**Tabla 2. Los 59 municipios del Estado de México que conforman la RUVM**

	<b>Municipio</b>	<b>Población</b>	<b>Extensión territorial (Km2)</b>	<b>Densidad de población</b>	<b>Número de viviendas (habitadas, 2010)</b>
1	Acolman	136, 558	83.95	1, 627	33, 762
2	Amecameca	48, 421	189.48	256	11, 360
3	Apaxco	27, 521	75.73	363	6, 514
4	Atenco	56, 243	83.8	671	12, 483
5	Atizapán de Zaragoza	489, 937	91.07	5, 380	129, 300
6	Atlautla	27, 663	162.06	171	6, 264
7	Axapusco	25, 559	230.94	111	6, 354
8	Ayapango	8, 864	36.41	243	2, 310
9	Coacalco de Berriozábal	278, 064	35.1	7, 922	75, 055
10	Cocotitlán	12, 142	14.86	817	3, 056
11	Coyotepec	39, 030	49.32	791	8, 497
12	Cuautitlán	140, 059	26.32	5, 321	36, 886
13	Chalco	310, 130	219.22	1, 415	74, 761
14	Chiautla	26, 191	20.7	1, 265	5, 942
15	Chicoloapan	175, 053	53.91	3, 247	44, 659
16	Chiconcuac	22, 819	6.82	3, 346	4, 706
17	Chimalhuacán	614, 453	44.69	13, 749	147, 761
18	Ecatepec de Morelos	1, 656, 107	160.17	10, 340	419, 087
19	Ecatzingo	9, 369	50.77	185	2, 073
20	Huehuetoca	100, 023	118.02	848	25, 187
21	Hueypoxtla	39, 864	233.91	170	9, 094
22	Huixquilucan	242, 167	140.67	1, 722	62, 402
23	Isidro Fabela	10, 308	75.79	136	2, 460
24	Ixtapaluca	467, 361	327.4	1, 427	118, 687
25	Jaltenco	26, 328	4.73	5, 566	6, 448
26	Jilotzingo	17, 970	119.7	150	4, 272
27	Juchitepec	23, 497	140.11	168	5, 793
28	Melchor Ocampo	50, 240	17.78	2, 826	11, 308
29	Naucalpan de Juárez	833, 779	156.63	5, 323	219, 286
30	Nezahualcóyotl	1, 110, 565	63.74	17, 423	285, 027
31	Nextlalpan	34, 374	54.51	631	8, 508

