



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA U. Z.
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

*“LAS COMISIONES METROPOLITANAS EN LA PLANEACIÓN Y
CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE
MÉXICO (1970-2009)”*

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN INGENIERÍA CIVIL,
EN EL ÁREA DISCIPLINARIA DE *PLANEACIÓN TERRITORIAL*



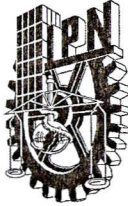
Presenta:

ARQ. EMMANUEL ALEJANDRO LEÓN MARTÍNEZ



Director de Tesis: M. en C. Jorge Gallegos Contreras

Directora de Tesis: M. en C. Norma Josefina Ruiz Castillejos



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

SIP-14

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México D.F. siendo las 18:30 horas del día 07 del mes de diciembre del 2009 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de E.S.I.A.-U.Z.

para examinar la tesis de grado titulada:

"Las comisiones Metropolitanas en la Planeación y Configuración Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (1970-2009)".

Presentada por el alumno:

León Martínez Emmanuel Alejandro
Apellido paterno Apellido materno Nombre(s)

Con registro:

B	0	7	1	8	2	7
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de:

MAESTRO EN INGENIERÍA CIVIL

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACIÓN DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director de tesis

M. en C. Jorge Gallegos Contreras

Director de tesis

M. en C. Norma Josefina Ruiz Castillejos

Dr. Javier Pérez Corona

M. en C. José Alfredo Vázquez García

M. en C. Víctor Daniel Escalante Huitrón

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO

M. en C. Pino Durán Escamilla



SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESION DE DERECHOS

En la Ciudad de México el día 08 del mes diciembre del año 2009, el (la) que suscribe Emmanuel Alejandro León Martínez alumno (a) del Programa de Maestría en Ingeniería Civil con número de registro B071827, adscrito a la ESIA-U.Z, manifiesta que es autor (a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección de M. en C. Jorge Gallegos Contreras y M. en C. Norma Josefina Ruiz Castillejos y cede los derechos del trabajo intitulado "Las comisiones metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la ZMVM (1970-2009)", al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección alejandroleon850111@gmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.


Emmanuel Alejandro León Martínez

Nombre y firma

DEDICATORIA

A mis padres, por todo el apoyo que he obtenido de su parte, no importando el día ni la hora...

A mi hermana Liliana y a mi sobrina Dani, parte importante de mi vida, así como a mi hermano Juan Luis, quien deseo despierte de su letargo...

A mis tíos Juan, Chema, Chayo y Eva a quienes estimo tanto...

A mi familia en general, ya que en todo momento me he sentido cobijado por su ayuda...

A la maestra Norma J. Ruiz Castillejos, quien sin saberlo nos ha enseñado a ser mejores personas...

A mis compañeros de la maestría, a quienes considero mis amigos, Jonás, Adrian, Rodrigo, pero en especial a Eder y Adalberto, con los que compartí gratas experiencias (Cuba)

DEDICATORIA

Y por supuesto a la persona más importante en mi vida, a quien le agradezco todo el apoyo para la realización de este proyecto, y por la que voy a esforzarme a diario para ofrecerle lo mejor, Elena, mi futura esposa...

AGRADECIMIENTOS

Al *M. en C. Jorge Gallegos Contreras*, por ofrecerme su apoyo en el momento que a ningún otro profesor le interesaba mi tema de investigación, además, por sus invaluable aportes como Director de esta Tesis.

A la *M. en C. Norma J. Ruiz Castillejos*, a quien le voy a estar agradecido siempre por todo el apoyo durante la maestría.

A la *M. en C. Iris Arlette Gallardo Escamilla*, un reconocimiento especial por asumir el papel de Director de Tesis (externo), que lamentablemente no le fue reconocido oficialmente.

A la *Profesora (Unitec), Noralma Toy Gómez*, ya que durante toda la maestría fue un apoyo incondicional en los momentos de incertidumbre.

A la *M. en U. Florian R. Martínez Perdomo*, por ofrecerme una buena oportunidad, así como por su paciencia y facilidades otorgadas para finalizar mi trabajo de tesis.

A todos los miembros de la *Comisión Revisora*, sus aportes y sugerencias le brindaron un mayor sustento a mi trabajo de tesis.

ÍNDICE	PÁG.
RESUMEN	1
ABSTRACT	4
INTRODUCCIÓN	7
Capítulo I. INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO; LAS COMISIONES METROPOLITANAS COMO UNA ALTERNATIVA DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL	11
I.1 - Planteamiento del Problema.	12
I.2 - Justificación del Tema.	21
I.3 - Objetivos de Investigación.	23
I.4 - Hipótesis de Trabajo.	24
I.5 - Perspectiva Teórica.	25
I.5 - Aspectos Metodológicos.	26
Capítulo II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA-CONCEPTUAL: DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO A LA PLANEACIÓN TERRITORIAL	28
II.1 - La Planeación Socialista o Compulsiva.	34
II.1.1 - Los Órganos de Planificación.	38
II.2 - La Planeación Capitalista o Indicativa y/o Decorativa.	39
II.3 - La Planeación Territorial.	44
II.3.1 - El Fenómeno Metropolitano.	52
Capítulo III. EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN Y CONFIGURACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	57
III.1 - La Ciudad de México, la Imagen de la Concentración.	59
III.2 - El Estado de México, la Válvula de Escape.	68
III.3 - Del Proceso de Conurbación Territorial a la Creación de la ZMVM.	73
III.3.1 - La Incorporación del Estado de Hidalgo a los Trabajos de Coordinación en el Valle de México.	81
Capítulo IV. UNA SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS COMUNES EN JURISDICCIONES DISTINTAS: LA PLANEACIÓN A NIVEL METROPOLITANO	84
IV.1 - La Planeación Metropolitana.	87
IV.2 - La Relación Edo. Méx.-DF (e Hidalgo), un Problema Metropolitano.	90

IV.3 - Soluciones y Propuestas en Materia de Desarrollo Metropolitano en el Poder Legislativo.	96
Capítulo V. LAS COMISIONES METROPOLITANAS, UN REFLEJO A LA NECESIDAD DE COORDINAR ESFUERZOS	112
V.1 - Fundamentos Jurídicos de las Comisiones Metropolitanas.	117
V. 1.1 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	119
V. 1.2 - Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).	122
V. 1.3 - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELISM).	127
V. 1.4 - Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF).	130
V.2 - Estructura y Forma de Trabajo de las Comisiones Metropolitanas.	134
V.3 - El Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México.	141
V. 3.1 - Acceso y Asignación a los Recursos del Fondo Metropolitano	145
V.4 - Comisiones Metropolitanas Antiguas (los Primeros Pasos):	148
V. 4.1 - De la Conurbación del Centro del País (CCCP).	149
V. 4.2 - Consejo del Área Metropolitana (CAM).	154
V. 4.3 - Para la prevención y Control de la Contaminación Ambiental (CPyCCA).	157
V.5 - Comisiones Metropolitanas Actuales:	161
V. 5.1 - Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI).	162
V.5.2 - De Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM).	172
V.5.3 - Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP y PJ).	179
V.5.4 - Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).	186
V.5.5 - Ambiental Metropolitana (CAM).	194
V.5.6 - Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM).	203
V.5.7 - Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC).	210
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	219
BIBLIOGRAFÍA	228
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	244
ANEXOS	247

“El infierno de los vivos no es algo por venir; hay uno, el que ya existe aquí, el infierno que habitamos todos los días, que formamos estando juntos. Hay dos maneras de no sufrirlo. La primera es fácil para muchos: aceptar el infierno y volverse parte de él hasta el punto de dejar de verlo. La segunda es riesgosa y exige atención y aprendizaje continuos: buscar y saber quién y qué, en medio del infierno, no es infierno, y hasta que dure, y dejarle espacio”.

Italo Calvino

El único símbolo de superioridad que conozco es la bondad...

Ludwing van Beethoven

RESUMEN

Las condiciones actuales que presenta la Zona Metropolitana del Valle de México¹ son un reflejo de la gran concentración demográfica, política y económica en un solo territorio, en el cual, confluyen varios niveles de gobierno que regularmente tienen distintos proyectos de ciudad, lo que se ve reflejado en una fragmentación territorial y administrativa de la metrópoli. Ante dicha situación, los principales perjudicados son los habitantes de la urbe, ya que las inversiones en infraestructura y equipamiento metropolitanos que son necesarias para la viabilidad de la ciudad, muchas veces son hechas a un lado, principalmente, por diferencias políticas entre las autoridades que se encuentran en el poder.

Ante dicho escenario, las Comisiones Metropolitanas del Valle de México surgen como organismos que buscan coordinar las acciones en materia de planeación y ejecución entre dos o más gobiernos que comparten una misma problemática. Dada la importancia que deberían de adquirir, el *objetivo principal* de la presente investigación es el **analizar el papel que han desempeñado las comisiones metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la ZMVM**, en un periodo de tiempo que va de la década de los años setenta (época en la que se agudiza el fenómeno de la metropolización en el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México) hasta el presente (2009).

Para realizar tal labor, se efectuó una investigación descriptiva apegada al método científico, por lo que es posible distinguir cinco etapas principales: *planteamiento inicial del problema, formulación de objetivos, hipótesis y perspectiva conceptual, resultados, conclusiones y recomendaciones*. El resultado del trabajo se plasma en este documento, el cual está desarrollado en cinco capítulos. En el primero de ellos, se presenta el encuadre de la investigación, explicándose el planteamiento del problema, la justificación, los objetivos y las hipótesis de las que se partió. Además, se hacen algunas precisiones conceptuales y metodológicas que tratan de contribuir a un mejor entendimiento del fenómeno de estudio.

En el *capítulo II*, se desarrolla el marco conceptual que sustenta y refuerza el entendimiento e interpretación de la información obtenida, para su posterior análisis, por lo que se tocan

¹ Entre las que destacan: la inseguridad, el desempleo, caos vial, la pobreza y desigualdad, la contaminación ambiental, la falta de vivienda, las inundaciones, los grandes traslados y distancias a los lugares de trabajo, etc.

aspectos relacionados a la planificación para el desarrollo,² para después definir cuestiones de la planeación territorial –abordando especialmente el *fenómeno metropolitano* que se presenta a nivel mundial desde los años 20 del siglo pasado-.³ En ese sentido, un elemento que se considera importante recalcar de este apartado, es la definición propuesta de *planeación territorial*; esto como un aporte de la investigación, dado las lagunas conceptuales que se ubicaron en este campo de investigación.

El desarrollo y expansión de la entonces Ciudad de México durante todo el siglo XX y la relación funcional que se comenzó a presentar con los municipios metropolitanos del Estado de México a partir de la década de 1950 –momento en el que se presentó el fenómeno de conurbación-, es desarrollado en el *capítulo III*. Todo ello, por medio de la descripción del proceso urbano-metropolitano por el que ha atravesado la ZMVM, centrándose en las dos entidades más importantes que la componen, por un lado el Distrito Federal, y por otro, el Estado de México. En este mismo capítulo, se abre una breve sección relacionada a la incorporación de Hidalgo a los trabajos de coordinación en el Valle de México.

En el *capítulo IV*, se plantea de manera general, algunas características de la planeación metropolitana y su importancia en las grandes metrópolis, además, se presentan algunos indicadores que respalden el considerar las relaciones entre el Distrito Federal, el Estado de México, y ahora también Hidalgo, como metropolitanas. Posteriormente, y como parte de uno de los objetivos de la tesis, se profundizará en las propuestas legislativas que han intentado superar la fragmentación política, territorial y administrativa que aqueja a la metrópoli.

Finalmente, en el *capítulo V*, se desarrolla la investigación en torno a los organismos encargados de llevar a cabo planeación metropolitana en la ZMVM, las comisiones metropolitanas. En primera instancia, se da una definición de éstas, se desglosa su estructura y funcionamiento, los fundamentos legales que las avalan, se hace una revisión histórica de cada una de ellas, además de abarcar un elemento fundamental para la coordinación de la metrópoli, el Fondo Metropolitano. Es gratificante mencionar que la información contenida en este último capítulo es muy reciente y de gran peso; producto del

² Planeación vista desde sus dos corrientes más representativas, que son la *socialista* y la *capitalista*.

³ El término *Zona Metropolitana* se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y se utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía. (SEDESOL, CONAPO e INEGI, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, México, 2007, p. 9).

contacto directo con las dependencias (tanto del Distrito Federal, de Hidalgo, pero destacando al Estado de México), comisionadas para llevar a cabo la coordinación en la ZMVM, por lo que este trabajo de investigación adquiere cierta importancia, al ser un documento que puede convertirse en un referente de consulta, sobretodo, ante la escasez de información relativa a las comisiones metropolitanas.

Las conclusiones generales, así como las recomendaciones y reflexiones finales son desarrolladas en la última parte del documento, todo ello como resultado del análisis de toda la información recabada y plasmada en la investigación, producto de cerca de dos años de trabajo en la Maestría en Ingeniería Civil, en el área disciplinaria de **Planeación Territorial**.

ABSTRACT

The current conditions presented by the Metropolitan Zone of Mexico Valley¹ are a reflection of the large concentration of population, economic, policy and a single territory, which converge several levels of government that regularly have different city projects, what you see reflected in a territorial and administrative fragmentation of the metropolis. Under these circumstances, the main victims are the habitants of the city, as investments in infrastructure and equipment that are required for metropolitan sustainability of the city, are often cast aside mainly because of political differences between authorities are in power.

Before that stage, the Metropolitan Commissions from Mexico Valley arise as organizations that seek to coordinate actions in matters of planning and execution between two or more governments that share the same problem. Given the importance that they should acquire, the primary objective of this research is to analyze the role played by **the planning committees and metropolitan configuration of the territorial ZMVM**, a period of time ranging from the decade of the 70s (time that it presents the phenomenon of metropolization to the Distrito Federal and metropolitan municipalities from Estado de Mexico) to the present (2009).

In order to realize such labor, a descriptive investigation becomes attached to the scientific method, reason why it is possible to distinguish five main stages: initial exposition of the problem, goals formulation, hypothesis and conceptual perspective, results, conclusions and recommendations. The result of the work is described in this document, which is developed in five chapters. The first of them, the frame of the investigation appears, explaining the exposition of the problem, the justification, the goals and the hypothesis from which it came. In addition, some conceptual and methodological precisions that tries to contribute for a better understanding to the study phenomenon.

In chapter II, the conceptual frame is developed that sustains and reinforces the understanding and interpretation of the obtained data, for their later analysis, reason why

¹ Among these are: insecurity, unemployment, traffic chaos, poverty and inequality, environmental pollution, homelessness, floods, major transportation and distances to the workplace, etc.

aspects related to the planning for the development² are touched, later to define questions of the territorial planning -especially approaching the metropolitan phenomenon that appears at world-wide level since the 20's of last century-.³ In that sense, an element that is considered important to stress of this section, is the propose definition of Territorial Planning; this as a contribution of the investigation, given the conceptual gaps that were located in this field of investigation

The development and expansion of was Mexico City throughout century XX and the functional relation that was begun to display with the metropolitan municipalities of the Estado de Mexico as of the decade of 1950 -moment at which the conurbation phenomenon appeared- developed in chapter III. All this, by the description of the process urban-metropolitan whom he has crossed the ZMVM, concentrating on the two major entities that compose it, on one side the Distrito Federal and on the other the Estado de Mexico. In the same chapter, a brief opening section relating to the incorporation of Hidalgo to the coordination works in the Mexico Valley.

In the chapter IV, arises in general, some features of metropolitan planning and its importance in the big cities also are some indicators to support the view the relations between the Distrito Federal, the Estado de Mexico, and now Hidalgo, like metropolians. Subsequently, as a part the objectives of the thesis, further legislative proposals have attempted to overcome political fragmentation, territorial and administrative afflicting the metropolis.

Finally in chapter V, thorough investigation is carried around the bodies responsible for carrying out metropolitan planning in the ZMVM, the metropolitan commissions. In first instance, there is a definition of these breaks down its structure and operation, the legal foundations that guarantee, it is a historical review of each, in addition to covering a fundamental element for the coordination of the metropolis, Metropolitan Fund. It is rewarding to mention that the information contained this last chapter is very recent and heavy weight; product of direct contact with dependencies (both Distrito Federal but emphasizing the

² Planning seen from their two more representative currents, than is the *socialist* and the *capitalist*.

³ The term Metropolitan Zone was coined and developed in the United States from the Twenties of the past century and the majority of the times is used to talk about to “a big” city whose limits exceed those of the political-administrative unit that contained originally it. (SEDESOL, CONAPO and INEGI, *Boundary of the Metropolitan Zones of Mexico 2005*, Mexico, 2007, p. 9).

Estado de Mexico); commissioned to conducting the coordination in the ZMVM, so this research assumes some importance, being a document that could be a benchmark for consultation, especially, given the scarcity of information concerning metropolitan commissions.

General conclusions, as well as the final recommendations and final thoughts are developed in the last part of the document, all as a result of the information gathered and shaped in the document, the product of nearly two years at the Master's Degree in Engineering Civil disciplinary area in the Territorial Planning.

INTRODUCCIÓN

A principios de los años cincuenta del siglo pasado, varias ciudades de México extendieron sus jurisdicciones territoriales y se unieron a otras localidades, dando lugar a las conurbaciones,¹ lo cual, propició una intensa relación socioeconómica entre éstas, aun sin la existencia de una continuidad urbana. En este fenómeno urbano, denominado posteriormente zona metropolitana, se generan problemas en su ordenamiento debido principalmente a la falta de coordinación entre los gobiernos de las dos o más demarcaciones político-administrativas que lo conforman.² Es decir, los problemas urbanos adquieren rasgos de gran complejidad, ya que al desbordar los límites de los municipios que las generaron, su administración está fragmentada entre varios gobiernos locales. Es por ello que las zonas metropolitanas desempeñan en la actualidad un papel importante en la configuración espacial y territorial, planteando un gran desafío porque son ciudades conformadas por ciudades;³ mismas que en su integración propicien repercusiones negativas que se complican justamente por la falta de un gobierno único. Además, no se puede separar la ciudad metropolitana de su región de influencia.

El caso paradigmático a nivel nacional, es la Ciudad de México, la cual ha seguido un patrón de concentración poblacional y económica marcado por un crecimiento vertiginoso, de tal forma que su mancha urbana ha rebasado los límites de su asiento inicial en el Distrito Federal (DF) -capital del país- extendiéndose hacia los Estados de México, principalmente en 59 municipios, y, recientemente, 29 en Hidalgo, lo que ha provocado problemas en su ordenamiento, administración y gobierno.

El desbordamiento de la mancha urbana del DF sobre su periferia, ha traído consigo un alto grado de interacciones económicas, sociales y culturales sin que se hayan previsto las acciones necesarias para mantener las mejores condiciones en los flujos de bienes y personas que transitan diariamente en las tres entidades; asimismo, en varios aspectos se tienen distintos instrumentos y normas que algunas veces llegan a contraponerse, además

¹ Proceso que se da cuando dos o más centros de población, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, por el cual un área urbana crece a partir de su unión con poblaciones vecinas. (Ley General de Asentamientos Humanos, México).

² SEDESOL, CONAPO, INEGI, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, México, 2007.

³ Moreno Pérez Salvador, *La Gestión, Coordinación y Gobernabilidad de las Metrópolis*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2006.

de carecer de una visión real de integración por parte de los gobiernos que forman parte de la metrópoli.

Desde sus orígenes, la Ciudad de México estuvo marcada por ser el centro de mayor concentración económica del país, pero fue a partir de los años sesenta, cuando se empezaron a requerir grandes obras de infraestructura como el sistema Cutzamala de agua potable, el drenaje profundo para el desalojo de aguas del valle, y las redes de telecomunicaciones; asimismo, ha sido indispensable el equipamiento de grandes edificaciones para brindar los servicios necesarios en los que sobresalen: el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, las cuatro centrales camioneras, la central de abastos, y varios inmuebles para el deporte y los espectáculos, así como los corredores financieros en las avenidas Reforma y en el reciente desarrollo Comercial de Santa Fe; igualmente, ha sido imperativo la construcción de vialidades importantes, como el Periférico (con su reciente segundo piso en uno de sus trayectos), el viaducto, el circuito interior y los ejes viales, al igual que los sistemas de transporte para la movilidad urbana, como el Metro, Metrobus y el Tren Suburbano, que recientemente ha iniciado su servicio de Cuautitlán, Estado de México, a Buenavista, en el DF.

Todas estas obras fueron producto de decisiones provenientes directamente del Gobierno Federal, y algunas otras por mandatos Estatales, reduciéndose sólo unas cuantas como producto de acuerdos conjuntos, por lo que la realidad es que no ha sido posible contemplar -legal, económica ni territorialmente- a la ZMVM para la realización de obras bien planeadas para el beneficio de la totalidad de la población en esta urbe que actualmente rebasa los 20 millones de habitantes.⁴ *“El problema de esto es que en lo concreto, es decir en la planeación territorial, en la distribución de los recursos públicos, en los acuerdos políticos e inclusive en la apreciación social y cultural, no existe la ZMVM, y por ello carece de reconocimiento jurídico y estatus político”.*⁵

Debido a lo anterior y al actual marco normativo del país,⁶ el Gobierno Federal, el DF y el Estado de México se vieron obligados establecer convenios de coordinación entre los tres

⁴ La población registrada por el INEGI para la ZMVM fue de 20.6 millones en el año de 2005.

⁵ Iracheta, Alfonso en M. Ward, Peter, *México Megaciudad, Desarrollo y Política, 1970-2002*, Porrúa-Colegio Mexiquense, México, 2004, p. 601.

⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 la forma como se constituye el país (República Federal), la cual está conformada por *Estados Libres y Soberanos* en todo lo concerniente a su régimen interior,

niveles de gobierno.⁷ Es así, que en el mandato de Luís Echeverría (1970-1976) surgen los primeros pasos para iniciar acuerdos que pretenden solucionar problemas urbanos metropolitanos, creándose la primera comisión con una visión metropolitana, denominada Comisión de la Conurbación del Centro del País (CCCP), como parte del proceso de planeación institucional iniciado en ese entonces a nivel nacional. Aunque la comisión desapareció por serias dificultades de gestión y administración (1988),⁸ así se fueron dando algunos intentos por llevar a cabo cierta coordinación metropolitana creándose posteriormente el Consejo del Área Metropolitana (1988) y la Comisión para la prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1992).

Estas comisiones trabajaron irregularmente, y fue en año de 1994, cuando se retomaron los convenios de coordinación metropolitana, teniendo como resultado la creación de las siguientes comisiones metropolitanas, (vigentes): Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), 1994; Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), 1995; Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSP y PJ), 1995; Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), 1995; Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), 1996; Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), 1998 y la Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC), 2000.

Dichas comisiones trabajan específicamente, buscando incidir de una forma puntual en las acciones que se requieren en la ZMVM; resultado de un mayor conocimiento del fenómeno metropolitano y sus implicaciones en distintos áreas que de alguna u otra forma influyen en el funcionamiento de la metrópoli.

A diferencia de los gobiernos metropolitanos, las comisiones están sustentadas jurídicamente en la Constitución, en la que se establece que *“Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el distrito federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del*

por lo que resulta complicada la creación de gobiernos metropolitanos, por el simple hecho de violar la autonomía que la Ley Suprema en México le confiere a los Estados.

⁷ Federal, Estatal y Municipal.

⁸ Navarro, Bernardo, *et al*, *Ciudad de México. Retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UAM-X/UNAM, México, 1995.

*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 concurren y participen con apego a sus leyes”.*⁹

Es por ello, que se considera de vital importancia para la planeación territorial investigar el papel que han desempeñado las diferentes comisiones metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la ZMVM; ya que al ser el único instrumento de coordinación contemplado en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberían de ser organismos ejecutivos que dieran seguimiento a proyectos y acciones conjuntas.

En suma, no obstante la presión social ejercida y los múltiples problemas de esta mega ciudad, no se ha logrado una planeación en la que se traten los problemas con una visión integral; y, por el contrario, la mayoría de las veces, los gobiernos de las entidades han actuado conforme a intereses personales o políticos, sobre todo cuando se observa el caso de la ZMVM, donde convergen la mayoría de ellos.¹⁰

Con la elaboración del presente trabajo de investigación, se intenta abordar el fenómeno de la Metropolitización que se acentuó a partir de la década de los años setenta en la Zona Metropolitana del Valle de México, teniendo **como objeto de estudio, a las comisiones metropolitanas** y su desempeño como organismos que coadyuvan en la coordinación entre los gobiernos que conforman la metrópoli más importante del país.

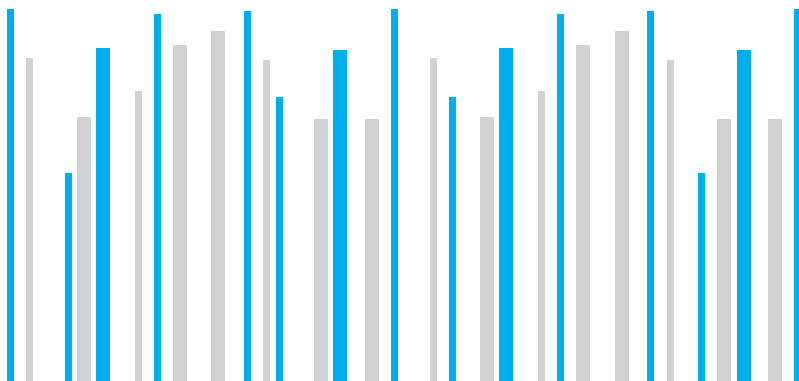
Palabras clave: *Metrópoli, Planeación Territorial y Metropolitana, Conurbación, Comisiones Metropolitanas, Coordinación, Fondo Metropolitano y Zona Metropolitana.*

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122 fracción G. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, P. Internet: (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/>). Fecha de consulta: 26 de julio de 2009.

¹⁰ En la ZMVM existen gobiernos de las distintas partidos, como son: DF- Partido de la Revolución Democrática (PRD); Edo. Méx.- Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Gobierno Federal- Partido Acción Nacional (PAN).



INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO; LAS COMISIONES METROPOLITANAS COMO UNA ALTERNATIVA DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL



I.1 Planteamiento del Problema

La Ciudad de México se ha convertido en una de las metrópolis más importantes a nivel mundial, debido al enorme poder económico y político que ha concentrado durante los últimos sesenta años; históricamente desde su conformación fue uno de los sitios más importantes de algunas culturas prehispánicas, y durante todo el desarrollo de la etapa colonial, la independencia, el porfiriato y la revolución –el antecedente inmediato a su época moderna-, fue la sede del poder central y por una lógica de la economía se presentó un gran desarrollo industrial y de servicios, de tal manera que la expansión de su mancha urbana trajo como consecuencia la reducción del espacio urbano entre las delegaciones y los municipios aledaños a ésta; dándose como resultado el fenómeno de la conurbación (década de los cincuenta), definido como un “...proceso que se da 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, por el cual un área urbana crece a partir de su unión con poblaciones vecinas”,¹ por ello ahora denominada, Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)² (Ver Gráfico 1), albergando en la actualidad alrededor de 20 millones de habitantes.³

No obstante de algunos esfuerzos que se han realizado para revertir o, por lo menos, detener, éste proceso concentrador, a través de algunos programas de desconcentración y descentralización, la ciudad siguió su curso al grado de producir el 22.8% del PIB y ser indudablemente la de mayor jerarquía urbana en México, muy por arriba de las ciudades de Guadalajara y Monterrey, cuyas poblaciones son de 4.6 millones y 3.8 millones de habitantes, y un PIB de 6.3%, y 7.3% respectivamente.⁴

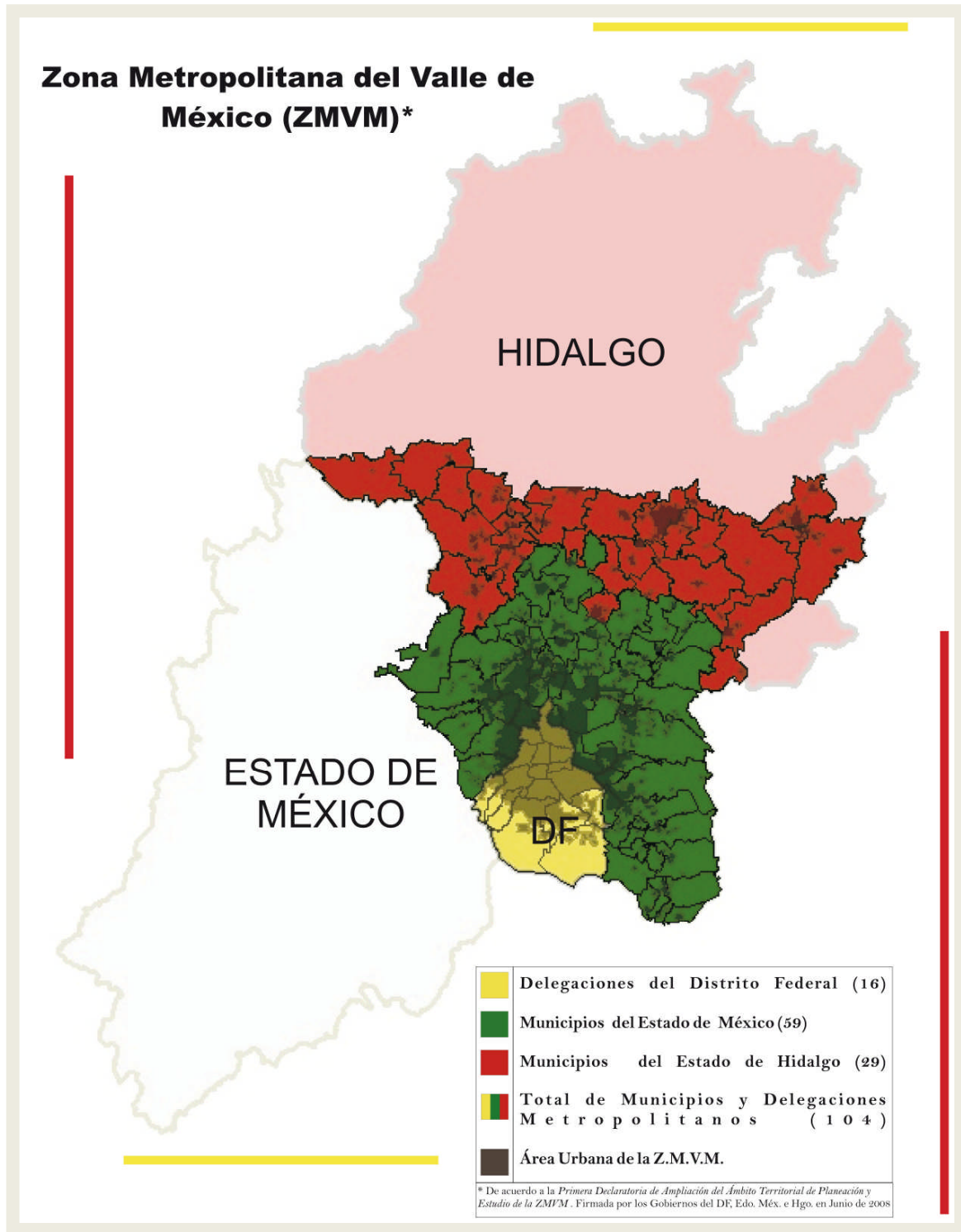
¹ Artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos, México, 1993.

² La ZMVM comprende las 16 delegaciones del DF, 59 municipios del Edo. Méx. y 29 del Estado de Hidalgo.

³ II Censo de Población 2005. INEGI.

⁴ INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Producto Interno Bruto por entidad Federativa 1999-2004. México. Edición 2006.

GRÁFICO 1: Zona Metropolitana del Valle de México, 2009.



FUENTE: Elaboración propia con apoyo del Ing. Civil Eder Axel Escobar Trinidad, 2009.

Para sostener tal desarrollo, en la ZMVM se han requerido de grandes obras de infraestructura como el sistema Cutzamala de agua potable, el drenaje profundo para el desalojo de aguas del valle, y las redes de telecomunicaciones, así como el equipamiento para brindar los servicios necesarios en los que sobresalen el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, las cuatro centrales camioneras, la central de abastos, y varios inmuebles para el deporte y los espectáculos, y los corredores financieros en las avenidas Reforma y en el reciente desarrollo Comercial de Santa Fe; asimismo, la construcción de vialidades importantes como el Periférico (con su reciente segundo piso en uno de sus trayectos), el viaducto, el circuito interior y los ejes viales, al igual que los sistemas de transporte para la movilidad urbana, como el Metro, Metrobus y el Tren Suburbano, -que recientemente ha iniciado su servicio de la población de Cuautitlán, Estado de México, a Buenavista, en el D.F.- también son obras que sin ellas la ciudad no hubiera sido viable, y las que permiten que, a pesar de tener aún serios problemas, sea funcional.

Es importante resaltar que lo que hoy constituye la ZMVM se ha logrado por la posibilidad de contar con los recursos federales para realizar todas esas colosales obras; es decir, que los grandes proyectos se han financiado con partidas asignadas directamente por el gobierno central, sin considerar la territorialidad de su incidencia, dado que las necesidades de la gran urbe corresponden tanto al Distrito Federal, como a los Estados de México e Hidalgo, y, lo más importante, que se han realizado mediante la participación de los gobiernos de ambas entidades, pero sin una estructura orgánica de gobierno metropolitano, siendo uno de los principales problemas las soluciones de manera parcial, con una visión a corto y mediano plazo, por lo regular no más de seis años.

Tomando como excepción las obras federales antes mencionadas, uno de los aspectos más relevantes que ha caracterizado el crecimiento de la ZMVM ha sido, justamente por la falta de coordinación de ambos gobiernos para su crecimiento ordenado y para la prevención de las obras que se van requiriendo, mediante un proceso de planeación territorial de toda la ZMVM, no obstante de algunos intentos que se han hecho en los últimos años, y que más adelante retomaremos.

La ZMVM presenta nuevos y complejos problemas de planeación y gestión urbana que no han sido resueltos por el marco constitucional y legal vigente, ni por las estructuras político administrativas en uso. Cualquier zona metropolitana enfrenta la fragmentación de instancias

estatales y municipales de planeación y gestión para atender problemas comunes que no reconocen límites político-administrativos.

Lo anterior influyó para que en varios sectores de la ciudad se tengan carencias que también son producto de su desarrollo histórico. Durante la etapa de su industrialización,⁵ -cuyo despegue es a partir de la década de los cuarenta, pero que tuvo su momento de alta expansión en las tres siguientes décadas-, se dio una explosión demográfica principalmente por el arribo de grandes flujos de migrantes del campo, o de otras ciudades, que en busca de mejores condiciones de vida, encontraban posibilidades de empleo por la demanda de mano de obra de las nuevas empresas que se fueron estableciendo en la ciudad, tanto en territorios del Estado de México, como en el DF.

Es desde entonces que se requirieron grandes inversiones y contemplar la formación de un gobierno metropolitano, o, por lo menos, intentar una planeación mediante el acuerdo de políticas de crecimiento que orientaran a ese orden necesario. Un ejemplo de ello es la inocua medida que tomó el regente del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) Ernesto Uruchurtu,⁶ quien en el año de 1954 implantó la restricción a la construcción de fraccionamientos para la población de bajos ingresos en el área central⁷ -con una visión de largo plazo previó el explosivo desarrollo de grandes fraccionamientos que absorberían áreas verdes y seguirían cubriendo la ciudad de asfalto y concreto-, sin embargo, los constructores no tuvieron problemas para hacer sus desarrollos muy cerca del DF, en el territorio del Estado de México, donde no se adoptó la misma política de crecimiento urbano y en el que se dio la mayor expansión de la ciudad a partir de entonces.⁸

Cabe señalar que esta política de Uruchurtu solo duró durante su mandato, toda vez que los que le sucedieron abrieron las puertas a los inversionistas inmobiliarios y los fraccionamientos proliferaron a lo largo y ancho de la ciudad, tal y como hoy la conocemos. Curiosamente, es paradójico observar que fue hasta casi cuarenta años después cuando un gobierno de izquierda encabezado por Andrés Manuel López Obrador, mediante su bando Número 2 emitido en diciembre del año 2000, restringe las construcciones en doce

⁵ En esta época se da el llamado *milagro mexicano* y se buscaba un cambio del país hacia la formación de una nación moderna e industrializada con miras hacia alcanzar el desarrollo económico.

⁶ Regente del entonces Departamento del Distrito Federal durante 14 años (entre 1952 y 1966).

⁷ El área central de la Ciudad comprende las Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

⁸ Los primeros municipios del Edo. Méx. en poblarse fueron: al norte, Naucalpan y Tlalnepantla; al oriente Nezahualcóyotl; al nororiental, Ecatepec y recientemente Valle de Chalco.

delegaciones políticas para impedir el crecimiento de la mancha urbana, tratando de redensificar aquellas delegaciones que cuentan con la mayor infraestructura del DF y actualmente se encuentra subutilizada.

Casos como el anterior, donde las disposiciones son parciales y sólo tienen preponderancia en el área territorial del gobierno interesado, son consecuencia directa de las ineficiencias jurídicas⁹ que presenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia metropolitana; aunado a los cada vez más complejos problemas urbanos de la ZMVM. Factores que han repercutido también en el Poder Legislativo, donde las propuestas inherentes al tema no se han hecho esperar; como lo fue el proyecto de decreto para reformar varios artículos constitucionales del Senador Demetrio Sodi, con el fin de posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos que puedan hacer frente a la problemática ya mencionada.

Al tenerse una serie de dificultades al momento de consensuar acuerdos, además de no contarse con bases jurídicas claras en la Constitución, el papel que desempeña la Cámara de Diputados y Senadores para legislar y plantear iniciativas viables, debería de ser una opción a la necesidad de contar con propuestas que coadyuven a formular organismos metropolitanos que tengan una vocación ejecutiva, por ello, sería importante preguntarse *¿Qué es lo que se está haciendo en el poder legislativo en materia de planeación y coordinación metropolitana?*

Dado que llegó un punto en el que el crecimiento poblacional y el de la mancha urbana rebasaron las facultades de los gobiernos implicados -si es que en algún momento tuvieron control de la situación- y estos no tenían forma de coordinar acciones, se llegó a la necesidad de plantear hacer a un lado cualquier tipo de diferencias y establecer convenios de coordinación entre los tres niveles de gobierno.¹⁰ Es así, que en el mandato de Luís Echeverría (1970-1976) surgen los primeros pasos para iniciar acuerdos que pretendían solucionar problemas urbanos metropolitanos, creándose la primera comisión con una visión metropolitana, denominada Comisión de la Conurbación del Centro del País (CCCP), como parte del proceso de planeación institucional iniciado en ese entonces a nivel nacional.

⁹ “El problema del fenómeno metropolitano comienza desde el momento en que no es reconocido en la Constitución Nacional, ya que en su lugar se usa el término conurbación; por lo que se puede afirmar que no existe un reconocimiento institucional de la metropolización del país” (Moreno, Salvador, *La Gestión, Coordinación y Gobernabilidad de las Metrópolis*, CESOP, México, 2006, p. 7.).

¹⁰ Federal, Estatal y Municipal.

Aunque la comisión desapareció por serias dificultades de gestión y administración (1988),¹¹ así se fueron dando algunos intentos por llevar a cabo cierta coordinación metropolitana creándose posteriormente los siguientes organismos: el Consejo del Área Metropolitana (COEM), 1988 y la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (CPyCCA), 1992. En este sentido, sería importante responder las siguientes preguntas *¿Cómo están estructuradas y trabajan las comisiones con carácter metropolitano?* y *¿Cuál ha sido la relevancia o nulidad de éstas?* durante el tiempo que han funcionado.

Finalmente, desde el año de 1994, se volvieron a establecer convenios de coordinación metropolitana, teniendo como resultado la creación de las actuales comisiones y conforme fue pasando el tiempo se fueron haciendo algunas modificaciones y reestructuraciones que se consideraron necesarias con el fin de contribuir en la conformación y ordenación del territorio de la ZMVM como solución a problemas comunes por parte de distintos gobiernos.

Las comisiones metropolitanas actuales son: Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), 1994; Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), 1995; Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSP y PJ), 1995; Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), 1995; Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), 1996; Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), 1998 y la Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC), 2000.

Es importante que por medio de las comisiones antes mencionadas, se sigan impulsando los trabajos de homologación de los marcos jurídicos de alcance y beneficio metropolitano en sus respectivas áreas de trabajo, la no existencia de un Plan de Desarrollo Metropolitano que contribuya con el ordenamiento urbano, económico, político y hasta social de la Zona Metropolitana del Valle de México dificulta aún más el desempeño de éstas, y sigue siendo un problema la normatividad vigente, -ya que sólo el término conurbación es reconocido jurídicamente pero es claro que ya se rebasó por mucho-, además de que las comisiones metropolitanas han centrado su esquema de actuación de manera más voluntariosa y la mayoría de sus propuestas solo han quedado en recomendaciones; por lo que se plantea la siguiente interrogante, *¿Cuáles son los fundamentos jurídicos que sustentan la creación de comisiones metropolitanas como organismos de coordinación en la ZMVM?*

¹¹ Bernardo, Navarro, et al, *La Ciudad de México, Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana*, UAM-X/UNAM, México, 1995.

La toma de decisiones de forma no consensuada ha sido una constante en materia de planeación metropolitana, tanto el gobierno del DF, el del Edo. Méx., como el Federal y ahora también Hidalgo velan sólo por sus intereses -regularmente solo son diferencias políticas, partidistas y personales entre políticos-,¹² no tomando en cuenta las verdaderas carencias y necesidades de la población. Lo que sucede en el Periférico Oriente, donde cada vez que es necesario darle mantenimiento a esa importante vía de comunicación se ve inconclusa por el solo hecho de estar en dos administraciones territoriales distintas -Edo. Méx. y DF-, es un motivo suficiente para excusarse y sólo trabajar en el tramo que les corresponda, o el caso del Distribuidor Vial Periférico Arco Norte-San Juanico que uniría los tramos que hasta hoy dividen al periférico; presentando la misma justificación por parte de los actores involucrados; provocando no alcanzar acuerdos conjuntos y congruentes con dicha situación. Aunque no se deja de reconocer que últimamente se han tomado decisiones conjuntas como lo que atañe al mantenimiento del Drenaje Profundo, al Reglamento de Transito Metropolitano, la Placa de Transporte Público Metropolitana y algunas obras viales.

Son muchos los problemas, las obligaciones y la presión social para los distintos gobiernos que se ven relacionados en materia de planeación y gestión metropolitana, el simple hecho de tratar de establecer, coordinar y concertar acuerdos que tengan enfoques coherentes con la problemática que se viene presentando, representa un gran reto, sobre todo cuando se observa el caso de la ZMVM, donde convergen distintos partidos políticos,¹³ los cuales no logran orientar las políticas de crecimiento de la zona con una visión integradora. Es importante resaltar lo que el Senador Demetrio Sodi comenta con relación a los asuntos metropolitanos... *“todo ello se agudiza aún más con la diferenciación partidista de las administraciones de las partes que componen a la metrópoli, que no encuentran cauces de solución de las diferencias mediante la concertación democrática entre gobiernos y ciudadanos”*.¹⁴

El desarrollo y expansión de la Ciudad de México hasta convertirse en la ZMVM, y la implicación que ha tenido la planeación metropolitana en este territorio; donde las comisiones metropolitanas se han presentado como un reflejo de los convenios de

¹² Ward, Peter, *México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970-2002*, Porrúa-Colegio Mexiquense. México, 2004.

¹³ En el caso de la ZMVM convergen los partidos políticos más importantes en el país, como son: DF- Partido de la Revolución Democrática (PRD); Edo. Mex., e Hidalgo- Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Gobierno Federal- Partido Acción Nacional (PAN).

¹⁴ Demetrio Sodi, exposición de motivos en informe de proyecto de propuesta de reforma a la Constitución. H. Cámara de Senadores.

coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el objetivo de plantear soluciones conjuntas que beneficien a la mayoría de la población en distintos rubros –desarrollo urbano, seguridad y justicia, transporte y vialidad, etc.- han tenido, no sólo un impacto social, político y económico, sino también territorial, por lo que en este trabajo de investigación se considera importante plantear el elemento central de incertidumbre: ***¿Cuál ha sido el papel y como han influido las comisiones metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la ZMVM?***

- Estado del Arte

Hasta el momento, las investigaciones que se han realizado abordando el tema de las comisiones metropolitanas en la ZMVM se pueden reducir a algunas tesis que se encuentran dispersas en ciertas universidades, así como propuestas de académicos y autoridades que buscan aportar algo sobre el tema. Es importante recalcar que en cuanto a libros, podemos encontrar varios que hablan sobre la metropolización de la Ciudad de México, pero son muy pocos y en todo caso sólo se toman como referencia las comisiones metropolitanas que han tenido alguna importancia, como puede ser la COMETRAVI.

Uno de los trabajos de tesis puede ser ubicado en la FES-Acatlán,¹⁵ lleva el título de “Las Comisiones Metropolitanas del Valle de México a la luz de los convenios de coordinación administrativa (caso concreto: una crítica jurídico-doctrinal de su ineficiencia)”, realizada por la Licenciada en Derecho Sonia Albino Hernández. También se encontró la tesis titulada “Planificación del Transporte Público Urbano de Pasajeros en el COTAM/COMETRAVI”, realizada en el 2004 por la M. en C. Norma Josefina Ruiz Castillejos, de la SEPI- ESIA-Zacatenco.¹⁶

Por otro lado, existe un ensayo titulado “La Ciudad de México: el reto para un estadista” con autoría del M. en. C. Jorge Gallegos Contreras (SEPI-ESIA-Zacatenco), donde se exponen algunas ideas en relación a la necesidad de una visión metropolitana para la planeación y gestión de la ciudad. Otros trabajos que se pueden consultar son los "Temas en la agenda nacional", que podemos ubicar en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en Desarrollo Metropolitano (www.diputados.gob.mx/cesop/); además, El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México es una referencia obligada para esta investigación.

Finalmente, el libro “México Megaciudad, Desarrollo y Política, 1970-2002” de Peter M. Ward es una buena opción para el tema aquí tratado, ya que aborda el tema de la metropolización tomando en cuenta las dos perspectivas (DF y Edo. Méx.), dando una semblanza de los intentos de planeación que se han implementado en la ciudad.

¹⁵ Facultad de Estudios Superiores de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁶ Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional.

Como se puede observar, el tema se ha tratado poco, lo que se ve reflejado en escasos trabajos de investigación y divulgación, es común que solamente se hable sobre alguna comisión en específico, pero realmente abordar el tema de las comisiones en su totalidad es un trabajo de investigación con mucho potencial.

En general podemos decir que la mayoría de los trabajos revisados abordan a las comisiones como entidades que no poseen una estructura jurídica que les permita desempeñar un papel que mejore la calidad de vida de las poblaciones involucradas.

I.2 Justificación del Tema

La Zona Metropolitana del Valle de México es un claro ejemplo de la dificultad que se tiene a la hora de planear y gobernar con una visión metropolitana, su gran extensión territorial abarca jurisdicciones distintas -como puede ser el DF, Edo. Méx. e Hidalgo a nivel Estatal, complicándose aún más Municipalmente-; en la cual confluyen igual número de gobiernos, el principal problema, es el hecho de no poder concertar y coordinar acciones que puedan favorecer a la población de esta zona, aunque hay que resaltar que han existido intenciones por resolver problemas urbanos, principalmente de movilidad, de seguridad, ambientales, etc., con cierta visión metropolitana.

Las comisiones metropolitanas son el reflejo de dichas intenciones por coordinar esfuerzos para contrarrestar el acelerado crecimiento demográfico y urbano que se vivía desde la década de los cincuenta en la entonces Ciudad de México; consecuencia de las políticas de industrialización que se adoptaron y la restricción a la construcción de nuevos fraccionamientos en la zona centro del DF, por lo que resulta importante investigar cuál ha sido el desempeño de dichas comisiones para identificar qué se ha hecho en materia metropolitana.

Hoy en día no se puede tomar con ligereza la necesidad de gobernar y planear sin ésta perspectiva. Son muchos los problemas por los que atraviesan millones de personas que se ven en la necesidad de realizar sus actividades cotidianas en las colindancias entre dos estados y/o municipios distintos, llegando a afectar también a quienes solo transitan por estos lugares.

Como se mencionó anteriormente -apartado del estado del arte-, son pocos los trabajos identificados sobre comisiones metropolitanas en la ZMVM que engloben la totalidad de ellas, por lo que este trabajo de investigación contribuye a conocer y analizar los verdaderos motivos por los cuales no se ha logrado fortalecer la planeación y gestión metropolitana desde los primeros intentos que se dieron para coordinar acciones hasta el presente; especificando que dada la vigente legislación, sólo las comisiones metropolitanas son los organismo de coordinación facultados para trabajar cuando territorios distintos política y administrativamente se han conurbado.

Para fines de esta investigación, es necesario analizar la problemática por la que atraviesa la ZMVM desde el momento en el que se comenzaron a presentar situaciones que afectaban a distintas jurisdicciones político-administrativas, cuando algunas delegaciones de la Ciudad de México fortalecieron sus relaciones funcionales con municipios del Edo. Méx., esto es, durante la década de los setenta.

Se considera de vital importancia para la planeación urbana investigar el papel que han desempeñado las diferentes comisiones metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la ZMVM; al ser el único instrumento de coordinación contemplado en la actual Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de contribuir con los trabajos realizados hasta ahora sobre el tema, en donde las comisiones metropolitanas deberían jugar un papel importante para lograr un seguimiento de la planeación de manera integral.

Finalmente, las aportaciones principales de la investigación serán tres, por un lado, una revisión histórica sobre las comisiones metropolitanas de la ZMVM, especificando su área trabajo y avances en materia metropolitana, por otro, conocer la estructura orgánica y leyes que las fundamentan y finalmente, corroborar si realmente han tenido alguna influencia en la planeación y configuración territorial de la ZMVM.

I.3 Objetivos de Investigación

General

1. Analizar el papel que han desempeñado las comisiones metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la ZMVM, desde los años setenta hasta el 2009.

Secundarios

1. Identificar cuáles han sido las iniciativas en el Poder Legislativo en materia de planeación y gestión metropolitana, con el fin de contribuir a la solución de problemas comunes que afectan distintos gobiernos.
2. Describir la estructura y forma de trabajo de las comisiones metropolitanas de la ZMVM creadas en el periodo de estudio.
3. Especificar las comisiones metropolitanas que han tenido relevancia en el área de trabajo que les compete –transporte y vialidad, desarrollo urbano, procuración y justicia, medio ambiente, etc.-.
4. Revisar los estatutos jurídicos de las comisiones metropolitanas para determinar si cuentan con la investidura legal necesaria que les permita realizar acciones ejecutivas para llevar a cabo sus propuestas.

- Preguntas de Investigación

A continuación se engloban las interrogantes con las que se pretende partir para el desarrollo de la presente investigación, las cuales fueron mencionadas anteriormente en el planteamiento del problema:

¿Cuál ha sido el papel y como han influido las comisiones metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la ZMVM?

¿Cómo están estructuradas y trabajan las comisiones con carácter metropolitano en la ZMVM?

¿Cuál ha sido la relevancia o nulidad de éstas durante el tiempo que funcionaron?

¿Cuáles son los fundamentos jurídicos que sustentan la creación de comisiones metropolitanas como organismos de coordinación en la ZMVM?

¿Qué es lo que se está haciendo en el poder legislativo en materia de planeación y coordinación metropolitana?

I.4 Hipótesis de Trabajo

Los principales factores considerados para la formulación de las hipótesis están determinados, por un lado, en los aspectos normativos y legales que fundamentan el trabajo de las comisiones como organismos de coordinación, y por otro, en el resultado de los procesos de conurbación y metropolización que han impactado a la ZMVM.

Principal

1. Las comisiones metropolitanas, creadas para el ordenamiento urbano del Valle de México, no han dado los resultados esperados debido a la ausencia de un marco jurídico que obligue a las distintas organismos de gobierno a ejecutar sus recomendaciones para el desarrollo metropolitano, teniendo por tanto en los hechos una inocua coordinación de acciones y esfuerzos entre los tres niveles de gobierno.

Secundaria

1. El acelerado crecimiento demográfico y urbano que generó el proceso de conurbación que dio como resultado la ZMVM obedece a la carencia de una *visión metropolitana real* de los gobiernos involucrados para la planeación y gestión de dicho territorio que dieran un crecimiento más racional y ordenado, el cual se presentó desde la década de los cincuenta y se acentuó en las siguientes décadas, dándose como consecuencia el “monstruo” urbano que hoy en día conocemos.

I.5 Perspectiva Teórica

El trabajo de investigación que se desarrolla debe estar respaldado teóricamente, por ello es necesario recurrir a conceptos y teorías que fundamenten la interpretación y el análisis de la información obtenida de una forma clara y concisa entre la planeación del desarrollo, el fenómeno urbano que ha impactado a la Ciudad de México, la metropolización de la ZMVM y finalmente un tema relativamente nuevo, la planeación y gestión metropolitanas.

Es importante resaltar que las palabras clave para desarrollar este apartado, son: *Planeación Socialista, Capitalista y Metropolitana, Urbanización, Conurbación, Metropolización, y Comisiones Metropolitanas.*

La planeación del desarrollo ha tenido dos enfoques distintos que han influido en la forma de administrar sus recursos, ya sea con una visión centralista (socialismo), en la cual el Estado debe controlar los medios de producción y el capital privado es casi nulo, y por otro lado, la visión capitalista, en la que el Estado solo participa como mediador entre el capital privado y los medios de producción, es así como es importante para esta investigación retomar los fundamentos de la planeación donde *Charles Bettelheim* en su libro “Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación” hace referencia a la planificación, cuando es efectiva, como un proceso social; una cuestión que después de la llegada del capitalismo, solo ha quedado en un mero discurso.

En cuanto al fenómeno urbano que ha impactado a la Ciudad de México, se puede citar a *Manuel Castells*, con sus libros “La Cuestión Urbana” y “Crisis Urbana y Cambio Social”, en los cuales plantea que la urbanización deteriora cada vez más las condiciones generales de vida por la falta de planeación gubernamental. Así mismo, en cuestiones metropolitanas, Castells realiza una reflexión interesante con relación al proceso de metropolización por el que atraviesan las ciudades, al comentar... “*Se trata de algo más que el aumento, en dimensiones y densidades de las aglomeraciones urbanas existentes*”.¹⁷

La gestión y planeación metropolitana es uno de los principales retos en la ZMVM, por lo que *Alfonso X. Iracheta* -quien es un referente obligado para esta investigación por sus aportes a

¹⁷ Castells, Manuel., *La Cuestión Urbana, México*, Siglo XXI Editores, 1972, p. 28.

este tema-, plantea la exigencia de nuevas ideas para gobernar y administrar el territorio, debido a que... *“el problema de esto es que en lo concreto, es decir en la planeación territorial, en la distribución de los recursos públicos, en los acuerdos políticos e inclusive en la apreciación social y cultural, no existe la ZMVM, y por ello carece de reconocimiento jurídico y estatus político”*.¹⁸

Finalmente, la naturaleza de la ZMVM como concentradora de población, recursos y servicios; producto de una urbanización con tintes capitalistas, la cual se presentó durante todo el siglo pasado, pero que se acentuó en los años cincuenta por medio de las conurbaciones, ha sido uno de los principales aspectos que no ha podido ser abordado claramente por las distintas disciplinas que se encargan de ello. En ese sentido, será pertinente para la investigación, abordar un fenómeno relativamente nuevo: el metropolitano, entendido como un *proceso de fusión entre dos o más ciudades que giran alrededor de una de mayor jerarquía a partir del proceso de conurbación*.¹⁹

I.6 Aspectos Metodológicos

El desarrollo de cualquier trabajo de investigación debe estar apegado al método científico, todo ello con el objeto de obtener resultados fundamentados en un proceso riguroso que coadyuve a la realización, en este caso, de un trabajo de tesis bien planificado. Partiendo de esa perspectiva, es preciso especificar que *“únicamente los estudios que se llevan a cabo según el método científico podrán considerar sus hallazgos como significativos para la ciencia”*,²⁰ por consiguiente, es importante puntualizar que la metodología debe considerarse una parte fundamental para este tipo de investigaciones.

