



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE
MÉXICO ¿HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN
GOBIERNO METROPÓLITANO?**

**T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A**

RENÉ ROBERTO ISIDRO.

MATRÍCULA: 97328980


ASESOR:
**MTRO. MANUEL
LARROSA HARO**


LECTOR:
**PROF. JAVIER
SANTIAGO CASTILLO**

Iztapalapa, Ciudad de México, Mayo, 2011

ÍNDICE

	Página.
Introducción	1
Capítulo 1. El fenómeno de metropolización y formas de gobierno metropolitano.	6
1.1. El fenómeno urbano en el mundo.	6
1.2. Zona metropolitana.	9
1.3. Globalización y mundialización de las ciudades.	11
1.4. Metrópolis en América Latina.	12
1.5. Estado y modelos de gobierno metropolitanos.	14
1.6. Gobernabilidad, gobernanza y coordinación metropolitana.	20
1.7. Federalismo y gobierno metropolitano.	25
CAPÍTULO 2. La metropolización de la ZMVM.	29
2.1. Expansión metropolitana.	30
2.2. Conurbación de la ciudad de México.	32
2.3. Evolución reciente de la ZMVM.	35
2.4. Centralismo de la Ciudad de México.	39
2.5. Evolución de la forma de gobierno en la Ciudad de México.	46
2.6. Alternancia política y coordinación metropolitana.	52
2.7. Evolución de la alternancia en el mapa electoral de la ZMVM. 1997-2009.	54
CAPÍTULO 3. Marco institucional de la gestión y coordinación en la ZMVM, procesos contemporáneos.	59
3.1. Bases jurídicas para la coordinación metropolitana.	59
3.2. Evolución de la planeación territorial en México. De las políticas urbanas a las políticas metropolitanas.	67
3.3. La creación de las comisiones metropolitanas.	71
3.4. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).	74
3.5. El papel del Poder Legislativo: la creación de los fondos metropolitanos.	76
3.6. El rol de los municipios: el asociacionismo municipal.	81
3.7. El debate a futuro: gobierno metropolitano y parlamento metropolitano.	84
Conclusiones.	88
Bibliografía.	91
Hemerografía.	94
Otras fuentes de consulta.	97

Agradecimientos.

Por principio a Dios.

Al Maestro Manuel Larrosa Haro por su invaluable apoyo académico y personal.

A la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa de la cual, como proyecto educativo, me siento orgulloso de ser parte.

A mi Familia Roberto e Isidro.

A Tania Mendoza Tellez por su amor, apoyo y presencia permanente en este trabajo.

Gracias

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO. ¿HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN GOBIERNO METROPOLITANO?

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre gobiernos metropolitanos no son una novedad intelectual ni académica. En torno a países europeos e incluso latinoamericanos, existen planteamientos teóricos y estructuras de gobierno que abordan el fenómeno de la expansión metropolitana con una perspectiva de coordinación intergubernamental que pretende solucionar, no sólo las problemáticas que encierra la explosión demográfica, sino que apuntan a la consolidación de estructuras de gobierno desde los ámbitos locales y federal.

La zona metropolitana es la manifestación de la expansión territorial que resulta de la concentración del dominio socioeconómico y político que ejerce un núcleo urbano central hacia su periferia contigua. A diferencia del *área urbana*, que se caracteriza por presentar una continuidad física de la ciudad hacia la periferia urbana siendo interrumpida por terrenos de uso no urbano (sembradíos, bosques o cuerpos de agua); la *zona metropolitana* implica la extensión territorial de la ciudad central y los territorios adyacentes, cuyos límites coinciden con los límites político administrativos de las unidades políticas.¹

En México se han identificado 56 zonas metropolitanas², una de las cuales, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es la más importante por su nivel de primacía socioeconómica y política; en ella convergen dos entidades federativas y se integra por 59 municipios del Estado de México y 16 delegaciones del Distrito Federal.³ Según los datos censales

¹ Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal. *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*. México, El Colegio de México, 1976, p. 118.

² Sedesol, Conapo e INEGI "Delimitación de zonas metropolitanas de México" México, Sedesol / Conapo / INEGI, 2005, p.p. 12-19.

³ El instrumento de planeación que jurídicamente reconoce la existencia de la ZMVM, y al que nos apegamos en este análisis, es la *Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México* suscrita el 22 de diciembre de 2005 entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal. Un año antes, resultado del trabajo interinstitucional del gobierno federal organismos como SEDESOL, CONAPO e INEGI, habían hecho una delimitación similar a la firmada, salvo que se incluyó al municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo, entidad no firmante de la Declaratoria.

del INEGI en 2005 alrededor de 19.2 millones de habitantes residían en tal zona. La delimitación temporal de este trabajo retomará las definiciones hechas sobre el mismo por los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal sin abordar la más reciente declaratoria a la que se ha adherido el gobierno de Hidalgo.⁴

Otra característica de la ZMVM es la particularidad de sus gobiernos locales, de un lado un gobierno estatal como el representado por el Estado de México con facultades otorgadas dentro del marco federal (en materia fiscal de salud, vivienda, desarrollo urbano entre otras), entidad, a su vez, que permite gobiernos locales municipales con facultades propias. Por otra parte, el gobierno de la Ciudad de México, cuyo régimen político local aún comienza a experimentar gobiernos locales con relativa autonomía del gobierno federal, pero con facultades limitadas, sobre todo en el régimen interior de las delegaciones políticas.

En suma, en la administración y gestión de la ZMVM intervienen varios gobiernos: estatales, municipales y jefes delegacionales, además del gobierno federal y Congreso de la Unión; muchos de ellos con diferente filiación política lo que muchas veces dificulta la coordinación metropolitana. En particular, las entidades del Estado de México y la Ciudad de México, que en una etapa de la historia independiente formaban una sola unidad, son ahora nuevamente conceptualizadas bajo las implicaciones que una zona metropolitana representa, es decir, la coordinación (o fragmentación) de varios gobiernos locales.

De acuerdo al modelo constitucional vigente, la gestión de la metrópolis recae en los gobiernos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, ya que la "ciudad" no es reconocida como una figura de derecho público, por ello, tratar de entender el esquema de gobierno, o mejor dicho, el esquema de coordinación existente en la ZMVM implica

⁴ El 17 de junio de 2008, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, se firmó la nueva Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México, a la cual se incorporan 29 municipios del estado de Hidalgo.

extenderse sobre la jurisdicción, facultades, acciones e instrumentos implementados por las autoridades que la integran.⁵

Referirse al "gobierno metropolitano" implica dar tratamiento a dos posturas extremas: a) un gobierno metropolitano central, reconocido por encima de las unidades políticas locales de la metrópolis, y, b) reforzar mecanismos de coordinación metropolitana, aprovechando los instrumentos de gestión existentes⁶.

Para entablar un debate en torno a la conformación de un *gobierno metropolitano en la ZMVM*, se tomará en cuenta el desarrollo y evolución de la *coordinación metropolitana de la ZMVM*, en particular, los orígenes e implicaciones de instrumentos y mecanismos como a) la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, b) el Fondo Metropolitano aprobado anualmente por la Cámara de Diputados desde el año 2005 y, c) el alcance del instrumento contemplado para la formación de Asociaciones Municipales. Consecuencia del estudio será la caracterización sobre si las formas de *coordinación metropolitana* se acercan a un modelo de *gobierno metropolitano* en la ZMVM o no.

OBJETIVOS

Objetivo general:

- Caracterizar si las formas de *coordinación metropolitana* de la ZMVM se acercan a un modelo de *gobierno metropolitano* central o no.

⁵ Duhau, Emilio. "Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana", en Garza, Gustavo y Fernando A. Rodríguez (compiladores), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, COLMEX, 1998, p. 76.

⁶ Ugalde expone dos esquemas de gobierno metropolitano: la fusión de territorios y gobiernos locales contiguos que dan forma a un gobierno metropolitano, y aquél que respeta la independencia de los gobiernos locales en una metrópoli; en, Ugalde, Vicente, "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", en *Estudios demográficos y urbanos*, mayo – agosto, año/ vol. 22, núm. 2, El Colegio de México, México, 2007, P 450.

Objetivos particulares:

- Revisar el proceso de conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Describir el contexto histórico y político de la Ciudad de México como antecedente de la relevancia socioeconómica de la ZMVM.
- Revisar el marco jurídico que permite la coordinación intergubernamental entre los actores Federal, local y municipal en la ZMVM.
- Describir la evolución del marco jurídico y normativo de las políticas urbanas y metropolitanas.

Capítulo 1. El fenómeno de metropolización y formas de gobierno metropolitano.

El fenómeno de la metropolización es un proceso de expansión física que rebasa los límites municipales de la ciudad central. Los estudios sobre el fenómeno metropolitano se han enfocado al análisis de la interdependencia de la ciudad central y su periferia, la evolución y etapas de la expansión metropolitana que describen los desplazamientos, de la población y de las actividades económicas, desde la ciudad central a la periferia.⁷

El fenómeno metropolitano se analizará, en el primer capítulo, como un fenómeno urbano y de expansión metropolitana. Asimismo se abordarán conceptos en torno a la gobernabilidad y prácticas de gobernanza en el ámbito metropolitano. El eje expositivo se ceñirá al siguiente capitulado.

- 1.1. El fenómeno urbano en el mundo.**
- 1.2. Zona metropolitana.**
- 1.3. Globalización y mundialización de las ciudades.**
- 1.4. Metrópolis en América Latina.**
- 1.5. Estado y modelos de gobierno metropolitanos.**
- 1.6. Gobernabilidad, gobernanza y coordinación metropolitana.**
- 1.7. Federalismo y gobierno metropolitano.**

⁷ Sobrino, Jaime, "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", En *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 18, núm. 3, diciembre de 2003, México, p. 461.

CAPÍTULO 1. El fenómeno de la metropolización y formas de gobierno metropolitano.

En las ciudades del centro y norte europeas se originó el famoso dicho:

“el aire de la ciudad libera”

Max Weber.

Hablar del fenómeno de la metropolización implica percibir el crecimiento urbano de las ciudades, es decir, el crecimiento físico, geográfico y exponencial de sus territorios y poblaciones, derivado de ello, la multiplicación de esfuerzos por cubrir las demandas básicas para la población reflejadas en servicios y equipamientos urbanos, además de la gestión estatal por encauzar las perspectivas de desarrollo económico. La ciudad así, es un fenómeno cambiante tanto en su escala como en su estructura territorial, legal, en sus formas de gobierno y organización. La “ciudad oficial” se desborda a las zonas adyacentes, dando paso a la “ciudad real”.⁸

En un contexto contemporáneo de globalización en de los procesos de producción y gestión, las ciudades ven modificadas su estructura social y espacial de otras épocas. Así, al transitar de su acepción individual, la ciudad se transforma en un “sistema de ciudades”, conglomerado urbano⁹. En este apartado se revisarán los conceptos teóricos en torno al fenómeno urbano

1.1. El fenómeno urbano en el mundo

La ciudad en su proceso de configuración moderna, a raíz de la disolución de los cuerpos estamentales que la Revolución Industrial socavó, ha adoptado nuevas funciones en cuyo territorio se albergan poblaciones y actividades diversas, al mismo tiempo que la urbe emerge como punto de encuentro de flujos, bienes y servicios. La ciudad es identificada con una realidad física e histórica, por ejemplo el Centro Histórico o los barrios circundantes cuyas fronteras político – administrativas pueden no coincidir y desbordar los límites

⁸ Borja, Jordi “Informe sobre la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el mundo actual”, en González de Alba, Ligia (compiladora), *Desafío metropolitano*, México, UNAM – PUEC, ALDF, 2004, p. 34.

⁹ Nodo de gestión de servicios urbanos avanzados (infraestructura, equipamiento y mano de obra calificada), que permiten las actividades de coordinación de empresas estructuradas en redes de intercambio urbano a niveles regional, nacional y global. Borja, Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997, p.p. 35 – 39.

de la "ciudad real"; la ciudad se transforma como un nuevo punto de encuentro de flujos que traspasa la realidad formal del territorio.¹⁰

Las corrientes de pensamiento que han impulsado el estudio sobre los fenómenos urbanos ofrecen un campo de análisis que pasa necesariamente por la problematización del modo de apropiación y construcción del espacio, cuyas características permiten comprender y diferenciar la dinámica de desarrollo de las ciudades antiguas, medievales y capitalistas. Al caracterizar someramente este proceso, la revolución urbana en Mesopotamia fue consecuencia del aprovechamiento de la producción agrícola y la densificación poblacional entre 5 000 y 2 500 A.C.; la gradual especialización de actividades económicas, y su configuración como asentamiento mercantil caracterizan a las ciudades medievales europeas; y finalmente la formación y consolidación de la ciudad, en su acepción moderna, como unidad de producción, distribución y consumo, asume sus principales rasgos durante la Revolución industrial.¹¹ Aunado a ello la preeminencia política que su seno se desarrolla para la configuración de los estados nacionales.

En Inglaterra entre los siglos XVIII y XIX aparecen las primeras ciudades modernas. Los talleres artesanales dieron paso a las zonas manufactureras, bajo la dirección de la máquina de vapor se organizó la producción en serie incorporando a población campesina del interior permitiendo la conformación de espacios territoriales marginales. A esta primera etapa corresponde un aumento demográfico relacionado con una primigenia intervención estatal en los ámbitos de mejora de la sanidad, higiene y salud pública hacia la población trabajadora.¹²

¹⁰ Borja, Jordi, Op. Cit. P. 33.

¹¹ Méndez Rodríguez, Alejandro. "Tendencias del pensamiento social urbano" en Méndez Rodríguez, Alejandro (Coordinador), *Estudios urbanos contemporáneos*, México, UNAM – Porrúa, 2006, p.p. 20-24.

¹² Rosique Cañas, José Antonio, *Ciudad de México, la megalópolis ingobernable*, México, Editorial Épica, 2006, p. 80-81.

Entre los siglos XIX y XX, paralelo a la productividad industrial, la morfología de las ciudades cede paso al transporte automotor; ferrocarriles y automóviles precisan vialidades más amplias. La red de comunicación se adecua a la dimensión y una estructura industrial que requería movilizar sus productos hacia el mercado internacional. Surge un mercado de suelo y las primeras compañías inmobiliarias por cuya intermediación el valor del suelo crece en breve tiempo.

La ciudad central e histórica en el siglo XX atraviesa un proceso de expansión y planificación a partir de sus pautas demográficas, la construcción del marco físico y cultural, además de los espacios públicos, la ciudad crece bajo una lógica urbanista y planificadora de la autoridad. La ciudad "clásica" se amplía y da paso a la "ciudad industrial" producto de la zonificación del entorno así como la conformación de áreas residenciales para las clases medias y conformación de barrios obreros y populares.¹³ La ciudad actual tiene límites difusos y geometría variable ya que conurba un conjunto de núcleos urbano, zonas rurales y espacios naturales.¹⁴

Área urbana.

El fenómeno urbano integra dos acepciones, el área urbana y la zona metropolitana, las cuáles intentan explicar la continuidad de elementos y variables apegadas a la realidad geográfica denominada ciudad.

En términos generales el área urbana es la ciudad misma, junto con las áreas contiguas, sus habitantes y edificaciones que sigue una continuidad originada en el centro de la ciudad hacia todas direcciones y delimitada solamente por terrenos de uso no urbano, cuerpos de agua, bosques o

¹³ Luiz Queiroz retoma el análisis que sobre el fenómeno urbano argumentó la sociología comprensiva de Max Weber, en, De Queiroz Ribeiro Luiz César y Dos Santos Junior, Orlando Alves. "Democracia y ciudad: la división social de la ciudad y la ciudadanía en la sociedad brasileña" en Arce Macías, Carlos, *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, México, CIDE, Porrúa, 2005, p.p. 202 – 207.

¹⁴ Borja, Jordi, *ibid*, P. 35.

sembrados, y regularmente no coincide con la delimitación política y administrativa del gobierno de la ciudad.¹⁵

Así, el término área metropolitana nos remite a la expansión territorial de las grandes ciudades, más allá de los límites político – administrativos sobre localidades contiguas con las que mantiene una unidad física o funcional. Se considera que un área metropolitana se ha conformado cuando una ciudad central ha desarrollado una complejidad funcional con movimientos pendulares de personas entre las localidades circundantes a la ciudad central, y un sistema de transportes y comunicaciones desarrolladas.¹⁶

En las últimas décadas del siglo XX se da una tendencia mundial a la metropolización, es decir, grandes áreas urbanas se extienden a lo largo de kilómetros, la densidad poblacional permite la transición del centro urbano fordista¹⁷ a una red de ciudades multicéntricas – megalópolis - cuyas unidades productivas se encuentran enlazadas a una matriz transnacional

1.2. Zona metropolitana.

El vocablo "metrópoli" proviene de las raíces mater, madre, y polis, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente con dicha ciudad central.

El concepto de zona metropolitana se desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y generalmente se utiliza para referirse a una ciudad grande cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa. Otra acepción define a las zonas metropolitanas como la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como, sitios de trabajo o lugares de

¹⁵ Unikel, Luis, et, al, op. cit. p. 118.

¹⁶ Rosique Cañas, Op. Cit. P. 43.

¹⁷ La ciudad fordista subsumida a los objetivos, programación y ciclo laboral de la empresa, ciudad y fábrica quedaban enmarcadas en un mismo destino. Revelli, Marco, "ocho hipótesis sobre el postfordismo", en Revista Ideas, núm. 8, invierno 1996, México, UAM-X, p.p. 47- 48.

residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.¹⁸

Jaime Sobrino especifica aún más la forma en cómo se conforman las zonas metropolitanas: "ocurre cuando una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite territorial político administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios; en otras palabras, la metropolización de una ciudad tiene lugar cuando, en un proceso de expansión, utiliza para el desarrollo urbano suelo que pertenece a uno o más municipios en los cuales se ubica la ciudad central".¹⁹ Así, la zona metropolitana envuelve o rodea a un área metropolitana y respeta los límites político administrativos de las unidades políticas, a diferencia del área metropolitana que finaliza donde la superficie tiene un uso de suelo no urbano.

Al respecto Jordi Borja recomienda hacer la distinción entre la aglomeración o contigüidad territorial de un área metropolitana (observada entre la ciudad central y su periferia inmediata) y la región o zona metropolitana que puede ser discontinua, estratégica y policéntrica.²⁰ En el caso de la ZMVM esto es observable, geográficamente, al conjuntar en una misma zona municipios como Chalco y Huehuetoca, o la delegación Milpa Alta con Zumpango, distantes geográficamente. O en términos estratégicos para la industria metropolitana, Cuautitlán con Azcapotzalco.

Así, caracterizar el término "metropolitano" en un contexto de gestión gubernamental adquiere importancia si se considera que los requerimientos de las poblaciones y complejos industriales rebasan el ámbito de las unidades administrativas locales, entiéndase los gobiernos locales del Distrito Federal, del Estado de México o de las delegaciones y municipios que las comprenden.

¹⁸ Naciones Unidas, Conferencia de Estocolmo 1966. en Luis Unikel, et al, *ibidem.*, p. 132.

¹⁹ Sobrino, Jaime. *Óp. cit.*, p. 461.

²⁰ Borja, *ibid.* p.p. 38-41.

En este sentido, la concentración de personas y actividades es lo que vuelve complejas las tareas tradicionalmente adjudicadas a los gobiernos locales. El punto estriba en realizar las funciones tradicionales para un número creciente de habitantes, de acuerdo a la escasez de recursos, lo que implica cumplir la exigencia de cobertura de servicios públicos urbanos: agua potable, drenaje, energía, alcantarillado, alumbrado, recolección y tratamiento de residuos, la demanda de acceso al suelo y vivienda y a la reivindicación del cuidado del ambiente y combate a la contaminación; sin olvidar el tratamiento de políticas de seguridad pública.²¹

En este punto, las definiciones de la administración pública aunque preservan conceptos urbanistas, también contemplan como uno de sus propósitos, contener las consecuencias negativas de las grandes aglomeraciones, haciendo intervenir para tal efecto elementos técnicos de la economía urbana, de transportes y la sociología urbana. En este sentido, se ha superado una definición restringida para la metrópoli, ya que de entenderse como una simple concentración de personas y actividades sobre un territorio en la metrópoli, se conjugan criterios de orden económico, jurídico administrativo y de formas de gobierno.

1.3. Globalización y mundialización de las ciudades.

Las llamadas *ciudades globales*²² (Nueva York, Londres, Tokio, etc.) representan conglomerados urbanos que constituyen no sólo los centros neurálgicos incuestionables de sus respectivos países, sino de la economía mundial, en particular de los flujos financieros, comerciales y de servicios. Es importante resaltar el carácter eminentemente cualitativo de este concepto, ya que no depende de las características surgidas de la cantidad de la población o

²¹ Ugalde, Vicente. Óp. cit., p.p. 446 – 448.