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

32	Nicolás Romero	366, 602	<b>235.65</b>	<b>1, 556</b>	<b>91, 3</b>
33	Nopaltepec	8, 895	<b>83.7</b>	<b>106</b>	<b>2, 282</b>
34	Otumba	34, 232	<b>195.56</b>	<b>175</b>	<b>7, 890</b>
35	Ozumba	27, 207	<b>45.64</b>	<b>596</b>	<b>6, 296</b>
36	Papalotla	4, 147	<b>3.19</b>	<b>1, 300</b>	<b>962</b>
37	La Paz	253, 845	<b>36.36</b>	<b>6, 981</b>	<b>62, 488</b>
38	San Martín de las Pirámides	24, 851	<b>67.22</b>	<b>370</b>	<b>6, 070</b>
39	Tecámac	364, 579	<b>157.34</b>	<b>2, 317</b>	<b>97, 147</b>
40	Temamatla	11, 206	<b>28.75</b>	<b>390</b>	<b>2, 772</b>
41	Temascalapa	35, 987	<b>163.8</b>	<b>220</b>	<b>8, 868</b>
42	Tenango del Aire	10, 578	<b>37.77</b>	<b>280</b>	<b>2, 595</b>
43	Teoloyucán	63, 115	<b>53.04</b>	<b>1, 190</b>	<b>14, 631</b>
44	Teotihuacán	53, 010	<b>83.16</b>	<b>637</b>	<b>12, 935</b>
45	Tepetlaoxtoc	27, 944	<b>178.37</b>	<b>157</b>	<b>6, 481</b>
46	Tepetlixpa	18, 327	<b>42.98</b>	<b>426</b>	<b>4, 297</b>
47	Tepotzotlán	88, 559	<b>187.82</b>	<b>472</b>	<b>21, 529</b>
48	Tequixquiac	33, 907	<b>122.32</b>	<b>277</b>	<b>8, 252</b>
49	Texcoco	235, 151	<b>432.61</b>	<b>544</b>	<b>56, 427</b>
50	Tezoyuca	35, 199	<b>17.46</b>	<b>2, 016</b>	<b>8, 334</b>
51	Tonanitla	10, 216	<b>8.47</b>	<b>1, 206</b>	<b>2, 415</b>
52	Tlalmanalco	46, 130	<b>161.57</b>	<b>286</b>	<b>11, 497</b>
53	Tlalnepantla de Baz	664, 225	<b>77.17</b>	<b>8, 607</b>	<b>177, 298</b>
54	Tultepec	91, 808	<b>27.22</b>	<b>3, 373</b>	<b>22, 742</b>
55	Tultitlán	524, 074	<b>69.15</b>	<b>7, 579</b>	<b>134, 851</b>
56	Villa del Carbón	44, 881	<b>306.56</b>	<b>146</b>	<b>10, 270</b>
57	Zumpango	159, 647	<b>223.95</b>	<b>713</b>	<b>37, 645</b>
58	Cuatitlán Izcalli	511, 675	<b>109.54</b>	<b>4, 671</b>	<b>135, 004</b>
59	Valle de Chalco Solidaridad	357, 645	<b>46.53</b>	<b>7, 686</b>	<b>89, 552</b>
	Totales	11, 168, 301	<b>6, 291.21</b>	<b>Promedio: 1, 775</b>	<b>2, 802, 026</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

Tabla 3. Los 29 municipios de Hidalgo que conforma la RUVM

	Municipio	Población	Extensión territorial (Km2)	Densidad de población	Número de viviendas (habitadas, 2010)
1	Ajacuba	17, 055	192.7	89	4, 291
2	Atitalaquia	26, 904	64.2	419	6, 682
3	Atotonilco de Tula	31, 078	31	1, 003	7, 733
4	Cuautepec de Hinojosa	54, 500	372.6	146	13, 244
5	Chapantongo	12, 271	298.1	41	3, 323
6	Emiliano Zapata	13, 357	36	371	3, 408
7	Epazoyucan	13, 830	174.7	79	3, 720
8	Mineral del Monte	13, 864	77.1	180	3, 360
9	Nopala de Villagrán	15, 666	334	47	4, 282
10	Pachuca de Soto	267, 862	195.3	1, 372	72, 903
11	Mineral de la Reforma	127, 404	92.5	1, 377	35, 924
12	San Agustín Tlaxiaca	32, 057	354.6	90	7, 702
13	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	33, 495	89.9	373	8, 492
14	Singuilucan	14, 851	334.1	44	3, 735
15	Tepeapulco	51, 664	239	216	13, 960
16	Tepeji del Río de Ocampo	80, 612	393.4	205	20, 169
17	Tepetitlán	9, 940	180	55	2, 715
18	Tetepango	11, 112	56.5	197	2, 706
19	Villa de Tezontepec	11, 654	133.6	87	2, 775
20	Tezontepec de Aldama	48, 025	12.8	3, 752	11, 947
21	Tizayuca	97, 461	92.5	1, 054	25, 327
22	Tlahuelilpan	17, 153	31.3	548	4, 121
23	Tlanalapa	10, 248	156.7	65	2, 671
24	Tlaxcoapan	26, 758	79.3	337	6, 097
25	Tolcayuca	13, 228	120.8	110	3, 380
26	Tula de Allende	103, 919	305.8	340	27, 202
27	Tulancingo de Bravo	151, 584	290.4	522	38, 314
28	Zapotlán de Juárez	18, 036	131.1	138	4, 559
29	Zempoala	39, 143	305.8	128	10, 517
	Totales	1, 364, 731	5, 175.8	Promedio: 264	355, 259