En este caso en particular, se optó por realizar investigación *descriptiva*, con el objetivo de reconocer la realidad y situaciones predominantes relacionadas, en primera instancia, al fenómeno de estudio, que para esta investigación es la *planeación metropolitana*, para posteriormente enfocarse en el objeto, las *comisiones metropolitanas*. De dicha forma, se

¹⁸ Ward. Op. Cit., p. 601.

¹⁹ Definición desarrollada por el Dr. Javier Pérez Corona, Profesor-Investigador de la SEPI ESIA-ZAC y transmitida en la materia *Urbanización y Crecimiento Metropolitano*, perteneciente al Área Disciplinaria de Planeación Territorial de la Maestría en Ingeniería Civil.

²⁰ Rojas Soriano, Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales, Plaza y Valdés Editores-IPN, Diciembre 2006, p. 37.

busca *“obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema o situación, jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar políticas o estrategias operativas, conocer las variables que se asocian y señalar los lineamientos para la prueba de las hipótesis”*.²¹

Al contemplar a la investigación descriptiva, no se debe tener la idea errónea relacionada únicamente a la recolección y descripción de datos, ya que se parte de la base de las teorías e hipótesis que fundamentan la investigación, para posteriormente exponer y resumir la información recabada de una forma cuidadosa y luego analizar los resultados, para que finalmente se puedan extraer conocimientos significativos que contribuyan al conocimiento más profundo del tema en estudio (las comisiones metropolitanas).

La recolección de información que contribuya al desarrollo de la investigación será por medio de una revisión documental (estudios y textos de investigadores, libros, tesis, ensayos, periódicos, revistas, planes de desarrollo y de ordenamiento, etc.), que permita profundizar en el tema de estudio y por otro lado, se efectuará trabajo de campo por medio de observación ordinaria en los lugares donde se presenten problemas metropolitanos, así como reunir información directamente de los principales actores y especialistas que dominan el tema mediante entrevistas.²²

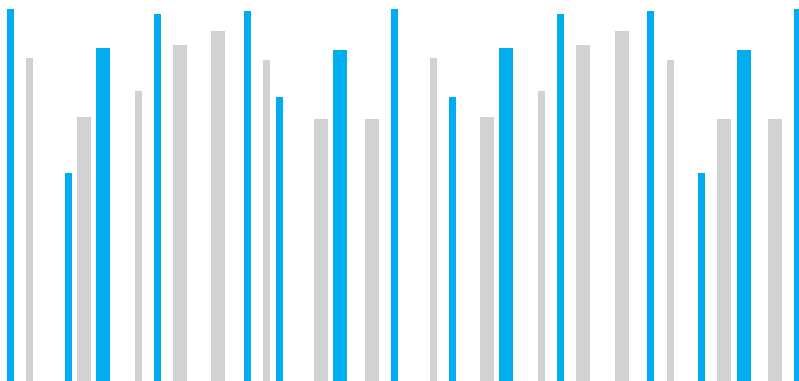
Es necesario recalcar que al apegarse al método científico, se distinguen cinco etapas principales: planteamiento inicial del problema, formulación de objetivos, hipótesis y perspectiva teórica, resultados, conclusiones y recomendaciones.

²¹ *Ibidem.*, p. 42.

²² **Entrevistar** consiste en un dialogo entre dos o más personas: el investigador y el entrevistado(s), se realiza con el fin de obtener información de parte de éste, que es una persona entendida en la materia de la investigación. (Pág. Internet: http://html.rincondelvago.com/entrevista_3.html). Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2007.



FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA-CONCEPTUAL: DE LA PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO A LA PLANEACIÓN TERRITORIAL



Respaldar teórica o conceptualmente una investigación son de los aspectos más importantes y complejos en este tipo de trabajos; por ello, el contar con un sustento -en este caso conceptual- que facilite el entendimiento e interpretación de la información obtenida, contribuirá con el análisis de dicha información y, desde luego, a la comprobación de los objetivos e hipótesis del trabajo de investigación; en este caso en particular, aspectos de la planificación para el desarrollo relacionados con la planeación del territorio –abordando especialmente el *fenómeno metropolitano* que se presenta a nivel mundial desde los años veinte del siglo pasado-¹ servirán como soporte teórico-conceptual.

Por tal motivo, se pretende abordar las dos posturas en cuanto a la práctica de la planeación, que son la socialista y la capitalista, con la intención de especificar sus singularidades, así como sus principales diferencias en cuestiones ideológicas para identificar la viabilidad de cada una de ellas. Es por eso, que se vuelve necesario contemplar estas dos visiones para entender que el fenómeno de la planeación estará subordinado al régimen económico del país en el que se pretenda llevar a cabo. Por otro lado, es indispensable contemplar el aspecto territorial, dado el sesgo de la investigación, ya que actualmente no es suficiente únicamente tomar en cuenta el aspecto económico, sino que también se debe considerar el ordenamiento de los asentamientos humanos, por medio de la planeación territorial.

La planeación como un concepto cotidiano o formal, viene implícita en todos los ámbitos de la vida individual y social del ser humano, desde lo laboral, cultural, político, económico o inclusive lo *territorial*; ya sea intuitivamente o por medio del análisis, se le relaciona con la necesidad de disminuir la incertidumbre con respecto al futuro; por lo tanto la planeación nos facilita el desarrollo de cualquier actividad; aunque se debe aclarar que no por seguirla al pie de la letra se garantiza la consecución de los resultados previstos.²

Desde sus primeras etapas, la planeación ha sido concebida, ya sea como un medio o un instrumento necesario para que el Estado intervenga en los aspectos relacionados con un bien común para la sociedad –desarrollo del país-, destacando el crecimiento económico como factor primordial para alcanzar dicho desarrollo.

¹ El término *Zona Metropolitana* se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y se utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía. (SEDESOL, CONAPO e INEGI, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, México, 2007, p. 9).

² Gallegos, Jorge, *Ensayo La Planeación Urbana en México*, SEPI-ESIA-ZAC., IPN México, p. 1.

La economía de una nación es un elemento importante del desarrollo; además de la estructura económica, en cualquier país se tiene una estructura social, política y cultural, que integran los elementos para determinar el desarrollo. La estructura económica es la naturaleza de las relaciones de producción -circulación, distribución y consumo- de una sociedad, llevadas a cabo por los sectores que desarrollan la economía.

A partir de la premisa anterior, es como los países socialistas buscando un crecimiento económico acelerado y equitativo desarrollaron y llevaron a cabo *planificación propiamente dicha*, basándose en una economía totalmente planificada, es por ello que Charles Bettelheim, en su libro “Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación” habla que la planificación sólo es posible si se eliminan las contradicciones económicas provenientes de la propiedad privada de los medios de producción y se les reemplaza por la propiedad social.³

Por otra parte, ante el planteamiento del concepto de planificación de los países socialistas, en las naciones capitalistas, cuyas economías están basadas en el libre mercado y en la propiedad privada, la planificación se veía con reservas y constantemente se objetaba, ya que desde su perspectiva, contenía una excesiva valoración política. Pero es hasta los inicios de la *gran depresión*⁴ que afectó de manera severa a la economía de los Estados Unidos de América (EUA) en el año de 1929, cuando se inicia cierta aceptación a la intervención del Estado por parte de países de occidente, influenciados por las aportaciones del economista británico John Maynard Keynes.⁵

Debido a lo anterior, se considera necesario precisar el concepto de planificación y de una vez, hacer a un lado la idea errónea en relación a la diferencia conceptual entre planeación y planificación, la cual hasta nuestros días es posible observar y solamente se establece dependiendo la forma de visualizarlo:

³ Bettelheim, Charles, *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*, Tecnos Edit. Madrid, 1965, p. 19.

⁴ Periodo de declive económico que trajo consigo una crisis de sobreproducción muy profunda, amplia y persistente en la historia del capitalismo, que influyó en la idea de la intervención del Estado en la vida económica para garantizar altos niveles de inversión, ocupación e ingreso y llevó al establecimiento de reformas financieras y nuevas regulaciones que se convirtieron en un punto de referencia para el mercado.

⁵ El keynesianismo estaba ligado al ideal del *Estado Bienestar* y el principal objetivo era controlar la economía en las épocas de recesión o crisis.

- La concepción de **Planificación** estaba relacionada con el carácter centralista en la ex Unión Soviética y representaba una actividad colectiva que buscaba la socialización de los medios de producción.
- La **Planeación** surgió con un carácter no centralista en los países de occidente y se desarrolló por la búsqueda de la disminución del impacto de las crisis económicas en el capitalismo.

Pero como se mencionó anteriormente, para esta investigación se contempla lo siguiente:

*“La palabra rusa *planirobanie* se traduce a la lengua española como *planificación* o *planeación*, debido a que en español existen dos términos semejantes para la palabra original; pero no en todos los idiomas existe esta condición. En francés el término empleado es *planification*, en italiano *pianificazione*, en inglés tiene como equivalente la palabra *planning* y en alemán *planung*”.*⁶

Es por ello, que para fines de esta investigación, el hablar de planificación o planeación será de forma indistinta, ya que se asume que al traducir varios textos al español, la palabra de origen ruso *planirobanie* se tradujo algunas veces como planeación y algunas otras como planificación, así que se deja a un lado la diferenciación antes mencionada.

Después de aclarar el tema relacionado con la diferencia entre Planificación y Planeación, es posible hablar que la planeación, en calidad de actividad económica y social, es mucho más que un conjunto de técnicas, por importante que sean éstas,⁷ por lo que debe ser definida como una actividad que pretende:

1. Precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social;
2. Determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos, y
3. Poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados.

Por lo que se entiende a la planeación como:

⁶ Gasca Salas Jorge, *La Planificación Urbano-Regional*, CSPA Editor, México, 2005, p. 34.

⁷ Bettelheim Charles, *Planificación y Crecimiento Acelerado*, FCE, México, 1977, p. 177.

... “La Planeación propiamente dicha tiene como tarea determinar los objetivos del desarrollo económico y social, así como los principales medios por utilizar para alcanzar dichos objetivos⁸”.

“...Significa el uso de instrumental económico para tratar de ordenar las condiciones sobre las cuales debe desenvolverse el sistema económico, así como de prever los desajustes inherentes al sistema, tales como la injusticia en la distribución de la riqueza o el desequilibrado crecimiento regional”.⁹

“...Instrumento que tiene como objetivo la búsqueda de mecanismos que propicien la redistribución del ingreso, el mejoramiento de la participación en la toma de decisiones y el mejoramiento generalizado de las condiciones de vida”.¹⁰

“... en el desarrollo económico es la intervención del hombre para encauzarlo en beneficio social”.¹¹

“...ejercicio sociopolítico de toma de decisiones, basado en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar; de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno; del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación y; de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas. Todo ello, ordenado bajo un método específico, se asienta y formaliza legalmente en documentos, que no son otros que los planes y programas”.¹²

Aunque se tiene que aclarar que pueden existir diferentes tipos (como lo menciona Arturo Guillen en Planificación Económica a la Mexicana), dependiendo la ideología o el uso que se les da, como lo pueden ser:

⁸ Ibídem., p. 225.

⁹ Sandoval, Juan Martín, *Propuestas de Desarrollo para la Región Centro del País, Integrada por los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el DF*, Tesis para obtener el grado de M. en C. IPN, México, 1992, p. 42.

¹⁰ Gasca, Op. Cit., p. 23.

¹¹ Gallegos, Op. Cit., p. 2.

¹² Iracheta, Alfonso, “Planeación Regional en México”, Pág. Internet (<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm5/iracheta.html>). Fecha de consulta: 16 de mayo de 2008.

- **Planificación compulsiva.** Practicada por los países socialistas.
- **Planificación indicativa.** Practicada por países sub y desarrollados capitalistas.
- **Planificación decorativa.** Practicada por los países subdesarrollados de América Latina, principalmente.

La planeación del desarrollo ha tenido dos enfoques totalmente distintos¹³ que han influido en la forma de administrar sus recursos, ya sea con una visión centralista (socialismo) donde el Estado debe controlar los medios de producción y el capital privado es casi nulo, y, por otro lado, la visión capitalista, en la cual, el Estado solo participa como mediador entre el capital privado y los medios de producción.

Cualquiera que sea la forma para llevar a cabo planeación y como actividad multidisciplinaria, no se puede hablar únicamente del aspecto económico, sino también del político, del social y por supuesto el *Territorial*, estos últimos tomaron particular importancia a partir de la revolución industrial, ya que surgieron una serie de problemas ocasionados por el crecimiento de las grandes metrópolis –dada la concentración económica, demográfica y administrativa en algunos puntos estratégicos de acumulación- acarreando disparidades entre distintas regiones,¹⁴ presentando problemas de deterioro ambiental, la paulatina disminución de la calidad de vida de la población, congestionamientos viales, dificultades de gestión; etc., es por ello que surge la necesidad de planear y ordenar los asentamientos humanos -ya sean urbanos o rurales- buscando disminuir las disparidades antes mencionadas, por lo que surge la necesidad de aplicar **Planeación Territorial**, como *una herramienta que busca regular y orientar el desarrollo de áreas urbanas con su entorno regional, tomando en cuenta el contexto económico, social y político específico de la realidad donde se desenvuelve.*¹⁵

Aunque en este punto, es indispensable remarcar que únicamente en la página de la UAEM por medio de su licenciatura en planeación territorial, fue posible ubicar *una definición* como tal, situación que se agudiza cuando solamente en un autor -Alfonso Iracheta- se logró ubicar otro aporte al tema: *una definición y el objetivo* de dicha planeación, mientras que en la

¹³ El hecho económico y social fundamental es que estos dos sistemas económicos se oponen a la vez por la naturaleza de las relaciones de propiedad, por los mecanismos que determinan el funcionamiento de cada uno de estos sistemas (el mercado, por una parte, y el plan, por la otra) y, en consecuencia, por la finalidad de tal funcionamiento: el beneficio individual o la satisfacción de las necesidades sociales (Bettelheim, *Problemas Teóricos*. Op. Cit.).

¹⁴ No solamente se está hablando de disparidades entre regiones a nivel mundial, ya que hoy en día, se presentan hasta en un mismo país.

¹⁵ Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Facultad de Planeación Urbana y Regional.

mayoría de los textos revisados, o se da como un hecho o generalidad el conocimiento de la planeación territorial o simplemente se le relaciona –o confunde- con planificación regional, planeación urbana, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, etc.; lo que representa una confusión entre conceptos y acentúa el hecho de la no existencia de una teoría que pueda relacionarse con la planeación –no se diga territorial- por ser un área multidisciplinaria.

En los siguientes apartados se desarrollan las características más importantes de las principales formas en que se ha llevado a cabo planeación, la *socialista –compulsiva-* y la *capitalista –indicativa y/o decorativa-*, finalizando con los aspectos conceptuales más importantes de la *planeación territorial* tomando en cuenta el *fenómeno metropolitano* que se viene presentando a partir del siglo pasado en las principales ciudades del mundo.

II. 1 La Planificación Socialista o Compulsiva

“...la planificación, en realidad, no puede establecerse por decreto: es todo un sistema que surge como resultado del desarrollo de las fuerzas productivas y de relaciones sociales que rebasan la fase de la apropiación privada, el lucro como incentivo de la inversión, el desperdicio de recursos naturales y la explotación de numerosos contingentes obreros y campesinos por un reducido grupo de capitalistas”.

Arturo Guillen en “Planificación Económica a la Mexicana”

El surgimiento de la planificación se relaciona directamente con la ex Unión Soviética, que a partir de 1917 –fecha en que triunfa la revolución bolchevique y se emprende el camino al socialismo en aquel país- los dirigentes soviéticos comienzan a imponer una serie de reformas estructurales que facilitarían la socialización de los medios de producción¹⁶ y la centralización en la toma de decisiones, elementos fundamentales para la realización de una planificación económica real.

¹⁶ El *modo de producción* constituye el conjunto estructurado de fuerzas productivas y relaciones de producción propias de una determinada fase histórica del desarrollo social. (Enciclopedia de Filosofía Symploké, Pág. Internet - http://symploke.trujaman.org/index.php?title=Modos_de_producci%F3n -). Fecha de consulta: 17 de mayo de 2009.

Sin embargo, la tarea de implantar las estructuras necesarias para crear una sociedad socialista llevó aproximadamente diez años, ya que los dirigentes marxistas “...tenían una idea clara de lo que querían lograr: una sociedad igualitaria sin clases, una sociedad de abundancia para todos, una sociedad en la que todos fueran libres y capaces de desarrollarse como un ser humano integral, pero una muy remota idea de cómo lograrlo”,¹⁷ por lo que es hasta 1929 cuando se consuma con la preparación del primer plan quinquenal de desarrollo la socialización de la economía , entendiendo por plan:

“...el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto”.¹⁸

Definición en la que se observan dos elementos fundamentales –un *fin* y los *medios*- con los cuales se fijan las disposiciones para la consecución del plan. Es importante resaltar que sólo a partir de la propiedad social de los medios de producción y la realización de planes bien definidos se hizo posible utilizar la planificación como un eje de la actividad económica, lo que según Arturo Guillen en su libro “Planificación Económica a la Mexicana” refleja la necesidad de un cambio de estructuras políticas, económicas y sociales para aplicar una planificación centralizada.

Como parte de la reestructuración antes mencionada, la planificación soviética parte de dos fundamentos económicos principales, además de tener objetivos realmente claros:

- Por una parte la Propiedad del Estado –tierra, fábricas, suelo, bancos, transportes, aguas, etc.-;
- y por otra la Propiedad Cooperativa –empresas cooperativas de producción agrícola, de comercio, de consumo y artesanales-.

Este tipo de acciones tiene objetivos específicos, entre los que sobresalen:

1. La nacionalización del suelo hace desaparecer la clase de los *terratenientes*.
2. La constitución de economías colectivas campesinas hace desaparecer la clase de *pequeños campesinos*.

¹⁷ Paul Sweezy y Leo Huberman, citados en Arturo Guillen en *Planificación Económica a la Mexicana*, Edit. Nuestro tiempo, México, 1988, p. 22.

¹⁸ Bettelheim, *Problemas Teóricos*. Op. Cit., p. 40.

3. La nacionalización de las fábricas hace desaparecer la clase de los *industriales*.
4. La nueva estructura jurídica del aparato de distribución hace desaparecer la clase de los *comerciantes*.

Como se puede observar, el libre mercado y la propiedad privada son borrados casi literalmente, privilegiando a la clase obrera y racionalizando los recursos, por lo que es posible llevar a cabo una *planificación compulsiva*. Con todos los elementos anteriores, se puede dar una definición del concepto de Planificación Socialista –según Charles Bettelheim-

*“... Actividad colectiva, por medio de la cual los trabajadores de un país socialista determinan, por una parte, de manera coordinada, teniendo en cuenta las leyes económicas objetivas así como las propiedades del desarrollo social, los fines por lograr en el dominio de la producción y del consumo, y aseguran, por otra parte, la realización de estos objetivos en las condiciones que se juzgan mejores”.*¹⁹

Siendo el principal objetivo la elevación regular del nivel de vida de los trabajadores y la satisfacción creciente de las necesidades sociales.

Es así como a partir de 1929 se comienza a dar un gran crecimiento industrial y prosperidad económica en aquel país -fruto de una planificación real-, además de ser necesario remarcar que mientras en los países capitalistas la crisis los afecto terriblemente, en la ex Unión Soviética dicha crisis paso desapercibida, situación que se mantiene constante durante los próximos años, hasta que en 1941 se ve parcialmente interrumpido por la inclusión del ejército soviético en la Segunda Guerra Mundial.²⁰

Después de la segunda guerra mundial, el mundo queda dividido en dos bloques económicos; por un lado, los países de Occidente-Capitalistas cuya potencia eran los EUA y por el otro, los de Europa del Este-Socialistas, encabezados por la URSS, entre los cuales las principales diferencia estaban dadas por la forma en que intervenían en su economía.

En lo que a la planificación se refiere, se presentaron dos formas de conducción política-económica: las economías de libre mercado –capitalistas- y las de economía estatal

¹⁹ Bettelheim Charles, *Planificación y Crecimiento*. Op. Cit., p. 12-13.

²⁰ He aquí un parte aguas en la historia de la planificación, ya que el mapa mundial se reconfigura simbólicamente, según lo cual, se respondía a ideologías totalmente distintas.

centralizada –socialistas-, pero en ambos casos la herramienta de la planificación, con sus muy claras diferencias, se convirtió en la base del desarrollo y su institucionalización se fue concretando poco a poco.²¹

Finalmente, es aquí donde los países capitalistas en vías de desarrollo comienzan a visualizar a la planificación como un modelo a seguir,²² gracias a las altas tasas de crecimiento que presentaba la ex Unión Soviética, aunque los EUA por medio de la creación de la Alianza para el Progreso (ALPRO, 1961), buscó disminuir los afectos hacia el socialismo.

En este sentido, países como Cuba desde 1962 –hasta nuestros días- y durante poco tiempo la República Popular de China compartieron la ideología de la ex Unión Soviética, por lo que implementaron a la planificación centralizada como medio para el crecimiento económico.

De una manera general, a continuación se presentan algunas características de la planificación socialista, además de marcar la forma de cómo se estructuraba:

- Se da una planificación centralizada.
- Al hablarse de planificación centralizada, no se trata de un sistema en que todas las decisiones se toman centralmente –sería un sistema irrealizable-, simplemente las principales decisiones se toman de esa forma.
- La planificación basada en decisiones centralizadas facilita la coordinación por adelantado –y no con posterioridad- de un conjunto de decisiones que deben armonizarse necesariamente.
- Control de los medios de producción del país por parte del Estado.
- El Estado se encarga de la dirección de la vida económica -empresas industriales, agrícolas, bancos, del sistema monetario, comercio exterior, etc.-.
- En un sistema económico basado en la propiedad social, el intercambio privado desempeña un simple papel subordinado y la división social del trabajo ha de reglamentarse por medio de un plan.

²¹ Gallegos, Jorge. Ensayo *Planeación del Desarrollo, Institucionalización y Resultados* en El Desarrollo Regional en México, AMECIDER, México, 1998, p. 390.

²² Es importante especificar que países como México habían contemplado la planeación desde los años treinta, primero durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio y posterior y principalmente en el mandato del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940); donde se realizó el primer Plan Sexenal 1934-1940, pero es hasta la década de los sesenta cuando se da un explosivo arraigo hacia la planificación.

- La propiedad privada es mínima -solamente se tenía derecho a la casa que habitaban, ahorros, objetos domésticos, de uso cotidiano, personal y de confort-.
- Existen diferentes tipos de planes: los perspectivas –abarcan un periodo de cinco años- los anuales, los trimestrales y a veces, los mensuales.
- Solamente una decisión centralizada permite realizar, en condiciones satisfactorias, una verdadera planificación.

La forma de llevar a cabo planificación por parte de la ex Unión Soviética demostraba la tan mencionada centralización de las decisiones -de ahí viene el adjetivo de *Planificación Compulsiva*-, al tomar en cuenta todos los aspectos de la vida económica. Es importante mencionar, que también se contemplaba la planificación de los asentamientos humanos, por lo que se podría decir que por medio de los organismos estatales llamados Gorplan, Raiplan y Oblplan,²³ los países socialistas llevaban a cabo los primeros intentos por realizar *Planeación Territorial*.

De una forma general se mencionara la forma como se estructuraba la planificación en los países socialistas, donde se pueden ubicar los organismos encargados de la planificación territorial antes mencionados.

II. 1.1 Los Órganos de Planificación

La planificación de la ex Unión Soviética era realizada por varios organismos que estaban jerarquizados de una manera vertical, entre los que resalta la Comisión Central del Plan Estatal o Posplan, como organismo central de planificación, además de los siguientes:

1. *Las Células de Planificación*: Se encargaban de elaborar el plan de trabajo en cada empresa y concretar el plan recibido desde arriba.
2. *Los Gorplan, Raiplan y Oblplan*: Organismos dependientes de la administración de las ciudades, con un sesgo territorial.
3. *Secciones de Planificación*: Su trabajo se basaba en la coordinación técnica y económica del plan de cada organismo.

²³ *Gorplan*: Organismo de Planificación para ciudades de más de 20 000 habitantes/ *Raiplan*: De los Distritos/ *Oblplan*: De las Regiones.

4. *Los Gosplan*: Organismo encargado de la elaboración del plan y el control de su ejecución. En cada República existía un Gosplan subordinado al central.

Con la planificación compulsiva, los países socialistas como la ex Unión Soviética y posteriormente Cuba, buscaban la herramienta necesaria para conseguir la igualdad y el desarrollo nacional que el capitalismo no pudo ofrecer. La gran diferencia con la planeación *indicativa* o la *decorativa*, es que aquí se busca un cambio de estructuras sociales, económicas y políticas como factores fundamentales para socializar los medios de producción y reducir la propiedad privada paulatinamente.

II. 2 La Planeación Capitalista o Indicativa y/o Decorativa

“...Mientras predominen la propiedad capitalista, los bancos privados, un sistema controlado por los intereses privados nacionales o extranjeros, etc., el desarrollo de la economía evidentemente no estará subordinado a un plan, sino a las exigencias del lucro y del mercado capitalista...”

Charles Bettelheim en “La Planificación y Crecimiento Acelerado”

La planeación en los países capitalistas, ya sea sub o desarrollados ha presentado diferencias muy marcadas con relación a la planificación socialista, siendo la principal, el hecho de intentar aplicarse en una economía de libre mercado,²⁴ en la que no se consideraba necesaria la intervención del Estado para que la economía tendiera al equilibrio, ya que el mercado -entendido como la interacción directa entre la oferta y la demanda- hace las veces de mecanismo regulador.

Por consecuencia, no era necesario planear la economía y durante todo el siglo XIX y hasta principios del s. XX el sistema capitalista presentaba un crecimiento económico aceptable, hasta que procesos como la concentración y la centralización del capital originados por los

²⁴ El *Libre Mercado* está fundamentado en la propiedad privada de los medios de producción y es regulado por la oferta y la demanda, sin la necesidad de que el Estado intervenga en la economía.

llamados Monopolios²⁵ comenzaron a evidenciar crisis económicas, una de las cuales sirve como parteaguas respecto a la planeación e intervención del Estado en la economía: la Gran Depresión –mencionado anteriormente–.