²² Saskia Sassen enfatiza la larga historia que estas urbes han tenido como centro de comercio y banca internacionales adoptando cuatro funciones centrales para reestructuración económica y social de sus áreas de influencia: 1) como puntos de comando de la economía regional, 2) enclaves para las empresas del sector terciario avanzado que reemplazaron la industria como sector económico dominante; 3) como centros de innovación y, 4) como mercado para las innovaciones. En Pradilla Cobos, Emilio, "Existen ciudades globales en América Latina?" en *Revista Ciudades*, Año 20, núm. 77, Enero – marzo de 2008, p. 3.

de la extensión física de las ciudades, sino la especificidad en el desarrollo de su estructura económica.²³

Por otra parte, desde finales de la década de los ochenta se advierte una transformación en la administración de las ciudades, transitando de una modalidad gerencial a otra donde predomina la visión empresarial, antecedentes inmediatos se perciben en la reconfiguración de los Estados de países del capitalismo avanzado. Esta fase de restructuración de las funciones del Estado pone énfasis en los beneficios sociales que se obtendrían si las ciudades asumen un comportamiento empresarial en relación al desarrollo económico y prestación de servicios públicos. Cabe resaltar que tal orientación pro empresarial aumentó a la vez que declina el poder de los estados nacionales por controlar los flujos financieros internacionales, todo lo cual permite percibir la dinámica de la transformación del modelo de acumulación fordista hacia un régimen de acumulación flexible.²⁴

1.4. Metrópolis en América Latina

Las metrópolis de América Latina desempeñan un rol secundario y subordinado. En el mejor de los casos influyen en procesos regionales antes que globales. Además en ellas se registran precarización del mercado de trabajo, crecimiento de la economía informal, polarización aguda de los ingresos; exclusión social de buena parte de la población y la pobreza extrema.²⁵

En cuanto a la morfología que las metrópolis latinoamericanas, adquirieron en su uso de suelo, pueden percibirse: modelos vivienda de autoconstrucción pero informal, suburbios populares carentes de servicios urbanos básicos y las ciudades perdidas; siendo más adelante, caracterizadas

²³ Pradilla Cobos, op. Cit., p. 4.

²⁴ Lungo, Mario, "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana", en *Revista Ciudades*, año 16, núm. 64, oct. – dic. de 2004, p. 18.

²⁵ Rosique Cañas, ibid, p. 3.

por un urbanismo popular que podían, en algunos casos, llegar a satisfacer las necesidades de mano de obra de los complejos industriales.²⁶

En estrecha asociación con el modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, y la ampliación del aparato estatal y sus políticas que se impulsaron a mediados del siglo XX, la planeación urbana en América Latina tenía dos rasgos esenciales: su carácter altamente regulador y su cobertura global, en el que subyacía un sentido de redistribución de riqueza.

Para la década de 1970, el Estado deja de ser artífice de la planeación urbana y mediador con el mercado, iniciando una etapa de transición de la planeación urbana de las ciudades para extender el alcance de ellas en términos de su reestructuración y efectos en el tejido social y económico, por ejemplo, ligando el tema a la atención de la población de menores ingresos. Inmersa en un contexto de crisis fiscal, esta nueva orientación de la planeación urbana redefiniría sus metas hacia la ejecución de programas de mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física urbana, y a replantear el financiamiento en términos de la descentralización fiscal hacia las entidades y municipios, en un discurso ligado a la democratización, el reforzamiento de los gobiernos locales y el papel de la sociedad civil. Sin embargo en un entorno de “urbanización precaria”, la ejecución de acciones aisladas sin un plan de desarrollo y la atención de contradicciones urbanas, se dejan en manos del mercado, modificando la relación público – privado en torno a aspectos como los servicios urbanos.²⁷

En América Latina, la década de 1980 son los años de la gestión de la crisis. Las grandes ciudades experimentan la penuria de los recursos fiscales y el proceso de reestructuración industrial y económica. Habiendo sido hasta los años setenta centro de la inversión pública y privada, dejan de ser durante la década de 1980, imanes para la migración y centros concentradores de la planta industrial. Para la década de 1990 la “nueva economía” se expresa bajo

²⁶ Duhau, Emilio, “Organización del espacio urbano, segregación y espacio público”, en *Revista Ciudades*, año 17, num. 66, abril – junio de 2005, p. 18.

²⁷ Lungo, Mario, Op. Cit. P. p. 18 -19.

la forma de grandes proyectos inmobiliarios auspiciados por la apertura de las economías, la desregulación financiera, la liberación del mercado cambiario, la privatización de empresas públicas.²⁸

Las ciudades latinoamericanas no son ciudades globales, pero sí están integradas a la acumulación mundial en situación de dependencia y subordinación. Aun cuando las metrópolis latinoamericanas son los polos dominantes y organizadores de sus economías nacionales, mantienen un peso marginal en la orientación de la economía mundial. La desindustrialización de sus metrópolis, su reconversión en lugares de baja productividad comparada y poca creación de empleo, con balanzas de pago deficitarias, las han convertido en freno de crecimiento y desarrollo.²⁹ La planeación, ya no de la ciudad, sino de los asentamientos humanos, es parte así de las nuevas concepciones del crecimiento económico y del desarrollo sostenible, dentro de las cuales se estaría configurando una nueva forma de gestión urbana asociadas al modelo neoliberal predominante.

1.5. Estado y modelos de gobierno metropolitanos.

El Estado y la metrópolis.

En el contexto de la economía de los estados de bienestar, la intervención estatal llevó a la planeación a convertirse en una fuerza ordenadora de la ciudad, cuya complejidad hubo de dirimirse sobre la base de una lógica centralista sobre su desarrollo y futuro. Al asumir el rol planificador, el Estado cumplió un papel de mediador de los conflictos urbanos.³⁰ Entre las áreas de intervención críticas para planeación metropolitana se encuentran: la definición de los usos de suelo, mejora y sustentabilidad del medio ambiente, vialidad y transporte y la ubicación de actividades económicas en el espacio metropolitano.³¹

²⁸ Duhau, Emilio, Op. Cit., p.p. 52-53.

²⁹ Pradilla Cobos, Ibíd., p. p. 5-6.

³⁰ Rosique Cañas, ibid, p. p. 40 – 41.

³¹ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitanos." En Revista *Ciudades* Año 14, num 53, enero marzo de 2002, p 3.

Lojkiné señala tres puntos sobre los que el Estado encauza las demandas del desarrollo urbano de tipo capitalista 1) para el financiamiento del equipamiento urbano (salud, educación etc.; mismo que se desvaloriza); 2) para la coordinación de los diferentes agentes de la urbanización; y 3) para la disminución de las contradicciones entre el precio inmobiliario del suelo y el valor de uso colectivo del mismo, a través del manejo de reservas territoriales.³²

El estudio sobre el territorio pasa por un análisis de la planeación, las políticas, las instituciones y el poder público, con atención especial en el Estado como instancia de intervención decisoria en las metrópolis, derivados de ella, el urbanismo y la ordenación del territorio.

En cuanto al urbanismo de la modernidad metropolitana, ésta produjo el espacio de lo que hoy se nos presenta retrospectivamente como el ideal de la modernidad urbana: separación entre espacio privado y el espacio público; uso intenso de éste como espacio de libre acceso, de uso recreativo, de circulación y de acceso al consumo; coexistiendo extraños y diversidad. Pero si la modernidad urbana se inspiró en modelos europeos, y se produjo el espacio público "clásico", tuvo a su vez que incorporar, a mediados del siglo XX, realidades generadas por el proceso de industrialización.³³

Por lo que respecta a la ordenación del territorio, el Estado se presenta como el principal (no único) agente regulador, "en función de los diversos organismos e instituciones accionados por el mismo Estado para cumplir con sus principales objetivos"³⁴ La política urbana practicada pone de manifiesto la racionalidad política dominante promovida por las instancias estatales, el Estado así, se convierte en el agente articulador de la acción pública para determinado país, entidad federativa o ciudad.

³² Lojkiné, Jean. *Marxismo, Estado y la cuestión urbana*, México, siglo XXI, 1983.

³³ Duhau, Emilio, *ibíd.*, p. 52.

³⁴ Paviani en Bassols Ricardez, Mario, "Territorio y problemas urbanos", en *Revista Posición*, nums. 6 -7, México, 1988, p.p. 60 -62.

Gobierno.

Sobre los regímenes de gobierno en los que se asientan las metrópolis, éstas coexisten tanto en regímenes federados o centralistas. Las unidades políticas de una federación se componen por entidades federativas y municipios; mientras que en los estados centralistas observamos la creación de provincias y comunas. Existen además países con gobiernos regionales, esto es, un nivel intermedio entre el gobierno federal o central y el gobierno de una entidad federativa o provincial. El denominador común a todos los regímenes es la existencia de múltiples autoridades político – administrativos en una zona metropolitana. En su mayoría, las decisiones sobre la gestión urbana quedan sometidas a autoridades administrativas metropolitanas que no han sido elegidas, que no rinden cuentas y que pueden no ser efectivas en su gestión de servicios públicos.³⁵

Gobierno metropolitano

El modelo de gobierno supramunicipal es el que generalmente se entiende por gobierno metropolitano; por tener conferido un mandato general sobre el territorio, con plenos poderes ejecutivos y legislativos, resultando de ello un cuerpo intermedio o instancia entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal. En este modelo, las autoridades metropolitanas son electas directamente, el gobierno tiene recursos propios y competencias establecidas por ley. Es el modelo puro por su legitimidad política directa, autonomía financiera y competencias bien definidas.³⁶

El gobierno metropolitano implica la centralización del poder en una autoridad superior a la de los municipios conurbados. De esta modalidad gubernamental destaca, desde 1855, Londres conformada en una autoridad única para el territorio metropolitano que abarcaba el "Gran Londres". Otros

³⁵ Ramírez Sáiz, Op.cit., p p. 5- 6.

³⁶ Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001, p. 15. También en Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas", en *Revista Espiral*, septiembre – diciembre, año/vol. VI, núm. 16, México, Universidad de Guadalajara, 1999, p. 195. Y Ugalde, Vicente, Op. Cit., p.450.

ejemplos se encuentran en Tokio, Japón y en Winnipeg, Canadá, cuyas zonas metropolitanas operan como una unidad política con un gobierno autónomo.

Gobierno intermunicipal o regional.

El modelo de gobierno intermunicipal o de gestión gubernamental deriva su legitimidad de forma indirecta, ya que reside de la asociación de las autoridades miembros (municipios). Generalmente no tiene autonomía financiera, su financiamiento lo constituyen los municipios miembros o bien a través del presupuesto central.³⁷ El gobierno de nivel regional es el responsable de las funciones de alcance metropolitano y, a su vez, se conservan algunas funciones para los gobiernos locales, ejemplos de este esquema son Metro Toronto en Canadá y Miami-Dade en Estados Unidos. El cuadro 1 intenta sintetizar algunas de las características de los gobiernos metropolitanos:

Cuadro 1. Modelos de gobierno de zonas metropolitanas.

Características	Modelos			
	Supramunicipal		Intermunicipal	
	Dependiente del gobierno central	Autónomo	Autónomo vinculado con el gobierno central	Autónomo fragmentado
Vinculado con otros ámbitos del poder	Es parte del gobierno regional o estatal Municipios locales subordinados	Poder intermedio entre los municipios y los gobiernos regionales o estatales	Asociación o cooperación de todos los municipios de la zona metropolitana	Asociación o cooperación de algunos los municipios de la zona metropolitana
Legitimidad política	Designación o elección de una autoridad metropolitana	Elección directa de autoridades metropolitanas por medio de votación popular	Elección indirecta de sus representantes. Son alcaldes o cabildos de municipios quienes los eligen	
Recursos financieros	Provenientes del gobierno central	Autonomía financiera	Dependencia financiera de los municipios o del gobierno central	
Competencias		Competencias definidas y precisas	Competencias diferenciadas y dependientes de los acuerdos y coordinación de los municipios	

Fuente: Tomado de Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001, p. 20.

³⁷ Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo, Op. Cit. p. 17. Juan Manuel Ramírez nos previene de este tipo de trabajo intergubernamental ya que habría que caracterizar si los gobiernos o instancias participantes tienen mayor o menor autonomía respecto de otras instancias o niveles de gobierno, Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas", Op. Cit. p. 195.

Consejo metropolitano.

Finalmente, el consejo metropolitano, es una instancia más consultiva y planificadora que ejecutiva, sin prestar directamente servicios a la población. Su existencia puede plantear fuertes resistencias si privilegia a la ciudad o municipio central. En su puesta en operación suele haber fricciones políticas (de los municipios periféricos a la ciudad central) con rechazo histórico a la hegemonía de la ciudad central. La planeación es una de las funciones principales de las autoridades o instancias metropolitanas, tanto administrativas como gubernamentales. Ella puede ser indicativa, normativa y ejecutiva – operativa. En la práctica son los consejos metropolitanos quienes suelen elaborar los planes correspondientes.

Sin tener conferida autoridad plena para la ejecución de acciones, ya que los responsables son designados por los gobiernos estatales, pueden ser más eficientes desde el punto de vista de la coordinación metropolitana.³⁸

Gestión metropolitana.

Diferente a los fines y funciones de un gobierno, la administración y gestión de la metrópolis se promueve desde un ámbito central que permite garantizar la coordinación de las unidades políticas que la componen, estableciendo una política general sobre ellas, lo que implica una *autoridad administrativa* metropolitana. Las principales formas de administración metropolitana son tres: la concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno en los que cada uno mantiene sus respectivas competencias para ejecutar la *gestión integral* de la metrópolis o la prestación de un servicio urbano *en particular*, b) el establecimiento de convenios específicos y, c) la concertación público - privada. La primera modalidad es *cuasi* permanente, la segunda y tercera son

³⁸ Centro de Estudios para la zona metropolitana, A.C, *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, Centro de Estudios para la zona metropolitana, A.C / Metrópoli 2025, México, 2007. p. 109.

temporales.³⁹ Definir la gestión en su dimensión metropolitana nos remite al proceso a través del cual los niveles e instancias de gobierno implicados captan, definen y canalizan la demanda social de bienes públicos y organizan o regulan su oferta.⁴⁰

Órganos de poder metropolitano: Ejecutivo y legislativo.

La existencia de poderes políticos metropolitanos se da a partir de procesos electorales y no de su designación por autoridades político – administrativas de un orden superior. Este es el caso del Ejecutivo y Legislativo metropolitanos. Quienes pueden poseer facultades sobre el conjunto de los procesos metropolitanos.

Prestación de servicios metropolitanos.

La gestión metropolitana de servicios suele ser de carácter sectorial. Los principales servicios concertados a través de organismos sectoriales supramunicipales son: agua potable, drenaje, recolección de basura, policía o seguridad pública y transporte terrestre. Los municipios implicados pueden ejercer control sobre ella o pueden ser concesionados al sector privado.

Finanzas metropolitanas.

En las zonas metropolitanas existe una desigual distribución de necesidades y recursos financieros y ambos no coinciden territorialmente, a manera de ejemplo, en un municipio el ciudadano reside y paga impuesto predial, pero se trabaja y se paga impuestos sobre el trabajo en otro municipio u otra entidad. A este rol económico no corresponde una ubicuidad de la ciudadanía política ya que el ciudadano sólo puede intervenir en el lugar de residencia. Las ciudades bajo un esquema metropolitano reciben transferencias de fondos del gobierno federal o central para la realización de obras u otorgamiento de servicios. En la práctica el problema de los recursos para las ciudades metropolitanas remite a una responsabilidad del Estado nacional sobre su economía, escala que rebasa la gestión de los gobiernos locales.

³⁹ Ramírez Sáiz, "Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitanos." Ibid, p.5.

⁴⁰ Duhau, Emilio. "Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana", Óp., cit, p. 75.

1.6. Gobernabilidad, gobernanza y coordinación metropolitana.

Gobernabilidad.

Referida a la capacidad, eficacia y eficiencia del gobierno para dirigir los asuntos públicos, la gobernabilidad se replantea en términos de a) la incapacidad de los poderes públicos para dar respuestas eficaces y eficientes a las demandas sociales, y, b) como crisis en la legitimidad democrática de los Estados.⁴¹ Incapacidad que deviene de la transición hacia una economía postindustrial y globalizada así como la creciente incapacidad de los Estados Nacionales para controlar los factores que determinan el desarrollo socioeconómico.

El modelo de gobierno tradicional concibe el proceso de gobierno en cuanto proceso racional, monocéntrico y jerárquico, según esto, los gobiernos son sujetos únicos de acción pública, identifican y diagnostican los problemas sociales para adoptar la decisión correcta por lo que la implementación de las políticas públicas queda sujeta al monopolio regulativo de la administración pública, la cual dispone – hipotéticamente – de los recursos e instrumentos necesarios para dirigir el proceso gubernativo. Planificador por excelencia, el Estado se apoya de los principios de racionalidad, monopolio, jerarquía y especialización pública.⁴²

La cuestión de la gobernabilidad hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos, y en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas

⁴¹ Blanco, Ismael y Ricard Goma, "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad" en *Revista Gestión y política pública*, México, CIDE, Vol XII, núm. 1, primer semestre de 2003. P 8.

⁴² La formación y fundamentación teórica del Estado moderno ha tenido dos vertientes: la que se basa en un concepto de sociedad como intrínsecamente incapaz de entenderse, coordinarse y autoregularse por lo que delega su capacidad de dirección (Maquiavelo, Hobbes); frente a esta posición se encuentra la que resalta la capacidad de autogobierno de la sociedad pero admite la conformación de una organización exterior con el poder suficiente para establecer un orden de coexistencia pacífica y de acuerdo a los objetivos generales de la convivencia (Tocqueville). En Carnoy, Martín. *El Estado y la teoría política*, México, Editorial Alianza, 1994, p.p. 24-31.

públicas y su provisión de servicios públicos. El supuesto del gobierno como el agente central o único de gobernación de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía, impide pensar en las condiciones de autogobierno de una sociedad.⁴³

Ismael Blanco y Ricard Goma caracterizan a la política desarrollada bajo los principios de la sociedad industrial en términos de sus procesos de gobierno como aquellas definidas por: a) la divisoria entre una esfera pública donde el voto se entroniza como mecanismo suficiente que genera representación política, y una esfera privada distante de la política; b) la divisoria de las agendas públicas articuladas en torno al eje socioeconómico, organizada por partidos, sindicatos y asociaciones, el poder girando en torno a los recursos del Estado, y c) una pauta de distribución desigual y sectorial entre niveles territoriales de gobierno, con predominio del ámbito estatal. Es decir, se cristalizan procesos de gobierno delegativos, unidimensionales.

Nuevas situaciones en el contexto actual hacen tambalear los planteamientos racionalistas y delegativos a saber: a) las dificultades cognitivas para encontrar soluciones definitivas a problemas colectivos, ya que el conocimiento e información se encuentran dispersos entre los grupos sociales; b) la complejidad de los valores e intereses de los grupos que tratan de influir en el proceso de formulación de las políticas y la selección de alternativas, en ese sentido, la implementación no depende de criterios racionales sino de un proceso eminentemente político; c) las dificultades relacionadas con la autoridad frente a la concepción jerarquizada (*top – down*) donde la burocracia puede ejercer autonomía o discrecionalidad en la toma de decisiones, mientras que la población-objetivo no son objetos pasivos sino actores clave para la ejecución de acciones a partir de sus recursos de poder.⁴⁴

⁴³ Aguilar Villanueva, Luis F, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, p. p. 69 - 70.

⁴⁴ Blanco, Ismael y Ricard Goma, Op. Cit., p. p. 10 - 11.

Así, la rigidez institucional, la centralización y los enfoques planificadores de los estados nacionales prepararon mal a los países y las ciudades para enfrentar las consecuencias de las recesiones y crisis económicas. El futuro se volvía impredecible una vez destruida la antigua ilusión de la previsión y predicción estatal. A pesar de los rasgos de autogobierno, las ciudades habían sido esencialmente instrumentos de la política y del gobierno nacional. El nuevo mapa trazado por la apertura y fusión de las economías nacionales a las economías desarrolladas, trajo como consecuencias que los modelos de jerarquías urbanas y regionales, comenzaran a replantearse bajo una nueva agenda de gestión urbana.⁴⁵

Gobernanza.

En este nuevo contexto teórico – ideológico, ha comenzado a perfilarse un nuevo conjunto de ideas y propuestas en materia de política territorial y urbana, cuyas implicaciones pretenden un viraje en los objetivos de las políticas públicas; la preocupación ya no estriba más en el combate a las desigualdades regionales y urbanas, sino a aspectos relacionados con el potenciamiento de la capacidad productiva y competitividad de las ciudades. El gobierno ha dejado de controlar unilateralmente la definición y realización del rumbo de la sociedad, como lo hacía en los años de la planeación nacional. El nuevo enfoque distintivo de la gobernanza es que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aún cuando contara con la máxima capacidad institucional, física y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad.⁴⁶

El componente peculiar de la gobernanza resalta la interdependencia y asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición para hacer posible la dirección de la sociedad., representa pues un cambio en la idea del gobierno y del modo de gobernar de un modo jerárquico a uno

⁴⁵ Harris, Nigel, "Globalización y tendencias en la gestión de las ciudades", en *Revista Gestión y política pública*, México, CIDE, Vol. XV, núm. 1, primer semestre 2006, p. p. 179 – 181.