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

## 2. Guión de las entrevistas utilizadas durante la investigación.

### Guión de entrevista a los Directores de Desarrollo Urbano de los municipios y delegación que forman parte de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

El motivo de la presente entrevista tiene como finalidad ahondar un poco más sobre los factores que determinan las políticas y acciones de gobiernos locales en el desarrollo urbano, particularmente en materia de ordenamiento territorial, ver la incidencia de las relaciones intergubernamentales, así como otros factores y/o actores que participan en el ordenamiento urbano de la RUVM.

#### Caso Benito Juárez

Sexo

Edad:

Grado de Escolaridad:

Cargo que desempeña:

En su opinión qué se ha hecho hasta ahora en materia de desarrollo urbano en la delegación, es decir cuáles son los:

1.- Avances.

2.- Logros.

3.- Retrocesos.

4.- ¿Platíqueme cuáles son para usted las acciones en materia de desarrollo urbano realizadas por la delegación?

5.- ¿Se parece hoy la ciudad a la ciudad en la que paso su infancia, o en qué ha cambiado?

6.- ¿Y esto a que se debe, que considera que fue lo que más ha incidido para que la ciudad sea de esta forma y no de otra?

7.- ¿Algo tendrá que ver el ordenamiento territorial?

8.- Oye, y en esto del ordenamiento territorial ¿se consideran como ejes de acción/ o de política pública no se: la Expansión territorial; Reciclamiento del suelo urbano; Reciclamiento inmobiliario o el Uso del patrimonio inmobiliario?

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

9. Y para ti ¿el desarrollo urbano está separado del ordenamiento territorial, son complementarios no nada tienen que ver?

10. Ahora, vamos un poco a la parte política como tal, es decir las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno. ¿Consideras que tiene un peso importante las relaciones intergubernamentales de la delegación para la realización del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano?

11.- Y derivado de ello, en tu experiencia como son las RIG's del municipio son Cooperativas, Negociación permanente o son tensas

12.- Oye y siguiendo en la temática ¿cómo son relaciones intergubernamentales que mantiene la delegación con el gobierno Federal?

13.- Y las que mantiene la delegación con el GDF

14.- Bueno en el caso de los vecinos, es decir, ¿cómo son las relaciones intergubernamentales que mantiene la delegación con las delegaciones colindantes?

15.- Oye el otro factor a considerar, en términos de actores son las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda, de ellos que puedes decirme.

16.- Y por ejemplo los vínculos entre las relaciones políticas de las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda con la delegación que generan

17.- ¿Cuál ha sido, en tu experiencia personal, la relación con las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda?

18.- Por cierto, sobre las autorizaciones de nuevos desarrollos ¿qué tanto se apegan a criterios técnicos o que otros criterios intervienen?

19.- Es decir, ¿los intereses económicos son factor decisivo en las decisiones de planeación del desarrollo urbano?

20.- Y ¿hay criterios políticos que pesen más al momento de aprobar las autorizaciones de nuevos desarrollos?

21.- Y para ti hay una visión metropolitana en las acciones en materia urbana que desarrolla la delegación. Por ejemplo, ¿se toma en cuenta el papel que tiene la delegación dentro de la RUVM y el impacto que sus acciones tendrán en el conjunto metropolitano?

22.- Consideras que una visión metropolitana de largo plazo es algo Interesante, pero no necesario, Sin importancia o Prioritario que se tome en cuenta.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

23.- En su opinión cuál ha sido el papel desempeñado por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ¿hay avances? ¿Cuáles son sus logros y sus retos?

24.- Y hablando de organismos responsables de desarrollo urbano ¿cuál es la relación con la SEDUVI?

25.- Y ¿qué tanto facilita el desarrollo urbano, ser una delegación en manos de la oposición, o ello no influye?