Apoyándose en ese hecho, algunos autores plantean desde una perspectiva crítica, una visión de la planeación, especificando que su nacimiento se da a raíz de las crisis –económicas o sociales– y la intervención del Estado contribuye a minimizarlas y a buscar que no vuelvan a desarrollarse, fortaleciendo así al sistema capitalista; lo que se ve reflejado en una situación muy particular: *la planeación no es obligatoria para los particulares, sólo para el Estado.*

A partir de 1929 el Estado comienza hacerse cargo de las ramas de la economía que ofrecen menores ganancias y exigen altos volúmenes de inversión,²⁶ con lo cual se da cierta aceptación a la participación -muy limitada- por parte del Capitalismo hacia el Estado. Es en este punto sería importante mencionar el aporte del economista británico John Keynes, quien es considerado el promotor del intervencionismo del Estado en la economía, aunque se tiene que aclarar que en ningún momento sus aportaciones se desviaron del principal objetivo del capitalismo que es la acumulación del capital por parte de los grandes empresarios, como se puede observar:

*“La esencia de la teoría keynesiana estriba en que el Estado Burgués, con el fin de conservar y consolidar el régimen capitalista, debe intervenir activamente en la vida económica y asegurar elevadas ganancias a los monopolios capitalistas más importantes”.*²⁷

De aquí en adelante se comienza a intentar solucionar los problemas ocasionados por el capital privado y el libre mercado por medio de un tipo de planeación que al no controlar todos los ámbitos de la vida económica presenta características muy singulares, situación que el M. en C. Jorge Gallegos Contreras resume puntualmente;

²⁵ Situación de privilegio legal o fallo de mercado en la cual, para una industria que posee un producto, un bien, un recurso o un servicio determinado y diferenciado, existe un productor (monopolista) oferente que posee un gran poder de mercado y es el único de la industria que lo posee (Robert H. Frank, *Microeconomía y Conducta*, Edit. Mc Graw Hill, España, 1993).

²⁶ Guillén, Op. Cit., p. 21.

²⁷ Diccionario de Economía Política, Pág. Internet (<http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/k/Keynes.htm>). Fecha de consulta: 16 de mayo de 2009.

*“...La planeación en la mayoría de las naciones con economía de libre mercado, las disposiciones y medidas para lograr ciertos objetivos son de carácter meramente indicativo a los sectores privado y social; el gobierno induce, orienta, promueve, concerta, pero no obliga a estos a seguir determinada conducta. Cuando la participación de la economía del sector público es baja, este tipo de planeación es muy cuestionada. Desgraciadamente las leyes del capital y los intereses de los particulares no se guían por los beneficios de la colectividad ni para evitar los perjuicios al territorio y al medio ambiente”.*²⁸

Es por ello que a este tipo de planeación se le agregan algunos adjetivos que tratan de especificar la verdadera función de ésta, por lo que es importante especificar el concepto de *Planeación Indicativa* y mencionar algunas características de la *Planeación Decorativa*, las cuales solamente pueden ser comprendidos en un contexto de libre mercado:

Planificación Indicativa –Practicada por países sub y desarrollados capitalistas-:

*“Mecanismo de control indirecto de la economía nacional por parte del sistema político, que consiste en planes económicos no obligatorios pero basados en estudios y pronósticos cuidadosos, y respaldados por la decisión estatal de asignar sus recursos en forma congruente con tales planes, los cuales luego son negociados por los funcionarios estatales con las empresas, los sindicatos, las autoridades regionales y municipales, etc.”.*²⁹ Y sus características son las siguientes:

- Define orientaciones de largo plazo que permitan racionalizar las inversiones públicas y privadas, y una mayor coordinación a corto plazo que evite desequilibrios en el sistema económico.³⁰
- Llega a ser obligatoria para el sector público y sugerida para el sector privado.
- Se busca racionalizar la actividad económica y evitar las fluctuaciones cíclicas.
- La planeación indicativa no pretende suplantar al mercado como mecanismo asignador de recursos.

²⁸ Gallegos, “Planeación” Op.Cit., p. 393.

²⁹ Enciclopedia Virtual Eumed.net. Pág. Internet (<http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=418>). Fecha de consulta: 16 de mayo de 2009.

³⁰ ILPES, *Discusiones sobre Planificación*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982, p. 13.

- El Plan desempeña un papel secundario, es simplemente orientador: es un soporte del mercado, no la base del sistema económico.³¹
- “La Planificación Indicativa, dicen ellos, no es obligatoria, porque la obligatoriedad es propia de los regímenes totalitarios que dirigen la economía compulsivamente”.³²
- “En una economía de mercado, las decisiones económicas finales y reales son tomadas por agentes económicos individuales en función de sus intereses particulares”,³³ sin importar la existencia o no de un plan.

Por otro lado, se dio otro tipo de planeación, la llamada *Decorativa*,³⁴ desarrollada principalmente por los países capitalistas latinoamericanos; donde lo único que se buscaba era la creación de planes de desarrollo como requisito para la obtención de recursos asignados por el gobierno de EUA, todo esto como una solución a la demanda de cooperación entre Estados Unidos y América Latina en los años cincuenta; provocando una euforia planificadora en esta región del continente, lo que trajo consigo que los planes latinoamericanos hicieron a un lado la idea del instrumento para movilizar el excedente económico y romper los obstáculos estructurales al desarrollo, por los planes como medio para la obtención del capital prometido, por lo que en ningún momento se hizo algún esfuerzo por ejecutar los planes de desarrollo.

En el año de 1961 y con la intención de obtener el apoyo por parte de los países Latinoamericanos en contra del Socialismo, el presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, ofrece la Alianza para el Progreso (ALPRO); reunión llevada a cabo en Punta del Este, Uruguay, donde se establecen varios objetivos con la “intención” de apoyar a Latinoamérica en la búsqueda del crecimiento económico sostenido que se venía buscando después de la segunda guerra mundial. Entre los principales objetivos de la reunión se encontraban:

- a) Mejorar la distribución del ingreso.
- b) Fomentar la integración de las economías de la región.
- c) Establecer como prioritario realizar inversiones sociales para elevar el nivel de vida de la población.

³¹ Guillén, Op. Cit., p. 27.

³² *Ibidem.*, p. 28.

³³ Bettelheim, *Problemas Teóricos* Op. Cit., p. 9.

³⁴ Raúl Sáez, miembro del Comité Asesor de la Alianza para el Progreso en Guillén Arturo, *Planificación Económica a la Mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1988, p. 39.

d) Además de acelerar el proceso de industrialización.

Se consideraba que el medio más adecuado para cumplir los objetivos era por medio de planes o programas de desarrollo, como se puede observar a continuación:

*“...que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente”.*³⁵

Aunque es importante remarcar que la realidad fue otra, sólo se buscó la obtención de recursos y los planes de desarrollo no funcionaron como instrumentos para fomentar un cambio social y económico, por lo que de ahí surge la llamada *Planeación Decorativa*.

Es muy marcada la diferencia entre los tipos de planeación antes mencionados y la planificación socialista, en un sistema económico donde predomina el capital privado es imposible realizar planificación como tal, ya que las decisiones económicas finales de cuánto y cómo producir y distribuir, dependen de la voluntad y los intereses particulares de los propietarios de los medios de producción, la mano de obra y por supuesto el intercambio comercial.

Finalmente, para englobar lo revisado en esta sección, se enmarca la diferencia entre las distintas formas de planificar y el papel final de un plan en un entorno capitalista:

*“...la diferencia entre la planificación socialista y capitalista consiste en que la primera es una forma de funcionamiento integral de la sociedad de los sectores económicos en el territorio dirigidos por el Estado y la segunda es de carácter meramente indicativo (decorativa), adaptado a un proceso en mayor o en menor medida democrático, regido por las leyes del mercado y resultante de la suma de intereses particulares. Esto se manifiesta en la elaboración de “planes” convertidos en sugerencias técnicas de gobierno”.*³⁶

³⁵ OEA, *Carta de Punta del Este: El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, México, 1961, p. 431.

³⁶ Gasca, Op. Cit., p. 35.

II. 3 La Planeación Territorial³⁷

“Una ciudad ocupa cierta porción de territorio y tiene cierto tipo de administración; la ZONA METROPOLITANA también ocupa una porción del territorio pero constituye la suma de muchos niveles y formas de administración. No constituye una unidad, ni por la administración, ni por la planificación, ni por la manifestación de ambas”.

Ian L. McHarg en “Proyectar con la Naturaleza”

El acelerado crecimiento demográfico y territorial que se viene presentando en la mayoría de las ciudades a partir de la Revolución Industrial a nivel mundial³⁸ ha traído consigo un conjunto de problemas relacionados directamente con los millones de habitantes que desarrollan sus actividades diarias en los grandes conglomerados urbanos donde muchas veces no se cuenta con la infraestructura y equipamiento necesarios –o simplemente han quedado rebasados- para solventar las demandas de vivienda, lugares de recreación, transporte y vialidad, sistemas de agua potable, etc. indispensables para que cualquier ciudad sea funcional.

Es por ello que surge una interrogante y la necesidad por investigar y profundizar si realmente la planeación territorial se puede considerar como un sinónimo de alguno o todos los conceptos relacionados a esta³⁹ –especificando que es un hecho que se tiene una relación directa por el sesgo territorial, pero no a tal grado de confundirlas-, por lo que se enunciaran tales conceptos –comenzando desde luego con la información disponible sobre la planeación territorial-, para posteriormente definir lo que es la planeación urbana, la planificación regional, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, mencionando y retomando los elementos que se consideren importantes, para finalmente tratar de plantear

³⁷ Al desarrollar éste apartado del marco conceptual, el principal objetivo consistía en ubicar y comprender la definición de Planeación Territorial (PT) –dada la naturaleza de la investigación y del área disciplinaria-, pero es interesante darse cuenta que realmente no se tiene un apoyo conceptual relacionado con el tema, lo que implica ciertos problemas teóricos.

³⁸ Este fenómeno se acentuó durante todo el siglo XX, un ejemplo de esto es que desde 1950, la población mundial se ha duplicado y en la actualidad el número de habitantes ronda los 6.000 millones (INEGI).

³⁹ Al hablar de conceptos relacionados a la Planeación Territorial, se hace referencia a la Planeación Urbana, Planificación Regional, al Ordenamiento Urbano y al Desarrollo Urbano.

una serie de variables que puedan contribuir con una definición propia del concepto antes mencionado.

Aspectos como el ambiental, el control del crecimiento de la mancha urbana, la dotación de infraestructura y equipamiento urbano, las relaciones sociales y económicas que se desarrollan en el territorio, etc., son algunos elementos que deben ser considerados por la planeación territorial, pero *¿realmente se tiene claro y definido el significado de dicha planeación?* o como se da ahora, simplemente como un hecho en el lenguaje del planificador.⁴⁰

Como se plasmó anteriormente, según la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), la planeación territorial puede ser entendida como:

*“una herramienta que busca regular y orientar el desarrollo de áreas urbanas con su entorno regional, tomando en cuenta el contexto económico, social y político específico de la realidad donde se desenvuelve”.*⁴¹

En el cual se puede observar que se considera inicialmente como una herramienta, además de priorizar las áreas urbanas sobre las rurales y final y positivamente, considerando un amplio contexto a la hora de la toma de decisiones; situación que la mayoría de las veces se hace un lado, privilegiando solamente lo económico y político.

Alfonso Iracheta plantea el concepto de *planeación territorial* como:

*“una herramienta que orienta e integra actividades y esfuerzos del gobierno y la sociedad, en busca de un desarrollo social, económico, territorial y ambiental más equilibrado y ordenado”.*⁴²

⁴⁰ Es sorprendente que solamente en la página de la UAEM por medio de su licenciatura en Planeación Territorial, sea posible ubicar *una definición* como tal, situación que se agudiza cuando únicamente en un autor -Alfonso Iracheta- se logró ubicar otro aporte al tema: *una definición y el objetivo* de dicha planeación, mientras que en la mayoría de los textos revisados, o se da como un hecho o generalidad el conocimiento de la Planeación Territorial o simplemente se le relaciona – o confunde- con Planificación Regional, Planeación Urbana, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano, etc.; lo que representa una confusión entre conceptos y acentúa el hecho de la no existencia de una teoría que pueda relacionarse con la planeación –no se diga territorial- por ser un área tan multidisciplinaria.

⁴¹ Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Facultad de Planeación Urbana y Regional. Pág. Internet (<http://www.uaemex.mx/pestud/licenciaturas/Planeacion.html>). Fecha de consulta: 24 de mayo de 2008.

⁴² Iracheta, Alfonso, *Planeación Regional en México*, Página Internet (<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm5/iracheta.html>). Fecha de consulta: 24 de mayo de 2008.

En esta definición se puede observar que se agrega un elemento muy importante y que se encuentra en boga en los últimos años: el factor ambiental.

En cuanto al objetivo de la planeación territorial, el mismo Iracheta menciona que:

“...pretende organizar la estructura espacial que resulta como producto de un determinado proceso de desarrollo económico-social, cualquiera que sea el signo de la estrategia política que lo impulsa.”⁴³

En este objetivo se considera que lo importante de ésta aportación es el factor político que el autor incluye, al hablar de una imparcialidad en la toma de decisiones que teóricamente debería de existir –aunque en la práctica pasa a segundo término–, además de incluir otro elemento: la organización de la estructura espacial.

Con lo anterior, se considera que ya se pueden retomar algunos elementos para la construcción de la definición que se busca aportar, los cuales son:

- La planeación territorial como una herramienta, principalmente del Estado.
- La ordenación y regulación del territorio son algunas actividades a desarrollar como parte de la planeación territorial.
- La influencia y por consiguiente consideración del contexto económico, político, social y por supuesto ambiental.
- La búsqueda de organización e integración de los principales actores sociales relacionados en el tema –sin distinciones políticas–.

Otro concepto que se maneja dentro del ámbito que nos compete es el de *planeación urbana*, subrayando el hecho que de igual forma, fue complicado ubicar una definición clara y concreta, pero es importante aclarar que Emilio Pradilla Cobos es uno de los autores que la define como:

“la entendemos como el proceso público –estatal o participativo– dinámico de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la compleja trama de procesos y

⁴³ Iracheta, Alfonso, *Planeación y Desarrollo, una Visión del Futuro*, Plaza y Valdés Editores, México. 1997, p. 41.

*relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales, que constituyen la estructura urbana”.*⁴⁴

A simple vista, se podría llegar a confundir con la definición de Planeación Territorial, pero la gran diferencia que es posible ubicar, es el hecho que se aborda la estructura urbana, lo que se acerca a una definición para un entorno urbano. Otra de las aportaciones de este autor es el tomar en cuenta el aspecto cultural que por lo regular no es considerado en la toma de decisiones; además de abordar la Planeación Urbana como un *proceso*.

En la búsqueda de las definiciones se ubico una definición que se considera un tanto técnica sobre la Planeación Urbana, la cual nos plantea que:

*“...se le concibe como un ejercicio técnico de la organización del espacio, la regulación inmobiliaria y la determinación del establecimiento de usos de suelo, funciones y equipamientos, para el desarrollo funcional de la ciudad...”.*⁴⁵

En esta definición se abordan actividades más puntuales y dan una idea meramente espacial de intervención sobre la ciudad, por lo que se considera que únicamente se retomara el aspecto del desarrollo funcional de la ciudad como objetivo y principal aportación de este autor.

En cuanto a la definición de *Planificación Regional*, se logró ubicar el concepto generado por Juan Felipe Leal bajo el título de Planeamiento Regional:

*“Determinación de la directrices de la organización urbanística y el ordenamiento de las actividades humanas en el territorio de una región determinada, atendiendo a las necesidades sociales y económicas, posibilidades y recursos de dicho territorio. Se expresa en forma de políticas regionales legalmente fundamentadas en proyecciones a largo plazo, e incluye los distintos aspectos de la producción; deberá corresponder a las políticas nacionales y servirá como marco de referencia para la planificación urbana”.*⁴⁶

⁴⁴ Pradilla, Emilio, Ensayo *La Extinción de la Planeación Urbana*, Revista Ciudades Núm. 66, México, 2005, p. 15.

⁴⁵ Hernández Esquivel, Juan Carlos, *La Planeación Urbana en el Territorio del Distrito Federal* en Espacios Metropolitanos 2, UAM, México, 2006, p. 115.

⁴⁶ Leal, Juan Felipe, *La Burguesía y el Estado Mexicano*, 1979, p. 16, citado en Sandoval, Juan Martín, *Propuestas de Desarrollo para la Región Centro del País, Integrada por los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el DF*, Tesis para obtener el grado de M. en C. IPN, México, 1992, p. 43.

Al hablarse de una región, se está hablando de otro nivel de acción –mayor-, donde comúnmente se da una interacción entre lo rural y lo urbano, lo interesante de la definición anterior es el tomar en cuenta los recursos disponibles y las actividades de la población sobre el *Territorio*, además de ubicar una aportación clave para el acercamiento que se busca hacer, al especificarse que la Planificación Regional sirve como un marco de referencia a la Planeación Urbana por ser contenedora de ésta última; por lo que se considera necesario abordar una definición del concepto *Región* para comprender lo antes mencionado y poder retomar con mayores elementos el concepto anterior. Una Región es:

*“Una porción de la realidad geográfica en cuyo interior predomina alguno o algunos atributos que le confieren la homogeneidad suficiente para distinguirse de otras y así tener una identidad y existencia propias”.*⁴⁷

Una vez revisado el concepto de región es necesario retomar el concepto de Planeación Regional para mencionar los elementos a considerar más importantes de dicha definición, donde se identifican, por un lado las políticas regionales como expresión de las directrices que se buscan desarrollar y por otro, la preocupación por los recursos disponibles.

Otro de los conceptos que es continuamente relacionado y a veces confundido con la Planeación Territorial es el del *Ordenamiento Territorial*, pero consideramos que antes de plasmar alguna definición se puede decir que es una de varias actividades en las que se apoya dicha planeación, pero dadas las condiciones de los conglomerados urbanos actuales, se tiende a darle mayor importancia por la falta de espacios para que las zonas urbanas se sigan extendiendo como en las últimas décadas.

Después de la revisión de varios autores que abordan la problemática del Ordenamiento Territorial se considera que una de las definiciones más claras es la generada en el Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, pero es importante plasmar dos más con el fin de observar las diferencias, las cuales se refieren al Ordenamiento Territorial como:

“Proceso de distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en un espacio determinado, atendiendo a la localización del equipamiento e

⁴⁷ Macías Huerta, Ma. Del Carmen, *Ensayo Espacio y Región: Dos Conceptos Multidisciplinarios*, Universidad de Guadalajara. México., p. 9.

*infraestructura económica y social, en relación a las necesidades de equilibrio general de la población y del medio ambiente”.*⁴⁸

*“... instrumento de regulación territorial aplicado al ámbito urbano-rural”.*⁴⁹

“La adecuada distribución de los asentamientos humanos en el territorio del Estado (S/R)”.

Como se puede observar, el principal objetivo del Ordenamiento Territorial es la búsqueda del equilibrio entre la población, la localización de sus actividades y el medio ambiente en los asentamientos humanos, siendo la relación entre esos tres elementos la aportación que se puede retomar.

Final y justificadamente se aborda el concepto de *Desarrollo Urbano*, con la intención de terminar con un proceso que de alguna forma engloba muchas de las definiciones antes mencionadas:

*“Proceso urbano idealmente planeado de adecuación, ordenamiento y dotación de servicios en sus aspectos físicos, económicos y sociales y en función de factores dinamizadoras de su crecimiento, atendiendo a las necesidades presentes y futuras de sus habitantes”.*⁵⁰

“Proceso que mediante la aplicación de principios y técnicas de la planeación, hace posible la elevación de la Calidad de Vida de la población urbana, utilizando para ello el ordenamiento del territorio (S/R)”.

*“El conjunto de acciones y medidas técnicas, administrativas, económicas y sociales, al mejoramiento racional y humano de los centros de población”.*⁵¹

⁴⁸ Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C. Pág. Internet (<http://www.cnjur.org.mx/>). Fecha de consulta: 24 de mayo de 2008.

⁴⁹ Instituto Nacional de Ecología, *Planeación Territorial*, México, 2005.

⁵⁰ Glosario: Nuevas Realidades Metropolitanas, SEDEMET-INAP, México, 2008.

⁵¹ Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco, México, 1984.

En este punto resulta oportuno mencionar que el desarrollo urbano es un proceso que se apoya, tanto de la planeación territorial, la planeación urbana y en el ordenamiento territorial, buscando que la población urbana mejore su nivel de vida.

Los elementos más relevantes que se consideraran de las definiciones sobre la planeación urbana son la búsqueda de la elevación de la calidad de vida de la población y el tomar en cuenta las necesidades presentes y *futuras* de los habitantes de los centros urbanos.

La revisión de los conceptos anteriores facilita la comprensión del porqué es muy fácil llegar a confundirlos -ya que un objetivo común es la ordenación de los asentamientos humanos con relación a su contexto- y a su vez, referirse a ellos de manera indistinta. Pero se consideró de suma importancia conocer y plantear las pequeñas diferencias que los distinguen con el fin de aclarar el problema conceptual mencionado al principio de este apartado.

A continuación se enlistan los elementos que se consideran más importantes para posteriormente elaborar una definición propia de lo que es la *planeación territorial*:

- La planeación territorial como una herramienta, principalmente del Estado.
- La influencia y por consiguiente consideración del contexto económico, político, social, cultural y por supuesto ambiental.
- Existe una obligación para tomar en cuenta las necesidades presentes de la población, sin dejar a un lado las futuras.
- Se debe buscar una distribución equilibrada entre la población, la localización de sus actividades y el medio ambiente en los asentamientos humanos –urbanos o rurales-.
- La ordenación y regulación del territorio son algunas actividades a desarrollar como parte de la planeación territorial.
- El ordenamiento territorial como actividad a tomar en cuenta para la planeación territorial con el fin mantener o en su caso hacer funcional un asentamiento humano.
- Los recursos –humanos, económicos y naturales- se vuelven indispensables a la hora de elaborar y aplicar políticas y acciones en el territorio.
- La búsqueda de organización e integración de los principales actores sociales relacionados en el tema –sin distinciones políticas-.
- La elevación de la calidad de vida de la población como parte de los objetivos.

Cabe mencionar que es importante para esta investigación tomar en cuenta el término de suelo de conservación, porque es ahí donde se llevan a cabo las actividades del sector primario de la economía,⁵² de descanso y recreación, aunque desafortunadamente la expansión de la mancha urbana sobre zonas de amortiguamiento o sobre este suelo de conservación ha sido excesivo, lo que ha repercutido directamente en el detrimento del medio ambiente. Se define entonces como:

*“el espacio donde se dan las condiciones naturales que dan sustento a numerosos procesos que mantienen la viabilidad de la ciudad como son la recarga de los acuíferos, la regulación del clima local, control de deslaves, entre muchos otros. Es un espacio que se encuentra estrechamente interrelacionado con la ciudad, en el que se conectan procesos naturales, económicos y sociales”.*⁵³

Por lo anterior, se podría entender desde nuestra perspectiva que la *Planeación Territorial* es:

Una herramienta que busca organizar e integrar a los distintos actores sociales relacionados con la ordenación y regulación física, social y económica de los asentamientos humanos con el fin de lograr un desarrollo urbano-regional -presente y futuro- que contribuya con la elevación del nivel de vida de la población y la disminución de las disparidades territoriales, priorizando un elemento fundamental: el ambiental.

Es preciso mencionar que al hablarse de planeación territorial no se puede pensar solamente en asentamientos urbanos o ciudades, ya que se habla de un nivel mayor de acción, es por ello que en la definición planteada se mencionan los “asentamientos humanos”, entendidos como:

⁵² Incluye todas las actividades donde los recursos naturales se aprovechan tal como se obtienen de la naturaleza ya sea para alimento o para generar materias primas –Agricultura, Ganadería, Minería, Pesca, etc.- Pág. Internet (<http://cuentame.inegi.gob.mx/Economia/default.aspx?tema=E>). Fecha de consulta: 23 de mayo de 2008.

⁵³ Secretaría de Medio Ambiente, GDF, “Plan Verde”. Pág. Internet (<http://www.sma.df.gob.mx/sma/planverde/index.php?op=suelo>). Fecha de consulta: 23 de mayo de 2008.

*“el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”.*⁵⁴

Al hablar que la planeación territorial debe de abordar problemas que afecten a la mayoría de la población, sea rural o urbana, es importante la consideración del fenómeno que hoy en día se encuentra en la agenda de la mayoría de los gobiernos del mundo: el *fenómeno metropolitano*.

II. 3.1 *El Fenómeno Metropolitano*

A principios del siglo pasado comenzó a surgir un nuevo fenómeno provocado por el crecimiento desmedido de las grandes ciudades hacia su periferia –producto del incremento de la población, el desarrollo tecnológico y los medios de transporte- en el cual ya no se puede hablar de un solo centro urbano, sino de dos o más que se encuentran relacionados física, social y económicamente: el **fenómeno metropolitano**; entendido como un *proceso de fusión entre dos o más ciudades que giran alrededor de una de mayor jerarquía a partir del proceso de conurbación*.⁵⁵

Entendiendo el proceso de conurbación como:

*“Proceso que se da 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, por el cual un área urbana crece a partir de su unión con poblaciones vecinas”.*⁵⁶

Dicho fenómeno se ha caracterizado por el crecimiento de grandes ciudades con comportamientos metropolitanos que han rebasado sus límites administrativos y han incorporado a comunidades vecinas. Uno de los principales problemas del crecimiento de las zonas metropolitanas es la fragmentación de instancias de gobierno, ya que existen muchos

⁵⁴ Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), México, 1993.

⁵⁵ Definición desarrollada por el Dr. Javier Pérez Corona, Profesor-Investigador de la SEPI ESIA-ZAC y transmitida en la materia *Urbanización y Crecimiento Metropolitano*, perteneciente al Área Disciplinaria de Planeación Territorial de la Maestría en Ingeniería Civil.

⁵⁶ LGAH, Op. Cit.

gobiernos locales que poseen escasos recursos para enfrentar situaciones que afecten a distintas jurisdicciones y además, tienen muy limitados medios de coordinación en materia de planeación y gobernabilidad en conjunto. Esta situación se agrava cuando se extienden sobre municipios pertenecientes a entidades distintas.

Por lo que resulta importante conocer el concepto de zona metropolitana, entendida como:

“...la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa”.⁵⁷

“La zona metropolitana surge 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 su proceso de expansión, utiliza para el desarrollo urbano suelo que pertenece a uno o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad central”.⁵⁸

Pero resulta interesante conocer definiciones más puntuales que sirven como base para la delimitación de zonas metropolitanas, tal es el caso de las dos siguientes:

“...conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas”.⁵⁹

⁵⁷ Unikel, Luís en SEDESOL, CONAPO e INEGI. Op. Cit., p. 9.

⁵⁸ Sobrino Jaime, *Zonas metropolitanas de México 2000: conformación territorial y movilidad de la población*, COLMEX, México, p. 461.

⁵⁹ SEDESOL, CONAPO e INEGI. Op. Cit., p. 21.

Para fines prácticos, dicha definición contribuye con la delimitación de posibles zonas metropolitanas, al ser más específica que las anteriores, pero pueden existir aún más puntuales como:

“Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América”.⁶⁰

Por lo que se puede afirmar que las zonas metropolitanas son las unidades territoriales donde se concentran las principales actividades económicas, políticas, sociales y culturales y su grado de complejidad aumenta con los procesos de desarrollo económico.⁶¹

Cualquiera que sea la definición y tomando en cuenta la afirmación anterior, se pueden mencionar algunas características de las *Metrópolis*:

- Expansión de la ciudad principal sobre diversas unidades político-administrativas.
- Existen varios gobiernos y por supuesto diferencias en la administración y planeación de la zona metropolitana.
- Concentración tanto de poder como de recursos al ejercer supremacía económica en toda la región o país.
- Se da una integración social y económica observable en los flujos de bienes y personas que se desplazan en la zona metropolitana.
- El desarrollo urbano se ha dado primordialmente por los sistemas de transporte.
- Espacio multifuncional a gran escala. A diferencia de una conurbación, son las funciones y no el tamaño de la población su característica principal.

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 21.