⁴⁶ De Mattos, Carlos A. "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*" en *Revista Ciudades*, México, UAM-X, Año 17, núm. 66, abril – junio de 2005, p.6.

asociativo y coordinador. Ello incluso para sociedades en las que no están consolidadas la estructura económica de sus mercados, o de sus organizaciones sociales y, tal vez, las capacidades de organización de la sociedad civil.⁴⁷

La gobernanza así, entendida bajo una dimensión procedimental, implica el proceso mediante el cual se define la manera en cómo se dividirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los agentes sociales, a fin de que contribuyan con sus recursos, competencias y acciones a la consecución de los objetivos trazados. De esta manera, bajo una lógica de racionalidad operativa, la gobernanza genera una instancia de gobierno (representativa o delegada, soberana o controlada por otras agencias), cuya función consiste en facilitar la coordinación mediante la creación de normas legales, normas técnicas y actividades de gerencia (englobando la tarea de coordinar las actividades de la Administración Pública).⁴⁸

Coordinación metropolitana.

Lo característico de la gobernanza, entonces, consiste en coordinarse con otros actores gubernamentales que poseen recursos claves (poder, factores productivos, conocimientos) para realizar los objetivos deseados. La gobernanza así es entendida como un espacio potencial de profundización democrática a partir de dos principios clave: la participación y la proximidad, es decir, el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel como fuertes componentes de liderazgo del gobierno local

⁴⁷ La época del nacimiento del término gobernanza y su connotación descriptiva deriva de informes provistos por el Banco Mundial para señalar la crisis del desarrollo en el África Subsahariana, indicando la incapacidad de dirección de los gobiernos y su preferible adopción de mejores herramientas para la gobernación (*a better governance*), Recogido posteriormente por instancias británicas y, finalmente por la OCDE y el PNUD, precisando su orientación en términos de la dinámica del desarrollo sustentable. En Aguilar Villanueva, op. Cit., p. p. 82 -83.

⁴⁸ Blanco, Ismael y Ricard Goma, Ibid., p. 5.

Sin embargo, en estas líneas no escapa a la vista que uno de los principales ejes teóricos de la gobernanza: la reabsorción del Estado por parte de la sociedad, con el efecto de incrementar la capacidad para realizar los objetivos de la sociedad, viene de la mano con el estudio de nuevas formas de organización de la sociedad civil, cuestión que está fuera del alcance de los objetivos de este trabajo y que amerita investigaciones especializadas.

Empero, de acuerdo a los propósitos de este trabajo en su búsqueda por entender el rol de los actores gubernamentales protagonistas del trabajo intergubernamental, es que retomaré la veta de la idea del gobierno en red ya que implica la existencia de múltiples centros de poder. Derivado de este enfoque de gobierno en red se aprecian la complejidad en los procesos de gobierno, articulando la diversidad y la fragmentación a través de la coordinación o la integración. Los actores susceptibles de participar en el marco de estas redes dan forma a un "gobierno multinivel", entendiendo como tal "un sistema en el cuál los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas de competencia".⁴⁹

En palabras de Kooiman y Van Vliet "el concepto gobernanza apunta a la creación de una estructura o de un orden que no puede ser impuesto externamente, sino que es el resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y son mutuamente influenciados" El cambio de escenario territorial es pues sustancial: el Estado cede y vuelve a situar a la baja sus capacidades de gobierno ante el fortalecimiento simultáneo del nuevo eje territorio – globalidad. Se intenta dejar atrás los valores del fordismo productivo, poco valorizador de la geografía y la ecología, por nuevos modelos de desarrollo endógeno y sostenible muy apegados al territorio.⁵⁰

⁴⁹ Blanco, Ismael y Ricard Goma, *Ibid.*, p. p. 14 – 16.

⁵⁰ Harris, Nigel, *Op. cit.* p.p. 189 – 192.

La gobernanza como espacio político configurado en redes, una política local definida por la manera de articular los nuevos procesos de gobierno, superando estilos monopolistas y jerárquicos. Las redes locales presentan dos dimensiones: su configuración multinivel, la articulación de varios niveles territoriales y su configuración participativa horizontal. Se puede entender la gobernanza multinivel, desde una perspectiva de proximidad, como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de problemas y políticas sobre agendas compartidas. Se estaría así frente a un nuevo entramado de confluencias entre los espacios local, regional, estatal y nacional.

La gobernabilidad del territorio urbano –regional se plantea por lo tanto con base en dos niveles distintos⁵¹: a) nivel estratégico: concertación entre actores públicos y privados para la realización y gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento, y b) nivel metropolitano: el de cooperación institucional para garantizar tanto la gestión como la promoción de la ciudad real.

1.7. Federalismo y gobierno metropolitano.

El cambio tanto en el gobierno como en la planificación ha restaurado lo local a costa de lo nacional. El proceso de descentralización no implica que la ciudad heredará los atributos de un Estado soberano, mas bien, la propia soberanía se dispersa entre muchas agencias circunscritas por redes de control. La vieja agenda económica, del desarrollo económico nacional, está decayendo, porque el territorio nacional deja de ser vista como unidad económica de la que el gobierno pueda ejercer una dirección unilateral y exclusiva.

⁵¹ Borja, ibid. p.p. 42 – 44.

Bajo esta perspectiva, sin embargo, hay que reconsiderar las áreas de convergencia y obstáculos que se derivan a partir de los arreglos políticos – institucionales que se desprenden del federalismo. Federalismo significa “Pacto de Unión o Alianza” Surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman con la voluntad de unificarse en una república, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad. Implica una distribución funcional y territorial en un pacto celebrado entre los estados que componen una federación. Federalismo es la síntesis de dos aspectos contrarios: centralización y descentralización, resumidos en una unidad dialéctica caracterizada por una compleja serie de mecanismos de coordinación. En teoría el federalismo es el grado más elevado de descentralización política, es decir, el federalismo promueve las autonomías de los estados dentro de una unidad política nacional.⁵²

Lo común en los Estados federales es: a) la existencia de un pacto entre poderes (por lo general estatal y federal), b) la subordinación de poderes y entidades a un pacto o constitución federal, c) promover la autonomía y equilibrio entre los gobiernos federal y estatales, d) las entidades locales se encuentran representados en la federación.

Como diseño institucional, el federalismo ha coexistido con variadas formas de gobierno así sean contrarias a sus principios. Por ejemplo los regímenes en América Latina, constituyeron un poder central (militar, presidencial) que subordinó a los poderes regionales.⁵³ Alicia Ziccardi describe el contexto latinoamericano donde la visión federalista, tiende a generar niveles jerárquicos en el gobierno, donde la federación o gobierno central ocupa el nivel superior, mientras que los estados y los municipios se ubican en los estratos inferiores; esta clase de organización justifica la implementación de políticas y normas aplicables a la gestión local, impidiendo con ello la autorregulación de los gobiernos estatales y municipales.

⁵² Memorias del Foro sobre Federalismo. Comisión de Fortalecimiento Municipal del Senado de la República, México, 2007.

⁵³ Ziccardi, Alicia, “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal” en *Revista Gestión y política pública* México, CIDE, Vol. XII, núm. 2, segundo semestre de 2003, p. p. 324 – 325.

Considerar la pertinencia de un gobierno metropolitano dentro de una federación es posible si se considera que las relaciones intergubernamentales son una alternativa en la interacción de los tres niveles de gobierno. Por Relaciones Intergubernamentales se entiende a la relación que priva entre los distintos órdenes territoriales de gobierno, así como entre entidades de gobierno en el mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). Este tipo de relación implica necesariamente la existencia de redes entre los diversos órganos gubernamentales, así como de un cierto grado de autonomía de las partes involucradas, con el fin de que sea posible su interacción.⁵⁴

En un sistema federal, las relaciones intergubernamentales son recíprocas y mutuamente interactivas. Las federaciones, para estar seguros, tienen una especial necesidad de arreglos de este tipo porque la extensión de interdependencias entre niveles es usualmente mayor que en otros sistemas.

Las relaciones intergubernamentales no son un sustituto del federalismo, aunque dicho sistema puede -en algunos casos- facilitar su surgimiento y aplicación. Este tipo de relación incluye "...toda una gama de actividades y significados que no están explícitos ni implícitos en el concepto de federalismo".⁵⁵

⁵⁴ Wright, Deil S. "Comprensión de las relaciones intergubernamentales" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, FCE, 1997, p. 1109.

⁵⁵ Wright, Deil S, Op. Cit. p. 1114.

CAPÍTULO 2. La metropolización de la ZMVM.

Entender la conceptualización de la ZMVM es posible si se atiende el sustrato histórico que tras de sí tiene el desarrollo económico, social y político de la Ciudad de México. La evolución en el marco de las Constituciones federales, el cambio en sus formas de gobierno y la estela que tras de sí dejó el ser expresión del centro de desarrollo económico del país, de la residencia de los poderes de la federación y capital de la República, y, por haber sido el símbolo del *"centro autoritario de la hegemonía política"*⁵⁶ del país.

Para comprender las fases de desarrollo metropolitano de la ZMVM se expondrán sus procesos de expansión metropolitana. Se hará una breve revisión al proceso de liberalización política de la ciudad de México y las implicaciones que en materia de política y desarrollo urbano tuvieron los procesos descentralizadores para la capital de la República. El eje expositivo del segundo capítulo se apegará al siguiente esquema:

Metropolización de la ZMVM.

- 2.1. Expansión metropolitana.**
- 2.2. Conurbación de la ciudad de México.**
- 2.3. Evolución reciente de la ZMVM.**

Gobernabilidad metropolitana y transición política.

- 2.4. Centralismo de la Ciudad de México.**
- 2.5. Evolución de la forma de gobierno en la Ciudad de México.**
- 2.6. Alternancia política y coordinación metropolitana.**
- 2.7. Evolución de la alternancia en el mapa electoral de la ZMVM. 1997-2009.**

⁵⁶ Larrosa Haro, Manuel. "Las transformaciones del gobierno local del Distrito Federal. De la liberalización política a la democratización", en Atilli, Antonella (coordinadora), *Treinta años de cambios políticos en México*. México, Cámara de diputados, UAM-I, Porrúa, 2006, pp. 112.

CAPÍTULO 2. La metropolización de la ZMVM, gobernabilidad y transición política.

*Lo nuestro, lo de Anáhuac, es cosa mejor y más tónica, la visión
más propia de nuestra naturaleza está en las regiones de
la mesa central...
Alfonso Reyes.*

Metropolización del México central.

La cuenca de México es una unidad hidrológica cerrada de aproximadamente 7 000 km², que desde hace cerca de mil años, y gradualmente en menor proporción, cubría 1 500km², y estaba formado por cinco lagos encadenados de norte a sur: Zumpango, Xaltocan, Texcoco, Xochimilco y Chalco. La inercia centralizadora y concentradora en la cuenca de Anáhuac, tiene sus más lejanos orígenes en el México prehispánico cuando los aztecas iniciaron sus conquistas territoriales sobre el valles, y después el centro y sur de Mesoamérica. Su sistema político, altamente centralizado y despótico, se basaba en la imposición de tributos, tanto en especie como de mano de obra. Así, el tradicional dominio del país desde el altiplano central ha sido tan fuerte, pasando de Teotihuacán a Tenochtitlán, hasta la propia ciudad de México, que la ciudad ha seguido creciendo más allá de su capacidad para funcionar. Siendo la capital política, es también la capital industrial, financiera, comercial, cultural y religiosa.⁵⁷ Hoy día, sin embargo, con un ecosistema forestal mermado, las chinampas convertidas en desarrollos urbanos y prácticamente todos los lagos desecados, el abastecimiento de sus insumos no alcanzan a satisfacer a los más de 20 millones de residentes que la habitan.⁵⁸

⁵⁷ Riding, Alan, *Vecinos distantes, Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, 1985, p. 305.

⁵⁸ Ezcurra, Exequiel, Marisa Mazari-Hiriart, et, al. *La cuenca de México. Aspectos ambientales críticos y sustentabilidad*. México, FCE, 1999, p 159.

2.1. Expansión metropolitana.

El cambio urbano se dio primero con la Revolución. Hasta 1910, la ciudad de México, con menos de 500 000 habitantes, fue una capital neocolonial tranquila, dominada por iglesias y palacios y rodeada por pueblos indígenas. Pero durante el conflicto, tanto campesinos migrantes como ricos terratenientes empezaron a dirigirse a la capital, huyendo de la violencia en otros puntos del país. En 1930, la población llegó a un millón y pese a la puesta en marcha del programa de reparto agrario, la migración hacia la ciudad disminuyó, el Distrito Federal crecía a un millón y medio de habitantes en 1940.

Para entonces, la política gubernamental sobre la estructura urbana descansó sobre los planes de desarrollo centrales que tuvieron como objetivo estructurar la relación entre los sectores productivos de la ciudad. Así, en la búsqueda por elevar el nivel de productividad de las urbes, tanto el crecimiento de la población y el desarrollo económico fueron consecuencias del proceso de urbanización cuyo momento de transición fue el experimentado durante la política de desarrollo industrial por sustitución de importaciones – de los años treinta a los cincuenta- .

El Estado mexicano fungió como promotor de las inversiones que tuvieron lugar en los centros urbanos ya existentes, ampliando infraestructuras en zonas adyacentes a las ya construidas (por ejemplo Azcapotzalco).⁵⁹ La reglamentación para la ocupación y usos de suelo, las políticas de apoyo a las industrias, fueron ámbitos esenciales para la gestión federal que, por medio de instancias especializadas como en el área de construcción de viviendas o la dotación de servicios – abastecimiento de electricidad y combustibles - fueron acciones a través de las cuáles se fue configurando la metrópolis.

⁵⁹ Icazuriaga Montes, Carmen. *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la casa Chata, 1992. P 121.

La gente llegaba en tropel a la ciudad debido a la estrategia económica seguida por el país desde los años cuarenta; destinándose recursos a la industria, el comercio y la construcción urbana. Junto a ello, los problemas de abastecimiento de servicios básicos se agravaron debido a la planificación deficiente en todos los órdenes. Desde la ubicación de las industrias hasta el abastecimiento del agua, la gente seguía llegando porque la ciudad podía resolver muchos de sus problemas.⁶⁰

La política del gobierno fue, desde 1940, hacer de México un país urbano e industrial, al respecto Gustavo Garza hace alusión a los planes gubernamentales federales que para tal propósito iniciaron en 1930, creando infraestructura básica: irrigación, energía y la expropiación de la industria petrolera, vías de comunicación a través de la construcción de carreteras y la expropiación de ferrocarriles, fortaleciendo el sistema financiero que promovió el crecimiento interno. Aunado a ello, la reglamentación y otorgamiento de incentivos, se aceleró el ritmo de crecimiento industrial junto a la inversión federal directa en el ramo.⁶¹

El crecimiento y cambio físico de la capital fueron consecuencia de un cambio económico más importante producido a raíz de la segunda guerra mundial. La escasez de bienes manufacturados provenientes de Estados Unidos y Europa estimuló el resurgimiento de empresas y enclaves industriales nacionales, creando fuentes de trabajo para la mano de obra campesina. Después de la guerra, la industrialización con miras a la "sustitución de importaciones" fue política oficial, alentando una constante migración de los campesinos a la ciudad. Entre 1940 y 1970, cuando la población de la ciudad creció a 8.3 millones de habitantes.

⁶⁰ Riding, Alan, Op. Cit. P 307.

⁶¹ Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821 – 1970*, México, COLMEX, 1985.

2.2. Conurbación de la ciudad de México.

La hoy llamada Zona Metropolitana del Valle de México ha sido objeto de diversas delimitaciones con el paso de los años. El primer intento por definir el territorio que fue ocupando la zona entre las décadas de 1950 – 1970 fue Luis Unikel⁶² quien establece tres etapas de expansión con rasgos característicos.

La primera que abarca a principios del siglo XX hasta 1930, cuando la ciudad presenta procesos continuos de concentración poblacional en el centro de la ciudad de la antigua Ciudad de México⁶³, y centralización de las actividades políticas, administrativas y comerciales.

La segunda etapa, de 1930 a 1950 cuando se acentuaron los procesos de concentración y centralización a raíz de la creación de vías de comunicación intraurbanas, dando paso a la expansión de las actividades comerciales y poblacionales principalmente al norte del Distrito Federal, registrándose una de las tasas más elevadas de crecimiento demográfico y expansión de la ciudad. Pese a ello, el área urbana se limitaba al territorio del DF. En cuanto desarrollo urbano corresponde, iniciaron procesos de segregación e invasión, mudando las categorías superiores de la sociedad hacia nuevos enclaves residenciales, dejando el centro y algunas colonias proletarias para la proliferación de viviendas carentes de infraestructura urbana.

La tercera etapa comprende las décadas de 1950 a 1970 cuando el crecimiento metropolitano de la Ciudad de México, es decir, su área urbana sobrepasa los límites del Distrito Federal para abarcar los municipios del Estado de México. Carmen Icazuriaga enfatiza para este mismo periodo que acciones del gobierno federal se encaminaron a propiciar la desconcentración

⁶² Combinando variables poblacionales, de urbanización, valor agregado de industrias de transformación, tasas de crecimiento poblacional, distancias entre la ciudad central y su periferia. En Unikel Luis, et al, *Ibid.*, p.p. 115 -118.

⁶³ Hasta 1970, con la Ley Orgánica del DF desapareció el concepto "Ciudad de México" como división político-administrativo y se dividió en cuatro delegaciones: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, junto con otras 12 delegaciones que conforman el Distrito Federal.

de las actividades industriales hacia otras entidades,⁶⁴ mismas que tuvieron como consecuencia indirecta el inicio de la metropolización de la Ciudad de México.

En este proceso influyeron adicionalmente, las políticas industriales de los gobiernos estatales: el gobierno Distrito federal derogó la exención de impuestos a industrias, mientras que el gobierno del Estado de México, mediante expedición de leyes y decretos, otorgó exenciones fiscales y otras facilidades a las industrias que se establecieran en su jurisdicción, lo que impulsó a la instalación de éstas y la creación de "parques industriales" en los municipios contiguos al Distrito Federal. En cuanto al desarrollo urbano, el gobierno capitalino prohibió de 1950 a 1970 la creación de fraccionamientos residenciales, situación que propició la emergencia de nuevos centros poblacionales en territorio mexiquense.⁶⁵

Al concentrarse la industrialización en los municipios mexiquenses, para abarcar numerosas y diversas unidades políticas – administrativas, comienza a tornarse complejo la planificación y gestión de la zona metropolitana en su conjunto. Negrete y Salazar, precisarán que durante 1960 a 1970 el tipo de actividades económicas dio un giro hacia el sector servicios en cuanto mayor incremento en la absorción del empleo, mientras, las actividades secundarias o industriales se asentaron predominantemente en la periferia.⁶⁶

Las tasas de mayor crecimiento, a partir de la expansión hacia el Estado de México, se observarían más elevadas respecto de las del Distrito Federal. Esto produjo problemas administrativos. Aunque la metrópoli seguía funcionando como una sola unidad urbana, estaba ahora gobernada – sin coordinación – por dos administraciones y dos presupuestos. Como potestad para establecer los impuestos convenientes para el estado, el gobernador mexiquense podía tomar decisiones sobre el presupuesto de su entidad de una

⁶⁴ Creación del *Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria* y el *Programa de Parques y ciudades Industriales* las cuales propiciaron la reubicación de complejos industriales.

⁶⁵ Icazuriaga, Carmen. Op. Cit. P.p. 129-131.

⁶⁶ Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar. "Zonas metropolitanas en México 1980", en *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 1, México, Colmex, 1986, p. p. 97- 101.

manera más autónoma que la figura del regente de la ciudad designado, cuya autoridad y poder económico dimanaba de la figura presidencial.⁶⁷

En los años setenta, la metrópoli – entendida como el sucedáneo poblacional y económico de la ciudad central – continuó creciendo un 7 por ciento al año, y su población pasaba a los 14 millones en 1980. La concentración de todas las manifestaciones de poder también se agravó. El 21 por ciento de la población ocupaba el 0.1 por ciento del territorio nacional y la Ciudad de México representaba un 38% del PIB.

Para 1980, pese a que ya se había consolidado la urbanización de las delegaciones del DF., es menester subrayar que las colonias “populares” o de autoconstrucción que se erigieron, lo lograron siguiendo un patrón de invasión – expropiación-regularización de sus propiedades. Para entonces, el 60% del área urbana ocupada alguna vez fue propiedad de ejidos o terrenos comunales cuyo uso de suelo hubo de pasar por un proceso de regularización de los terrenos ocupados ilegalmente. Décadas antes, en 1950, al restringirse la formación de colonias populares en el Distrito Federal, se estimuló indirectamente el poblamiento de los municipios del Estado de México que, de tener 308 mil habitantes en 1960 pasaron a albergar cerca de 2 millones en 1970.⁶⁸

En relación a la participación federal en la infraestructura metropolitana, en la zona metropolitana de la ciudad de México, de 1960 a 1980 tuvo una participación variable oscilando de 72.2% a 57.5%. Entre las obras de bienestar se encontró la red de aprovisionamiento de agua siendo la ZMCM ampliamente favorecida respecto del resto del país. Analizando la inversión federal se ha destinado a obras de infraestructura y de beneficio social ligadas ellas a los requerimientos del sector industrial.