26.- Han pasado 14 años desde la aprobación del Bando 2, ¿cómo ha impactado dicha norma a Benito Juárez?

27.- Dirías que hay una fuerte presión de las inmobiliarias, ¿o de quién?

28.- Se habla de comparativos de calidad de vida de Benito Juárez similar a los de un cantón suizo. En tu opinión ¿por qué es el mejor lugar para vivir de la ciudad?

29.- Consideras que ¿las acciones que se implementen en Benito Juárez impactan en el conjunto de la RUVM?

30.- Para finalizar, podrías describirme brevemente un día en tu municipio/delegación en el año 2050.

### **Caso Naucalpan.**

Sexo:

Edad:

Grado de Escolaridad:

Cargo que desempeña:

En su opinión qué se ha hecho hasta ahora en materia de desarrollo urbano en el municipio, es decir cuáles son los:

1.- Avances.

2.- Logros.

3. -Retrososos.

4.- ¿Platíqueme cuáles son para usted las acciones en materia de desarrollo urbano realizadas por el municipio?

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

5.- ¿Se parece hoy la ciudad a la ciudad en la que paso su infancia, o en qué ha cambiado?

6. ¿Y esto a que se debe, que considera que fue lo que más ha incidido para que la ciudad sea de esta forma y no de otra?

7. ¿Algo tendrá que ver el ordenamiento territorial?

8.- Oye, y en esto del ordenamiento territorial ¿se consideran como ejes de acción/ o de política pública no se: la Expansión territorial; Reciclamiento del suelo urbano; Reciclamiento inmobiliario o el Uso del patrimonio inmobiliario?

9. Y para ti ¿el desarrollo urbano está separado del ordenamiento territorial, son complementarios no nada tienen que ver?

10. Ahora, vamos un poco a la parte política como tal, es decir las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno. ¿Consideras que tiene un peso importante las relaciones intergubernamentales del municipio para la realización del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano?

11.- Y derivado de ello, en tu experiencia como son las RIG's del municipio son Cooperativas, Negociación permanente o son tensas

12.- Oye y siguiendo en la temática ¿cómo son relaciones intergubernamentales que mantiene el municipio/delegación con el gobierno Federal?

13.- Y las que mantiene el municipio con gobierno Estatal.

14.- Bueno en el caso de los vecinos, es decir, ¿cómo son las relaciones intergubernamentales que mantiene el municipio con municipios y/o delegaciones colindantes?

15.- Oye el otro factor a considerar, en términos de actores son las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda, de ellos que puedes decirme.

16.- Y por ejemplo los vínculos entre las relaciones políticas de las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda con el municipio que generan.

17.- ¿Cuál ha sido, en tu experiencia personal, la relación con las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda?

18.- Por cierto, sobre las autorizaciones de nuevos desarrollos ¿qué tanto se apegan a criterios técnicos o que otros criterios intervienen?

19.- Es decir, ¿los intereses económicos son factor decisivo en las decisiones de planeación del desarrollo urbano?

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

20.- Y ¿hay criterios políticos que pesen más al momento de aprobar las autorizaciones de nuevos desarrollos?

21.- Y para ti hay una visión metropolitana en las acciones en materia urbana que desarrollo del municipio. Por ejemplo, ¿se toma en cuenta el papel que tiene el municipio/delegación dentro de la RUVM y el impacto que sus acciones tendrán en el conjunto metropolitano?

22.- Consideras que una visión metropolitana de largo plazo es algo Interesante, pero no necesario, Sin importancia o Prioritario que se tome en cuenta.

23.- En su opinión cuál ha sido el papel desempeñado por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ¿hay avances? ¿Cuáles son sus logros y sus retos?

24.- Y hablando de organismos responsables de desarrollo urbano ¿cuál es la relación con la SEDEMET?

25.- Y Naucalpan por ser el primer municipio conurbado del Valle de México en los años 50's ¿qué tanto margen de maniobra tiene con respecto a la SEDEMET?