⁶¹ Moreno Pérez, Salvador, *La Gestión, Coordinación y Gobernabilidad de las Metrópolis*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, p. 6.

- Al tenderse a la extensión territorial, la mayoría de las veces se alejan los lugares de trabajo, recreación y estudio con la vivienda.
- La irregularidad en la tenencia de la tierra se presenta principalmente en la periferia.

Como se puede observar, no se trata solamente del desbordamiento territorial de una ciudad central sobre su periferia, sino que presenta características más importantes que tienen que ver con las relaciones sociales y económicas que se establecen entre centros urbanos, por lo que se podría decir que lo que caracteriza a una metrópoli es la influencia que ejerce, en términos funcionales, económicos y sociales, en un determinado conjunto territorial.⁶²

Para esta investigación, es preciso especificar la diferencia entre una zona y un área metropolitana, para que no existan problemas conceptuales entre una y otra, con el fin de fundamentar el porqué de la elección de la zona de estudio, por lo que se mencionara el concepto de área metropolitana:

"El área metropolitana es la mancha urbana que cubre más de una circunscripción político-administrativa. Se trata entonces de una unidad desde el punto de vista de los límites físicos, basada en la continuidad de sus componentes materiales".

Es importante entender la gran diferencia entre una y otra, ya que de esta manera se puede comprender que una zona metropolitana adquiere una mayor importancia al hacer a un lado una definición puramente física por una serie de relaciones sociales, económicas, políticas y ambientales que se llegan a dar entre varios asentamientos urbanos que pueden contener áreas rurales.

Pedro Tomas Pérez, profesor-investigador del Colegio de México, analiza tres contradicciones que se presentan en la mayoría de los espacios metropolitanos:

- La primera tiene que ver con los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión local. Esto significa que los problemas en las zonas metropolitanas superan los límites territoriales; siendo la problemática metropolitana una cuestión "transterritorial".

⁶² McKenzie en Manuel Castells *La Cuestión Urbana*, Siglo XXI Editores, 1981, p.33.

- En segundo lugar, menciona la contradicción entre el ámbito territorial de los problemas y el de la representación política; esto significa que la mayoría de las veces no coinciden los problemas metropolitanos con las representaciones políticas.
- La tercera contradicción consiste en la polarización causada por la desvinculación entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos.

Al existir tales contradicciones, los problemas urbanos adquieren rasgos de gran complejidad, ya que al desbordar los límites de los municipios que las generaron, su administración está fragmentada entre varios gobiernos locales. Es por ellos que las zonas metropolitanas desempeñan en la actualidad un papel importante en la configuración territorial y plantean un gran desafío porque son ciudades conformadas por ciudades,⁶³ ello implica que lo que sucede en una tiene repercusiones en las otras. Además, no se puede separar la ciudad metropolitana de su región de influencia.

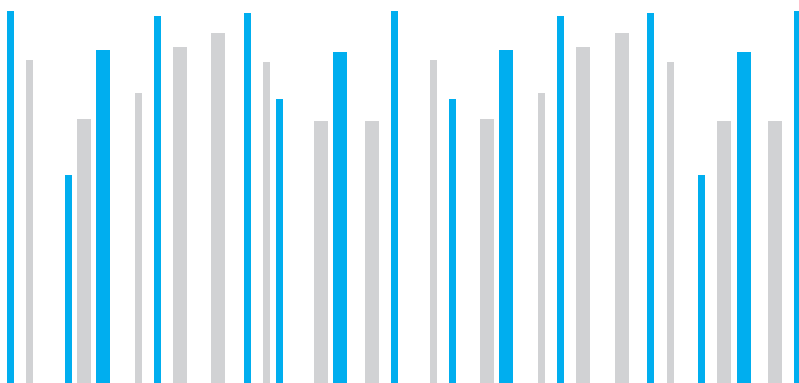
Dado que las zonas metropolitanas no solamente son resultado de una conurbación física, sino de una serie de flujos de bienes y personas, Gustavo Garza menciona que es necesario atender los problemas de millones de habitantes con la realización de proyectos urbanos integrales; requiriendo la integración de los gobiernos involucrados,⁶⁴ tarea que tanto la planeación territorial y por supuesto la metropolitana deben asumir responsablemente.

⁶³ Moreno, Op. Cit., p. 3.

⁶⁴ Garza, Gustavo, *Cincuenta Años de Investigación Urbana y Regional en México, 1940-1991*, COLMEX, México, 1996, p. 122.



EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN Y CONFIGURACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO



La dinámica urbana que se presentó durante todo el siglo XX, pero que se acentuó a partir de la década de los años cuarenta en México se ha visto caracterizada por una gran concentración económica, política y demográfica en algunas ciudades, que, ya sea por su ubicación geográfica, por las supuestas ventajas competitivas que ofrecían y principalmente por la etapa de industrialización por la que atravesó el país, trajo consigo una serie de problemas relacionados con la dotación de los servicios básicos, infraestructura y el equipamiento urbano que la población requería conforme se iba asentando en las urbes.

Como consecuencia de una serie de factores muy determinantes, entre los que destacan: la inmigración, el crecimiento natural, la concentración de inversiones, las políticas públicas, los cambios de uso de suelo,¹ entre otras, las ciudades comenzaron a crecer exponencialmente, desafortunadamente, dicho crecimiento estuvo aparejado con la ausencia de iniciativas coherentes con las necesidades de la población por parte de las autoridades correspondientes.

El caso paradigmático en México es la Ciudad de México, la cual ha seguido un patrón de concentración demográfica y económica vertiginosa, de tal forma que su mancha urbana rebasó los límites político-administrativos del DF y comenzó a absorber suelo perteneciente a municipios del Estado de México, presentándose de esta forma, el fenómeno de la conurbación, comentado anteriormente en el capítulo dos de la presente tesis. A partir de ese momento, se sumaron a los ya existentes problemas, una serie de dificultades relacionadas con la planeación, coordinación y dotación de obras que ya no sólo le correspondían a un solo gobierno (fuera el DF o el Edo. Méx.), sino que tenían repercusiones metropolitanas.

Desde una perspectiva urbana, la entonces Ciudad de México comenzó a expandirse con un patrón centro-periferia -si es posible utilizar alguna analogía, la más acertada sería por medio de la *derrama de una mancha de aceite*-,² en un principio sobre algunas delegaciones del Distrito Federal, posteriormente, varios municipios del Estado de México y actualmente, también del Estado de Hidalgo. La relación tan estrecha en cuestiones funcionales que se

¹ Pérez Corona, Javier, *Fenomenología de la Problemática Urbana Metropolitana, Estudio de caso, el Municipio de Ecatepec, Edo. de México* Tesis para obtener el grado de Maestro de Ciencias con Especialidad en Planificación. Instituto Politécnico Nacional, México, 1996, p. 175.

² *Ibidem*.

presentan actualmente entre las tres Entidades Federativas, influye en la contemplación, ahora, de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

En los siguientes apartados se describirá el proceso urbano-metropolitano por el que ha atravesado la ZMVM, por medio de las dos entidades más importantes que la componen, por un lado el Distrito Federal, y por otro, el Estado de México. Además, establece una breve sección relacionada a la incorporación de Hidalgo a los trabajos de coordinación en el Valle de México.

III.1 La Ciudad de México, la Imagen de la Concentración

La ciudad capital, conocida o nombrada de distinta manera dependiendo la época por la que atravesó (la gran ciudad de Temixtitan,³ la majestuosa México-Tenochtitlán, la ciudad de las Palacios o simplemente la gran urbe de México), ha sufrido grandes transformaciones de diversa índole (físicas, territoriales, demográficas, etc.), resultado de los acontecimientos políticos y sociales que se fueron presentado durante alrededor de 650 años de su existencia. Es importante mencionar, que durante todo ese tiempo, ha sido un símbolo del poder a nivel nacional.

Desde sus orígenes, la Ciudad de México ha sido el centro político, económico, social y cultural de la nación, durante la época prehispánica; de la mano de la cultura mexicana (1325-1521), en la colonia; siendo el centro administrativo de la Nueva España (1521-1810), en las etapas de independencia (1810-1876), del porfiriato momento en el cual, la ciudad adquirió tintes europeos (1876-1911) (*Ver Gráfico 1*), de la revolución (1910-1917) y por supuesto la moderna (1917-),⁴ se ha caracterizado por presentar el mayor desarrollo en todos los aspectos mencionados, situación que a partir de principios del siglo XX quedó reafirmada, por la primacía que el gobierno central le concedía sobre cualquier otra entidad de la

³ En el año de 1522, en la *Tercera Carta de Relación* escrita por Hernán Cortez al rey Carlos V, se desprende el siguiente fragmento... “de cuatro o cinco meses para acá, que la dicha ciudad de Temextitan se va reparando, está muy hermosa...”, dicho mote surgió por los problemas de comunicación que encontraron los españoles al colonizar México, ya que los aztecas hablaban de la Gran Tenochtitlan, pero los españoles lo entendían como Temextitan. (Museo Soumaya. Pág. Internet - <http://www.soumaya.com.mx/contactanos/quien.html>). Fecha de consulta: 27 de agosto de 2009.

⁴ Wahr, Luis Fernando, *Enigmas de la Ciudad de México*, Grupo Editorial Tomo, México, 2004.

federación, consecuencia de ser el territorio en el que se asentaron los tres poderes de la Unión.⁵

GRÁFICO 1: Colonia Juárez, Ciudad de México (Finales del S. XIX).



FUENTE: Orígenes de la colonia Juárez. Pág. Internet (<http://ciudadanosenred.com.mx/?cve=1657>)

A partir de que México se convirtió realmente en una nación independiente y de cierta forma terminaron todos los problemas y diferencias políticas entre los caudillos revolucionarios,⁶ se comenzaron a consolidar en el poder algunos grupos políticos⁷ que buscaban organizar una nación que en su mayor parte estaba devastada y dividida por tantos conflictos armados, por lo que entre las décadas de 1920-1930 -teniendo el antecedente del gobierno de Porfirio

⁵ “La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción 28, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado”. De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8,380 metros; el día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto” Pág. Internet (http://www.constituciondf.org.mx/hist_df.htm). Fecha de consulta: 27 de agosto de 2009.

⁶ Ya sea por cuestiones políticas o mera ambición de poder, gran parte de los caudillos de la revolución fueron asesinados paulatinamente con la intención de implantar cierta estabilidad y evitar algún levantamiento que afectara la estabilidad que se buscaba para el país, ejemplo de ello, fue el asesinato en 1923 de Doroteo Arando, mejor conocido como Pancho Villa. Pág. Internet: (<http://www.redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/efemerides/julio/conme20a.htm>). Fecha de consulta: 27 de agosto de 2009.

⁷ En el año de 1929, surgió el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que más tarde se denominó Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para que finalmente en el año de 1946 fuera sustituido por el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Díaz, en el cual se dieron importantes avances en el desarrollo económico y social- se comenzaron a presentar los primeros intentos por construir una nación moderna, en este punto y con el fin de no perder la relación con la Ciudad de México, es preciso hacer notar que solamente una ciudad en el país había duplicado su población para 1920, precisamente *la capital del país*, pasando de 474,860 habitantes en 1895 a 906,063 para principios de la década de los veinte,⁸ producto de la necesidad de seguridad que parte de la población buscaba en la ciudad capital a causa de los mencionados conflictos armados.

Por otro lado, administrativamente hablando, la Ciudad de México fue cambiando su estructura orgánica, en un principio y al igual que el resto del país, conformada por municipios -entre los que destacaba la municipalidad de México como el corazón del país-, posteriormente se presentaron una serie de modificaciones que fueron configurando a la ciudad; un ejemplo de ello es que en el año de 1903 se tenía una división política con trece municipalidades (México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa), las cuales fueron suprimidas en 1929, momento en el que surgió el órgano de gobierno denominado *Departamento del Distrito Federal (DDF)*, conformado según la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del mismo año por un Departamento Central y trece Delegaciones. Para 1941, el denominado Departamento Central fue nombrado Ciudad de México.⁹ Finalmente, para 1970, nuevamente se modificó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, teniendo como resultado la actual división político-administrativa del DF (16 Delegaciones), ya que el territorio conocido como Ciudad de México se convirtió en las Delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza (*Ver Gráfico 2*).

⁸ INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, Cien Años de Censos de Población*, México, 1996.

⁹ Gobierno del DF. Pág. Internet (http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico/_rid/229?page=9). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2009.

GRÁFICO 2 División Político-Administrativa del Distrito Federal.



FUENTE: Gobierno del Distrito Federal. Pág. Internet
 (http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico/_rid/229?page=9)

Después de esta breve reseña sobre la Ciudad de México, es preciso enfocarse en la etapa histórica que trajo consigo una serie de cambios estructurales en el país, y por supuesto en las ciudades (aunque es importante mencionar que fue el factor más importante que detonó el crecimiento de la metrópoli, más no el único): *la industrialización*. Al igual que sucedió tiempo atrás en los países más desarrollados, con la llegada de dicha etapa, las principales ciudades del país comenzaron a crecer aceleradamente, consecuencia de las políticas adoptadas por el gobierno central entre los años treinta y cuarenta, en primera instancia con acciones como la nacionalización del petróleo por parte del entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), pero siendo reafirmadas en el mandato de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), con la adopción del modelo económico basado en la

sustitución de importaciones.¹⁰ Como un ejemplo de los resultados parciales de dicha política, se puede hacer notar que en alrededor de veinte años, los bienes de consumo¹¹ se redujeron en un 78.4%, pasando de un índice de importación de 22.2% en 1939 a 5.7% en el año de 1958, lo que demuestra la reducción a nivel nacional del requerimiento de ése tipo de mercancías al extranjero.¹²

Con la llegada de la industrialización a México, el Estado –en ese entonces benefactor-, buscaba el cambio del país hacia una nación moderna e industrializada con miras hacia un desarrollo económico constante; por medio de un apoyo total para el establecimiento de un gran número de fábricas (pasando de 3,180 en el año de 1930 a 12,704 en 1950),¹³ que se establecieron en primera instancia en la Ciudad de México, ya que de nueva forma, se vio expresado el enorme centralismo que hemos enunciado en el capítulo, ya que el territorio que más ventajas obtuvo de la implementación de la política de sustitución de importaciones como sustento a la industrialización fue la ciudad central, por lo que “...se favoreció en forma especial a la capital de la República en cuanto a: estructuración de un nuevo sistema de carreteras, el sistema eléctrico, de redes para transportar hidrocarburos y del sistema de comunicaciones; obras para dotar de agua; la educación superior, el aparato científico y una amplia gama de servicios urbanos”.¹⁴

El acelerado crecimiento económico e industrial que se comenzó a presentar en el país a partir de la década de los 40 y se mantuvo hasta finales de los 70 -en la época llamada *el milagro mexicano*-¹⁵ (Ver Gráfico 3), tuvo repercusiones urbanas muy significativas, siendo la principal, una concentración territorial que tuvo secuelas nunca antes vistas, principalmente

¹⁰ El modelo de sustitución de importaciones basaba el desarrollo económico en el mercado interno; como lo menciona el economista argentino Raúl Prebisch, al hablar de *un desarrollo desde dentro*. Es importante resaltar que el cierre de la economía al comercio exterior (importaciones) se daba a través de cualquier tipo de mecanismo existente, entre los que destacaban los excesivos aranceles.

¹¹ Entendiendo a los Bienes de Consumo como “...todas aquellas mercancías producidas por y para la sociedad en el territorio del país o importadas para satisfacer directamente una necesidad como: alimentos, bebidas, habitación, servicios personales, mobiliario, vestido, ornato, etc. Cualquier mercancía que satisface una necesidad del público consumidor. Estos bienes constituyen lo opuesto a bienes de producción o de capital, que son los que se utilizan para producir otros bienes”. Pág. Internet (<http://www.definicion.org/bienes-de-consumo>). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2009.

¹² Hay que resaltar que parte del impulso que se observó en la economía mexicana en el llamado *milagro mexicano* fue producto de la segunda guerra mundial, ya que el comercio internacional se vio interrumpido gravemente. (Garza, Gustavo, *La Urbanización de México en el siglo XX*, Colegio de México, 2005).

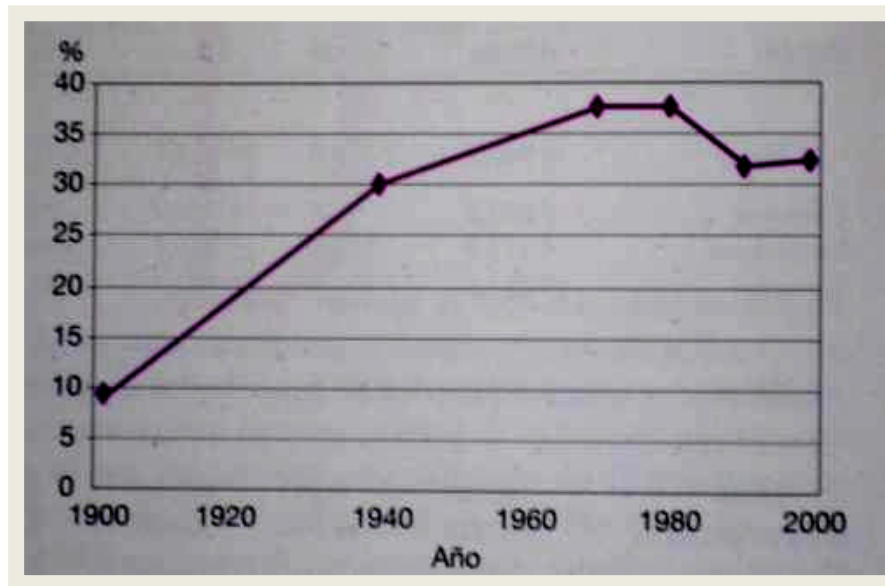
¹³ Garza, Gustavo, *Niveles y Determinantes de la Concentración Industrial en la Ciudad de México:1930-1980*. En revista Vivienda INFONAVIT, Vol. 14, Núm. 1, México, 1989.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 115.

¹⁵ Para darse una idea del llamado milagro mexicano, durante las décadas de 1940 y 1970, se presentó en el país un crecimiento económico a un ritmo del 6% anual promedio, por lo que el PIB per cápita nacional pasó de 3,949 pesos en 1940 a 9,617 en 1970. (Garza, Gustavo (Coordinador), *La Ciudad de México en el Final del Segundo Milenio*, GDF-COLMEX, México, 2000).

en los aspectos demográficos y por supuesto físicos, ya que la entonces Ciudad de México comenzó a crecer de una forma caótica. Por otro lado, dicha concentración trajo consigo el requerimiento de mano de obra que cubriera la demanda por parte de las industrias que se iban asentando en el DF, teniendo como resultado un masivo arribo de flujos de migrantes del campo, o de ciudades de menor tamaño, hacia la ciudad capital, los cuales buscaban mejores condiciones de vida, tanto para ellos, como para sus familias.

GRÁFICO 3: Participación de la Ciudad de México en el PIB Nacional, 1900-1998.



FUENTE: Garza, Gustavo, “La Ciudad de México en el Final del Segundo Milenio”

Por medio del gráfico anterior puede apreciarse como la Ciudad de México fue aumentando paulatinamente su participación en el Producto Interno Bruto (PIB)¹⁶ del país, siendo importante remarcar que a partir de la década de los cuarenta (industrialización) fue cuando se presentó un crecimiento económico constante y en un corto tiempo, aunque por el otro lado, a partir de los años setenta se observa una disminución en dicha participación; producto de las crisis económicas por las que ha atravesado el país. Por supuesto esto no

¹⁶ El PIB es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado. También es un indicador representativo que ayuda a medir el crecimiento o decrecimiento de la producción de bienes y servicios de las empresas de cada país, únicamente dentro de su territorio. Este indicador es un reflejo de la competitividad de las empresas. Pág. Internet (http://www.economia.com.mx/producto_interno_bruto.htm). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2009.

podía ser de otra manera en un país en el que la ciudad central y de mayor jerarquía urbana es su capital.

Como se mencionó anteriormente, no sólo se dio un crecimiento económico importante, sino que ese hecho vino acompañado de un explosivo crecimiento de la población nacional – consecuencia de las migraciones antes mencionadas, además de los avances en las comunicaciones y transportes-, por lo que en cerca de cincuenta años se pasó de 25.8 millones de habitantes en el año de 1950 a 106.7 millones en el 2008; lo que representó un crecimiento de aproximadamente 400%. Es importante especificar que la Ciudad de México en ese lapso de tiempo aumentó su población de 3.1 millones a 8.7 en el 2005¹⁷ (Ver Tabla 1).

TABLA 1: Comparativo de Población Nacional Vs Distrito Federal (1900-2005).

Año	Nacional	Distrito Federal	Porcentaje Relativo
	(Millones de habitantes)		(%)
1900	13.6	0.5	3.7
1910	15.2	0.7	4.6
1920	14.3	0.9	6.3
1930	16.6	1.2	7.2
1940	19.7	1.8	9.1
1950	25.8	3.1	12.0
1960	34.9	4.9	14.0
1970	48.2	6.9	14.3
1980	66.8	8.8	13.2
1990	81.2	8.2	10.1
2000	97.5	8.6	8.8
2005	103.3	8.7	8.4

INDUSTRIALIZACIÓN

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (Censos y Conteos de Población de 1895 a 2005).

La población en el Distrito Federal no dejó de crecer durante todo el siglo XX (como se pudo observar en la tabla 1), pero es necesario comentar que existieron tres periodos de tiempo, en los cuales se presentaron diferentes ritmos de crecimiento, y son los siguientes:¹⁸

¹⁷ Estudios para las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1900 – 2000 y Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

¹⁸ Negrete, Ma. Eugenia en Garza, Gustavo (Coordinador), La Ciudad de México. Op Cit.

1. 1900-1940: El crecimiento de la población de la ciudad se dio con ritmos muy irregulares producto de los efectos sociales de la revolución, la construcción de un México moderno, la búsqueda de una estabilidad política, etc.
2. 1940-1970: Producto de la expansión industrial y económica del país, se da un crecimiento vertiginoso de la población, presentándose tasas de crecimiento mayores al 5%.
3. 1970-2000: Se comienzan a sentir los estragos de la aglomeración urbana en la ciudad, por lo que se distinguen tasas decrecientes y más bajas de crecimiento con respecto a la etapa anterior.

La combinación de las distintas variables que se han analizado (crecimiento económico, políticas públicas, concentración territorial y por supuesto la demográfica, entre otras), provocó que lo que se conocía de la Ciudad de México como una territorio de alrededor de 20 kilómetros cuadrados en torno al zócalo a finales del s. XIX,¹⁹ se transformara drásticamente en las siguientes décadas, ya que para 1950, la superficie urbana del DF era de 14,650 hectáreas, mientras lo que se conocía como la Ciudad de México (cuatro delegaciones centrales), abarcara 1,352.²⁰ Es interesante conocer que actualmente la superficie territorial del DF es de 1,485 kilómetros cuadrados, lo que representa únicamente el 0.1% a nivel nacional.²¹

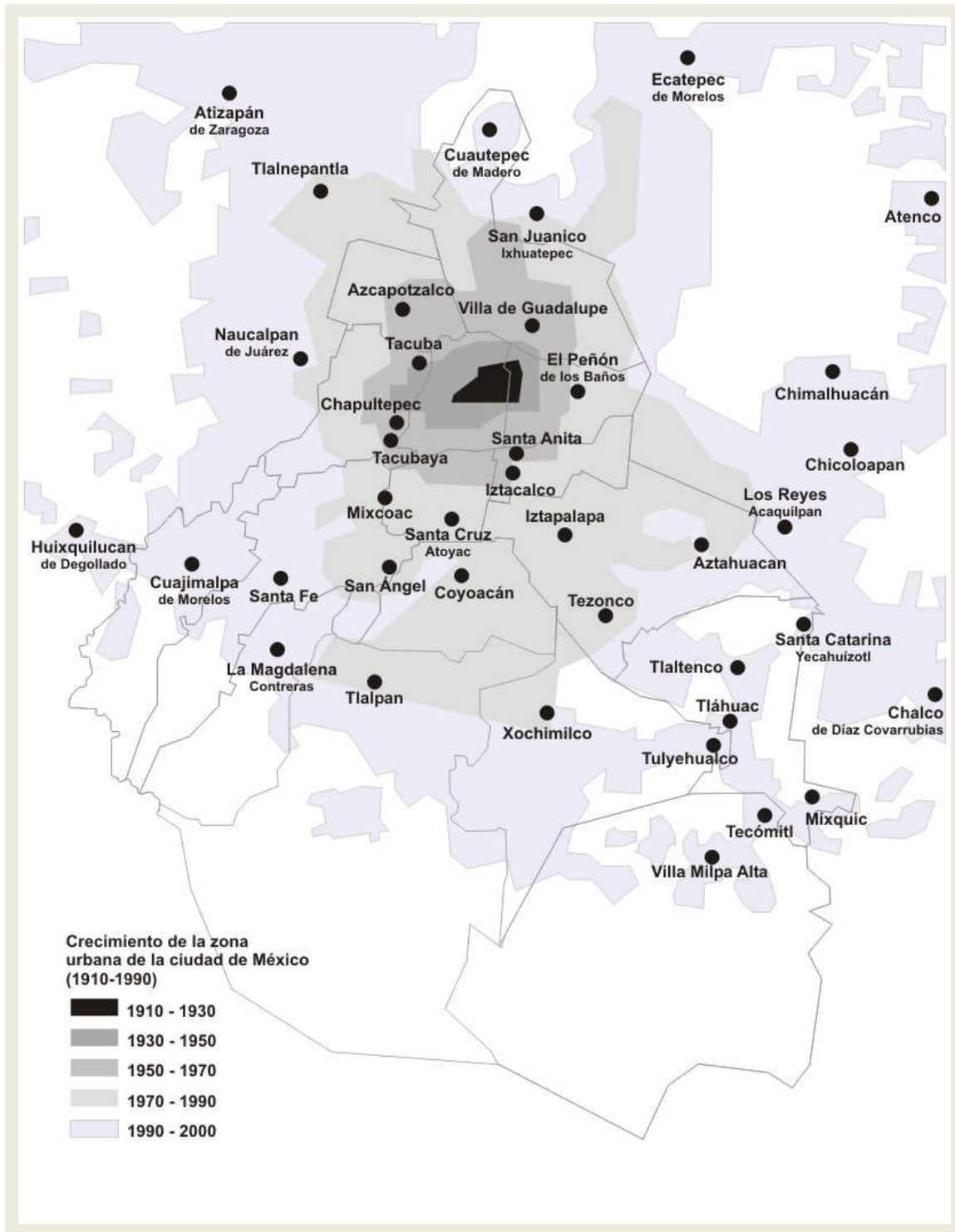
Como se pudo observar, uno de los productos del acelerado crecimiento demográfico en el país, pero sobretodo en el DF fue el uso extensivo del suelo, aunque es importante especificar que hasta 1950, la mancha urbana de la Ciudad de México no había rebasado sus límites político-administrativos, pero ya abarcaba a las delegaciones de Azcapotzalco, y Gustavo A. Madero en el norte y al sur Coyoacan, Iztacalco y Álvaro Obregón. (Ver Grafico 4).

¹⁹ Ward, Peter, *México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970-2002*, Porrúa-Colegio Mexiquense. México, 2004.

²⁰ Espinoza López, Enrique, *Ciudad de México, Compendio Cronológico de su Desarrollo Urbano 1521-2000*, Instituto Politécnico Nacional, México.

²¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Pág. Internet (<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/territorio/default.aspx?tema=me&e=09>). Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2009.

GRÁFICO 4: Expansión del Área Urbana de la Ciudad de México, s. XX.



FUENTE: Metrópoli 2025 Pág. Internet (www.ciudadanosenred.com.mx)

Fecha de consulta: 26 de enero de 2009.