⁶⁷ Riding, Alan, *Ibid*, p. 309.

⁶⁸ Moreno toscano, Alejandra. “La crisis en la ciudad”, en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coordinadores), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1979, p.p. 160-163.

Pese a que durante la década de 1970 la inversión federal disminuyó en la ciudad de México para concentrarse en las zonas de producción petrolera, el motivo estatal no recayó en un proyecto descentralizador sino para mantener las riendas del proceso económico nacional.⁶⁹

El crecimiento poblacional y la relocalización industrial comienzan, para 1980, a abarcar no sólo entidades o municipios contiguos a la ciudad central sino entidades ubicadas dentro de una red regional como Puebla, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala, metamorfosis que comienza a ser conceptualizada bajo la idea de un nuevo proceso de "concentración ampliada".⁷⁰

2.3. Evolución reciente de la ZMVM.

Hoy en día no hay un criterio único para delimitar el tamaño real de la Ciudad de México⁷¹. Antes de arribar a la determinación de lo que en este trabajo se entiende por *Zona Metropolitana del Valle de México*⁷², la literatura académica y de planificación sobre el fenómeno metropolitano de la Ciudad de México, acuñó términos que aludían el desarrollo sólo de la ciudad central, por ejemplo, el *área metropolitana* o la *zona metropolitana de la ciudad de México*.

Ejemplo de sus continuas modificaciones inician en 1976 cuando Luis Unikel, al delimitar el área urbana y la zona metropolitana de la Ciudad de México, concluía que su zona metropolitana (ZMCM) estaba integrada por el DF y 17 municipios conurbados⁷³ del Estado de México. Para 1990, Gustavo Garza⁷⁴ incluía diez municipios más. Por su parte, en 1998 la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, en su Programa de reordenamiento

⁶⁹ Icazuriaga, Carmen, *Ibid*, p. 62.

⁷⁰ Rosique, Cañas, *ibid*, p.p. 104-106.

⁷¹ Hasta 1970 la denominada *Ciudad de México* se entendía a la división de doce cuarteles en las que estaba organizado el Distrito Federal. El cambio de denominación, de cuarteles a delegaciones, que se hace en la reforma a la Ley Orgánica de 1970, deja en un mismo nivel de sinonimia tanto el Distrito Federal como la Ciudad de México. Para 1994, con el decreto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se señala que la "Ciudad de México es el Distrito Federal".

⁷² Conceptualización elaborada en el marco de los trabajos hechos en 1998 por el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México con la participación del Gobierno del Estado de México, el Distrito Federal y la Sedesol.

⁷³ Conurbación es un concepto que aparece por primera vez en la Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1976. Se profundizará en su significado en el capítulo 3.

⁷⁴ Garza, Gustavo, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900- 1988" en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 1, enero – abril de 1990, p.p. 52 – 56.

de los asentamientos humanos en el Valle de México, amplía el área territorial a 59 municipios comprendidos dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).⁷⁵

Es para 1950 cuando la ciudad central de la Ciudad de México comienza a expulsar población hacia sus delegaciones contiguas y el municipio de Tlalnepantla, la descentralización del comercio, servicios y población del centro a las unidades administrativas vecinas, comienza a localizarse hacia el Norte de la ciudad. Gustavo Garza señala que el concepto de área metropolitana ya refleja a la ciudad para 1960 cuando se expande la unidad funcional de la ciudad hacia los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Chimalhuacán.

De 1960 a 1970 se agregan los municipios de Nezahualcóyotl, La Paz, Atizapán de Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan. Para 1980 la zona metropolitana se expande a municipios vecinos: Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecámac y Texcoco; quedando así constituido para 1980 el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

Así, la Ciudad de México, considerada en su ámbito metropolitano, pasó de 1930 a 1995 a ocupar una superficie de 633 km² a 1 213 km², incrementándose su población de 230 000 habitantes a 17 millones 258 mil en los años señalados. Hacia el año 2005 su población pasó a 19.2 millones de habitantes. La mayor parte de esta población, el 54.54%, habita los municipios mexiquenses mientras que el 45.46% vive en el Distrito Federal. Las mayores concentraciones poblacionales de la zona se encuentran en las delegaciones centrales y del norte del Distrito Federal y en los municipios mexiquenses del oriente.

⁷⁵ Es importante remarcar la distinción entre la ZMCM que incluye a las 16 delegaciones del Distrito federal y los 34 municipios conurbados del Estado de México, mientras la ZMVM incluye 59 municipios en total y las 16 delegaciones del Distrito Federal.

El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México resalta dos aspectos en materia de planificación para la elaboración de este concepto: a) el carácter prospectivo para anticipar el proceso de urbanización de la región, y b) el alto valor de conservación ambiental que significa incluir municipios con bajo índice de urbanización.⁷⁶

La metrópolis abarca desde la porción suroeste del Valle de México y se extiende hacia el norte y oriente a lo largo de los ejes carreteros que comunican a la ciudad de México con Querétaro, Pachuca, Tulancingo y Cuautla. Tal crecimiento poblacional y territorial transformó la estructura de la metrópoli, pasando de una ciudad con vialidades radiales cuyo destino era el centro de la ciudad, hasta formar hoy día una estructura vial que conecta múltiples centros de importancia industrial, de servicios o poblacional.⁷⁷

La ciudad de México originalmente, y ahora la ZMVM, siguen conservando la primacía urbana dentro de un sistema de ciudades desequilibrado. En tal espacio, la expansión urbana del centro a la periferia ha ocurrido de forma indiscriminada, discontinua y desarticulada.⁷⁸ A partir de esta distinción entenderemos por Ciudad de México a la Zona Metropolitana del Valle de México, sabiendo que la acepción original de la ciudad se circunscribía a las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal. Las unidades administrativas que integran la ZMVM y una perspectiva general de su evolución pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

⁷⁶ Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Sedesol. México, 1998, p. 34.

⁷⁷ Terrazas Oscar. "La centralidad metropolitana en la ciudad de México" en Rodríguez Kuri, Ariel y Sergio Tamayo Flores-Alatorre (coordinadores), *Los últimos cien, los próximos cien...* México, UAM, Serie Ensayo 76, p.p. 240-242.

⁷⁸ La superficie urbanizada de la ZMVM pasó de 750 km² a en 1950 a 1800 km² en el año 2000. Eibenschutz Hartman, Roberto y Alberto Rébora. *El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*. Gobierno del distrito Federal, México, 2000, p 70.

Cuadro 2 . Zona metropolitana del Valle de México: Población, tasa de crecimiento, superficie y densidad media urbana, 1990-2005

Municipio / Delegación		Población				Superficie (km²)	DMU* (hab/ha)
		1990	1995	2000	2005		
Zona metropolitana del Valle de México		15 563 795	17 297 539	18 396 677	19 239 910	7 854	166,0
DISTRITO FEDERAL	1 Álvaro Obregón	642 753	676 930	687 020	706 567	96	188,8
	2 Azcapotzalco	474 688	455 131	441 008	425 298	34	196,8
	3 Benito Juárez	407 811	369 956	360 478	355 017	27	145,7
	4 Coyoacán	640 066	653 489	640 423	628 063	54	193,4
	5 Cuauhtémoc	595 960	540 382	516 255	521 348	33	214,1
	6 Cuajimalpa de Morelos	119 669	136 873	151 222	173 625	71	89,3
	7 Gustavo A. Madero	1 268 068	1 256 913	1 235 542	1 193 161	88	204,8
	8 Iztacalco	448 322	418 982	411 321	395 025	23	218,1
	9 Iztapalapa	1 490 499	1 696 609	1 773 343	1 820 888	113	216,2
	10 La Magdalena Contreras	195 041	211 898	222 050	228 927	64	157,4
	11 Miguel Hidalgo	406 868	364 398	352 640	353 534	46	180,2
	12 Milpa Alta	63 654	81 102	96 773	115 895	288	42,7
	13 Tláhuac	206 700	255 891	302 790	344 106	86	134,7
	14 Tlalpan	484 866	552 516	581 781	607 545	312	121,1
	15 Venustiano Carranza	519 628	485 623	462 806	447 459	34	215,7
	16 Xochimilco	271 151	332 314	369 787	404 458	118	90,9
ESTADO DE MÉXICO	17 Acolman	43 276	54 468	61 250	77 035	84	39,4
	18 Amecameca	36 321	41 671	45 255	48 363	189	45,5
	19 Apaxco	18 500	21 134	23 734	25 738	76	40,7
	20 Atenco	21 219	27 988	34 435	42 739	84	48,6
	21 Atizapán de Zaragoza	315 192	427 444	467 886	472 526	91	128,0
	22 Atlautla	18 993	22 634	25 950	24 110	162	37,9
	23 Axapusco	15 803	17 848	20 516	21 915	231	23,3
	24 Ayapango	4 239	4 858	5 947	6 361	36	28,9
	25 Coacalco de Berriozábal	152 082	204 674	252 555	285 943	35	166,5
	26 Cocotitlán	8 068	9 290	10 205	12 120	15	47,0
	27 Coyotepec	24 451	30 619	35 358	39 341	49	41,5
	28 Cuautitlán	48 858	57 373	75 836	110 345	26	108,5
	29 Cuautitlán Izcalli	326 750	417 647	453 298	498 021	110	130,8
	30 Chalco	282 940	175 521	217 972	257 403	219	90,8
	31 Chiautla	14 764	16 602	19 620	22 664	21	20,7
	32 Chicoloapan	57 306	71 351	77 579	170 035	54	112,2
	33 Chiconcuac	14 179	15 448	17 972	19 656	7	47,6
	34 Chimalhuacán	242 317	412 014	490 772	525 389	45	160,0
	35 Ecatepec de Morelos	1 218 135	1 457 124	1 622 697	1 688 258	160	171,9
	36 Ecatezingo	5 808	6 949	7 916	8 247	51	10,1
	37 Huehuetoca	25 529	32 718	38 458	59 721	118	83,0
	38 Hueypoxtla	26 189	31 124	33 343	36 512	234	19,0
	39 Huixquilucan	131 926	168 221	193 468	224 042	141	112,0
	40 Isidro Fabela	5 190	6 606	8 168	8 788	76	16,0
	41 Ixtapaluca	137 357	187 690	297 570	429 033	327	152,4
	42 Jaltenco	22 803	26 238	31 629	26 359	5	187,7
	43 Jilotzingo	9 011	12 412	15 086	13 825	120	17,8
	44 Juchitepec	14 270	17 487	18 968	21 017	140	68,4
	45 Melchor Ocampo	26 154	33 455	37 716	37 706	18	48,4
	46 Naucalpan de Juárez	786 551	839 723	858 711	821 442	157	195,8
	47 Nezahualcóyotl	1 256 115	1 233 868	1 225 972	1 140 528	64	231,6

48	Nextlalpan	10 840	15 053	19 532	22 507	55	20,4
49	Nicolás Romero	184 134	237 064	269 546	306 516	236	83,6
50	Nopaltepec	5 234	6 492	7 512	8 182	84	14,9
51	Otumba	21 834	25 415	29 097	29 873	196	19,5
52	Ozumba	18 052	21 424	23 592	24 055	46	46,6
53	Papalotla	2 387	2 998	3 469	3 766	3	18,0
54	La Paz	134 782	178 538	212 694	232 546	36	129,9
55	San Martín de las Pirámides	13 563	16 881	19 694	21 511	67	42,8
56	Tecámac	123 218	148 432	172 813	270 574	157	184,9
57	Temamatla	5 366	7 720	8 840	10 135	29	41,2
58	Temascalapa	19 099	24 440	29 307	33 063	164	19,6
59	Tenango del Aire	6 207	7 282	8 486	9 432	38	36,7
60	Teoloyucán	41 964	54 454	66 556	73 696	53	45,0
61	Teotihuacán	30 486	39 183	44 653	46 779	83	34,4
62	Tepetlaoxtoc	16 120	19 380	22 729	25 523	178	13,7
63	Tepetlixpa	12 687	15 181	16 863	16 912	43	30,3
64	Tepotzotlán	39 647	54 419	62 280	67 724	188	59,9
65	Tequixquiac	20 784	24 766	28 067	31 080	122	17,9
66	Texcoco	140 368	173 106	204 102	209 308	433	44,3
67	Tezoyuca	12 416	16 338	18 852	25 372	17	35,7
68	Tlalmanalco	32 984	38 396	42 507	43 930	162	51,6
69	Tlalnepantla de Baz	702 807	713 143	721 415	683 808	77	181,1
70	Tonanitla	—	—	—	8 081	8	51,2
71	Tultepec	47 323	75 996	93 277	110 145	27	112,1
72	Tultitlán	246 464	361 434	432 141	472 867	69	163,8
73	Valle de Chalco Solidaridad	—	287 073	323 461	332 279	47	150,1
74	Villa del Carbón	27 283	30 726	37 993	39 587	307	18,4
75	Zumpango	71 413	91 642	99 774	127 988	224	42,1

Fuentes: Sedesol – Conapo – Inegi, *Delimitación de zonas metropolitanas*, 2005 y Gobierno del Estado de México, *Conformación de las zonas metropolitanas. Panorama demográfico*, 2008.

Gobernabilidad metropolitana y transición política.

2.4. Centralismo de la Ciudad de México.

Caracterizar los rasgos de un sistema centralizado puede entenderse a partir de las definiciones jurídicas que de la ciudad se hicieron una vez que el país alcanzó su independencia de España para darse a sí mismo un pacto federal. Sin olvidar, a su vez, que ellas encerraban proyectos políticos de los grupos políticos ciudadanos. En los siguientes párrafos se retomarán las características del régimen centralista adaptado a la realidad capitalina.

El sistema actual de gestión y gobierno está marcada por una característica propia de la formación social mexicana desde su origen: el centralismo; mismo que puede ser entendido como método de gobierno consolidado y cuyos antecedentes provienen de la hegemonía Azteca en la cuenca de Anáhuac, profundizándose con otros métodos durante la Colonia ya que fue sobre la antigua ciudad azteca que residieron las instituciones virreinales; convirtiéndose la ciudad en centro económico, capital comercial y punto central de la traza del sistema de transportes.⁷⁹

La toma del poder por los liberales marca la primera gran transformación de la Ciudad y de sus áreas centrales. La nacionalización de los bienes del clero libera los terrenos periféricos propiedad de la Iglesia, lo cual propició que las clases acomodadas dejaran las áreas centrales para ocupar los nuevos fraccionamientos del Sur y del Poniente. Los viejos palacios del Norte y del Oriente son ocupados progresivamente por las clases populares. El Imperio de Maximiliano reforzará esta primera reestructuración fuera de la Ciudad con la apertura del Paseo de la Reforma y la ubicación de la residencia del Emperador sobre la Colina de Chapultepec.⁸⁰

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se consolida esta diferenciación segregada del espacio urbano, la cual obedece a las nuevas relaciones sociales establecidas por la entrada del país al desarrollo industrial. Mientras la alta y mediana burguesía emigra del centro para instalar sus nuevas residencias en los fraccionamientos del sur-poniente, las compañías inmobiliarias ofrecen a la emergente clase obrera las nuevas colonias del poniente (San Rafael, Santa Julia), del norte (Guerrero, Peralvillo) y del Oriente (Rastro, Morelos. Valle Gómez). Ahí se ubican las industrias del capitalismo naciente, en estrecha relación con las estaciones de ferrocarril, bodegas y aduanas que las abastecen.

⁷⁹ Moctezuma, Pedro y Elizabeth Anaya. "Gestión social". En Roberto Eibenshutz Hartman, *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México. Tomo I: Economía y sociedad de la metrópoli*. México, UAM-X – Porrúa, 1997, p.p. 90-92.

⁸⁰ Coulumb Bosc, René. "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México", en *Revista Iztapalapa*. México, UAM-I, 1986, p.p. 35-37.

Para 1910, paradójicamente, aunque la Revolución luchó por deponer una dictadura, despojó a la ciudad de un régimen municipal en cuyos ayuntamientos, los habitantes se permitían tener un órgano representativo. Con la consolidación de poderes constitucionales y meta constitucionales, derivado de la Constitución de 1917, se reforzaría al régimen presidencialista, en particular, el alcance de su poder centralizador. Este principio fue aplicable al territorio del Distrito Federal, donde el gobierno local fue aún más centralizado y dependiente de los poderes federales, pues el Presidente de la República designó unilateralmente al Jefe del departamento Central (o Regente) y al presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad. Esto fue así hasta 1988 cuando la Asamblea de Representantes (posteriormente Asamblea Legislativa) comenzó a ejercer algunas atribuciones que parcialmente subsanaron las demandas de sus habitantes y fungió como órgano de mediación política⁸¹.

El proceso de consolidación política posrevolucionaria, de 1910 a 1920 no podía consolidarse sin reconstruir su infraestructura urbana; así, el principal apoyo político que esperaban obtener las facciones triunfantes debía provenir de una base urbana, es decir, de la ciudad capital. Para tal propósito, los caudillos y presidentes en turno tuvieron que dar prioridad y saber conciliar los diferentes intereses y demandas provenientes de las clases afectadas sin, con ello, ahondar los agravios y fricciones precedentes. Así, de 1910 a 1920 el modo en que se articuló la dinámica política nacional, tuvo que hacerse supeditada a los objetivos de reconstrucción urbana y social de la ciudad.⁸²

⁸¹ Rosique Cañas, José Antonio. "La ciudad de México: un análisis de la gobernabilidad y la gestión desde las políticas públicas" en *Revista Veredas*, año 6, núm. 10, primer semestre de 2005, p.p. 211-237. Y Larrosa Haro, Manuel, op., cit, p.p. 111-140.

⁸² Davis, Diane E. *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*. México, FCE, 1999 p.p. 44-49

Alianza con el sector obrero

Para 1917, al promulgarse la Constitución política, se formalizaron los derechos de vivienda obligando a los patrones a proveer vivienda a sus trabajadores. Esta primigenia alianza entre el Presidente Venustiano Carranza y el movimiento obrero, encabezada por la Casa del Obrero Mundial, no afectaba el compromiso de Carranza con la propiedad privada.

Sin embargo, en 1915 y 1916 tuvieron lugar dos huelgas exitosas por demandas salariales y condiciones de trabajo: encabezadas por los trabajadores tranviarios y los obreros electricistas de Luz y Fuerza del Centro Solucionar. Situación que fue delineando la conformación de centrales como, en 1916, de la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF), lo cual abrió un nuevo capítulo en la trama de alianzas entre el gobierno federal y las centrales obreras, sobre todo en materia urbana, con el objetivo de propiciar la reconstrucción urbana de la ciudad, sin tener necesariamente, que promover un proyecto de reivindicaciones obreras o por el movimiento proletario. El gobierno promovería la conformación de gremios con un perfil orientado de servicios y oficios urbanos, en particular, a quienes obtenían sus ingresos de los esfuerzos gubernamentales. En el curso de dos años, esta organización pudo trascender la influencia de la Casa del obrero y fundar una organización nueva, de alcance mucho mayor en la Confederación Regional Obrera Mexicana.⁸³

En 1929, en busca de una estrategia para trascender el apoyo discontinuo de los grupos trabajadores de la capital, la dirigencia revolucionaria se apoyó de la nueva estructura representada por el Partido Nacional Revolucionario; mismo que daría pie a un nuevo esquema local y nacional de gobierno donde las decisiones hegemónicas se volverían a tomar desde el centro. En el contexto de la ciudad, las decisiones se tomarían por el regente designado por el Presidente, manteniendo una base y colaboración controlada

⁸³ Davis, Diane, op.cit., p.p. 58-78.

de diversos grupos sociales. Consecuencia de este proceso la clase obrera gradualmente dejaría de ser el aliado principal de los gobiernos.⁸⁴

Para 1929 se formaría el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Si bien el Consejo carecía de legitimidad democrática, se puede considerar el germen de una estrategia planificadora que se consolidaría en 1933 con la introducción de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, el cual fue el punto de partida de la moderna planeación urbana y que, hasta 1970, incluía programas sectoriales y de zonificación industrial así como de control de rentas,⁸⁵ misma que daría nacimiento a la Comisión de Planificación de la ciudad que estaba integrada por representantes industriales, del gran comercio, banqueros, arquitectos e ingenieros.