26.- Consideras ¿qué hay algún obstáculo para que el municipio administre su desarrollo urbano?

27.- Y ¿qué papel ha jugado la deuda pública del municipio, ello no ha implicado una restricción de sus facultades o el ejercicio de las mismas?

28.- En tu opinión que ofrece Naucalpan a sus residentes con respecto a otros municipios de la RUVM.

29.- Consideras que ¿las acciones que se implementen en Naucalpan impactan en el conjunto de la RUVM?

30.-Para finalizar, podrías describirme brevemente un día en tu municipio/delegación en el año 2050.

## Caso Zumpango

Sexo:

Edad:

Grado de Escolaridad:

Cargo que desempeña:

En su opinión qué se ha hecho hasta ahora en materia de desarrollo urbano en el municipio/delegación, es decir cuáles son los:

1.- Avances.

2.- Logros.

3.- Retrocesos

4.- ¿Platíqueme cuáles son para usted las acciones en materia de desarrollo urbano realizadas por el municipio?

5.- ¿Se parece hoy la ciudad a la ciudad en la que paso su infancia, o en qué ha cambiado?

6.- ¿Y esto a que se debe, que considera que fue lo que más ha incidido para que la ciudad sea de esta forma y no de otra?

7.- ¿Algo tendrá que ver el ordenamiento territorial?

8.- Oye, y en esto del ordenamiento territorial ¿se consideran como ejes de acción/ o de política pública no se: la Expansión territorial; Reciclamiento del suelo urbano; Reciclamiento inmobiliario o el Uso del patrimonio inmobiliario?

9.- Y para ti ¿el desarrollo urbano está separado del ordenamiento territorial, son complementarios no nada tienen que ver?

10.- Ahora, vamos un poco a la parte política como tal, es decir las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno. ¿Consideras que tiene un peso importante las relaciones intergubernamentales del municipio para la realización del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano?

11.- Y derivado de ello, en tu experiencia como son las RIG's del municipio son Cooperativas, Negociación permanente o son tensas.

12.- Oye y siguiendo con la temática ¿cómo son relaciones intergubernamentales que mantiene el municipio con el gobierno Federal?

13.- Y las que mantiene el municipio con gobierno Estatal.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

14.- Bueno en el caso de los vecinos, es decir, ¿cómo son las relaciones intergubernamentales que mantiene el municipio con municipios colindantes?

15.- Oye el otro factor a considerar, en términos de actores son las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda, de ellos que puedes decirme.

16.- Y por ejemplo los vínculos entre las relaciones políticas de las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda con el municipio que generan

17.- ¿Cuál ha sido, en tu experiencia personal, la relación con las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda?

18.- Por cierto, sobre las autorizaciones de nuevos desarrollos ¿qué tanto se apegan a criterios técnicos o que otros criterios intervienen?

19.- Es decir, ¿los intereses económicos son factor decisivo en las decisiones de planeación del desarrollo urbano?

20.- Y ¿hay criterios políticos que pesen más al momento de aprobar las autorizaciones de nuevos desarrollos?

21.- Y para ti hay una visión metropolitana en las acciones en materia urbana que desarrolla el municipio. Por ejemplo, ¿se toma en cuenta el papel que tiene el municipio dentro de la RUVM y el impacto que sus acciones tendrán en el conjunto metropolitano?

22.- Consideras que una visión metropolitana de largo plazo es algo interesante, pero no necesario, Sin importancia o Prioritario que se tome en cuenta.

23.- En su opinión cuál ha sido el papel desempeñado por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ¿hay avances? ¿Cuáles son sus logros y sus retos?

24.- Y hablando de organismos responsables de desarrollo urbano ¿cuál es la relación con la SEDEMÉT?

25.- Y a propósito de la relación con la SEDEMÉT, ¿cómo se dio esta designación de Zumpango dentro del Plan Ciudades Bicentenario?

26.- En tu opinión ¿qué ha implicado ser considerado el municipio como sede de una ciudad bicentenario?