El crecimiento y expansión de la Ciudad de México vino estrechamente relacionada con la etapa de industrialización por la que atravesó el país a partir de la década de los cuarenta, aunque como se observó en este apartado, la conformación y delimitación territorial de la capital estuvo directamente relacionado con los hechos que se presentaron a nivel nacional, por lo que se reitera la idea relacionada al DF como un reflejo de la nación.

III.2 El Estado de México, la Válvula de Escape

La Entidad Federativa que sin duda se ha visto más favorecida por su cercanía con el DF es el Estado de México²² (Ver Gráfico 5); ya que el área de influencia de la gran urbe contribuyó al desarrollo del estado, aunque por otro lado, también acarreo los problemas que vienen caracterizando a la ZMVM.²³ Hoy en día, es imposible dividir una entidad de otra, ya que desde los años cincuenta, época en la cual se presentó el desbordamiento de la mancha urbana del DF sobre algunos municipios del Edo. Méx., los flujos de bienes y personas se han venido consolidando, a tal punto que desde una perspectiva urbana, conforman un mismo territorio, aunque lamentablemente política y administrativamente no es así.

A diferencia del apartado anterior, la historia de la conformación del Edo. Méx., pasa a segundo término -aunque es importante especificar que es en el año de 1824, tres años después de consumada la Independencia en México, cuando surge el estado como parte de la federación-,²⁴ ya que dicha Entidad Federativa entra a la dinámica metropolitana a partir de la década de los años cincuenta, momento en el cual, el municipio de Tlalnepantla de Baz²⁵ es absorbido por la mancha urbana del DF; consecuencia del establecimiento de complejos industriales cada vez más cerca de los límites de la demarcación.

²² El Edo. Méx., es una de las 32 entidades que integran a la Federación, tiene el nombre de la nación misma, por tal motivo suele denominarse Estado de México -para diferenciarle-, aunque oficialmente se llama solo México, según lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ Entre los que destacan: congestionamientos viales, desabasto de agua, contaminación ambiental, disminución de áreas de conservación, inseguridad, etc.

²⁴ Gobierno del Estado de México, Portal Ciudadano. Pág. Internet (<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/edomex/nuestro-estado/historia/resena-historica/epoca-formativa>). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2009.

²⁵ Según algunos trabajos de Luis Unikel, para la década de 1950 solamente el municipio de Tlalnepantla se había incorporado a la entonces ZMCM, pero existen algunos autores que también incluyen a Naucalpan.

GRÁFICO 5: División Político-Administrativa del Estado de México.



FUENTE: INEGI-Cuéntame

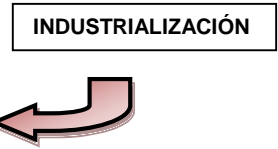
Pág. Internet (<http://cuentame.inegi.gob.mx/mapas/default.aspx?Tema=M>)

A partir de ese momento, el Estado de México cumplió una función muy singular para la Región Centro del país;²⁶ fungió como una especie de “válvula de escape”, y no sólo para la población que llegaba a la Ciudad de México desde los distintos estados de la República Mexicana que por distintas razones no encontraba o tenía los suficientes recursos para residir en ella, sino también como una opción para la ubicación de nueva industria. Fue por ello, que en alrededor de cincuenta años pasó de 1.4 millones de habitantes en la década de 1950 a 14 millones en el 2005 (Ver Tabla 2).

²⁶ La Región Centro del País (RCP), está conformada por el Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Querétaro y Morelos. (Flores Gonzales, Sergio, *La Megalópolis de la Región Centro de México: cambios en el Periodo 1970-2000*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2002).

TABLA 2: Comparativo de Población Nacional Vs Estado de México (1900-2005).

Año	Nacional	Estado de México	Porcentaje Relativo
	(Millones de habitantes)		(%)
1900	13.6	0.9	6.6
1910	15.2	1.0	6.6
1920	14.3	0.9	6.3
1930	16.6	1.0	6.0
1940	19.7	1.2	6.1
1950	25.8	1.4	5.4
1960	34.9	1.9	5.4
1970	48.2	3.8	7.9
1980	66.8	7.6	11.4
1990	81.2	9.8	12.1
2000	97.5	13.1	13.4
2005	103.3	14.0	13.6



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (Censos y Conteos de Población de 1895 a 2005).

Como se comentó anteriormente, el crecimiento territorial de la Ciudad de México se mantuvo dentro del DF hasta la década de 1950, para posteriormente ir absorbiendo paulatinamente algunos municipios del Edo. Méx., localizados, en un primer momento, en la zona norte de la ciudad. Aunque es importante mencionar que el desbordamiento de la mancha urbana de la ciudad central fue consecuencia de las políticas que adoptaron los gobernadores del Edo. Méx. para promover el crecimiento económico de la entidad, entre los que destacan: Isidro Fabela (1942-1945) y Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951), quienes fomentaron la Ley de Protección a las Nuevas Empresas.²⁷

Un factor más que influyó en demasía al desbordamiento de la ciudad hacía su periferia (municipios conurbados del Edo. Méx.) fue la política impuesta en 1954 por el llamado “Regente de Hierro” del Departamento del Distrito Federal (Ernesto Peralta Uruchurtu),²⁸ quien restringió la construcción de nuevos fraccionamientos e industrias en el Distrito Federal; como una medida que buscaba frenar el incontrolable crecimiento de la Ciudad de México. Dicha política se puede resumir de la siguiente manera... “*cerró las opciones para la expansión formal del área urbanizada de la ciudad de México, los límites urbanos ya*

²⁷ Pérez. Op. Cit.

²⁸ Regente del entonces Departamento del Distrito Federal durante 14 años (entre 1952 y 1966). A lo largo de su administración realizó importantes obras dentro del DF, como la construcción de más de cien mercados, la ampliación del bosque de Chapultepec y la creación de varios museos. El mote de “Regente de Hierro” le fue asignado por su dureza y seguridad, que reflejaba en el momento que tenía que tomar decisiones difíciles.

iniciados fueron insuficientes para la gran demanda habitacional, propiciando la urbanización, formal e informal, de los municipios colindantes al Distrito Federal. Así, mientras Ciudad Satélite surgía en Naucalpan, las primeras colonias de Nezahualcóyotl se fraccionaban".²⁹ El resultado inmediato fue el paulatino traslado y asentamiento de población (principalmente de bajos recursos), a territorios del Estado de México, presentándose la singularidad que en su gran mayoría se dio sobre terrenos irregulares o de muy bajo costo, por lo que comenzaron a proliferar colonias populares (Ver Imagen 6).

GRÁFICO 6: Periferia de la Ciudad de México
(Ciudad Nezahualcóyotl, 1930-1950)



FUENTE: Elaboración propia con imágenes históricas del Municipio de Nezahualcóyotl. Pág. Internet (<http://www.neza.gob.mx/galeriahistorica/index.html>), Fecha de consulta: 05 de noviembre de 2009.

²⁹ Vélez Torres en González Aguirre, Ricardo, *El Problema de la Vivienda en México. Las Unidades Habitacionales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Caso de Estudio: La Unidad IMSS No. 2 Tlalnepantla*, Tesis para obtener el grado de Maestro de Ciencias con Especialidad en Planificación. Instituto Politécnico Nacional, México, 2008, p. 104.

Mientras en 1950, únicamente los municipios de Tlalnepantla, en primera instancia, y posteriormente Naucalpan habían sido absorbidos por la mancha urbana del DF, para finales de la misma década –producto de los factores antes mencionados-, se suma un municipio más, Ecatepec de Morelos. Para contemplar la importancia que fueron adquiriendo los municipios antes mencionados, se puede decir que para 1965, representaban el 71.3% del valor de la producción industrial estatal.³⁰

Para la década de los sesenta, ya se comenzaban a fortalecer las relaciones entre la ciudad central y su espacio metropolitano, lo que es necesario recalcar es que no sólo fue producto del incremento en el número de la población, sino también por los cambios en la estructura vial, por el desarrollo de los complejos industriales y por la apertura de reservas territoriales en el Edo. Méx. y la parte sur del DF, dentro de un mercado formal e informal.³¹ Por otro lado, la industria seguía expandiéndose sobre nuevos municipios, entre los que destacan Tultitlan y Cuautitlán, aunque Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec seguían manteniendo una gran concentración industrial. Un aspecto que es necesario resaltar, es que en esa década se presentó la mayor expansión de fraccionamientos de tipo popular, medio y alto en el Estado de México.³²

El desarrollo urbano que se ha generado en el Estado de México fue resultado de la gran migración rural-urbana registrada en el estado a raíz de las políticas industriales y habitacionales adoptadas por sus gobernantes –caso contrario a las autoridades del DF, en el Edo. Méx. se abrieron las puertas a la construcción y/o instalación de nuevos fraccionamientos e industrias-, así como por la cercanía que existe con el Distrito Federal; entidad donde se centraliza la actividad económica del país, lo que resultó ser un factor determinante para que se diera una gran concentración de población y la reubicación de empresas ubicadas en el DF, lo que trajo como consecuencia una indiscriminada expansión de la mancha urbana hacía el suelo de menor costo.

³⁰ Pérez. Op. Cit.

³¹ González. Op. Cit.

³² *Ibíd.*

III.3 Del Proceso de Conurbación Territorial a la Creación de la ZMVM

La conformación de cualquier zona metropolitana comienza en el momento que una ciudad central (en este caso la Ciudad de México) rebasa sus límites político-administrativos para paulatinamente ir absorbiendo centros urbanos de menor tamaño (municipios del Estado de México), que se ubican en la periferia de ésta, trayendo como resultado la conformación de un conglomerado urbano de mayores dimensiones. En ese sentido, la característica principal va en función de un fenómeno que para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se dio a mediados del siglo XX; *la conurbación* entre las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero del Distrito Federal y los municipios de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan en el Estado de México.³³ Es necesario recalcar que muchas veces se tiene una idea errónea con relación a dicho fenómeno, ya que se parte de una perspectiva meramente física y demográfica, por lo que se tiende a dejar de lado aspectos tan importantes, como las relaciones económicas, sociales y hasta culturales que se establecen en el momento que dos asentamientos urbanos tienden a fusionarse, por lo que se puede asegurar, que no sólo existen conurbaciones territoriales, sino también funcionales, principalmente económicas.

En el caso de México, el ejemplo más representativo fue la conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México, la cual partió de la conurbación que se presentó en el centro del país, por medio del crecimiento de la mancha urbana del DF sobre la periferia de la ciudad; principalmente sobre los municipios del Edo. Méx. que habían entrado a la dinámica industrial desde 1950. A partir de ese momento, la entonces Ciudad de México conformada tan sólo por las cuatro delegaciones centrales a principios del siglo pasado, comenzó a extenderse rápidamente para que a mitad de siglo ya fueran doce delegaciones y dos municipios del Edo. Méx., los cuales ocupaban una extensión territorial de 26,275 hectáreas.³⁴ Finalmente, hoy día, se reconoce una Zona Metropolitana conformada por las 16 Delegaciones del DF (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Coyoacán, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco), 59 Municipios del Edo. Méx. (Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Chalco,

³³ COMETAH, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, DF-Edo. Méx-SEDESOL, México, 1998.

³⁴ González. Op. Cit.

Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ecatingo, Huehuetoca, Hueyoptla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyot, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucán, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco-Solidaridad, Villa del Carbón, Zumpango) y 29 del Edo. de Hidalgo (Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Cuauhtepic de Hinojosa, Chapantongo, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Mineral de la Reforma, Mineral del Monte, Nopala de Villagrán, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Santiago Tulantepec, Singuilucan, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tizayuca, Tlahuelilpan, Tlanalapa, Tlaxcoapan, Tolcayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez y Zempoala)³⁵ (Ver Gráfico 7).

Es importante especificar que la actual delimitación territorial que se observa en el gráfico 7, ha variado dependiendo los autores y el tiempo en el que se elaboró, ya que como se mencionó, la paulatina extensión de la mancha urbana ha obligado a los especialistas a buscar delimitaciones que se adapten al presente, por lo que en un momento se le denominaba Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM),³⁶ en otro Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y finalmente Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

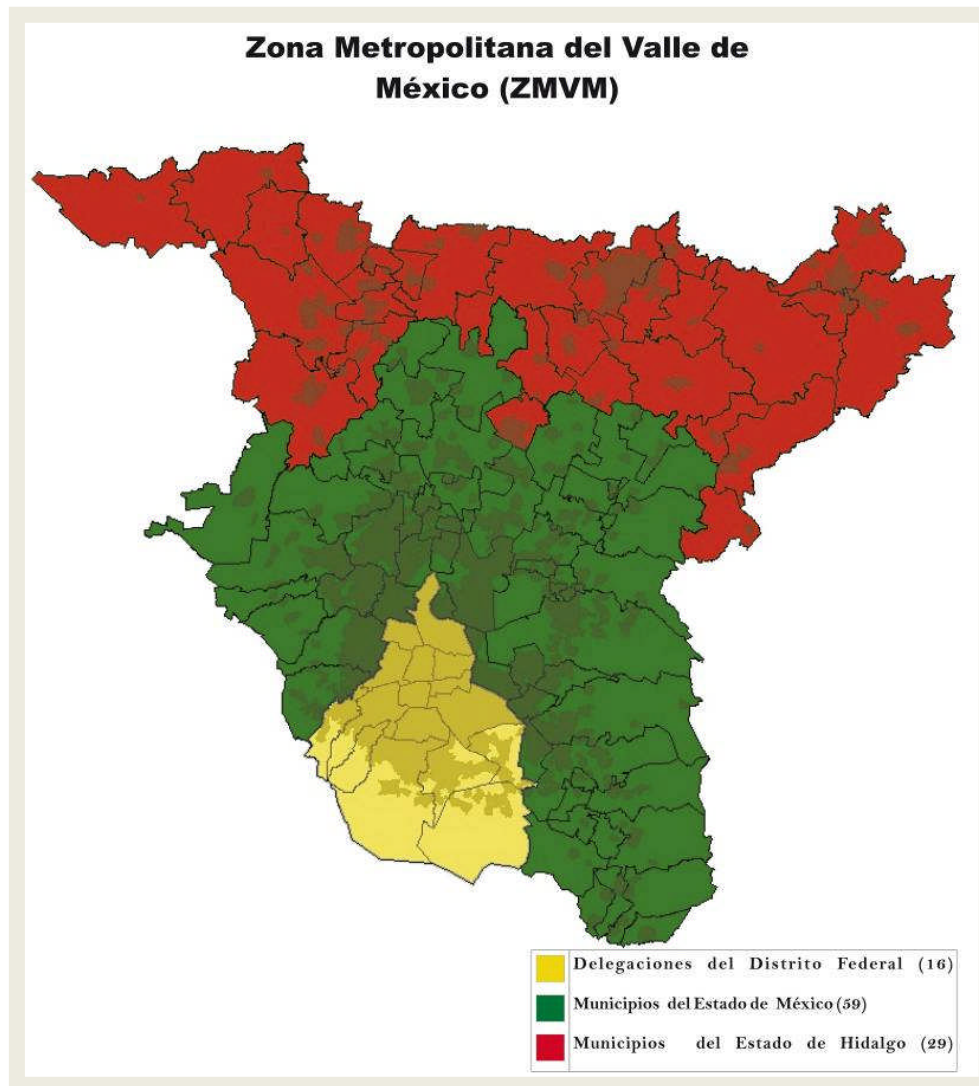
Antes de retomar el desarrollo urbano-metropolitano por el que ha atravesado la ciudad, se vuelve imperante hacer mención de la problemática generada a partir del desbordamiento de la mancha urbana del DF sobre el Estado de México –y en estos días también Hidalgo-, un escenario que no ha podido ser abordado con iniciativas coherentes a la realidad, ya que el desarrollo ordenado de la metrópoli ha sido rebasado gravemente; resultado de la fragmentación política-administrativa que caracteriza a la ZMVM. Entre los principales males que aqueja la metrópoli, se pueden mencionar: escasez de suelo urbano, elevados índices de irregularidad en la tenencia de la tierra, insuficiencia de agua potable -su abastecimiento se efectúa desde fuentes cada vez más lejanas y con costos cada vez más altos-, deficiencia

³⁵ SEDEMET, *Convenio Modificatorio al Convenio de Coordinación que crea la Comisión Metropolitana de Protección Civil*, México, 2009.

³⁶ Según el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, en la década de los setenta, el AMCM estaba conformada por el DF y 17 municipios del Edo. Méx., por citar un ejemplo.

en vialidades y transporte; originando graves congestionamientos vehiculares, altos costos financieros y sociales para la dotación de servicios, creciente deterioro ecológico, incremento sistemático de las actividades delictivas y de la inseguridad pública, fuerte segregación y disparidades socioeconómicas entre sus habitantes, así como una gran presión social derivada de la falta de respuesta oportuna a las demandas ciudadanas.

GRÁFICO 7: Delimitación Territorial de la ZMVM



FUENTE: Elaboración propia con apoyo del programa IRIS de INEGI, 2009.

Retomando la expansión territorial de la metrópoli, y después de ubicar las distintas delimitaciones que fue posible ubicar, es preciso mencionar, que para la década de 1970, las

relaciones socioeconómicas que se comenzaron a establecer entre las delegaciones y municipios metropolitanos a partir de los años cincuenta tendieron a fortalecerse, por lo que ya no era posible separar unas de otras. Para ese entonces, la todavía denominada ZMCM estaba conformada por 15 delegaciones del DF y 11 municipios del Edo. Méx.,³⁷ absorbiendo 72,246 hectáreas.³⁸

Durante la década de los años setenta, se presentaron varias circunstancias que fueron configurando la zona de estudio, destacando por su importancia, la desaparición como demarcación territorial de la llamada Ciudad de México para dar paso a las cuatro delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza), y por otro lado, para finales de dicha década se dio, por primera vez en la etapa de Metropolitización de la ciudad una desaleración en el ritmo de crecimiento del DF, producto de la creciente importancia que iba adquiriendo el Estado de México como receptor de población.

En esa misma década, después de casi 35 años en los que la Ciudad de México se fue expandiendo sin algún tipo de control, en el año de 1976 se presentó la primera respuesta formal por parte del Gobierno Federal a los problemas generados por la tan mencionada conurbación entre el DF y el Edo. Méx., por lo que se crea la Comisión de Conurbación del Centro del País. Desafortunadamente, dicha comisión no pudo cumplir con los principales objetivos para los que fue creada, por lo que doce años después (1988) desapareció por serios problemas de administración y gestión.³⁹ Lamentablemente, fue relativamente largo el tiempo que las autoridades tardaron en implementar algún tipo de política urbano-regional para la Región Centro del País, en especial para la ZMCM.

Los siguientes diez años se caracterizan por el impacto de una crisis económica que interrumpe el crecimiento sostenido que el país mantuvo por casi treinta años, una de las principales consecuencias de ello, fue la adopción por parte del gobierno de un nuevo modelo de desarrollo caracterizado por la apertura al comercio internacional y la inserción del país a la economía global, el llamado *Neoliberal*. Contrario a lo que se podría pensar, en la década de los ochenta la relación desarrollo económico-urbanización no se ve

³⁷ Garza, Gustavo (Coordinador), La Ciudad de México. Op Cit.

³⁸ González. Op. Cit.

³⁹ Bernardo, Navarro, Et al, *La Ciudad de México, Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana*, UAM-X/UNAM, México, 1995.

interrumpida, y aunque se dio una disminución económica a nivel nacional, la población no dejó de crecer, ya que en el periodo que va de 1980 a 1990, el número de habitantes de México paso de 66.8 millones a 81.2 millones, respectivamente. Por lo que *“...el impacto de la crisis se reflejó, por ende, más que en la dinámica general de desarrollo urbano, en las condiciones de vida de la población, tanto en el sector rural como en el urbano”*.⁴⁰ Un ejemplo de ello fue que el tipo de cambio del peso (moneda mexicana) con relación al dólar se disparo en 1982 de 27 a 150 pesos por dólar, lo que equivale a una depreciación del 500% en sólo un año.⁴¹

Como se especifico, en cuestiones urbanas se mantuvo un crecimiento constante, por lo que para 1980 ya eran 21 los municipios conurbados del Estado de México,⁴² y para 1990 ya sumaban 28, con una superficie de 129,502 hectáreas de suelo absorbido por la mancha urbana de la ZMCM⁴³ (Ver Gráfico 8).

Para finales del siglo XX, tomando como referencia el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), la delimitación territorial de la zona estaba conformada por las 16 delegaciones del DF, 58 municipios del Edo. Méx., y se anexa un municipio del Estado de Hidalgo (Tizayuca), con una población según el Censo de Población de 1995 de poco más de 17 millones de habitantes (17,297,539) .⁴⁴ En este punto es necesario dar una explicación relacionada al cambio de denominación de Zona Metropolitana de la Ciudad de México a Zona Metropolitana del Valle de México; ya que hasta este momento se había hablado únicamente de ZMCM.

Según el POZMVM, la ZMVM es el ámbito inmediato de influencia socio-espacial de la ZMCM, por lo que constituye un espacio estratégico para la planeación y ordenamiento de la región.⁴⁵ En ese sentido, se deja de lado una delimitación puramente física y demográfica por una mucho más amplia, ya que *“...la ZMVM comprende un espacio más amplio, que incluye un número importante de municipios que presentan características rurales, pero que dada su localización están sujetos a fuertes presiones de poblamiento, así mismo se han tomado como base los límites político-administrativos, estatales, que se consideran claves para fines*

⁴⁰ Garza, Gustavo, *La Urbanización de México*. Op. Cit., p. 71.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Negrete, Ma. Eugenia en Garza, Gustavo (Coordinador), *La Ciudad de México*. Op Cit.

⁴³ González. Op. Cit.

⁴⁴ COMETAH. Op. Cit.

⁴⁵ *Ibidem*.

de planificación”.⁴⁶ Por otro lado, lo que se conocía como ZMCM, para el caso del POZMVM ahora es reconocida como la Zona Urbana del Valle de México (ZUVM), la cual sigue una delimitación física y urbana, contemplando los municipios que para ese entonces ya estaban conurbados, por lo que únicamente se considera al DF, 32 municipios del Edo. Méx. y uno del Estado de Hidalgo⁴⁷ (Ver Tabla 3).

TABLA 3: Delimitaciones Territoriales del Valle de México 2000.

Delimitación	Población 1995	Superficie (hectáreas)	
		total municipal	urbana
Zona Metropolitana del Valle de México (DF + 59 municipios)	17,297.5	741,054	184,273
Zona Urbana del Valle de México (DF + 32 municipios)	16,814.3	456,093	174,460
Resto del Valle	483.2	284,961	9,813

FUENTE: Elaboraciones propias con base en los archivos cartográficos por AGEB del SCINCE, INEGI, 1993; CONAPO, 1992 e INEGI, 1991.

FUENTE: Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), 1998.

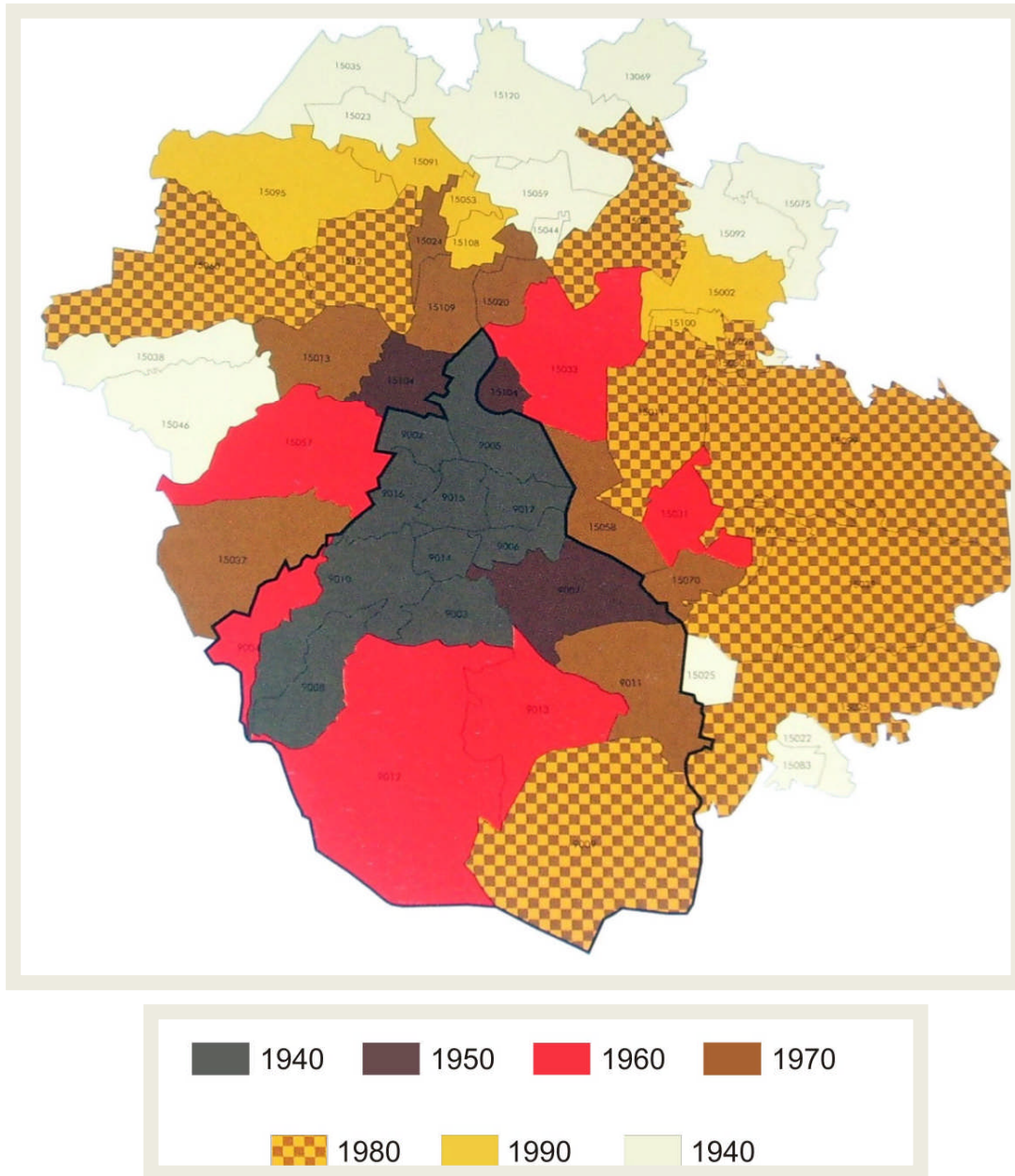
En el año 2005, las principales autoridades del DF y Edo. Méx. llevaron a cabo una reunión con el objeto de homogenizar las distintas delimitaciones que existían de la ZMVM, para partir de una misma base a la hora de llevar a cabo algún proyecto, por lo que el resultado de dicha reunión fue la firma, tanto del Gobernador del Edo. Méx. Enrique Peña Nieto, así como del entonces Jefe de Gobierno del DF Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez de la *Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México*, quedando la delimitación de la siguiente manera: 16 delegaciones del DF y 59 municipios del Edo. Méx.⁴⁸ Para este caso, al municipio de Tizayuca (Hidalgo) se le hizo a un lado.

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 34.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 20005.