Para la década de 1940, las demandas sociales metropolitanas tendrían cabido dentro del nuevo organismo político que representaba el Partido de la Revolución Mexicana (sucedáneo del PNR y antecesor del Partido de La Revolución Institucional), que de manera gradual incorporó organismos gremiales creados al tenor de la pujante burocracia estatal, por ejemplo maestros y burócratas agrupados en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Así, la nueva estructura del partido oficial no dejaba espacios de representación para otros actores urbanos: propietarios de inmuebles, tenderos, asociaciones de inquilinos y residentes, dejando apenas un reducido margen de acción y representación en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.⁸⁶

Alianza con el sector empresarial.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se cimentó la centralidad industrial de la ciudad de México dentro del futuro económico y político de la nación. Después de 1940 el presidente Ávila Camacho se allegó de nuevas bases de apoyo, sobre todo en la capital. Incorporando clases

⁸⁴ Davis, Diane, *ibíd.*, p.p. 99-100.

⁸⁵ Suárez, Manuel y Javier Delgado, "La expansión urbana probable de la ciudad de México" en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22 núm. 1. Enero-abril de 2007, p. 130.

⁸⁶ Davis, Diane, *ibíd.*, p.p. 136-138.

urbanas y populares a la matriz de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en 1943 (la CNOP, un sector de la organización corporativa que adoptó el PRM). Se concibió, con esta estrategia, facilitar las condiciones de un trabajo concurrente entre industriales y trabajadores bajo la tutela estatal, promoviendo a su vez, el crecimiento industrial principalmente en la ciudad de México con la creación de incentivos fiscales (por ejemplo el decreto de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias).⁸⁷

El proceso de institucionalización de relaciones sólidas con los industriales capitalinos, se comienza a tejer cuando el Presidente Ávila Camacho (1940-1946) comienza a entablar pactos con empresarios cuyos intereses son afines al crecimiento industrial, ejemplo de ello en 1941 se autoriza la separación de las federaciones industriales de las comerciales (Concamin), permitiendo la creación de la Cámara Nacional de industria de la Transformación (Canacintra).

El caso emblemático de apoyo a las obras de industrialización y urbanización, se dará durante la administración de Miguel Alemán (1946-1952) cuya gestión tuvo el apoyo y la presencia política de los industriales de la Ciudad de México ya que se erigieron en su beneficio complejos industriales en la Ciudad de México como la creación del "complejo industrial Vallejo". La inversión de fondos públicos y el diseño de las políticas urbanas se promovieron no sólo para mejorar el entorno urbano sino para facilitar el equipamiento del desarrollo industrial y comercial, la mejora del drenaje, la construcción de caminos y servicios de electricidad, así como la construcción de viviendas multifamiliares para los grupos obreros (Unidad Modelo, Xotepingo, Tasqueña, el complejo Miguel Alemán).⁸⁸

En cuanto a la capacidad recaudatoria y fiscal, los ingresos de la ciudad hasta 1930 provenían del cobro de impuestos, situación que no pudo ser autosustentable de acuerdo a los requerimientos de inversión para el financiamiento masivo del desarrollo urbano e industrial. Por ello, a partir de

⁸⁷ Davis, Diane, *ibid*, p.p. 164-170.

⁸⁸ Davis, Diane, *ibid*, 174-177.

1950 la mayor parte de los gastos de infraestructura urbana debieron financiarse con deuda pública antes que con recaudaciones fiscales.⁸⁹

Para 1960 y particularmente en 1970, el desarrollo estabilizador, como política macroeconómica nacional que reemplazó a la política industrial de sustitución de importaciones, recurrió a la intermediación financiera para costear el crecimiento, siendo uno de los principales beneficiarios de esta estrategia de desarrollo, a expensas de otros sectores, el sector bancario. Resultado de ello fue la acelerada inversión bancaria en el ramo inmobiliario acrecentando el fenómeno de especulación de propiedades. En consecuencia prosperaron las grandes empresas de conexiones internacionales que tenían acceso a sus propias instituciones financieras; este cambio, en un ámbito espacial, pudo apreciarse en la relocalización de las plantas industriales hacia el Estado de México. Este cambio de afinidades políticas propició que la Concamin comenzara a representar gradualmente a la burguesía aliada al capital extranjero, mientras que la Canacintra defendiera con firmeza el papel del Estado como sustituto del capital extranjero.⁹⁰

Sectores "populares"

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, en 1938 se abrieron paso movimientos sociales urbanos provenientes de la pequeña burguesía urbana y los sectores populares- marginales, residentes pobres, precariamente empleados o autoempleados, cuya principal reivindicación de obtención de vivienda se agudizó al incrementar el valor de las tierras urbanas una vez que las políticas de expropiación y reparto agrario abarcaron más de la mitad del territorio del distrito federal.⁹¹ Así, en 1939 se gestaba un movimiento de inquilinos que aglutinaba a grupos populares y de clase media urbana quienes aplicaron huelgas en el pago de rentas y cuyo pesar recaía en la percepción de que las políticas progresistas de Cárdenas eran de una esencia excluyente para los grupos ciudadanos.

⁸⁹ Davis, Diane, *ibid*, 179-180.

⁹⁰ Davis, Diane, *ibid*, 237-238.

⁹¹ De lo 1 499 km² de tierra del Distrito Federal, Cárdenas convirtió 821 de ellas en tierras ejidales o comunales.

Lo que en materia de política urbana intentaba subsanarse, no podía sin embargo, ajustarse a los cambios demográficos y nuevas demandas de vivienda provenientes de la CNOP. La ciudad continuó creciendo habida cuenta la migración rural del interior del país, que, ante la incapacidad de la planta industrial por absorber la oferta de mano de obra, comenzó a crecer el número de trabajadores informales y ambulantes. Pronto el número de este sector poblacional, y su incorporación a la CNOP, los convertía en el grupo social más activo y beligerante.⁹²

A partir de los años setenta, durante el gobierno presidencial de Luis Echeverría se impulsó la descentralización industrial de la Ciudad de México con el objetivo de trasladar el desarrollo económico hacia zonas menos desarrolladas con un éxito relativo. Fue apenas en 1978 cuando se contó con el primer Plan nacional de Desarrollo Urbano a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) con la intención de limitar el crecimiento de la capital, creando adicionalmente de la Comisión de Conurbación del Centro del País, tratando de hacer eficientes el sistema de subcentros urbanos.⁹³

2.5. Evolución de la forma de gobierno en la Ciudad de México.

MARCO JURÍDICO.

El 4 de octubre de 1824 se estipuló que el gobierno de la nación mexicana sería el de una república representativa, popular y federal. El 18 de noviembre el Congreso Constituyente aprueba el decreto sobre la residencia de los poderes supremos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la ciudad de México, siendo ésta capital federal. El asiento de los poderes federales sería en una demarcación territorial conocida como Distrito Federal⁹⁴ con status

⁹² Davis, Diane, p.p. 198-199.

⁹³ Suárez Manuel y Javier Delgado, op.cit., p.p. 131-133.

⁹⁴ El modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos sirvió de modelo a los constitucionalistas mexicanos de 1824, la experiencia anglosajona creó *ex profeso* su distrito federal sobre un área geográfica no habitada, a partir de cesiones territoriales de los estados de Virginia y Maryland, para

diferente al resto de las entidades federales, sujetándola en su aspecto legislativo al Congreso de la Unión y en su administración al Ejecutivo, respetando la autonomía de las municipalidades que quedaron dentro del Distrito Federal.⁹⁵ Sus prerrogativas serían similares a los territorios poco habitados como California, en el sentido de sólo tener representación de un diputado, sin representación en el Senado y, con respecto al régimen económico, las rentas obtenidas en el distrito pertenecerían a la federación.

De 1836 a 1847 el Distrito Federal desaparece pues en los ordenamientos legales nacionales se dispuso una organización política administrativa centralista⁹⁶ por lo cual no existían estados, territorios ni un distrito federal, en su lugar se crearon departamentos designados por el poder ejecutivo, sin poderes legislativos ni municipios; departamentos que a su vez se subdividían en distritos y partidos. El Distrito Federal se incorporó al Departamento de México.⁹⁷

En 1847 se restablece la república federal mediante el reconocimiento de la Constitución de 1824. Restaurado el federalismo, se otorgó a la ciudad atribuciones como el derecho al voto para la elección presidencial y restituyendo la organización municipal. Más adelante se permitió a la población tener su propia representación en el Senado de la República.

Pero es hasta el diseño de la Constitución de 1857 que se formula el posible reconocimiento del status de entidad para el Distrito Federal, siempre y cuando los poderes de la unión se trasladasen a un territorio diferente. La formación del "Estado del Valle de México" no ocurrió, permaneciendo el status

crear el distrito de Columbia, sede de los poderes federales. Sin embargo, el Distrito Federal mexicano no se creó sobre un páramo sino que se delimitó a partir de una ciudad, antigua capital virreinal, con una tradición de gobierno municipal.

⁹⁵ El territorio comprendía un radio de dos leguas (8 280 km²) que abarcaba 11 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Iztacalco, Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, La Ladrillera, Nativitas y Mexicaltzingo, en Hernández Franyuti, Regina. *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824 - 1994*. México, Instituto Mora, 2008 p.p. 32-43.

⁹⁶ Referidas en las siete leyes de 1863 y las bases constitucionales de 1843.

⁹⁷ Hernández Franyuti, Regina, op.cit., p-p 46-49.

de la ciudad como capital federal, conservando el Congreso de la Unión la facultad de arreglar su gobierno interior.⁹⁸

En este punto, las municipalidades como forma de gobierno interno del Distrito fueron objeto de una serie de redefiniciones por los sucesivos gobiernos federales, desde mediados del siglo XIX (con el triunfo del Plan de Ayutla), hasta 1928 (cuando desapareció como orden de gobierno). Las facultades otorgadas al municipio atravesaron por un proceso de modificaciones que llevarían al fortalecimiento del poder centralizado federal en detrimento de los poderes locales. Al sustentar que los ayuntamientos padecían problemas económicos y financieros, la administración de los bienes y servicios de uso común, fueron paulatinamente trasladados a los órganos administrativos de la administración federal.⁹⁹

No es sino hasta 1903 que se otorga al Distrito un instrumento legal que justificaría su forma de gobierno y administración. De acuerdo con la primera Ley de Organización política y municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903, el gobierno administrativo, político y municipal dependería de dos carteras del poder Ejecutivo, mismo poder que ejercería el gobierno del Distrito mediante tres funcionarios: el gobernador, el Consejo de Salubridad y la Dirección de Obras Públicas. Así se daba forma a un proceso centralizador encauzado desde decenios atrás, ya que se obtenía la total centralización de funciones y actividades de los gobiernos locales del Distrito.¹⁰⁰

Al decretarse la Constitución de 1917, el municipio fue refrendado como instancia de gobierno, reconociendo asimismo la intervención de poderes federales en el ámbito local como el Legislativo (artículo 73). Especialmente al poder Ejecutivo (artículos 73 y 89), se le confieren facultades para nombrar y remover al gobernador del Distrito, facultades en materia de seguridad pública

⁹⁸ También se respetó la ampliación del territorio capitalino por un decreto hecho en 1854 por Antonio López de Santa Anna, donde el distrito abarcaba: Ecatepec y Tlalnepantla al norte, Santa Fe en el poniente, Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Xochimilco e Iztapalapa al sur y, Peñon Viejo al Oriente. Hernández Franyuti, Regina, *ibíd.*, p.p. 90-111

⁹⁹ Particularmente durante el régimen porfirista el control sobre las vías de comunicación, la policía y la beneficencia pública, fueron atribuciones trasladadas del Ayuntamiento al gobierno federal.

¹⁰⁰ Hernández Franyuti, Regina, *op. cit.*, p. 148.

al poder nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito, facultades en materia de fuerza pública y en materia presupuestaria al poder determinar el presupuesto de ingresos y egresos del Distrito Federal.¹⁰¹

Los cambios socioeconómicos generados por la urbanización y su creciente demanda de servicios, fueron considerados en esta época causa de la ineficiencia de la administración de los Ayuntamientos. Situación no ajena a la inestabilidad generada por los problemas políticos entre los municipios y la incapacidad de éstos para alcanzar la autosuficiencia económica. Esto último era el argumento constante del gobierno federal para justificar la centralización y la intervención del Estado para imponerse en la Ciudad de México. Así en 1928, antes de la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal, Álvaro Obregón presentaba semejante propuesta de la siguiente manera:

"Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órganos del servicio público."¹⁰²

Al desaparecer finalmente en 1928 los municipios del Distrito, la nueva ley orgánica del Departamento del Distrito Federal marcaría los contornos de un territorio dependiente en su gobierno de las instancias federales y con un perfil de índole administrativa, sujeto a un ejercicio vertical de la autoridad donde sus habitantes no podían elegir libremente a sus autoridades. En el aspecto legislativo, el Congreso de la Unión seguiría fungiendo como congreso local.¹⁰³

¹⁰¹ Vázquez Valencia, Luis Daniel. *Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal*. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003. P-p 17-18.

¹⁰² Citado en Vázquez Valencia, Luis Daniel. *Ibidem*. P 24.

¹⁰³ El llamado Departamento del Distrito Federal respetó los límites geográficos determinados en 1898, pero creando un Departamento Central formado por las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, además de estar integrado por trece cuarteles o demarcaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac. En Hernández Franyuti, Regina, op. cit., p 184-185.

Sin representación legislativa propiamente local, el régimen permitió la formación, también en 1928 de un Consejo Consultivo del Departamento de un carácter más bien corporativo pues estaba conformado por miembros de asociaciones de: cámaras de comercio, cámaras industriales, dueños de bienes raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones de empleados públicos y trabajadores. Con atribuciones informativas, tal instancia careció de atribuciones ejecutivas o decisorias. En su lugar fueron cobrando preponderancia las corrientes del partido oficial encabezadas por la CTM y especialmente la CNOP.

La tercera Ley de Organización del Distrito Federal, expedida en 1941, asignaba concretamente ciertas funciones a la administración capitalina, especialmente, al jefe del Departamento procurando la atención eficiente de las demandas de servicios. La *Ciudad de México* "reaparece" semánticamente al comprender los límites del anterior Departamento Central y, administrativamente, al reconocerla como la capital del Distrito Federal. Esta redefinición, no sólo como sede de los poderes y capital de la República, no tendría sin embargo, repercusiones en el modo de administrar la entidad la cuál seguiría respondiendo a instancias superiores.¹⁰⁴

Para 1970 la nueva Ley de Organización del Distrito Federal determinaría nuevas atribuciones para las delegaciones políticas, pues al identificar problemas derivados de la incorporación de áreas urbanas más allá de los límites del Distrito Federal, se reconocía su capacidad para celebrar convenios con órganos de la administración federal, gobiernos estatales y municipios circunvecinos. Asimismo, la nueva ley propuso usar indistintamente los nombres de Ciudad de México o Distrito Federal para identificar un mismo territorio que históricamente no eran iguales, es decir, el Distrito Federal que no coincide con el perímetro urbano de la ciudad de México, y la ciudad de México

¹⁰⁴ Creándose 15 direcciones como: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Servicios legales, Acción social, Servicios administrativos, Servicios generales, Acción deportiva, Tránsito, Jefatura de policía, Contraloría, Obras hidráulicas, Servicios médicos y Mercados; en Hernández Franyuti, Regina, óp. cit., p.p. 201-204.

que en ese año sería disgregado en las actuales cuatro delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.¹⁰⁵

Para 1978, la Ley Orgánica del Distrito Federal contemplaría instrumentos inéditos de participación ciudadana como el referéndum y la iniciativa popular, además de la conformación de nuevos órganos de colaboración ciudadana en el seno de las juntas vecinales y consejos consultivos. Sin embargo tales consejos no tuvieron una existencia permanente ni las herramientas de participación fueron aplicadas.

En 1986, resultado de la ineficacia del régimen centralista, se hicieron avances graduales en la conformación de auténticos órganos de representación y legislación de la sociedad capitalina. La Asamblea de Representantes de la Ciudad de México fue un primer ejercicio para la puesta en marcha de instancias electas por voto directo de los habitantes de la Ciudad, por la que la expresión ciudadana se mostraría contraria al partido dominante y sus estructuras corporativas. Carente de atribuciones legislativas, ésta primera asamblea perfilaría la posibilidad de un gobierno independiente de los poderes federales que señoreaban al Distrito.¹⁰⁶

Una estructura política administrativa relativamente autónoma comienza a ser reconocida jurídicamente en 1996, en torno a nuevas instancias como: la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Se consignarían en el artículo 122 de la Constitución y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal las atribuciones legislativas de la Asamblea. En especial se consigna la forma de elección directa para el ejecutivo local, situación que permite caracterizar el proceso de democratización que persistiría en la Ciudad.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Hernández Franyuti, Regina, óp. cit., p.p. 224-228. Y Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1985, p. 199.

¹⁰⁶ Larrosa Haro, Manuel, *ibíd*, p. 126.

¹⁰⁷ De la cual la elección universal de los delegados, en 1999, formaría también parte de la tendencia democratizadora.

2.6. Alternancia política y coordinación metropolitana.

Dentro del espacio geopolítico de la ZMVM confluyen los ámbitos federal, estatal, municipal y el Distrito Federal con sus delegaciones, influyendo de manera significativa sus respectivos poderes ejecutivos y legislativos. Las instancias de gobierno presentes particularmente en la ZMVM difieren de otras zonas metropolitanas del país ya que las facultades conferidas a las autoridades capitalinas aún mantienen cierta dependencia a los poderes federales, especialmente en términos del techo de endeudamiento de su presupuesto anual.

Cuadro 3. Concurrencia de los órganos de gobierno con jurisdicción en la ZMVM.

Poder	Instancia	Número
Federal	Presidente de la República	1
Estatad	Jefe de Gobierno del Distrito Federal	1
	Gobernador del Estado de México	1
Local	Jefes delegacionales	16
	Presidentes municipales del Estado de México	59
Poder Legislativo	Cámara de Diputados	500

Fuente: Borja *et al*, *Desafío metropolitano*, México 2004.

La realidad metropolitana de la ZMVM se encuentra actualmente estipulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuando norman la naturaleza, funciones, integrantes y materia de la Coordinación Metropolitana entre "la federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México."¹⁰⁸

¹⁰⁸ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2009, p. 37.

Las múltiples instituciones y organismos actúan de manera independiente, con capacidades materiales y financieras desiguales que programan y atienden de manera fragmentada los mismos problemas a los que brindan servicios semejantes pero con diferente eficiencia y cobertura en las distintas partes de la metrópoli, por ejemplo, en materia de transporte, agua potable y seguridad pública. Así, actividades de diseño, planeación inversión y regulación de infraestructura son elaboradas¹⁰⁹ tanto por organismos federales como organismos locales, cuyos cauces de concertación democrática comienzan a ponerse en marcha en un marco de pluralidad partidista que se vive en la metrópolis.

Este marco de competencias distribuidas entre las diferentes instancias de gobierno, tiene la característica de ser retomada por los gobiernos que se han constituido producto de la alternancia en el poder que a partir de la década de 1990 ha reflejado un entorno de pluralidad partidista. Desde entonces los partidos políticos hacen alianzas para contender en las elecciones federales estatales y locales. En cuanto la integración del poder legislativo, las fracciones parlamentarias logran alianzas y su composición cameral permite la cohabitación de mayorías diferentes al partido que encabeza el Ejecutivo

Tonatiuh Guillén ha señalado que la alternancia política implica, a nivel regional por lo menos, la superación de la relación orgánica entre el Estado y el partido oficial. La alternancia puede transformar las estructuras políticas y la existencia de la pluralidad de burocracias rivales entre sí contribuye a establecer una vigilancia política y administrativa mutua. El hecho de que las instituciones parlamentarias y los ayuntamientos hayan quedado constituidos de manera plural daría la pauta para el establecimiento de nuevos términos en sus mutuas relaciones.¹¹⁰

¹⁰⁹ Centro de Estudios para la Zona Metropolitana. A.C. *Óp. cit.*, p.p. 111-113.

¹¹⁰ Guillén L. Tonatiuh. *Baja California. Alternancia política y transición democrática*. El colegio de la Frontera Norte- UNAM. México, 1996, p. 16.

2.7. Evolución de la alternancia en el mapa electoral de la ZMVM. 1997-2009.

Los resultados electorales por partido político para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a partir de la primera elección para esta figura en 1997, han demostrado una presencia constante de gobiernos abanderados por el Partido de la Revolución Democrática (Cuadro 1). A partir de entonces, se rompe el modelo de control político corporativo que el PRI diseñó desde 1928, significando simultáneamente la pérdida del control administrativo de la capital del país para el partido hegemónico.¹¹¹

De manera contrastante, el control del poder ejecutivo en el Estado de México ha continuado siendo ejercido por el Partido Revolucionario Institucional. Ello pese a que desde 1996 se comenzaron a asentar gobiernos de diferente signo partidista en el ámbito de los ayuntamientos electos.

**Cuadro 4. Elecciones de los poderes
Ejecutivos locales
1997-2006**

Jefe de Gobierno Distrito Federal	1997	2000	2006
	PRD	PRD	PRD
Gobernador del Estado de México	1993	1999	2005
	PRI	PRI	PRI

Cuadro elaboración propia con información proporcionada por el CEDE-UAM-Iztapalapa

¹¹¹ Larrosa Haro, Manuel. "Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006). En Colección *Sinergia 6. Elecciones y ciudadanía en el distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006, p. 230.