27.- Y se cuentan con los recursos necesarios para guiar el desarrollo urbano de Zumpango.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

28.- La gente ¿cómo ha tomado este cambio de ser un municipio con cierta vocación rural a ser ahora un municipio en vías de urbanización?

29.- Consideras que ¿las acciones que se implementen en Zumpango impactan en el conjunto de la RUVM?

30.- Para finalizar, podrías describirme brevemente un día en tu municipio/delegación en el año 2050.

## **Guión de entrevista para funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET) con respecto a la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

Sexo:

Edad:

Grado de Escolaridad:

Cargo que desempeña:

1.- ¿Se parece hoy la ciudad a la ciudad en la que paso su infancia, o en qué ha cambiado?

En su opinión qué se ha hecho hasta ahora en materia de desarrollo urbano en la SEDEMET, es decir cuáles son los:

2.- Avances.

3.- Logros.

4. -Retrososos.

5.- ¿Platíqueme cuáles son para usted las acciones en materia de desarrollo urbano realizadas por la Sedemet?

6. ¿Y esto a que se debe, que considera que fue lo que más ha incidido para que la ciudad sea de esta forma y no de otra?

7. ¿Algo tendrá que ver el ordenamiento territorial?

8.- Oye, y en esto del ordenamiento territorial ¿se consideran como ejes de acción/ o de política pública no se: la Expansión territorial; Reciclamiento del suelo urbano; Reciclamiento inmobiliario o el Uso del patrimonio inmobiliario?

9. Y para ti ¿el desarrollo urbano está separado del ordenamiento territorial, son complementarios no nada tienen que ver?

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

10. Ahora, vamos un poco a la parte política como tal, es decir las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno. ¿Consideras que tiene un peso importante las relaciones intergubernamentales para la realización del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano?

11.- Y derivado de ello, en tu experiencia como son las RIG's de la Sedemet son Cooperativas, Negociación permanente o son tensas

¿En ese sentido podríamos decir que son cooperativas?

12.- Oye y siguiendo en la temática ¿cómo son relaciones intergubernamentales que mantiene la sedemet con el gobierno Federal?

13.- Y las que mantiene la sedemet con el GDF

14.- Las que mantiene con los 59 municipios de la RUVM.

15.- Alguna en particular que quieras resaltar y por qué motivo

16.- Oye el otro factor a considerar, en términos de actores son las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda, de ellos que puedes decirme.

17.- ¿Cuál ha sido, en tu experiencia personal, la relación con las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda?

18.- Por cierto, sobre las autorizaciones de nuevos desarrollos. ¿Qué tanto se apegan a criterios técnicos o que otros criterios intervienen?

19.- Es decir, ¿los intereses económicos son factor decisivo en las decisiones de planeación del desarrollo urbano?

20.- Y ¿hay criterios políticos que pesen más al momento de aprobar las autorizaciones de nuevos desarrollos?

17.- Regresando un poco, mencionaban hace un rato esta cuestión de la megalópolis, en este caso, en términos de funcionalidad de ZMVT y ZMVM. Qué ventajas y desventajas tiene el usar el término

21.- Y para ti hay una visión metropolitana en las acciones en materia urbana que desarrollan los municipios y delegaciones. Por ejemplo, ¿se toma en cuenta el papel que tiene la delegación dentro de la RUVM y el impacto que sus acciones tendrán en el conjunto metropolitano?

22.- Consideras que una visión metropolitana de largo plazo es algo interesante, pero no necesario, Sin importancia o Prioritario que se tome en cuenta.

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

23.- En tu opinión cuál ha sido el papel desempeñado por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ¿hay avances? ¿Cuáles son sus logros y sus retos?

24.- Y en el caso de la designación del Plan de Ciudades del Bicentenario, cómo surge el proyecto

25.- cuáles fueron los criterios base para designar a esos 5 municipios y no a otros

26.- Siguiendo con la temática, cómo fue que se decidió Zumpango como Ciudad del Bicentenario.