GRÁFICO 8: Evolución de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1940-1995)

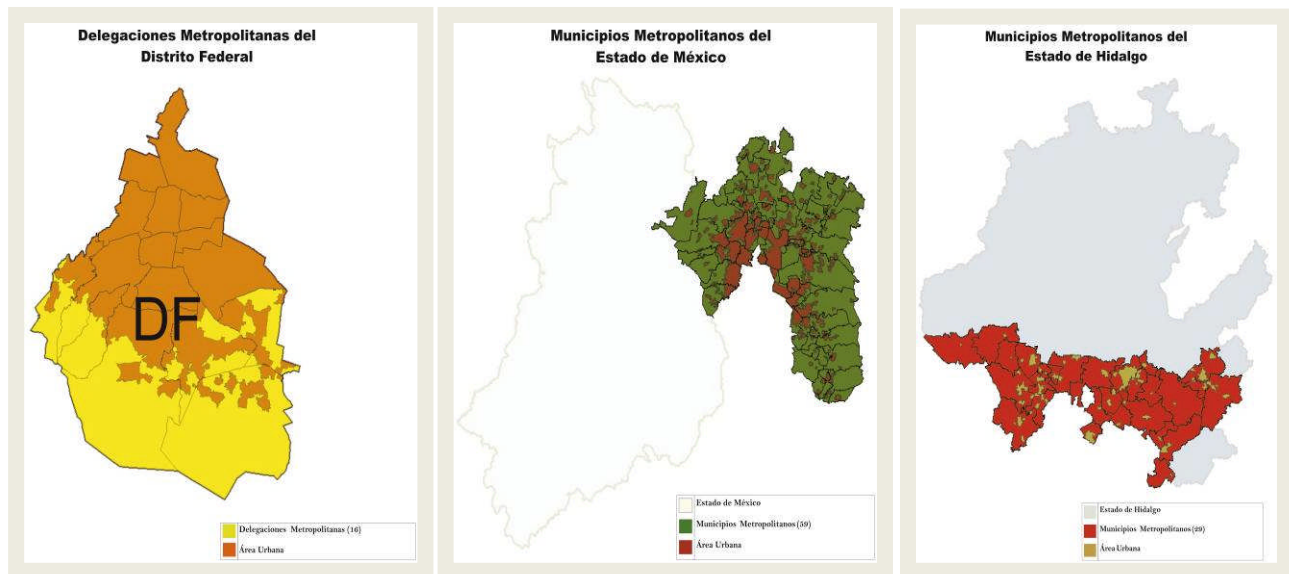


FUENTE: Negrete, Ma. Eugenia en Garza, Gustavo (Coordinador), “La Ciudad de México en el fin del segundo milenio”, GDF-COLMEX, México, 2000. Pág. 253.

A partir de la década de los noventa, y durante gran parte del nuevo milenio, se ha venido presentando un explosivo crecimiento inmobiliario en la parte norte de la ZMVM, el cual, amenaza ahora, con absorber parte del territorio del Estado de Hidalgo, para así incorporarlo a la mancha urbana. Ante esa situación, y como una medida de planeación, los gobiernos del DF, del Edo. Méx y de Hidalgo tomaron la decisión de incorporar a este ultimo a los trabajos de coordinación del Valle de México, por lo que en junio de 2008 se oficializó el acuerdo.

Con la inclusión de Hidalgo a los trabajos de coordinación, era necesario modificar la delimitación territorial vigente de la ZMVM, por lo que se incorporaron 29 municipios de esa Entidad, por lo que fue indispensable firmar una *Primera Declaratoria de Ampliación del Ámbito Territorial de Planeación y Estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México*, teniendo como resultado, la actual delimitación territorial, conformada por las 16 delegaciones del DF, 59 municipios del Edo. Méx. y 29 de Hidalgo (Ver Gráfico 9).⁴⁹

GRÁFICO 9: Delegaciones y Municipios Metropolitanos por Entidad Federativa (2009)



FUENTE: Elaboración propia con apoyo del programa IRIS de INEGI, 2009.

⁴⁹ SEDEMÉT. Op. Cit.

En suma, el proceso de metropolización por el que atravesó el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México se caracterizó por una gran concentración económica, social y política en algunos puntos de la ciudad que a partir de la década de los cuarenta (época de la industrialización) adquirieron cierta importancia, ya sea a nivel Estatal; como lo fueron los municipios de Naucaplan, Tlalnepantla y Ecatepec en el Estado de México, o como sucedió en el caso de la Ciudad de México, la cual refleja muchos de las características que se presentan a nivel nacional.

El papel que jugó la insipiente industrialización en nuestro país, así como la política de prohibición a la construcción de fraccionamientos en la década de los cincuenta, fueron dos elementos que contribuyeron en demasía a la paulatina expulsión de la población de menores recursos de la ciudad central hacia la cada vez mayor periferia. Es importante hacer notar que lo que fue una pequeña conglomeración urbana de cerca de 500,000 habitantes a principios del siglo XIX, se ha convertido en un monstruo de asfalto y concreto de alrededor de 20 millones de habitantes en poco más de cien años.

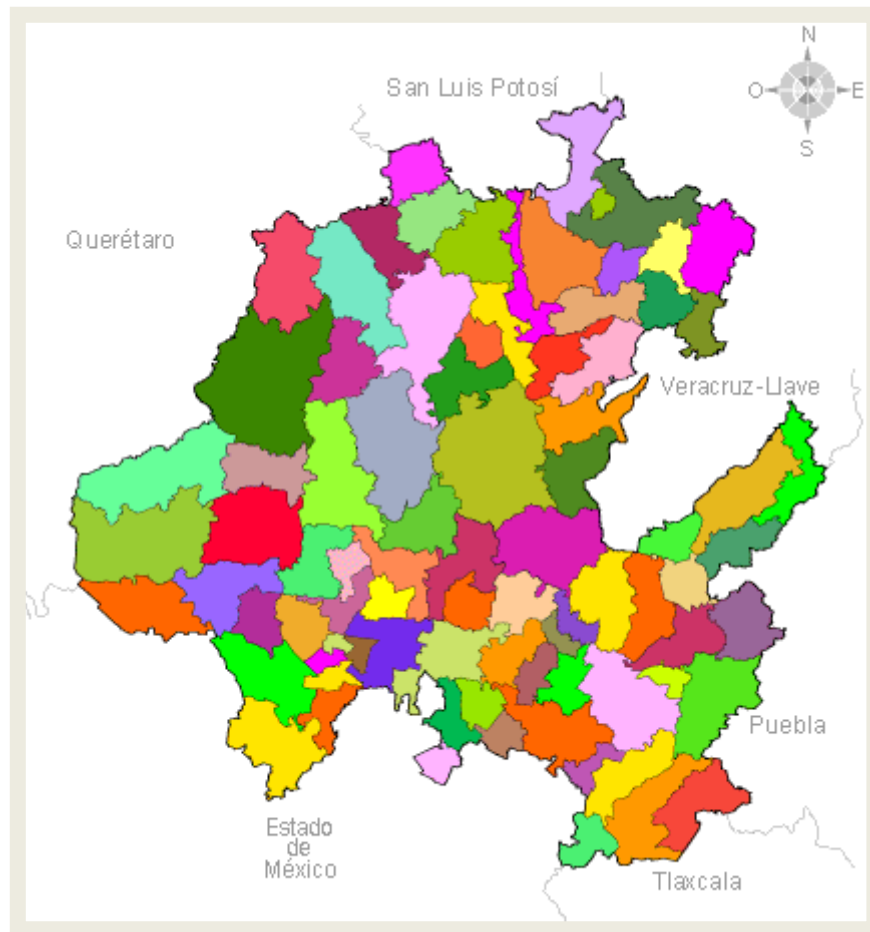
El patrón de urbanización que se presentó entre las décadas de los cuarenta y los setenta del siglo pasado (metropolitano), ahora se encuentra en un proceso de megalopolización, por lo que las principales zonas metropolitanas de la Región Centro del País tenderán a fusionarse, lo que requerirá de nuevos instrumentos de planeación que puedan fomentar una toma de decisiones conjunta e incluyente entre todos los actores políticos que estén inmersos en la gobernabilidad de las grandes áreas megalopolitanas.

III.3.1 La Incorporación del Estado de Hidalgo a los Trabajos de Coordinación en el Valle de México

Este muy breve apartado que al inicio de la tesis no estaba contemplado, es el resultado de los cambios que se han venido presentando a partir del año de 2005 en los trabajos de coordinación en el Valle México, los cuales se encuentran en su época de mayor apogeo, lo más importante es que ya no solamente entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, sino ahora también con el Estado de Hidalgo, por lo que se optó por mostrar la visión del Gobierno Hidalguense ante su integración a la ZMVM.

La expansión de la mancha urbana de la Ciudad de México sobre territorios pertenecientes a distintas Entidades Federativas del centro del país ha llegado a tal grado, que a partir del mes de junio de 2008, el Estado de Hidalgo (*Ver Gráfico 10*) ha sido integrado a los trabajos de coordinación por medio de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.⁵⁰ Es importante especificar que dicha incorporación es resultado de varias reuniones previas entre las principales autoridades de las tres Entidades Federativas que ahora forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, pero también tomando en cuenta el visto bueno del Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDESOL).

GRÁFICO 10: División Político-Administrativa del Estado de Hidalgo.



FUENTE: INEGI-Cuéntame 2009

Pág. Internet (<http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/imagenes/div/hgo.gif>)

⁵⁰ Fragmento tomado de la entrevista realizada al Director General de Asuntos Metropolitanos del Valle de México, Mtro. Mario Yáñez López en la Coordinación de Asuntos Metropolitanos (Estado de Hidalgo), el día 30 de Marzo de 2009.

A simple vista, el Estado de Hidalgo con sus 2, 345,514 habitantes al 2005,⁵¹ no puede ser comparado con las otras dos Entidades demográficamente hablando, por lo que se puede llegar a cuestionar su incorporación a la zona metropolitana, pero realmente, se debe dejar de lado esta visión, ya que en palabras del Mtro. Mario Yáñez López, la integración se dio con una visión a largo plazo en cuestiones de planeación y ordenación del territorio, ya que realmente, varios Municipios que fueron integrados no están conurbados físicamente con la mancha urbana de la ciudad, lo que representa “una oportunidad única de planear el desarrollo”.⁵²

Los 29 municipios que fueron integrados a la ZMVM por medio de la “Primera Declaratoria de Ampliación del Ámbito Territorial de Planeación y Estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México” en junio de 2008, son los siguientes:

- | | | |
|--------------------------|----------------------------|-----------------------|
| ▪ Ajacuba | ▪ Pachuca de Soto | ▪ Tizayuca |
| ▪ Atitalaquia | ▪ San Agustín Tlaxiaca | ▪ Tlahuelilpan |
| ▪ Atotonilco de Tula | ▪ Santiago Tulantepec | ▪ Tlanalapa |
| ▪ Cuauhtepac de Hinojosa | ▪ Singuilucan | ▪ Tlaxcoapan |
| ▪ Chapantongo | ▪ Tepeapulco | ▪ Tolcayuca |
| ▪ Emiliano Zapata | ▪ Tepeji del Río de Ocampo | ▪ Tula de Allende |
| ▪ Epazoyucan | ▪ Tepetitlán | ▪ Tulancingo de Bravo |
| ▪ Mineral de la Reforma | ▪ Tetepango | ▪ Villa de Tezontepec |
| ▪ Mineral del Monte | ▪ Tezontepec de Aldama | ▪ Zapotlán de Juárez |
| ▪ Nopala de Villagrán | | ▪ Zempoala |

A simple vista, y después de llevar a cabo la entrevista al Coordinador de Asuntos Metropolitanos del Estado de Hidalgo, las intenciones parecen muy buenas, aunque será necesario esperar para poder observar y evaluar los resultados de la coordinación, aunque se tiene que especificar que en el marco normativo, dicho gobierno ya realizó acciones acordes a las necesidades metropolitanas por medio de la *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo*,⁵³ puesta en marcha en el mes de agosto de 2009.

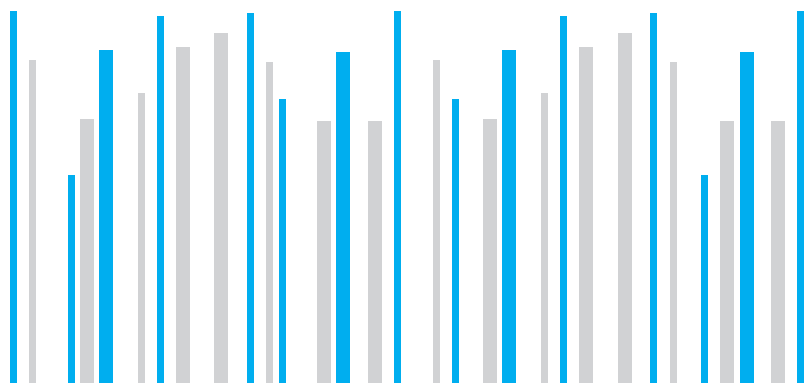
⁵¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)-Cuentame. Pág Internet (<http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/hgo/poblacion/default.aspx?tema=me&e=13>). Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2009.

⁵² Entrevista Coordinación de Asuntos Metropolitanos. Op. Cit.

⁵³ *Ibidem*.

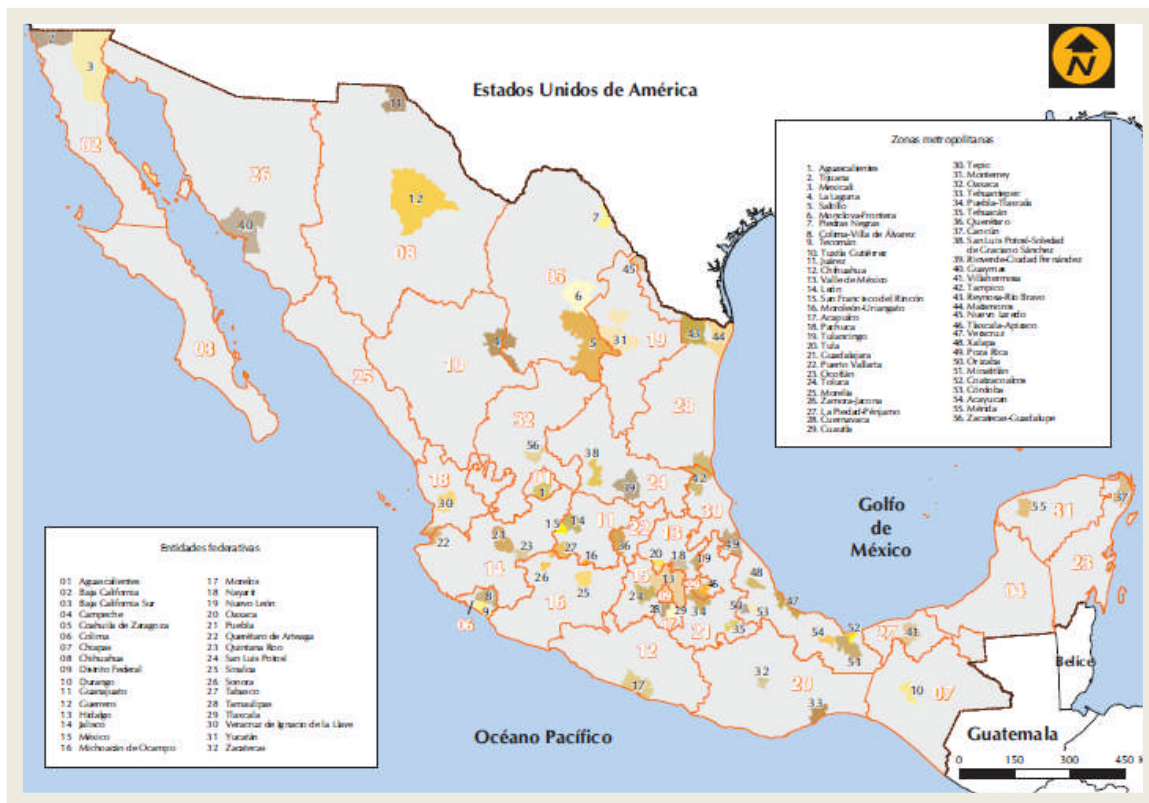


UNA SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS COMUNES EN JURISDICCIONES
DISTINTAS: LA PLANEACIÓN A NIVEL METROPOLITANO



La conformación de Zona Metropolitanas (ZM) en México ha sido una de las manifestaciones más relevantes en el desarrollo urbano nacional, para ejemplificar ello, cabe especificar que en éstas se concentra cerca del 56 por ciento de la población total del país, 79 por ciento de la población urbana y 75 por ciento del producto interno bruto nacional;¹ lo que refleja la primacía de estos grandes conglomerados urbanos en el país. Aunado a ello, como resultado de un esfuerzo interinstitucional² por contar con una delimitación única que sirviera como sustento para futuras toma de decisiones en el ámbito metropolitano, para el año 2005, ya eran 56 las ZM ubicadas en nuestro país (Ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1: Zonas Metropolitanas en México 2005



FUENTE: SEDESOL, CONAPO e INEGI, “Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2005”, México, 2007.

¹ SEDESOL, CONAPO e INEGI, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2005*, México, 2007.

² Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Es importante señalar que un gran número de ZM proveen de bienes y servicios a los distintos sectores productivos, además de reflejar un gran predominio económico, político, cultural y social sobre su región de influencia; dadas las ventajas competitivas que ofrecen. Sumado a ello, no se puede negar que las mejores plazas de trabajo, universidades, centros de investigación, empresas transnacionales, etc., están asentadas en alguna ZM, por lo que se puede asumir que realmente son centros urbanos con una gran hegemonía local, regional, nacional, y algunas de ellas (como lo son las Zona Metropolitana del Valle de México, Monterrey y la de Guadalajara), a un nivel global.

No obstante el gran número de aspectos positivos que es posible observar en las ZM, es paradójico que también en éstas, se produzcan una serie de sucesos que de alguna u otra forma influyen en la conformación de ciudades segregadas, donde la población más privilegiada –siendo un número muy reducido-, tiene acceso a gran parte de ellas (ya que existen zonas de las metrópolis que no son relevantes para ellos), y por el otro lado, se presenta una gran cantidad de personas que se ven en la necesidad de realizar sus actividades en lugares cada vez más alejados de su lugar de residencia, lo que repercute en la disminución de la calidad de vida de la mayoría de la población en las grandes metrópolis. Por esos hechos, se pueden señalar que son características de las ZM *“El desarrollo social es palpable, pero heterogéneo; las costumbres permanecen, pero otras se extinguen-, la calidad de vida es superior respecto al ámbito rural, pero cohabitan grandes desigualdades en su interior; la Metropolización es símbolo de modernidad, pero también de rezagos sociales”*.³ Por lo que se presenta una dualidad que es característica de las grandes ciudades, la coexistencia en el mismo territorio entre la riqueza y la pobreza.

Por otro lado, el o los gobiernos que conforman las ZM tienen que desarrollar una labor que dependiendo el tamaño de la metrópoli, tiende a volverse más compleja; ya que no es lo mismo realizar acciones en un centro de población de 5,000 habitantes, que en una ZM de alrededor de 20 millones, como es el caso de la ZMVM. En la cual, los gobiernos, tanto federal, estatal (en términos muy generales, el DF puede ser considerado en este nivel) y municipal, deben ejecutar obras y proyectos que muchas de las veces están ubicadas en zonas de la ciudad en las que lamentablemente –en especial para la población aledaña– confluyen dos o más jurisdicciones político-administrativas distintas.

³ Garrocho, Carlos/Sobrino Jaime (coordinadores), *Sistemas Metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*, el Colegio Mexiquense-Secretaría de Desarrollo Social, México, 1995, p. 12.

Los dos párrafos anteriores son sólo dos ejemplos de la importancia y complejidad de gobernar una metrópoli, lamentablemente, la falta de acuerdos, las disparidades administrativas, las diferencias en normatividad y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación son una constante; ya que “*Las zonas metropolitanas ofrecen oportunidades para el desarrollo social de la población, pero también enfrentan grandes retos en la ordenación de su territorio...*”.⁴ Ante esa realidad, la cual no ha sido superada, la *planeación metropolitana* surge como la alternativa (si no es que la única opción), para superar las condiciones antes mencionadas.

En los siguientes apartados, se desarrollan los elementos más importantes que sirvan para comprender la importancia de la *planeación metropolitana* en la actualidad, esto, como una respuesta conjunta a los problemas comunes que afectan a dos o más jurisdicciones político-administrativas, que en el peor de los casos, forman parte de distintas Entidades Federativas, como es el caso de la ZMVM. Además, como parte de los objetivos de la investigación, se profundiza en las propuestas legislativas que han intentado rebasar la gestión fragmentada de las metrópolis.

IV.1 La Planeación Metropolitana

La definición de lo que es la *planeación metropolitana* -al igual que sucedió con la planeación territorial- resulta sumamente complicada de ubicar, principalmente, por que al parecer se presenta como un conocimiento de facto, o como parte del lenguaje que domina el planificador, político, académico, etc., por lo que a diario es posible leer o escuchar frases como: la *planeación metropolitana* en el Valle de México es ineficiente; los gobiernos involucrados en la *planeación metropolitana* en la ZMVM o simplemente, los organismos que llevan a cabo *planeación metropolitana* son las comisiones del Valle de México, el problema surge en el momento que uno se hace la pregunta, ¿qué es la planeación metropolitana?. Ello, en función de partir de una definición clara, para que en base en ello, se trate de dar una explicación general de la importancia de esta actividad, para la ZMVM.⁵

⁴ *Ibíd.*, p. 12.

⁵ Es importante aclarar, que esta pequeña sección sobre la conceptualización de la planeación metropolitana no fue incluida en el capítulo II (marco conceptual), por el mínimo aporte que ello implicaría, aunque por otro lado, era necesario hacer mención de ello, por lo que se decidió expresarlo en esta parte del capítulo.

Desafortunadamente, después de la revisión de varios libros, artículos, reglamentos y textos, no se tiene una concepción clara, lo que repercute en una falta de sustento conceptual; ya que no se pudo ubicar una definición de lo que es la *planeación metropolitana*, por lo que se decidió desarrollar todos los aspectos que rodean a ésta, con la finalidad de que de alguna u otra forma, se tenga una noción de lo que implica.

La planeación metropolitana como herramienta de ordenamiento, ya sea económico o territorial, ha venido presentando ciertas limitantes por las estrategias económicas que se han implementado en nuestro país y el proceso de metropolización que ha avanzado más rápidamente que los intentos por adecuar la legislación y la planeación urbanas. Durante la década de los años setenta se dan los primeros intentos por echar andar dicha planeación en nuestro país, a través de la introducción de instrumentos técnicos, legales y de intenciones de coordinación entre las dos entidades que participan en la confrontación de problemas comunes, que además intentaban contener el crecimiento territorial expansivo. Desafortunadamente *“las metrópolis involucran decisiones que atañen a los tres órdenes de gobierno, quienes en algunos casos bajo una lógica de rivalidad político-institucional bloquean las acciones conjuntas que facilitarían la determinación de soluciones a la problemática metropolitana”*.⁶

La planeación y gestión de las ZM implica una serie de elementos que van, por un lado, desde el aspecto financiero de la metrópoli, por el otro, en relación a la regulación del crecimiento físico y la dotación de la infraestructura y equipamiento urbano, así como en la homologación y coordinación entre distintos órganos político-administrativos, que como ya se comentó, suelen tener distintas visiones sobre la metrópoli. Aunado a ello, es necesario comentar que en cada una de los elementos mencionados, las necesidades de la sociedad civil que habita, en este caso, la ZMVM permanecen constantes.

Es en el punto relacionado a la coordinación, en el que se presenta una mayor complejidad -producto de la extensión de la mancha urbana sobre jurisdicciones distintas-, por lo que la característica principal de la planeación metropolitana es el tratar, en lo posible, de llevar a cabo acciones y proyectos con una visión conjunta y no partidista, con el fin de evitar una fragmentación territorial y administrativa, además de una duplicación en la toma de decisiones en la metrópoli. A partir de esa situación es como se presentan una serie de

⁶ Gobierno del Estado de México, *Programa Sectorial Coordinación Metropolitana 2006-2011*, México, p. 11.

factores que lastimosamente a los únicos que afecta es a la población que reside en la ZMVM, entre los que destacan, la planeación y ejecución de proyectos segmentados en la metrópoli.

Por tal motivo, en las zonas metropolitanas del país, tiene cada vez menos sentido estudiar la forma de gobierno municipal si no se toma en cuenta el espacio metropolitano al cual pertenece y las relaciones que se presentan a nivel municipal y estatal, relacionadas principalmente, al ejercicio de gobierno.⁷

En el caso de las zonas metropolitanas, los problemas urbanos adquieren rasgos de gran complejidad, ya que al desbordar los límites de los municipios que las generaron, su administración está fragmentada entre varios gobiernos locales que poseen escasos recursos para enfrentarlos y tienen muy limitados medios de coordinación en materia de planeación y gestión en conjunto. Esta situación se agrava cuando se extienden sobre municipios pertenecientes a entidades federativas distintas.

Con respecto a la ZMVM, existe un vacío legal para resolver los problemas derivados de la conurbación territorial, viéndose reflejado solamente en un tipo de planeación indicativa; siendo lo anterior, uno de los principales problemas que deben afrontar las autoridades por una falta de seguimiento a sus propuestas, si a esto se le añade el hecho de que jurisdicciones distintas son afectadas por un mismo fenómeno, fundamentan el hecho de la necesidad de la *planeación metropolitana*. Además, es imperativo que por medio de ésta, se contemplen los problemas asociados al crecimiento expansivo de las ciudades, los procesos de metropolización y la formación de aglomeraciones urbanas sin ningún tipo de regulación. Para atender las implicaciones funcionales de este fenómeno de manera coordinada y concurrente, es indispensable contar con mecanismos adecuados que permitan hacer frente a una problemática compartida con las entidades vecinas.

En ese sentido, los avances que se han observado durante los últimos años en cuestiones metropolitanas en nuestro país, se resumen en la creación de comisiones metropolitanas, siendo éstas, el resultado por coordinar acciones para enfrentar problemas comunes que impactan en distintas jurisdicciones, por parte de diferentes niveles de gobierno.

⁷ Zentella, Juan, Ensayo *¿Cómo Gobernar las Zonas Metropolitanas en México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, México, 2007.

En suma, y con la intención de relacionar a las dependencias que se encargan de llevar a cabo planeación metropolitana en la ZMVM, como lo son, para el Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, para el Distrito Federal, la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, y para el Estado de Hidalgo, la Coordinación de Asuntos Metropolitanos; se tiene la tarea de fortalecer el desempeño de las Comisiones Metropolitanas del Valle de México, dadas las dificultades que se han presentado en su desempeño a partir de la fecha de su creación.

No obstante este mecanismo de coordinación, los resultados han sido pocos satisfactorios, ya que los instrumentos jurídicos no han podido trascender la fragmentación de las administraciones. Como lo menciona Salvador Moreno *“La planeación y gestión eficaz de las metrópolis depende de la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada y de las adecuaciones al marco normativo tanto a nivel del congreso federal de la unión como de los congresos a nivel local”*.⁸

IV.2 La Relación Estado de México-Distrito Federal (e Hidalgo), un Problema Metropolitano

A lo largo de la presente tesis, se han descrito de manera muy general varios problemas que se generan en las ZM a causa de la fragmentación político-administrativa entre los distintos gobiernos que las conforman, pero en ningún momento se había especificado alguno de ellos. Resulta significativo conocer el porqué, por lo menos para los habitantes, en este caso, de la ZMVM no existen tres territorios distintos, sino uno mismo. Ya sea en cuestiones de seguridad, vivienda, transporte y vialidad, medio ambiente, protección civil, agua y drenaje, etc., los problemas suelen presentarse en igual medida, existiendo únicamente una diferencia abismal en el acceso a los mismos.