Por lo que respecta a las delegaciones políticas del Distrito, sin tener ellas autonomía gubernativa ni hacendaria, no deja de ser significativo que comienzan a experimentar la continuidad de un solo partido en su ámbito administrativo, por ejemplo el Partido Acción Nacional encabezando las demarcaciones Miguel hidalgo y Benito Juárez. La presencia abrumadora del PRD en el resto de las delegaciones es continua, permitiendo una sola experiencia de gobierno al PRI en la delegación Milpa Alta en el año 2003

Cuadro 5. Zona metropolitana del Valle de México. Elección Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

Delegación		2000	2003	2006	2009
1	Álvaro Obregón	PAN	PRD	PRD	PRD
2	Azcapotzalco	PAN	PRD	PRD	PRD
3	Benito Juárez	PAN	PAN	PAN	PAN
4	Coyoacán	PRD	PRD	PRD	PRD
5	Cuajimalpa de Morelos	PAN	PRD	PRD	PRD
6	Cuauhtémoc	PRD	PRD	PRD	PRD
7	Gustavo A. Madero	PAN	PRD	PRD	PRD
8	Iztacalco	PRD	PRD	PRD	PRD
9	Iztapalapa	PRD	PRD	PRD	PRD
10	La Magdalena Contreras	PRD	PRD	PRD	PRD
11	Miguel Hidalgo	PAN	PAN	PAN	PAN
12	Milpa Alta	PRD	PRI	PRD	PRD
13	Tláhuac	PRD	PRD	PRD	PRD
14	Tlalpan	PRD	PRD	PRD	PRD
15	Venustiano Carranza	PAN	PRD	PRD	PRD
16	Xochimilco	PRD	PRD	PRD	PRD

Cuadro elaboración propia con información proporcionada por el CEDE-UAM-Iztapalapa

El caso de los municipios que pertenecen a la zona metropolitana es abundante en el tema de la alternancia de los diferentes gobiernos que han encabezado sus ayuntamientos desde 1996. Considerando que hasta 1993 los 59 municipios contemplados (con excepción de Tonanitla creada en el año 2003) eran gobernados por el PRI; desde 1996 hasta 2009 cada municipio ha experimentado un promedio de casi 3 administraciones diferentes en el lapso de 12 años. En el cuadro 3 se registró en la última columna el número de

ocasiones que cada ayuntamiento ha albergado a un partido político diferente a la administración inmediata anterior. Si bien ello podría significar la existencia de un ánimo democrático por parte de la ciudadanía para dar continuidad o no a sus gobiernos locales, este dato viene a configurar un escenario donde se interpreta que la agenda de desarrollo municipal, con un enfoque que mire al desarrollo metropolitano, tiene que atravesar una serie de instancias decisorias que continuamente transitan de un gobierno a otro.

Cuadro 6. Zona metropolitana del Valle de México: Elección Ayuntamientos del Estado de México 1996-2009

Municipio	Elección						num. De ocasiones de alternancia partidista
	1993	1996	2000	2003	2006	2009	
Zona metropolitana del Valle de México							
1 Acolman	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	3
2 Amecameca	PRI	PRI	PRD	PAN	PRD	PRI	5
3 Apaxco	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	4
4 Atenco	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	3
5 Atizapán de Zaragoza	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	3
6 Atlautla	PRI	PRD	PRI	PRI	PRI	PRI	2
7 Axapusco	PRI	PRI	PAN	PRI	PRD	PAN	4
8 Ayapango	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	2
9 Coacalco de Berriozábal	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	3
10 Cocotitlán	PRI	VERDE	PRD	CONVERGENCIA	PRI	PAN	5
11 Coyotepec	PRI	PAN	PRI	CONVERGENCIA	PRD	PRI	5
12 Cuautitlán	PRI	PAN	PAN	PRI	PRI	PRI	2
13 Cuautitlán Izcalli	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	2
14 Chalco	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	3
15 Chiautla	PRI	PRI	PCD*	PRI	PRI	PRI	2
16 Chicoloapan	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PRD	2
17 Chiconcuac	PRI	PRD	PRI	PT	CONVERGENCIA	PRI	5
18 Chimalhuacán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	0
19 Ecatepec de Morelos	PRI	PRI	PAN	PRI	PRD	PRI	4
20 Ecatzingo	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	2
21 Huehuetoca	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	4
22 Hueypoxtla	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	3
23 Huixquilucan	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	2
24 Isidro Fabela	PRI	PRD	PRD	PSN**	PRI	CONVERGENCIA	4
25 Ixtapaluca	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	2
26 Jaltenco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	0
27 Jilotzingo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	2
28 Juchitepec	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	0
29 Melchor Ocampo	PRI	PAN	PAN	PRI	CONVERGENCIA	PRI	4
30 Naucalpan de Juárez	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	2
31 Nextlalpan	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PT	2
32 Nezahualcóyotl	PRI	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI	2
33 Nicolás Romero	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	2
34 Nopaltepec	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	2

35	Otumba	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI	PRI	2
36	Ozumba	PRI	PRD	PRI	PAS***	PRD	PRI	5
37	Papalotla	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	4
38	La Paz	PRI	PRD	PRD	PRI	PRD	PRI	4
39	San Martín de las Pirámides	PRI	PAN	PAN	PRI	PRD	PRI	4
40	Tecámac	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	4
41	Temamatla	PRI	PAN	PRI	PRD	PRI	PRI	4
42	Temascalapa	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	2
43	Tenango del Aire	PRI	PRD	PRI	PRD	PRI	PRI	4
44	Teoloyucán	PRI	PRD	PAN	PAN	PAN	PRI	3
45	Teotihuacán	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	2
46	Tepetlaoxtoc	PRI	PRD	PRD	PRI	PRI	PRD	3
47	Tepetlixpa	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	2
48	Tepotzotlán	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	2
49	Tequixquiac	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	4
50	Texcoco	PRI	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI	2
51	Tezoyuca	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD	PRI	4
52	Tlalmanalco	PRI	PRD	PRI	PRI	PRD	PRI	4
53	Tlalnepantla de Baz	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	2
54	Tonanitla (1)	—	—	—	—	PRI	CONVERGENCIA	2
55	Tultepec	PRI	PRD	PRI	PRD	PRD	PRD	3
56	Tultitlán	PRI	PRI	PAN	PRD	PRI	PRI	3
57	Valle de Chalco Solidaridad	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	2
58	Villa del Carbón	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	2
59	Zumpango	PRI	PRD	PRI	PRI	PRI	PAN	3

1* Tonanitla como municipio fue erigido por la legislatura local en año 2003, su primera elección popular fue en 2006.

* Partido del Centro Democrático

** Partido de la Sociedad Nacionalista

*** Partido Alianza Social

Cuadro elaboración propia con información proporcionada por el CEDE-UAM-Iztapalapa

CAPÍTULO 3. Marco institucional de la gestión y coordinación en la ZMVM, procesos contemporáneos.

La “ciudad metropolitana” del Valle de México, aglutina dentro sus límites varias y diversas unidades político–gubernamentales por lo que será sometida a un análisis que nos permita caracterizar si este tipo de fragmentación que subyace en la existencia de una ciudad con muchos gobiernos, es una ciudad por ende, sin gobierno en el sentido de carecer de “ordenamiento” o “arreglo” político que permita la orientación de un gobierno metropolitano.¹¹²

Una vez realizado el análisis de los mecanismos de gestión metropolitana, abordaremos el debate reciente¹¹³ sobre la conveniencia de conformar estructuras que reconozcan jurídicamente el fenómeno metropolitano y, además, “evolucionen” a una nueva escala de gobierno, a saber, el parlamento metropolitano o un gobierno metropolitano de tipo supramunicipal. O bien, si a este desafío pueden corresponder respuestas destinadas desde las instancias ya establecidas.

Capítulo 3. Marco institucional de la coordinación metropolitana de la ZMVM.

- 3.1. Bases jurídicas para la coordinación metropolitana.**
- 3.2. Evolución de la planeación territorial en México. De las políticas urbanas a las políticas metropolitanas.**
- 3.3. La creación de las comisiones metropolitanas.**
- 3.4. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).**
- 3.5. El papel del Poder Legislativo: la creación de los fondos metropolitanos.**
- 3.6. El rol de los municipios: el asociacionismo municipal.**
- 3.7. El debate a futuro: gobierno metropolitano y parlamento metropolitano.**

¹¹² Pérez, Pedro. “Para (re)pensar la gestión metropolitana desde lo político”. en *Revista Territorios Metropolitanos*, Año 1, núm. 1, Diciembre 2007.

¹¹³ Al respecto se han puesto en marcha en el Palacio Legislativo de San Lázaro, desde el año 2002, foros de discusión sobre la cuestión metropolitana auspiciados por las comisiones de Desarrollo Metropolitano y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados.

Capítulo 3. Marco institucional de la coordinación metropolitana de la ZMVM.

La Ciudad de México tiene memoria pero no encuentra su historia.
Hay un Canal de Miramontes sin canal,
Y un Río de la Piedad sin río y sin piedad.
Tiene vías de ferrocarril y vías de tranvías,
aunque no tiene ferrocarril ni tranvías.
La Ciudad de México lo que mejor tiene es lo que le falta,
que es lo que mejor tiene la nostalgia
y la promesa

Pablo Fernández Cristlieb

Los años de auge económico y de consolidación del régimen político corporativo (1940-1970) dejaron poco espacio para la reflexión sobre los aspectos cualitativos del desarrollo; el Estado se dedicó a diseñar un modelo centralista de gobierno y, asimismo, administrar el crecimiento urbano y demográfico del país; el paso del México rural al urbano – industrial y la consolidación del nuevo sistema político ocupó el tiempo de sus dirigentes.

3.1. Bases jurídicas para la coordinación metropolitana.

La preocupación por lo metropolitano apareció en 1976 cuando el presidente Luis Echeverría publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que el problema de la concentración de la concentración de las regiones metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey), quedaría inscrito en la agenda pública de las siguientes administraciones. Así, durante el gobierno de José López Portillo, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, iniciando la elaboración, sexenio tras sexenio, del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Las políticas metropolitanas se desprenden de las políticas urbanas generales; lo que las identifica es la dimensión, intensidad y densidad territorial en que aplican. La política urbana tiene que ver con todo lo que se refiere al

surgimiento, mantenimiento y desarrollo de infraestructuras dentro de cualquier tipo de asentamiento humano.¹¹⁴

El aspecto característico de una política metropolitana, es cuando los gobiernos locales se ven obligados a actuar coordinados con otras instancias sobre problemas que van más allá de sus propias jurisdicciones territoriales; cuando la mancha urbana forma conurbaciones creando un unidad funcional de gran escala que requiere la interacción de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Los elementos jurídicos para la coordinación metropolitana son abundantes: se encuentran en distintas disposiciones de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Planeación, de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y de las leyes de Planeación y de Asentamientos Humanos del Estado de México, entre otras.

Empezamos con el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional¹¹⁵ en donde se establece el derecho de la nación para imponer las modalidades a la propiedad privada. En la segunda parte de este tercer párrafo textualmente se ordena que:

“... En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

¹¹⁴ Azuela, Antonio. “Planeación urbana y reforma municipal”, en Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez (compiladores) *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*. México, El Colegio de México, 1998, p.p. 71-73.

¹¹⁵ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

De igual manera en el artículo 73 fracción XXIX-C, la propia Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión.

“... para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27...”

La conexión de este mandato con el artículo 115, fracción VI señala la creación de conurbaciones...

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

Para especificar los términos de esas facultades otorgadas a las distintas instancias de gobierno, de conformidad con las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 122 Apartado C Base Quinta-G de la Carta Magna establece que:

“ Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.”

La Ley General de Asentamientos Humanos expedida originalmente el 26 de mayo de 1976, fue abrogada por la nueva Ley vigente (LGAH) publicada en julio de 1993. Ahí se establecen diversas disposiciones que norman los asuntos referentes a la conurbación, las zonas metropolitanas, la concurrencia de los niveles de gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia, así como la capacidad y necesidad de celebrar convenios y acuerdos entre ellos y con los sectores social y privado para atender eficazmente el fenómeno del poblamiento.¹¹⁶

La ley surge por la necesidad de contar con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, ya que faltaba coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban la Federación, los estados y los municipios. Con esa ley se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

Posteriormente, entre 1976 y 1977, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana.¹¹⁷

El 3 de febrero de 1983 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

¹¹⁶ Ley General de Asentamientos Humanos. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>.

¹¹⁷ Velázquez Carmona, Manuel, *Política de asentamientos humanos. Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 263.

La Ley General de Asentamientos Humanos, desde el Capítulo Primero "Disposiciones Generales" en su artículo 1º fracción I, refiere como objeto de la Ley:

"... Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;" y en el artículo 2º estatuye como definiciones, entre otras, las siguientes:

"IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población."

"XX. Zona metropolitana: el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, ..."

En seguida, ya asumiendo una orientación claramente de visión metropolitana en el artículo 3º de la misma Ley...

"Se afirma que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, así como la descongestión de las zonas metropolitanas, deben tender a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano a este objetivo."

El ordenamiento legal fija en su Capítulo Segundo, las reglas para la concurrencia y coordinación de las autoridades, en primer término las que corresponden a la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social. Entre ellas se incluyen proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación de estados y municipios, así como la celebración de convenios y acuerdos con las entidades y municipios a fin de realizar acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. Cabe señalar que la SEDESOL también está facultada para vigilar las acciones y obras que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten en relación con el desarrollo regional y urbano, ya sea directamente o con otras entidades públicas o privadas.

Es conveniente agregar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹¹⁸ confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y vivienda, al igual que proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales. Especial mención merece la fracción XIV del artículo 7° de la Ley, pues establece la facultad que tiene la Federación para participar a través de SEDESOL en la ordenación y regulación de las zonas conurbadas ubicadas en dos o más entidades federativas.

La Ley General de Asentamientos Humanos faculta a las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y conforme a su legislación local, ya sea para participar en la planeación de las conurbaciones en que estén comprendidos sus respectivos territorios, para convenir con la Federación y otras entidades y municipios así como con los particulares a efecto de cumplir los propósitos del desarrollo urbano. En su capítulo Tercero, artículo 12, fracción VI establece que...

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local."

La Ley de la materia dedica el capítulo cuarto a la conurbación, ordena a la Federación, las entidades federativas y los municipios la planeación y regulación conjunta y coordinada del fenómeno de conurbación que les compete y fija la ocasión, contenido y forma en que deben celebrarse los convenios, los órganos que deben instituirse y el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas para la atención de los requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio

¹¹⁸Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de la zona conurbada.

Hasta aquí se aprecia cómo los órganos del gobierno federal tienen preponderancia en materia de coordinación sobre el resto de las instancias del pacto federal de políticas metropolitanas en asuntos de asentamientos humanos. La interpretación de este marco jurídico sigue dejando a una dependencia del gobierno federal las mayores facultades en la materia. En este sentido la SEDESOL asume facultades superiores a la de sus pares estatales. Aunque esta secretaría mantenga un alto rango dentro de la administración pública federal, no alcanza un nivel de legitimidad que las urnas otorgan a gobernantes de las entidades, municipios del estado de México y delegaciones del Distrito Federal.

Por otra parte, en el ámbito de la legislación local podemos señalar que los artículos 77 fracciones XXIII y XXXI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México¹¹⁹ y 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México¹²⁰, confieren al Ejecutivo Estatal la facultad de convenir con el ejecutivo Federal, con otras entidades federativas y con ayuntamientos de la entidad la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, así como asumir la representación política y jurídica de los municipios para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en su artículo 21 establece la siguiente jerarquía de planes:

"I. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

"II. Los planes regionales metropolitanos.

"III. Los planes municipales de desarrollo urbano.

"IV. Los planes de centros de población estratégicos.

¹¹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>.

¹²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. En
<http://www.transparenciaaucaipan.gob.mx/transparencia/marcojuridico/ley/LeyOrganicaAdministracionPublicadelEstadodeMexi.pdf>

"V. Los planes de centros de población.

"VI. Los planes parciales."

Desde los primeros artículos (arts. 1 y 2) señala la concurrencia y coordinación de los municipios y el estado, como objeto de la ley así como las formas para ejercer sus correspondientes atribuciones, con la siguiente expresión:

"Artículo 2. La ejecución de esta ley corresponde al ejecutivo del estado y a los ayuntamientos, los que ejercerán sus atribuciones de manera concurrente y coordinada, en el ámbito de sus respectivas competencias."

"Artículo 12, fracción I. Corresponde al ejecutivo del estado elaborar, probar, ejecutar y evaluar, entre otros, el plan estatal de desarrollo urbano y los planes regionales metropolitanos con la concurrencia y coordinación de los municipios"

"Artículo 12, fracción V. Celebrar convenios cuando sea necesario, con los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación, para coordinar y operar los respectivos planes de desarrollo urbano y sus correspondientes programas."

La propia ley en el artículo 13, entre otras, marca para los ayuntamientos las siguientes atribuciones:

"III. Participar en forma concurrente y coordinada con el Estado en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales metropolitanos, los de centros de población estratégicos de su territorio, y los parciales de éstos, así como en su evaluación y modificación en su caso.

"IV. Participar en las comisiones de conurbación interestatal, en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos."

El ordenamiento legal citado en el artículo 14 reitera que las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, realizarán las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, control, seguimiento y evaluación relativas al desarrollo urbano del estado, de manera coordinada y concurrente. Por su importancia para los fines de la ordenación metropolitana, se transcribe

también de la ley de asentamientos humanos del Estado de México, el párrafo inicial de la siguiente disposición normativa:

“Artículo 24.- Los planes regionales metropolitanos, tienen como propósito establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral, en el cual la estructura vial, los grandes usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios, estén previstos para cada uno de los centros de población y zonas que conformen el sistema, en relación a la población por atender, a fin de optimizar la inversión pública, y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios.”

Por su parte, los artículos 67 fracción XXI, 69, 70 y 71 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹²¹ y 1, 4, 10 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal¹²², facultan a su titular para celebrar convenios con la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Finalmente, el artículo 10, fracciones V y VI, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal¹²³ otorga al Jefe del Departamento del Distrito Federal atribuciones para participar en la ordenación de las zonas metropolitanas y celebrar convenios para la creación de las comisiones metropolitanas.

3.2. Evolución de la planeación territorial en México. De las políticas urbanas a las políticas metropolitanas.

En un intento por sistematizar la historia de las acciones del Estado en materia de planeación territorial, Gustavo Garza¹²⁴ propone una periodización en cuatro etapas: 1) acciones pioneras (1915-1940), 2) las políticas de impacto territorial aislado (1941-1970), 3) políticas urbano-regionales dentro de la estrategia

¹²¹Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/I25_140_20110128.pdf

¹²²Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/I24_71_19981229.pdf

¹²³Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal. En <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3403.pdf>.

¹²⁴ Garza Gustavo, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1991, p 48.

económica nacional (1970-1976) y 4) la planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988).

En esa lógica histórica, habría que agregar una etapa que llega hasta nuestros días: la reformulación de la planeación urbana estatal, misma que recae en una esfera de competencias concurrentes entre los diferentes órdenes de gobierno. En esta etapa la planeación más que descentralizarse, se redistribuyen las atribuciones del poder federal entre los gobiernos de los estados y los ayuntamientos.¹²⁵

Gustavo Garza caracteriza el contexto de la reorientación de las políticas territoriales, en 1980, cuando se derrumbaba el viejo modelo de sustitución de importaciones y se hacía patente la incapacidad de las burocracias gobernantes para diseñar una política económica alternativa. Finalmente se daría pauta a la implementación de políticas de liberalización del mercado nacional ante los requerimientos de un mundo global dominado por las grandes empresas transnacionales. Los programas subsecuentes de "recuperación económica", y "pactos de solidaridad económica" hacían inviables operar políticas urbanas y regionales de largo alcance.¹²⁶

En este contexto, las políticas urbanas de la ZMVM fueron aplicados bajo los siguientes instrumentos:

- Sistema Nacional de Planeación Democrática (enero de 1983)
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano.
- La Comisión de Conurbación del Centro del país (1976)

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este sistema se constituyó en enero de 1983 dándole nueva orientación a las unidades administrativas con función de planeación en toda la administración pública. En materia de asentamientos humanos, la medida

¹²⁵ Duhau, Emilio. "Planeación metropolitana y política urbana municipal", en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol.3 núm. 1, enero-abril de 1988, México, El Colegio de México, p. 117.

¹²⁶ Garza, Gustavo. *La urbanización de México en el siglo XX*. México, El colegio de México, 2003, p-p. 74-75

central fue la "reforma municipal" (febrero de 1983) que modificó el artículo 115 constitucional para descentralizar en los municipios la gestión de la planeación territorial. Pese a que la canalización de recursos a los Estados y municipios se contempló mediante la reformulación de la Ley de coordinación fiscal, los ingresos fueron exigüos aunque los gobiernos locales comenzaron a ser ejecutores y gestores de la planificación urbana.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Instrumento federal que debe ser expuesto por cada administración federal en turno. Desde 1978 se promovía una distribución de ciudades menos concentrada, para lo cual se pretendía encauzar las actividades económicas hacia lugares menos sobrepoblados, consolidando sistemas urbano-regionales alternativos a la ciudad de México, fortaleciendo las ciudades medias y regulando el crecimiento de las zonas metropolitanas.