27.- Podría explicarme un poco más de cómo operan las 59 comisiones municipales

28.- y Para ir cerrando, cuéntame un poco con es la relación con la Sedatu, es decir hay coordinación, hay avances sobre cuáles son los planes a nivel nacional de la política de desarrollo urbano y vivienda.

29.- Para finalizar, podrías describirme brevemente cómo te imaginas que será la RUVM en 2050.

## **Guión de entrevista a funcionario de SEDATU con respecto a la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

Sexo:

Edad:

Grado de Escolaridad:

Cargo que desempeña:

1.- ¿Se parece hoy la ciudad a la ciudad en la que paso su infancia, o en qué ha cambiado?

En su opinión qué se ha hecho hasta ahora en materia de desarrollo urbano es decir cuáles son los:

2.- Avances.

3.- Logros.

4. -Retrososos.

## El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)

5.- ¿qué considera que fue lo que más ha incidido para que la ciudad sea de esta forma y no de otra?

6. ¿Algo tendrá que ver el ordenamiento territorial?

7. Oye, y en esto del ordenamiento territorial ¿se consideran como ejes de acción/ o de política pública no se: la Expansión territorial; Reciclamiento del suelo urbano; Reciclamiento inmobiliario o el Uso del patrimonio inmobiliario?

8.- Y para ti ¿el desarrollo urbano está separado del ordenamiento territorial, son complementarios no nada tienen que ver?

9. Se ha elogiado la decisión de la presente administración al dar un paso firme y contundente con la creación de la secretaría de desarrollo agrícola, territorial y urbano (SEDATU). Bajo esta perspectiva holística cuáles son los retos que está enfrentando la subsecretaria a su cargo.

10. Cuáles son los ejes rectores de actuación de su subsecretaria para estos próximos 5 años.

11.- Cuáles son los actores clave que se deben tomar en cuenta para llevar a cabo las acciones en materia de ordenamiento territorial

12.- Las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda qué papel juegan en el ordenamiento territorial.

13.- ¿Cuál ha sido, en tu experiencia personal, la relación con las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda?

14.- Por cierto, sobre las autorizaciones de nuevos desarrollos ¿qué tanto se apegan a criterios técnicos o que otros criterios intervienen?

15.- Puede hablarse de cambios significativos en materia de desarrollo urbano, cuáles son los planes desde el ordenamiento territorial.

16.- Y con respecto a la RUVM: que planes hay en materia de ordenamiento territorial.

17.- Y para ti hay una visión metropolitana en las acciones en materia urbana que desarrollan los municipios y delegaciones. Por ejemplo, ¿se toma en cuenta el papel que tiene la delegación dentro de la RUVM y el impacto que sus acciones tendrán en el conjunto metropolitano?

18.- Consideras que una visión metropolitana de largo plazo es algo interesante, pero no necesario, sin importancia o prioritario que se tome en cuenta.

19.- En tu opinión cuál ha sido el papel desempeñado por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ¿hay avances? ¿Cuáles son sus logros y sus retos?

## **El Ordenamiento Territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**

20.- y Para ir cerrando, cuéntame un poco con es la relación de la Sedatu, o en su caso particular de la subsecretaria con la Sedemet y la seduvi, el GDF y Edomex es decir, hay coordinación, hay avances sobre cuáles son los planes a nivel nacional de la política de desarrollo urbano y vivienda y como se incluyen a estos actores.

21.- Con respecto a la generación de un estatuto de las ciudades que las dote de personalidad jurídica y política que opina, por ejemplo la experiencia del estatuto de las ciudades en Brasil.

22.- Cuáles podrían ser los efectos de una reforma urbana a nivel nacional, es decir con directrices claras sobre el desarrollo del territorio dónde lo agrícola y urbano o son dicotómicos sino interdependientes

23.- Para finalizar, podrías describirme brevemente cómo te imaginas que será la RUVM en 2050.