Este esfuerzo planificador significaría, el primer y último esfuerzo por intentar institucionalizar la planeación territorial iniciada en los años setenta del siglo pasado. La urgencia por enfrentar la crisis económica de la década de 1980, y establecer las bases de la recuperación económica marcarían el fin de un ciclo de planeación del espacio nacional y regional, que no volverían a ser reformuladas sino hasta 1994, cuando la inserción de México al TLCAN plantearía una nueva normatividad, metas y estrategias para acicatear la competitividad de las ciudades.¹²⁷

El 27 de marzo de 2002, el Poder Ejecutivo decretó el Programa Sectorial denominado Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006,¹²⁸ donde se plantea la estrategia general para el desarrollo de los asentamientos humanos. Se plantea tres objetivos estratégicos de gran visión: maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural; integrar un Sistema Urbano

¹²⁷ Garza, Gustavo. *Op. Cit.*, p-p. 112-114.

¹²⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2002, p. 234.

Nacional que impulse el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana.

Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP, 1976).

También conocida como Comisión de Conurbación de la Región Centro se le encomendaron funciones de elaborar y revisar el plan de ordenamiento de la región centro que incluye la ZMVM, para aprovechar los recursos naturales, humanos y económicos, así como coordinar obras públicas y proyectos de inversión, creando compatibilización entre los planes estatales y municipales.¹²⁹

La función normativa de esta Comisión consistió en formular disposiciones de observancia obligatoria para el sector público cuyas acciones debían inducir a los sectores social y privado a realizar acciones complementarias a las del gobierno. Pese a su carácter normativo, pero en ausencia de facultades ejecutivas, sus observaciones, quedarían apenas en un nivel indicativo.

Pese a ello, y frente al desbordamiento de los problemas metropolitanos, durante la década de 1980, las sucesivas administraciones federales reformularían el perfil de su integración intersectorial ya que, de dar cabida a 100 integrantes agrupados en un comité técnico integrado por las representaciones de los gobiernos del DDF, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Querétaro y 86 presidentes municipales; la interlocución de los actores locales recaería en el seno de la cartera federal de la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en la Secretaría General de Coordinación Metropolitana y el Consejo del Área Metropolitana que funcionaron en el Distrito Federal y el Estado de México respectivamente.

¹²⁹ Umaña, Nidia María. *Relaciones intergubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México, El Colegio de México, 2001, p.25.

3.3. La creación de las comisiones metropolitanas.

Una recomendación de la CCCP fue la de crear el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México el cual sólo funcionó los primeros meses de 1989 y estuvo integrado por autoridades de los tres niveles de gobiernos y por tres organismos de administración metropolitana encargados de los problemas de agua, transporte y seguridad pública. Esta visión de organización sectorial fue su principal innovación, incluía funciones facultades de regulación y operación. No obstante avances en materia de agua drenaje y uso de suelo, la política metropolitana comenzó a concentrarse en organismos sectorizados con el propósito de atender problemas inmediatos propiciados por la conurbación entre los municipios y delegaciones inmediatas del Distrito Federal y el Estado de México. Se cuentan entre tales organismos:

- a. El Consejo de Transporte del Área metropolitana, surgida el 12 de febrero de 1991.
- b. Comisión para la Prevención y control de la Contaminación Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México, creada en 1992.
- c. La secretaría General Metropolitana del D:D:F:
- d. La comisión de Desarrollo Metropolitano de la ARDF.
- e. Comisión de Asuntos Metropolitanos de la Cámara de Diputados del Estado de México.

El soporte legal para la creación de las actuales comisiones metropolitanas puede apreciarse a partir del apartado G de la Base Quinta del artículo 122 constitucional:

"...Que el Distrito Federal es parte de un conjunto urbano mayor en donde las materias de coordinación necesarias son, cuando menos, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Para este efecto se legaliza la firma de convenios entre los distintos órdenes de gobierno y la

formación de comisiones metropolitanas con funciones y tareas específicas en materia de obras, servicios y cooperación presupuestal."

Con ello se cede el paso al mandato a instancias gubernamentales colegiadas que pueden realizar las funciones contempladas procurando la eficacia en la toma de decisiones antes que apostar en el esquema descoordinado o fragmentado de un esquema federal vertical. Resalta que las áreas consideradas, al tener como objetivos la procuración o satisfacción de servicios primordiales pueda generar conflictos partidistas o sentimientos de pérdida de soberanía.

Al derogarse algunas de las comisiones o consejos creados con anterioridad, han surgido nuevas comisiones que han pretendido abatir la descoordinación entre las unidades de gobierno. Actualmente esas comisiones son:

- a. Comisión Metropolitano de Asentamientos Humanos (COMETAH, 1995).
- b. Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje (CADAM, 1994).
- c. Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyP, 1994).
- d. Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI, 1994).
- e. Comisión Ambiental Metropolitana (CAM, 1992).
- f. Comisión para el Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos. (COMDES, 1998).
- g. Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC, 2000).
- h. Comisión de Salud Pública (COSP, 2001)
- i. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (1998).¹³⁰

¹³⁰ Es un órgano colegiado y bilateral que surge por convenio entre el gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México para darle integración al trabajo de las otras comisiones metropolitanas, sus principales facultades son: proponer ante los congresos locales las resoluciones, programas y proyectos en materia metropolitana, para su ratificación. Su presidencia es conjunta y cuenta con un secretariado adjunto y un Consejo Técnico que acuden a las reuniones de trabajo del pleno a las que se suman presidentes municipales y delegados. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1988, p.p. 1-12.

En las comisiones participan dependencias de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, así como del gobierno federal como se refiere a continuación:

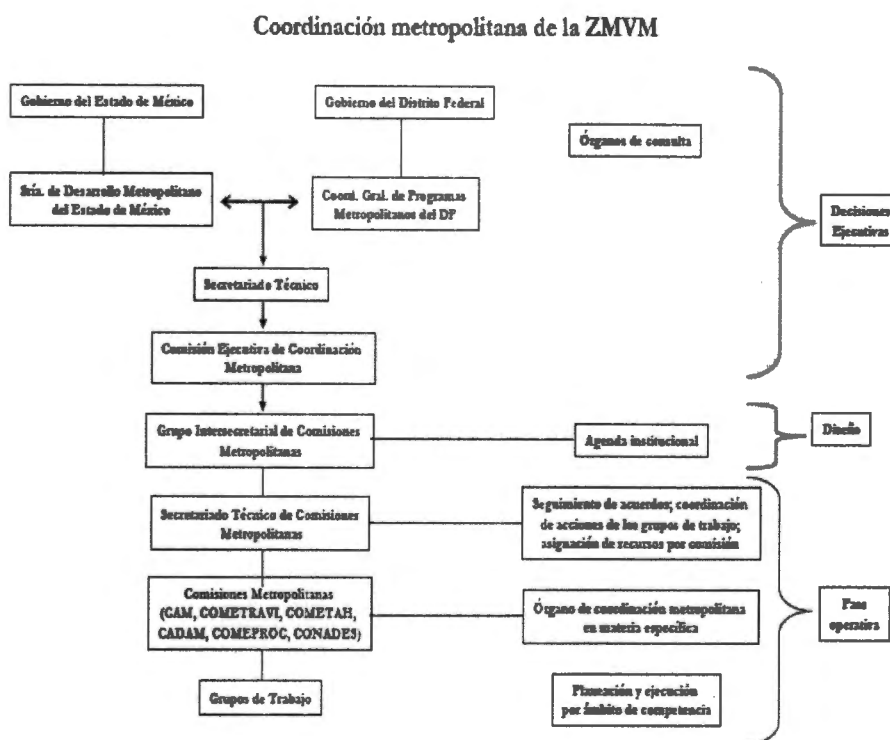
- Por el Estado de México: las secretarías de Comunicaciones y Transporte, Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Ecología, Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- Por el Distrito Federal: la Coordinación General de Programas Metropolitanos y las secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, Medio Ambiente, Transporte y Vialidad y de Seguridad Pública.
- Por el gobierno federal: el Centro Nacional para la Prevención de Desastres, la Comisión Nacional del Agua, la Procuraduría General de Justicia y las secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Social, y del Medio Ambiente y Recursos Naturales.¹³¹

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana es la principal instancia de coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y del Estado de México; la presiden de manera rotativa los gobernadores de ambas entidades. En el 2000 se integraron a esta Comisión los titulares de las 16 delegaciones del Distrito Federal y los presidentes municipales de los 28 municipios que se reconocían como parte de la zona metropolitana. En 1999 se ratificó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo, ni la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ni la Ley de Planeación del Distrito Federal lo incluyeron en sus ordenamientos, quedando como único sustento jurídico la Ley General de Asentamientos Humanos.¹³²

¹³¹ González de Alba, Ligia (compiladora). *Desafío metropolitano*. México, UNAM-PUEC, 2004, p.21.

¹³² Vera Aguilar, Raúl, "Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas", en *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 39.

Cuadro 7. Esquema de coordinación metropolitana.



3.4. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).

El 23 de junio de 1995 se creó la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos a través de la firma de un convenio de coordinación entre el gobierno federal, representado por la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México con la finalidad de planear y ejecutar acuerdos relacionados con los asentamientos humanos para ordenar su desarrollo urbano a través de acciones en materia de definición de reservas territoriales para la vivienda, infraestructura y equipamiento.

El principal producto de esta comisión ha sido el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, aprobado en marzo de 1998, quedando sujeto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, al Programa Nacional de Desarrollo Urbano del

gobierno federal en turno (1995-2000), así como a los planes y programas generales de desarrollo urbano del DF y la entidad mexiquense.

Este programa compromete a las entidades a mantenerse dentro de una estrategia de ordenamiento territorial única para el poblamiento de la ZMVM en la que podrán concurrir sectores de los ámbitos público, privado y social. Es el primer instrumento cuyo ámbito de referencia comprende una dimensión más amplia que su referente inmediato, la zona metropolitana de la Ciudad de México (ver capítulo 2).

Respecto al nivel metropolitano el programa de ordenación propone de acuerdo a las características diferenciadas y problemáticas particulares de la ZMVM aplicar políticas de: preservación ecológica, nuevo desarrollo urbano, integración metropolitana, entre otros. La mayoría de las acciones propuestas se localizan en el Estado de México debido al menor equipamiento de infraestructura urbana, a la mayor presión de poblamiento y tienen que ver con planeación, reserva territorial, vivienda e infraestructura.

En el mismo programa se propone fortalecer la Comisión ampliando su pleno para representantes de los municipios y delegaciones, exhortando la creación de un organismo con facultades menos indicativas y en cambio más obligatorias para los organismos firmantes. Asimismo, propone la creación de un organismo superior que cumpla las funciones del Consejo o asamblea Metropolitana para coordinar el conjunto de comisiones de la ZMVM. Entre sus atribuciones consideradas destacaría la capacidad para aprobar los planes y programas de carácter metropolitano, los cuales debieran ser sometidos a la ratificación de los congresos locales de las dos entidades.

3.5. El papel del Poder Legislativo: la creación de los fondos metropolitanos.

En noviembre de 2003, las fracciones parlamentarias reunidas en la Cámara de Diputados comienzan elaborar un mecanismo de intervención en áreas específicas de coordinación metropolitana. Específicamente, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó la iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano.¹³³

En la exposición de motivos se menciona que el objetivo para crear un fondo de ese tipo es disponer de una fuente segura y continua de financiamiento para las acciones y obras de alcance metropolitano en las conurbaciones interestatales e intermunicipales. Plantea que el fondo estaría incluido en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y sería regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. El monto del fondo sería de alrededor de 22 mil millones de pesos. Una parte estaría orientada a financiar obras y acciones en las ciudades medias o poblaciones urbanas con más de 100 mil habitantes, y otra a apoyar la realización de obras en las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes.

Para distribuir equitativamente los recursos de ambos fondos, se propuso dos criterios básicos: la equidad y la proporcionalidad, para garantizar que todas las ciudades cuenten con un piso igual de recursos y que reciban recursos en proporción directa a su peso poblacional. Además, establece que los recursos se destinarán exclusivamente a financiar acciones y obras de carácter metropolitano vinculadas a la planeación y ordenación del territorio: infraestructura hidráulica, vialidades, transporte, seguridad pública y protección del ambiente. También propone como requisito ineludible la aportación de los gobiernos de las entidades y de los municipios para el financiamiento de las obras aprobadas. La iniciativa plantea que los recursos del Fondo de

¹³³ *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1367, miércoles 5 de noviembre de 2003.

Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano se ejercerán a través de convenios de las entidades y los municipios con la Secretaría de Desarrollo Social; además esta secretaría fijaría las reglas de operación del fondo.

Para el año 2005, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó recursos para el ejercicio fiscal 2006 de mil millones de pesos en el ramo 23 destinado a la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Derivado del Ramo 23 *Provisiones Salariales y Económicas* del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual tiene el propósito de integrar y administrar las asignaciones destinadas a la atención de responsabilidades del Gobierno Federal; le corresponde la administración y control de las ampliaciones líquidas al Presupuesto de Egresos a favor de las dependencias y entidades, derivado de la obtención de ingresos fiscales excedentes.¹³⁴ En este Ramo se incluyen otras previsiones como las relativas al diseño, elaboración y coordinación ejecutiva de proyectos de desarrollo regional, entre los que se encuentran los fondos metropolitanos.

A partir de 2006, el Fondo Metropolitano se ha incrementado de forma importante, de tal forma que para el año 2010 el fondo se incrementó 750% con respecto al año 2006, con una cantidad equivalente a 7 mil 455 millones de pesos. En el año 2006 y 2007 el Fondo Metropolitano sólo benefició la construcción de obras en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Es a partir de 2008 que los recursos del fondo comenzaron a distribuirse entre más zonas metropolitanas aunque la ZMVM conservó su primacía con alrededor de 64% de los recursos totales del fondo.

En el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009 al Fondo Metropolitano se le asignaron 5 mil 985 millones y se repartió entre 16 zonas metropolitanas del país; la ZMVM contó en ese ejercicio con 53.8% del total de los recursos.

¹³⁴ Cámara de Diputados, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. Estrategia Programática*, México, 2005, México, www.diputados.gob.mx.

Para el ejercicio fiscal de 2010 se reasignaron 7, 455 millones de pesos, la mayor cantidad en la historia del fondo, y se distribuyeron entre 32 zonas metropolitanas de las 56 que existen. El aumento representó un incremento de 18% en relación con el año anterior. ZMVM (42.9)

El fondo tiene el carácter de subsidio federal con el propósito de ser destinado a planes y programas de desarrollo, estudios, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento en las zonas metropolitanas, para con su aplicación lograr a) la competitividad económica y las capacidades productivas; b) la viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; c) la consolidación urbana; y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.¹³⁵

En cuanto a los programas y proyectos apoyados por el fondo, las reglas destacan que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que se apoyen con los recursos del Fondo Metropolitano deberán ser viables y sustentables, con el objetivo de promover la planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio.

Adicionalmente, señalan que los proyectos deberán sujetarse, para su financiamiento, a criterios de análisis costo y beneficio, así como a la evaluación de impacto metropolitano, económico, social y ambiental en la respectiva zona metropolitana.

¹³⁵ Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Fondo Metropolitano", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de marzo, México, 2009.

En relación con la coordinación institucional, las reglas establecen que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada Zona metropolitana que reciba recursos del Fondo Metropolitano, deberán constituir un Consejo para el Desarrollo Metropolitano como un órgano colegiado que tendrá por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. El Consejo sería una instancia de interés público y beneficio social para apoyar la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, con el objeto de contribuir a una adecuada coordinación intergubernamental a través de los gobiernos locales competentes a los que se destinen los recursos del Fondo Metropolitano.

Las reglas de operación detallan las funciones del Consejo para el desarrollo metropolitano, así como la forma en que integran y establecen los acuerdos de los consejos que se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL y del Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados.

La Zona Metropolitana del Valle de México

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es la que más recursos ha recibido en los últimos cinco años desde que se creó el fondo. Desde 2006 hasta el año 2010, los recursos acumulados han alcanzado en total poco más de 14 mil millones de pesos corrientes.

En el año 2006 al Fondo Metropolitano de la ZMVM se le asignaron mil millones de pesos que se distribuyeron entre los siguientes proyectos: 572 millones de pesos a infraestructura vial y comunicaciones; obras hidráulicas, 372 millones y 7 millones de pesos en desarrollo urbano.¹³⁶

Para el ejercicio fiscal 2007, el Fondo Metropolitano para la ZMVM ascendió a poco más de 3 mil millones de pesos que se utilizaron básicamente en obras de infraestructura vial y comunicaciones con un monto de mil 836 millones; en

¹³⁶ Gobierno del Estado de México, *Fideicomiso para el Fondo Metropolitano*, www.edomexico.gob.mx.

obras de desarrollo urbano 249 millones, en infraestructura hidráulica 949 millones, entre las más importantes.

Para el siguiente año (2008) el fondo representó 3 mil 500 millones de pesos y se financiaron 31 obras, estudios o proyectos; destacan por su relevancia la línea 2 del metrobús del eje 4 sur (Tacubaya-Tepalcates) con una inversión de 622.3 millones de pesos, de los cuales se ejercieron en 2008, 517.7 millones; de este total, 104 millones tenían su origen en el Fondo Metropolitano. La importancia de la obra radica en la conectividad de la zona oriente con el poniente, así como la atención de zonas habitacionales del oriente del Distrito Federal.

Otras obras fueron: la construcción del distribuidor Anillo Periférico Arco Norte-Centenario con recursos del fondo equivalentes a casi 152 millones de pesos; la construcción de la Planta de Bombeo Indeco-Laguna con una inversión de 93 millones de pesos y diversas obras viales de pavimentación, remodelación y construcción de puentes.¹³⁷

En el año 2009 se dispuso para el Fondo Metropolitano de la ZMVM un presupuesto de 3 mil 300 millones de pesos y se tenía contemplado realizar 55 obras o proyectos, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México. En el año 2010 se destinarán 3 mil 175 millones de pesos y la Comisión de Desarrollo Metropolitano registró alrededor de 130 proyectos. El Fideicomiso del Fondo Metropolitano de la ZMVM da cuenta de 136 obras y proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano durante el periodo 2006 a 2009. Además de las obras señaladas se han realizado obras viales en el Distrito Federal, como el distribuidor Ignacio Zaragoza-Los Reyes (Puente de la Concordia) y el inicio de la construcción de la línea 12 del metro con una inversión de más de mil 100 millones de pesos.

¹³⁷ Gobierno del Estado de México, *op. cit.*

3.6. El rol de los municipios: el asociacionismo municipal.

A pesar de la reconocida importancia del crecimiento metropolitano, para el marco jurídico del país, no existe un reconocimiento explícito de las metrópolis. Por el contrario, la administración y gestión de las metrópolis le corresponde en el marco jurídico mexicano al nivel municipal de gobierno que lo convierte en el actor fundamental en el ordenamiento de los asentamientos humanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el apartado I del Artículo 115 establece que "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado". En el apartado III del mismo artículo, se establecen las funciones y los servicios públicos que son responsabilidad de los municipios: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento y seguridad pública. En síntesis, el artículo 115 Constitucional, reconoce al municipio las más amplias atribuciones en el ejercicio y prestación de diferentes servicios públicos aunque observando siempre lo dispuesto en las leyes estatales o federales y faculta a los municipios en diferentes materias asociadas al desarrollo urbano y regional, lo que lo convierte en un actor fundamental en el ordenamiento de los asentamientos humanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la coordinación en las conurbaciones sólo del Distrito Federal, aunque únicamente en ciertas materias.

Al respecto, la Ley General de Asentamientos Humanos en su Capítulo Cuarto, establece los lineamientos en el caso de las conurbaciones del país. En primer lugar define que la conurbación se presenta cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica. En ese caso la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia.

El marco jurídico mexicano reconoce la existencia de conurbaciones, que no son equivalentes a las zonas metropolitanas, pero éstas no han sido reconocidas en el marco jurídico mexicano. Al respecto Felipe de Jesús Gutiérrez considera que las formas de gobierno y coordinación metropolitana en nuestro país, se han supeditado a un esfuerzo por impulsar el federalismo mediante el fortalecimiento de la autonomía de estados y municipios y poco se ha avanzado en la instrumentación de mecanismos para mejorar la administración y gobernabilidad de las metrópolis.¹³⁸

Enrique Cabrero considera que el nivel municipal de gobierno se ha caracterizado por su dependencia del nivel federal y estatal, por su debilidad institucional en la función de gobierno, y por su carencia de capacidades tanto en lo administrativo como en lo técnico. Esa forma de funcionamiento, agrega Cabrero, es fruto de un régimen diseñado para centralizar el poder de decisión, concentrar los recursos económicos y funcionar verticalmente como un gran aparato de dirección y control.¹³⁹

¹³⁸ De Jesús González, Felipe. "Gestión metropolitana en México. Diagnóstico y perspectivas", en *Foro Realidad y Perspectivas de la Coordinación Metropolitana*, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Cámara de Diputados, 18 de abril de 2007, México. 18

¹³⁹ Cabrero Mendoza, Enrique "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58. Núm. 3 (Julio-Septiembre), UNAM, México, 1996, p. 73.

Pese a esos escollos, la realidad metropolitana sigue su desarrollo y, con sus limitaciones, la legislación actual ha permitido la existencia de una figura que ha tenido algún impacto en determinadas zonas metropolitanas del país, tal es el caso del asociacionismo municipal o intermunicipalidad.

Una figura que se crea en el marco normativo es la intermunicipalidad que es la unión voluntaria de los municipios colindantes para resolver problemas comunes con base en un acuerdo formal entre los ayuntamientos (acuerdos de Cabildo). Al respecto la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Además señala que tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.¹⁴⁰

La intermunicipalidad, según Leticia Santín del Río, constituye uno de los medios más adecuados ante la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones administrativas y la gestión de servicios. Sin embargo, el tema de las intermunicipalidades ha sido poco tratado en México. La intermunicipalidad se ha promovido a través de diferentes mecanismos, aunque los resultados son aún muy limitados. El gobierno federal desarrolla el programa Hábitat, a través del cual se incentivan la creación de intermunicipalidades con el fin de recibir recursos para atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano.

Yaneth Ayup considera que son necesarios tres puntos esenciales para que existan intermunicipalidades en México: en primer lugar, proyectos en común, en segundo, una voluntad política compartida puesto que los municipios miembros pueden ser dirigidos por partidos muy diferentes pero el

¹⁴⁰ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit.

más importante es el proyecto o la voluntad de un desarrollo común, por último la formalización de la cooperación adoptada conjuntamente.¹⁴¹

A pesar de que son pocas las experiencias de asociacionismo municipal los estudios al respecto indican que han sido exitosas. María Eugenia González, señala como las principales ventajas de la asociación de municipios: la disminución de los costos en la prestación de los servicios, mejora la planeación y administración del territorio, permite realizar acciones que el municipio no podría por sí sólo, facilita emprender acciones de carácter regional y aprovechar el potencial de cada territorio para generar polos de inversión, propicia la homogeneización del marco legal de los municipios y favorece la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁴²

3.7. El debate a futuro: gobierno metropolitano y parlamento metropolitano.

Entre los temas que han generado discusión académica y parlamentaria se encuentran: la revisión del marco jurídico sobre lo metropolitano, la delimitación de lo que es estrictamente metropolitano y su diferenciación con lo que es materia local, estatal o federal y cómo se puede incorporar la participación ciudadana en la discusión y solución de los asuntos metropolitanos.

El debate sobre la organización y gestión de las zonas metropolitanas se centra en la adecuación de las estructuras de gobierno y administración. En particular el debate sobre el desarrollo nacional metropolitano se ha desarrollado en torno a dos aspectos: por un lado, las opiniones que consideran que para lograr el mejor desarrollo, la mejor gobernanza y

¹⁴¹ Ayup González, Yaneth, "Imagen intermunicipal. Planeación intermunicipal y un cambio en la comunidad", en Montemayor Marín, María Cecilia et.al., *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: experiencias exitosas, el sector público*, Edición electrónica gratuita. Consultado en www.eumed.net

¹⁴² González Alcocer, María Eugenia y Eunice Karimy Lerín De León, *La Asociación de Municipios: Un Desafío a los Esquemas de Relación Intergubernamental*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005, p.p. 32-33.

governabilidad, y el crecimiento planificado es necesario hacer reformas a la Constitución para establecer un nuevo nivel de gobierno metropolitano; un enfoque opuesto, considera que no es necesario modificar la constitución para lograr el desarrollo equilibrado y la gobernabilidad de las metrópolis, simplemente con algunos ajustes a la legislación actual y con voluntad política.

Al respecto, José Luis Cuellar considera que la cuestión metropolitana más que un problema legal o de inadecuación del marco jurídico lo que enfrenta es una gestión pública desestructurada, donde los tres ámbitos de gobierno han sido incapaces de construir instrumentos efectivos de coordinación para enfrentar los problemas urbanos y no han aprovechado las facultades que les otorga la Constitución y las demás leyes. Aunque plantea la necesidad de actualizar y armonizar la Ley General de Asentamientos Humanos para incorporar la noción de zona metropolitana y se manifiesta a favor definir las formas de gestión, coordinación o asociación en el ámbito local para que estas se adapten a la realidad política de cada entidad.¹⁴³

Al respecto, el rediseño de una normatividad podría incrementar el poder decisorio de los gobiernos locales, una reforma que pueda potenciar la base fiscal y de beneficio económico. En esta tesitura se plantean la búsqueda de nuevos paradigmas como la creación de parlamentos metropolitanos cuya instauración quede aprobada por el Congreso de la Unión, es decir, que tenga la facultad de crear zonas metropolitanas de estados que tengan en su territorio zonas conurbadas. La declaratoria de una zona metropolitana con autoridades propias podría reconocer la existencia de un parlamento, consejos y comisiones metropolitanas integrada por representantes de los congresos y por los ejecutivos de las entidades federativas y los municipios o delegaciones. Entre los beneficios de este modelo se impediría que diferencias políticas partidistas entre gobernadores o presidentes municipales cancelen o impidan la coordinación.¹⁴⁴

¹⁴³ Cuellar, José Luis, *Foro Realidad y perspectivas de la coordinación metropolitana*, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Cámara de Diputados, 18 de Abril, México, 2007, p 59.

¹⁴⁴ Álvarez Vázquez, Joaquín. "Propuesta para una política legislativa para el gobierno y la administración de las zonas metropolitanas", en Eibenschütz Hartman Roberto y Ligia González, *El legislativo ante la gestión metropolitana*. México, Cámara de Diputados - UAM-X, 2009, p.p. 209-212.

Los argumentos a favor de impulsar las instituciones de gobierno con alcance metropolitano. En ese sentido, José Luis Lezama sugiere que la gobernabilidad metropolitana es una herramienta clave para incidir positivamente en el funcionamiento metropolitano y en aras de comprobar la eficiencia o inoperancia de arreglos de ese tipo se han desarrollado varias formas o mecanismos de gestión que van desde la modificación de las circunscripciones político-administrativas, pasando por el diseño de mecanismos de coordinación intergubernamental para gestión regional y la creación de entidades responsables para la prestación de servicios de carácter metropolitano, hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno con atribuciones específicas para la gestión y planeación metropolitana, que cuentan además con representantes populares, fuentes de ingresos propias y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos a la metrópoli.¹⁴⁵

Iniciativas en el Congreso sobre gobiernos metropolitanos

El 8 de septiembre de 2005, el senador Demetrio Sodi de la Tijera presentó una iniciativa con proyecto de decreto que pretendía reformar los artículos 45, 71, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos.¹⁴⁶

En la exposición de motivos señala que la iniciativa pretende posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos, para lograr una gobernabilidad metropolitana, participativa, eficaz y responsable. Para ello propone varias modificaciones a la Constitución, en primer lugar busca reformar los artículos 73 y 116 para establecer la figura de zonas metropolitanas dentro de los límites territoriales de dos o más estados o de un mismo estado. En la declaración de la creación de zonas metropolitanas

¹⁴⁵ Lezama, José Luis *Medio ambiente, sociedad y gobierno; la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006, p. 101.

¹⁴⁶ Demetrio Sodi de la Tijera, consultado en www.senado.gob.mx.

participarían las legislaturas de las entidades federativas involucradas, los poderes ejecutivos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones que formen parte de la zona metropolitana. Además, señala que en la declaratoria de zona metropolitana que haga el Congreso, se deberán incluir los temas específicos de interés metropolitano, que serán tratados por los órganos de gobierno y coordinación de la metrópoli. En la iniciativa se plantea que las zonas metropolitanas que se encuentren dentro de los límites territoriales de dos o más estados deberán constituir un Parlamento Metropolitano, que se conformará por integrantes de los poderes legislativos de las entidades involucradas. Los parlamentos tendrán funciones legislativas y de regulación y control, comunes y generales. Además, los parlamentos metropolitanos podrán constituir empresas u organismos metropolitanos – públicos o de economía mixta pública, privada y social–, para la ejecución de las disposiciones que emitan.

Asimismo, señala que las funciones ejecutivas en las zonas metropolitanas también serán responsabilidad de los consejos metropolitanos. Dichos consejos estarán formados por autoridades ejecutivas electas – presidentes municipales y gobernadores de los estados–. El Consejo creará comisiones metropolitanas de coordinación sectorial, de carácter operativo, para elaborar propuestas de planeación, legislación y normatividad. Dichas comisiones estarán formadas por los titulares de las dependencias del sector en las entidades y los municipios metropolitanos y por los titulares de las empresas públicas correspondientes.

Además, se crea la figura del Consejo Consultivo de ciudadanos y expertos en temas metropolitanos designados por el Parlamento Metropolitano.

Conclusiones.

El régimen presidencialista fraguado sobre un estado corporativo y clientelar fue determinante para la concentración del desarrollo urbano-industrial y demográfico en torno a la Ciudad de México. Si bien este régimen ha perdido hegemonía a favor del gobierno de la capital, siendo los actores locales cada vez más autónomos del poder federal, sigue siendo insuficiente como para influir decisivamente en las políticas integradoras de su región metropolitana. Si bien las reformas políticas favorecieron la composición de un escenario de órdenes e instancias de gobierno diverso y plural, al mismo tenor que apuntalaron la conformación de un sistema pluripartidista; ellas mismas dieron paso a la emergencia de gobiernos divididos y en cohabitación, aspecto que ha hecho más complejo la gobernabilidad de los asuntos del desarrollo metropolitano.

De acuerdo al propósito de la presente investigación, una vez descritos los mecanismos de coordinación de la gestión metropolitana en la ZMVM, podemos concluir que en ella opera un esquema de coordinación metropolitana en cuyos organismos recaen atribuciones y competencias apegadas al modelo de gobierno federal, la cual, al distribuir competencias de gobierno en los tres ámbitos de gobierno, el ritmo y acuerdos entre estos niveles no necesariamente favorece el tratamiento y resolución de problemáticas metropolitanas. Sin facultades ejecutivas y jurisdiccionales de alcance regional, las comisiones metropolitanas actúan bajo las prioridades de las agendas de los gobiernos en turno.

En este sentido las formas de *coordinación metropolitana* de la ZMVM no se están próximos a sentar las bases para la constitución de a un modelo de *gobierno metropolitano* central ni supramunicipal.

Las comisiones metropolitanas institucionalizaron la cooperación en el ámbito puramente intergubernamental, convirtiéndose en ámbitos con representación de gobiernos estatales y del gobierno federal, aunque sin participación de gobiernos municipales, son espacios que lidian con sus propias soberanías y desarrollan procedimientos para la regulación del transporte público, el impacto ambiental, así como planes de ordenación territorial, entre otros.

La representación y participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales al interior de las comisiones es prácticamente nula, pese a que concurren de manera obligatoria en apoyo a los acuerdos tomados en turno. Así las comisiones metropolitanas operan como espacios de concertación y deliberación débiles y burocráticas basada en una voluntad institucional veleidosa.

A pesar de un gradual desarrollo en leyes y planes en materia urbana, la normatividad sigue reflejando una tendencia vertical en la conducción y gobierno de las políticas metropolitanas y una actitud excluyente hacia la participación de la sociedad civil. El esquema bajo el que se organizan las comisiones metropolitanas no permite un desempeño como órganos consultivos plurales.

En términos generales, las legislaciones federal y locales reconocen la necesidad del ordenamiento urbano, por ejemplo, la gestión de algunos servicios en la conurbación del Distrito Federal, pero sin contextualizar la existencia del fenómeno metropolitano ni reconocer jurídicamente la metrópolis. Sin embargo, a partir de la intervención de otros actores gubernativos como la Cámara de Diputados, es que se ha promovido la creación de nuevos mecanismos de gestión como la conformación y promoción del fondo metropolitano. Por su parte el municipio, como nivel de gobierno reconocido dentro del arreglo federal del país, comienza a dar muestras de poder ejercer un incipiente proyecto de gestión urbana no definida desde el centro así; el

modelo de asociacionismo municipal puede ofrecer otra alternativa para el gobierno de la metrópolis.

El esquema de coordinación metropolitana en la ZMVM está muy alejado de un modelo cooperativo en nuestro sistema federal, ya que las ciudades no poseen los instrumentos jurídicos, institucionales, administrativos, ni la cultura de cooperación metropolitana que haga posible un funcionamiento adecuado de las mismas; en cambio, en nuestras metrópolis el gobierno se diluye en voluntades dispersas de varios municipios conurbados.

La implantación de modelos supramunicipales implica dificultades por el traspaso de competencias, recursos y la creación de una nueva institucionalidad autónoma.

En cambio, el modelo intermunicipal de gobierno metropolitano supone el mantenimiento de los gobiernos locales. La adopción de este modelo supone la integración de instancias de coordinación forzosa para la gestión de las ciudades. Ello implica que los municipios pueden ceder parte de sus atribuciones y recursos en beneficio de la coordinación metropolitana. Las dificultades para implantar un gobierno de ese tipo dependen de las propias fortalezas y debilidades de los municipios.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Aguilar Villanueva, Luis F, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
2. Arce Macías, Carlos, *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, México, CIDE, Porrúa, 2005.
3. Atili, Antonella (coordinadora), *Treinta años de cambios políticos en México*. México, Cámara de diputados, UAM-I, Porrúa, 2006.
4. Borja, Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997.
5. Centro de Estudios para la zona metropolitana, A.C., *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, Centro de Estudios para la zona metropolitana, A.C. / Metrópoli 2025. México 2007.
6. Carnoy, Martín. *El Estado y la teoría política*, México, Editorial Alianza, 1994.
7. Davis, Diane E. *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*. México, FCE, 1999.
8. Eibenshutz Hartman, Roberto y Ligia González, *El legislativo ante la gestión metropolitana*. México, Cámara de Diputados - UAM-X, 2009.
9. Eibenshutz Hartman, Roberto y Alberto Rébora. *El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*. Gobierno del distrito Federal, México, 2000.
10. Eibenshutz Hartman, Roberto, *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México. Tomo I: Economía y sociedad de la metrópoli*. México, UAM-X – Porrúa, 1997.
11. Ezcurra, Exequiel, Marisa Mazari-Hiriart, Irene Pisanty y Adrian Guillermo Aguilar, *La cuenca de México. Aspectos ambientales críticos y sustentabilidad*. México, FCE, 1999.
12. Foro *Realidad y perspectivas de la coordinación metropolitana*, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Cámara de Diputados, México, 2007.
13. Garza, Gustavo y Fernando A. Rodríguez (compiladores), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, COLMEX, 1998.
14. Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821 – 1970*, México, COLMEX, 1985.

15. Garza Gustavo, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1991.
16. Garza, Gustavo. *La urbanización de México en el siglo XX*. México, El colegio de México, 2003.
17. González Alcocer, María Eugenia y Eunice Karimy Lerín De León, *La Asociación de Municipios: Un Desafío a los Esquemas de Relación Intergubernamental*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005.
18. González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coordinadores), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1979.
19. González de Alba, Ligia (compiladora), *Desafío metropolitano*, México, UNAM – PUEC, ALDF, 2004.
20. Guillén L. Tonatiuh. *Baja California. Alternancia política y transición democrática*. El colegio de la Frontera Norte- UNAM. México, 1996.
21. Hernández Franyuti, Regina. *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824 – 1994*. México, Instituto Mora, 2008.
22. Icazuriaga Montes, Carmen. *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la casa Chata, 1992.
23. Larrosa Haro, Manuel. "Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006). En Colección *Sinergia 6. Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006.
24. Lezama, José Luis *Medio ambiente, sociedad y gobierno; la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006
25. Lojkin, Jean. *Marxismo, Estado y la cuestión urbana*, México, siglo XXI, 1983.
26. Méndez Rodríguez, Alejandro. "Tendencias del pensamiento social urbano" en Méndez Rodríguez, Alejandro (Coordinador), *Estudios urbanos contemporáneos*, México, UNAM – Porrúa, 2006.
27. Memorias del Foro sobre Federalismo. Comisión de Fortalecimiento Municipal del Senado de la República, México, 2007.
28. Rodríguez Kuri, Ariel y Sergio Tamayo Flores-Alatorre (coordinadores), *Los últimos cien, los próximos cien...* México, UAM, Serie Ensayo 76.
29. Rosique Cañas, José Antonio, *Ciudad de México, la megalópolis ingobernable*, México, Editorial Épica, 2006.

30. Riding, Alan, *Vecinos distantes, Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, 1985.
31. Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, FCE, 1997.
32. Umaña, Nidia María. *Relaciones intergubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México, El Colegio de México, 2001
33. Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal. *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*. México, El Colegio de México, 1976.
34. Vázquez Valencia, Luis Daniel. *Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal*. México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
35. Velázquez Carmona, Manuel, *Política de asentamientos humanos. Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 263.

HEMEROGRAFÍA

1. Bassols Ricardez, Mario, "Territorio y problemas urbanos", en *Revista Posición*, nums. 6 -7, México, 1988.
2. Blanco, Ismael y Ricard Goma, "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad" en *Revista Gestión y política pública*, México, CIDE, Vol. XII, núm. 1, primer semestre de 2003.
3. Cabrero Mendoza, Enrique "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58. Núm. 3 (Julio-Septiembre), UNAM, México, 1996.
4. Coulumb Bosc, René. "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México", en *Revista Iztapalapa*. México, UAM-I, 1986.
5. De Mattos, Carlos A. "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*" en *Revista Ciudades*, México, UAM-X, Año 17, núm. 66, abril – junio de 2005.
6. Duhau, Emilio. "Planeación metropolitana y política urbana municipal", en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol.3 núm. 1, enero-abril de 1988, México, El Colegio de México.
7. Duhau, Emilio, "Organización del espacio urbano, segregación y espacio público", en *Revista Ciudades*, año 17, núm. 66, abril – junio de 2005.
8. Garza, Gustavo, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900- 1988" en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 1, enero – abril de 1999.
9. Harris, Nigel, "Globalización y tendencias en la gestión de las ciudades", en *Revista Gestión y política pública*, México, CIDE, Vol. XV, núm. 1, primer semestre 2006.
10. Lungo, Mario, "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana", en *Revista Ciudades*, año 16, núm. 64, oct. – dic. de 2004.
11. Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar, "Zonas metropolitanas en México, 1980", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol.1, núm. 1.

12. Pérez, Pedro. "Para (re)pensar la gestión metropolitana desde lo político". en *Revista Territorios Metropolitanos*, Año 1, núm. 1, Diciembre 2007.
13. Pradilla Cobos, Emilio, "Existen ciudades globales en América Latina?" en *Revista Ciudades*, Año 20, núm. 77, Enero – marzo de 2008.
14. Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitanos." En *Revista Ciudades* Año 14, num 53, enero marzo de 2002.
15. Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas", en *Revista Espiral*, septiembre – diciembre, año/vol. VI, núm. 16, México, Universidad de Guadalajara, 1999.
16. Revelli, Marco, "ocho hipótesis sobre el postfordismo", en *Revista Ideas*, núm. 8, invierno 1996, México, UAM-X.
17. Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.
18. Rosique Cañas, José Antonio. "La ciudad de México: un análisis de la gobernabilidad y la gestión desde las políticas públicas" en *Revista Veredas*, año 6, núm. 10, primer semestre de 2005.
19. Santín del Río, Leticia, "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Instituto Nacional de Desarrollo Social ,Secretaría de Desarrollo Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2002.
20. Sobrino, Jaime. "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada". En *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 18, núm. 3. El Colegio de México, México, 2003
21. Suárez, Manuel y Javier Delgado, "La expansión urbana probable de la ciudad de México" en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22 núm. 1. Enero-abril de 2007.
22. Ugalde, Vicente. "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Mayo – Agosto, Vol. 22, num. 2, México, El Colegio de México.

23. Vera Aguilar, Raúl, "Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas", en *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006.
24. Ziccardi, Alicia, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal" en *Revista Gestión y política pública México*, CIDE, Vol. XII, núm. 2, segundo semestre de 2003.

Otras fuentes de consulta.

Documentos.

- ▶ Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Sedesol. México, 1998
- ▶ *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1367, miércoles 5 de noviembre de 2003.
- ▶ Sedesol, Conapo e INEGI "Delimitación de zonas metropolitanas de México" México, Sedesol / Conapo / INEGI, 2005.
- ▶ Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- ▶ *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2002.

Medios electrónicos.

- ▶ <http://cgsservicios.df.gob.mx/>
- ▶ <http://www.diputados.gob.mx/>
- ▶ <http://www.edomexico.gob.mx/>
- ▶ <http://www.eumed.net/>
- ▶ <http://www.senado.gob.mx./>