La población que habita en la Zona Metropolitana del Valle de México, ya sea en el DF, los Estados de México o Hidalgo, muchas veces se ve en la necesidad de desarrollar distintas actividades (trabajar, estudiar, recrearse, habitar, etc.) en varios puntos de la metrópoli, indistintamente cualquiera de las Entidades Federativas antes mencionadas,

⁸ Moreno Pérez, Salvador, *La Gestión, Coordinación y Gobernabilidad de las Metrópolis*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006.

desafortunadamente, eso conlleva grandes traslados que repercuten directamente en la pérdida de varias horas-hombre y en el deterioro en su calidad de vida. De la misma forma, es fácil ubicar varios casos de desarrollos industriales que en el pasado se ubicaban en lugares alejados de las áreas habitacionales, y que hoy en día, gracias al crecimiento extensivo de la mancha urbana del Valle de México, se encuentran rodeadas de grandes centros urbanos, lo que muchas veces refleja la importancia de la planeación territorial y metropolitana en la toma de decisiones.

Resulta pertinente cuestionarse hasta qué punto la ZMVM puede o no ser considerada un sólo territorio⁹ donde se pueden desarrollar actividades de distinta índole, como puede ser, por un lado, estudiar en una de las mejores universidades de Latinoamérica al sur de la ciudad (Ciudad Universitaria-UNAM), trabajar en la zona industrial de Vallejo; al norte del DF o conseguir cualquier objeto en uno de tantos tianguis localizados en la Delegación de Iztapalapa (ilegales obviamente), etc. Por otro lado, sin una diferenciación clara –más que los límites político-administrativos que la mayoría de la población no distingue o conoce-, en la parte del Estado de México es posible ubicar un gran conglomerado urbano en el oriente (Ciudad Nezahualcóyotl), trasladarse al pueblo de Tultepec para adquirir juegos pirotécnicos al noreste de la ciudad o simplemente adquirir una vivienda en algún municipio de los denominados bicentenarios, como podría ser Huehuetoca y Tecámac, entre otros. Finalmente, en relación al Estado de Hidalgo, trabajar en el sector de la construcción en Tizayuca, ir a comer pastes a Pachuca o simplemente llevar a la familia a algún balneario del municipio de Ajacuba.

Estos son unos pocos ejemplos de actividades que la población puede desarrollar en la ZMVM, aunque hasta este punto pareciera que no hay ninguna complicación; ya que alguna persona ajena a la realidad que vive a diario la gran mayoría de los habitantes de la metrópoli no consideraría algún problema en ello, porque de hecho es parte de la dinámica urbana de cualquier ciudad. Pero, ¿qué sucede en el momento que ciertos factores como el tráfico, la contaminación, los grandes traslados, la inseguridad, y la concentración excesiva de población –agudizados todos ellos del modelo económico neoliberal adoptado en México desde la década de los ochenta-, son incluidos en dichas actividades? Desafortunadamente para la población de la ZMVM cualquier problema se multiplica cualquier número de veces,

⁹ En este punto, la cuestión está dirigida a las autoridades de la ZMVM, ya que como un habitante más de la metrópoli, vivo a diario una serie de problemas que de cierta manera contribuyeron para llevar a cabo el presente trabajo de investigación.

ya que es la ZM por primacía en el país. De una forma muy sencilla y clara, se abordara por sector la relación entre el Edo. Méx., el DF y en menor medida Hidalgo, con la intención de especificar y demostrar las realidad metropolitana que se presenta en la metrópoli.

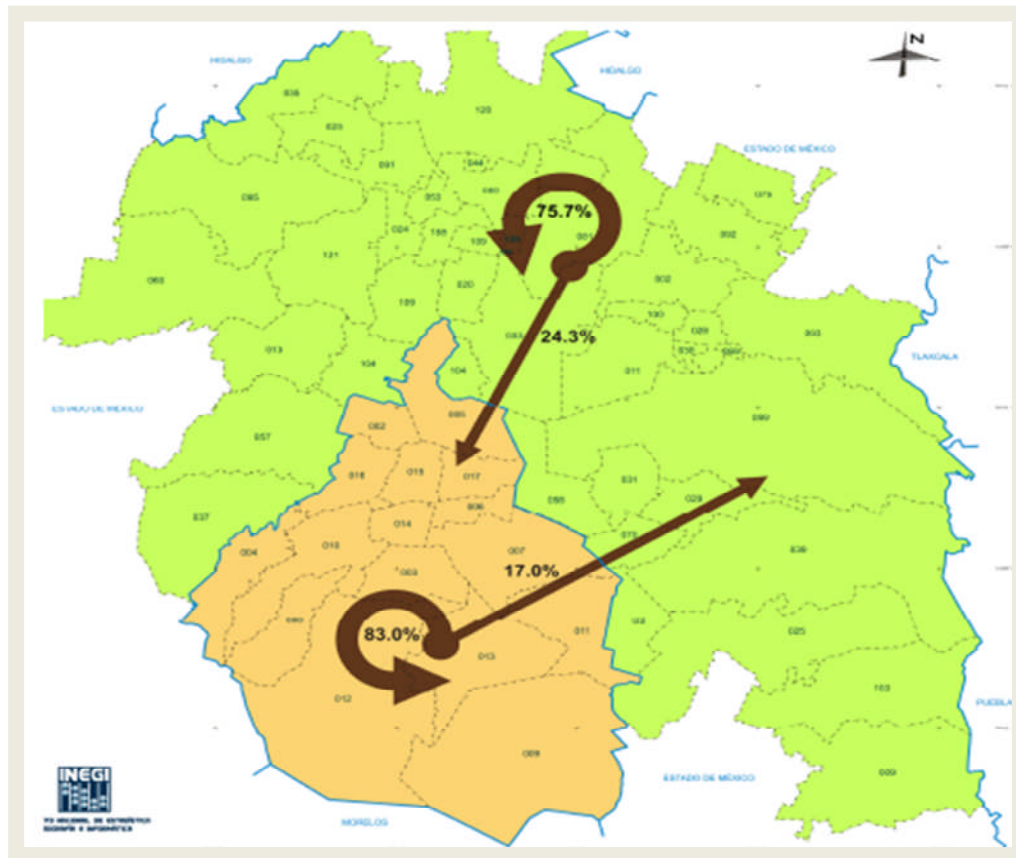
Uno de los principales sectores que muchas veces es considerado como el motor o el resultado del crecimiento de cualquier metrópoli es el *transporte*, el cual, puede caracterizar las relaciones funcionales que se presentan en cualquier metrópoli, ya sean sociales, culturales y principalmente económicas. Es por ello que varios millones de pobladores de la ZMVM llegan a trasladarse por más de dos horas desde sus zonas de residencia hacia los lugares de trabajo, estudio, o simplemente los de recreación. Un ejemplo de ello puede ser, la travesía de un estudiante que vive en el municipio de Acolman, en el Estado de México tiene y debe transportarse por cerca de dos horas y treinta minutos por distintos medios hacia Ciudad Universitaria, teniendo como resultado la disminución del tiempo que podría invertir en cuestiones académicas, sociales o familiares. Casos como el anterior son constantes en la ciudad, producto de la necesidad de la población por desarrollar sus actividades bajo cualquier circunstancia, ya sea positiva, pero generalmente negativa.

Según la Encuesta Origen-Destino (EOD 2007),¹⁰ realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en total se producen 22 millones de traslados diarios en la ZMVM, de los cuales, 14.8 son en transporte público y el resto en privado. Con respecto al Distrito Federal, se especifica que los viajes que se llevan a cabo dentro de ese mismo territorio equivale al 83 por ciento, mientras los que tienen una dirección hacia el Edo. Méx. son cerca del 17 por ciento. Para el caso del Estado de México, los viajes dentro de esa Entidad equivalen al 75.7 por ciento y los de índole metropolitano representa el 24.3 por ciento (*Ver Gráfico 2*).

Como se puede observar, y teniendo como referencia los datos proporcionados por la EOD 2007, el transporte es uno de los principales indicadores de las relaciones tan estrechas que se exhiben en la ZMVM, por lo que se puede asegurar que en cuestiones de movilidad urbana se justifica la naturaleza metropolitana de los viajes.

¹⁰ La EOD 2007 es un documento que “...brinda información sobre la frecuencia, duración, costos, tipos, medios y propósitos de los viajes que la gente efectúa cotidianamente en la ZMVM. Asimismo, la encuesta captó datos sobre las características sociodemográficas más relevantes de los viajeros, así como de las viviendas en las que habitan y su integración en hogares”. Pág. Internet (http://www.portalautomotriz.com/content/2/module/news/op/displaystory/story_id/4338/format/html/). Fecha de consulta: 08 noviembre de 2009.

GRÁFICO 2: Movilidad por Entidad Federativa en la ZMVM



FUENTE: Encuesta Origen-Destino 2007, INEGI.

Otro de los sectores medulares de cualquier ZM es la vivienda, ya que ésta “...tiene un lugar relevante en el desarrollo urbano de la ciudad; constituyendo uno de los principales satisfactores sociales, capaz de promover el crecimiento económico, pero sobre todo, es uno de los bienes fundamentales del desarrollo social, por lo que no es posible entender la vida de una persona si no tiene acceso a una vivienda digna”.¹¹ Lamentablemente, esa idea no puede ser considerada como tal en la ZMVM, ya que mucha población que habita en ella carece de un lugar digno para vivir, por lo que se recurre generalmente a las invasiones de predios que la mayoría de las veces se encuentran en zonas de riesgo.¹²

¹¹ Juárez, Victor, *Condiciones de la vivienda en la zona metropolitana del Valle de México en el año 2000*. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona, 2003, vol. VII, núm. 146. Pág. Internet ([http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(040\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(040).htm)). Fecha de consulta: 08 de noviembre de 2009.

¹² Un ejemplo de aquella situación fue lo ocurrido el pasado 30 de octubre de 2009 en varias partes de la ZMVM; producto de una tromba que arrecio en varios municipios del Edo. Méx. y parte de las delegaciones del DF, en donde las áreas más afectadas fueron las establecidas cerca de cerros y de una forma irregular; trayendo como resultado la muerte de tres personas, paralizando las principales arterias y afectando a decenas de colonias en las cuales, el nivel del agua rebasó el metro y medio de altura (La Jornada, Nota Informativa, *Deja tromba tres personas muertas*, México. Pág. Internet -

Según el II Censo de Población y Vivienda 2005, hay más de 24 millones de viviendas particulares a nivel nacional, de éstas, el 19 por ciento se concentra en la ZMVM. De las viviendas de la ZMVM, que son aproximadamente cinco millones, el 52 por ciento se ubica en los municipios conurbados del Estado de México; producto del elevado costo para el acceso a vivienda en el DF, viéndose reflejado en una segregación espacial y territorial hacia la periferia de la ciudad, aunque es importante mencionar que ahora, ya no serán los límites de la metrópoli los municipios del Edo. Méx, sino los de Hidalgo. En promedio, de las viviendas ubicadas en la ZMVM, aproximadamente el 98 por ciento cuenta con electricidad, el 96% tiene agua entubada y un 94 por ciento con drenaje.¹³ En general las condiciones de vivienda de las ZMVM son mejores a los promedios nacionales, en especial el Distrito Federal, ya que presenta un mayor nivel de equipamiento que las viviendas del Estado de México.

El acceso a la vivienda en la ZMVM es un factor que origina varias situaciones metropolitanas en el Valle de México (largos traslados, contaminación ambiental, caos vial, etc.), ya que la mayoría de la población queda excluida de la ciudad central (DF) por los altos costos de las viviendas, lo que repercute en la adquisición de inmuebles de mucho menor costo, pero cada vez más alejadas de los lugares de trabajo.

Algunos indicadores más que pueden servir como base para reafirmar la relación metropolitana entre el Estado de México, el Distrito Federal y ahora Hidalgo es, por un lado, la cantidad de residuos sólidos producidos en el Valle de México, los cuales ascendían a 21 millones de toneladas de basura al día,¹⁴ desafortunadamente para la población mexiquense y sobre todo para las zonas circundantes al basurero del Bordo de Xochiaca -el cual ha sido sobresaturado por la falta de otras alternativas para depositar los desechos sólidos de alrededor de 20 millones de habitantes-, se presenta una constante inquietud social relacionada al uso final de aquella área.

Por otro lado, *el agua* se ha convertido en un problema a nivel ZM, ya que las fuentes de abastecimiento de la metrópoli tienden a desaparecer, lo que trae como resultado una sobreexplotación de los mantos acuíferos, la contaminación del líquido, pero además, la

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/10/30/deja-tromba-en-edomex-una-persona-muerta/> -). Fecha de consulta: 04 de noviembre de 2009.

¹³ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2005*, México.

¹⁴ *Metrópoli 2025, Hacia una Metrópoli Verde y Sostenible*, México, 2006. Pág. Internet (http://www.occm.uam.mx/archivos/17/file/Metropolis_Verde_y_sostenible.pdf). Fecha de consulta: 21 de octubre de 2009.

búsqueda de alternativas de abastecimiento de grandes volúmenes provenientes de regiones y cuencas cada vez más lejanas (Ver Gráfico 3).

GRÁFICO 3: Transferencia de Agua en la ZMVM



FUENTE: Gobierno del Estado de México, 2008.

Por medio del gráfico anterior, es posible darse cuenta de la dependencia del DF en cuestiones de agua con respecto al Estado de México (cerca de 19 m³/s), ya que gran parte del líquido que es extraído de los Sistemas Cutzamala y Lerma, así como de distintos pozos del Valle de México van directamente a la capital del país.

Son muchos los factores que fundamentan la realidad metropolitana que se da entre los gobiernos que conforman la ZMVM, aunque por cuestiones de tiempo, se decidió analizar sólo algunos, aunque se considera que logran caracterizar las relaciones que desde la época de los años cincuenta (por medio del fenómeno de conurbación), pero que se agudizó a partir de la década de los setenta -ya en una etapa metropolitana-, se presentan en el Valle de México.

IV.3 Soluciones y Propuestas en Materia de Desarrollo Metropolitano en el Poder Legislativo

Como si fuera por arte de magia, muchas autoridades, académicos, especialistas y población en general, plantean que la solución a todo problema de índole conjunto es la creación de un *gobierno metropolitano*,¹⁵ el cual, se encargaría de ordenar cualquier situación de planeación y gestión en las metrópolis. Pareciera, y sin negar que al comenzar la investigación se tenía la misma idea, que los gobiernos que conforman las metrópolis tienen la solución en sus manos, por lo que muchos se preguntan en qué momento se va a optar por ello.

Por otro lado, existen propuestas que son producto de un conocimiento más profundo de la realidad jurídica en México, lo que se ve reflejado en iniciativas menos aventuradas, como lo pueden ser la creación de un Instituto de Planeación Metropolitana, la elaboración de una Ley General de Desarrollo Metropolitano que sea obligatoria para cualquier gobierno que forme parte de alguna ZM o la modificación de ciertos artículos de la Constitución Nacional (116 y 122 para ser más específicos) para volver obligatoria la coordinación metropolitana, por mencionar algunas.

A partir de esas dos perspectivas, y para cubrir uno de los objetivos de la presente tesis, se describirán las propuestas¹⁶ que han surgido desde el Poder Legislativo que han intentado superar la fragmentación de las zonas metropolitanas en varios gobiernos locales. Antes de comenzar a enumerarlas, es preciso comentar que de manera general, los motivos que han influido en los distintos actores que las proponen, son exactamente los mismos que motivaron la realización de esta investigación, entre los que destacan, la falta de acuerdos consensuados, la existencia de distintas disposiciones gubernamentales que llegan a contraponerse, la falta de organismos ejecutivos que puedan llevar a cabo acciones y proyectos que no sólo contemplen fracciones de la metrópoli, pero sobretodo, la

¹⁵ La participación como ponente en tres congresos durante el último año, ha servido para darse cuenta que no solamente la población en general tiene la vana idea que la solución a todos los problemas en las metrópolis es un Gobierno Metropolitano, ya que han surgido varias preguntas en torno al tema, de académicos y especialistas que se sorprenden al conocer la principal limitante a esa propuesta: la conformación de los Estados de la República en una Federación que les otorga libertad y soberanía para no aceptar la imposición de alguna clase de gobierno si no es conveniente para sus intereses.

¹⁶ Especificando que sólo se describirán las iniciativas que hayan sido ubicadas en la revisión bibliográfica de la investigación, ya que pueden existir algunas otras de las que lamentablemente no se tenga conocimiento. Además, en el caso de existir varias propuestas parecidas o relacionadas, se optó por describir solamente una (la más significativa), aunque de cualquier forma, se enunciarán cada una de las restantes.

preocupación por los habitantes de la ZMVM, los cuales no distinguen jurisdicciones político-administrativas a la hora de realizar sus múltiples actividades diarias, así como al momento de padecer los distintos problemas que se presentan en uno de los conglomerados más grandes del mundo (inseguridad, contaminación, congestionamientos viales, falta de vivienda, transporte ineficiente, etc.).

Una de las primeras propuestas localizadas en la revisión documental, estuvo a cargo del entonces Senador (2005), y ahora Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo (2009-2012), Demetrio Sodi de la Tijera, la cual intentaba 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. El proyecto de decreto consistía en lo siguiente *“se adiciona un segundo párrafo al artículo 45; se adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71; se reforma la fracción segunda del artículo 73; se adiciona una fracción VIII y una fracción IX al artículo 116; y, se reforma el segundo párrafo, los incisos a y c de la fracción II de la BASE SEGUNDA del apartado C, así como el apartado G, del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.¹⁷

Es importante especificar que esta fue la única iniciativa completa, de todas las que se lograron ubicar que fue posible obtener, por lo que se consideró necesario plasmarlo por completo, para así, tener una idea más precisa de la propuesta, y no hablar solamente de generalidades, teniendo lo siguiente:

“Artículo 45.- Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

La creación de una zona metropolitana que abarque el territorio conurbado de dos o más entidades federativas no modificará los límites que se hayan fijado de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior”.¹⁸

Muchas veces se tiene la idea que únicamente es necesario modificar los dos artículos que tocan el tema de la coordinación (115 y 122), pero como se muestra con el ejemplo anterior, son varios los que deben sufrir modificaciones, ya que en primer lugar, se abre una puerta

¹⁷ Sodi, Demetrio, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman 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*, H. Cámara de Senadores, LIX Legislatura, México, 2005.

¹⁸ *Ibidem.*, p. 9.

para la contemplación de ZM, para posteriormente proponer alguna forma de atender la problemática metropolitana (leyes, gobiernos, parlamentos, etc.), finalmente, es pertinente especificar a las Entidades Federativas que no tendrían que modificar su territorio (indispensable para no violar la soberanía que la Constitución les confiere).

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los parlamentos metropolitanos, en lo relativo a su respectiva competencia.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, por las Diputaciones de los mismos o por los parlamentos metropolitanos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II.- Para aprobar la creación de zonas metropolitanas dentro de los límites territoriales de dos o más entidades federativas, de conformidad con las disposiciones relativas de esta Constitución, para lo cual deberá atenderse lo siguiente:

1º. Que sea solicitado por las legislaturas de las entidades federativas dentro de cuya estructura municipal o delegacional pretenda constituirse la zona metropolitana;

2º. Que los municipios o delegaciones que se pretende constituyan la zona metropolitana formen parte de una zona conurbada de conformidad con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 115 de esta Constitución, y que su población integrada rebase el millón de habitantes;

3º. Que sea oída la opinión al respecto de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas y de los municipios involucrados;

4º. Que la constitución de la zona metropolitana siga el proceso legislativo ordinario y sea votada por las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

5º. Que la constitución de la zona metropolitana sea ratificada por las legislaturas locales de las entidades federativas involucradas; y

6º En la declaratoria de creación de zona metropolitana que haga el Congreso, deberán incluirse los temas específicos de interés metropolitano.

7º La inclusión de nuevos municipios, delegaciones o entidades federativas en una zona metropolitana previamente constituida deberá seguir el mismo procedimiento dispuesto en esta fracción.

III. a XXX. ... ”.¹⁹

En esta parte de la reforma, ya se hablaba de un nuevo órgano de gobierno (los parlamentos metropolitanos), además, se especificaba el proceso para la creación de zonas metropolitanas, observándose, que la iniciativa debía correr a cargo de los gobiernos involucrados en procesos de conurbación física de sus territorios.

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. 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.

No habrá ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el Gobierno del Estado, a excepción de que sean constituidas zonas metropolitanas, en cuyo caso, los municipios que las conformen observarán la regulación que emitan los parlamentos metropolitanos de conformidad con las disposiciones relativas de esta Constitución.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local

¹⁹ Ibidem., p. 9-10.

prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. a V....

VI. 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.

Los municipios que integren una zona metropolitana constituida de conformidad con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 116 de esta Constitución y las leyes aplicables, deberán sujetarse a las disposiciones que emita su parlamento metropolitano, cuando hayan sido aprobadas por las legislaturas de la entidad federativa a la que pertenezcan, en cuanto a las materias que le correspondan.

VII. a X...”²⁰

En el artículo 115 se presentó, lo que para el particular punto de vista del autor de la presente tesis debió haber influido en el rechazo o postergación a la propuesta de modificación de la Constitución Nacional, ya que en éste, se toca el tema relacionado a la imposición de un gobierno de los denominados intermedios (entre el Municipios y el Estado), lo que indudablemente violaría la libertad y soberanía de las Entidades Federativas.

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

²⁰ *Ibidem.*, p. 10-11.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I a VII....

VIII. Cuando el territorio o parte del territorio de dos o más municipios de diversas entidades federativas formen una zona conurbada en los términos de la fracción VI del artículo 115, superando el millón de habitantes, podrá constituirse una zona metropolitana para efectos de la planeación, regulación y ejecución conjunta de las medidas necesarias para el desarrollo de dicha zona, en los términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 73 de esta Constitución.

En cada zona metropolitana de tales características deberá constituirse un Parlamento Metropolitano, conformado por integrantes de los poderes legislativos de las entidades involucradas, en un número paritario por cada estado y de forma tal que se refleje la pluralidad partidista representada en los propios congresos locales. La designación que hagan los poderes legislativos de las entidades federativas, recaerá sobre legisladores electos por los distritos electorales uninominales ubicados en la metrópoli.

Los diputados del Parlamento Metropolitano durarán en ese encargo el tiempo que determine el órgano legislativo local del cual formen parte y siempre dentro del periodo para el que fueron electos en la legislatura local. Actuarán a título honorario, no pudiendo recibir remuneración adicional por esta actividad.

De igual forma, deberá constituirse un Consejo Metropolitano, integrado por los titulares de los poderes ejecutivos de cada entidad y por un número paritario de presidentes municipales o delegados de las demarcaciones integradas a la zona. La designación de dichos presidentes o delegados corresponderá, en cada entidad, a los presidentes o delegados de las unidades político-administrativas integradas a la zona metropolitana, de forma tal que se refleje la pluralidad partidista.

La presidencia del Consejo será asumida rotativamente por períodos de dos años, por cada uno de los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas que conformen la zona metropolitana.

Cada Consejo Metropolitano contará, además, con un Coordinador Metropolitano que será designado por el Parlamento de entre la terna que someta a su consideración el Consejo. El Coordinador Metropolitano tendrá funciones de secretaría técnica del

Consejo y de coordinación ejecutiva entre las instancias y las empresas y organismos metropolitanos.

El Parlamento Metropolitano, de conformidad con las leyes aplicables, tendrá las siguientes facultades:

a).- Aprobar, a propuesta del Consejo Metropolitano, el Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, en el cual deberán contenerse los proyectos para la realización de obras de infraestructura con impacto en la zona metropolitana;

b).- Aprobar, a propuesta del Consejo Metropolitano, los Programas Metropolitanos de Seguridad Pública; Transporte y Vialidad; Desarrollo Económico; Protección del Medio Ambiente, y aquellos que sean necesarios para la atención oportuna de los problemas metropolitanos, conforme hayan sido definidos en la declaratoria de creación de la zona metropolitana;

c).- Aprobar, a propuesta del Consejo Metropolitano, el Presupuesto de ingresos y egresos para el desarrollo de la zona metropolitana, conformado por aportaciones municipales y estatales, aportaciones y transferencias federales e ingresos propios de organismos, de conformidad con lo dispuesto por las leyes en la materia;

d) Designar al Coordinador Metropolitano de entre la terna que someta a su consideración el Consejo Metropolitano;

e).- Constituir organismos metropolitanos para la ejecución de las disposiciones que emita conforme a las fracciones anteriores y ratificar, por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión plenaria, a titulares de los organismos desconcentrados que establezca la Comisión Metropolitana.

Los organismos que constituya el Parlamento Metropolitano gozarán de autonomía técnica, orgánica y de gestión, su objeto será definido expresamente por sus leyes orgánicas y sus ingresos se conformarán por las asignaciones presupuestales que les confiera el Parlamento y por sus ingresos propios;

f).- Vigilar y fiscalizar el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos que ejecuten el Consejo Metropolitano y los organismos metropolitanos; y

g) Emitir, en general, las disposiciones necesarias para la planeación y regulación de medidas para la atención de asuntos de carácter metropolitano.

Las disposiciones emitidas por el Parlamento Metropolitano deberán ser ratificadas por las legislaturas de las entidades federativas involucradas y promulgadas y

publicadas por los ejecutivos locales a efecto de que puedan ser obedecidas al interior de las propias entidades.

El Consejo Metropolitano establecerá instrumentos para la planeación y operación de la infraestructura y servicios metropolitanos, así como un fondo de desarrollo metropolitano financiado mediante asignaciones presupuestales o por participación en otros ingresos.

El Consejo creará comisiones metropolitanas de coordinación sectorial, de carácter operativo, para elaborar propuestas de planeación, legislación y normatividad y coordinar acciones en materias de interés metropolitano. Las 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. Cada comisión tendrá un Consejo Consultivo de ciudadanos y expertos en temas metropolitanos designados por el Parlamento.

El Consejo Metropolitano tendrá facultad de iniciativa ante el Parlamento Metropolitano.

Tanto el Parlamento como el Consejo Metropolitano deberán sesionar por lo menos una vez al mes.

IX. Cuando el territorio o parte del territorio de dos o más municipios de una entidad federativa formen una zona conurbada con continuidad demográfica que supere el millón de habitantes, podrá constituirse, a solicitud de la mayoría de los municipios que integren dicha zona, y con la aprobación del congreso local, una zona metropolitana para efectos de la planeación, regulación y ejecución conjunta de las medidas necesarias para el desarrollo de dicha zona.

En tales zonas metropolitanas deberá constituirse un Consejo Metropolitano de planeación y operación, integrado por el gobernador de la entidad y los presidentes de los municipios que conformen la zona. Dichos Consejos también crearán comisiones metropolitanas de coordinación sectorial, de carácter operativo, para elaborar propuestas de planeación, legislación y normatividad y coordinar acciones en materias de interés metropolitano”.²¹

Las adiciones al artículo 116 especifican las posibilidades para crear una ZM (nuevamente), y desarrolla la creación de un Parlamento Metropolitano y un Consejo Metropolitano, los

²¹ *Ibidem.*, p. 11-14.

cuales, serán los encargados de poner en marcha instrumentos de planeación para toda la metrópoli. En este mismo artículo, se hace mención para crear Comisiones Metropolitanas sectoriales con un carácter operativo.

“Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

*Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia y, **en el caso de ser conformada una zona metropolitana de conformidad con lo establecido en esta Constitución, el Parlamento Metropolitano y el Consejo Metropolitano respectivos, en el ámbito de sus competencias.***

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A...

I. a V....

B....

I. a V....

C.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA....

I. a V....

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I...

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

*a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias y, **en su caso, las disposiciones del Parlamento Metropolitano cuando hayan sido validadas por el legislativo local, de conformidad con esta Constitución.***

b)...

*c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa y, **de ser el caso, ante el Parlamento Metropolitano vía el legislativo local;***

d) a f)...

BASE TERCERA...

I a II...

BASE CUARTA...

I a VI...

BASE QUINTA...

D...

E...

F...

*G. 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, **y siempre que no se haya declarado la constitución de una zona metropolitana, de conformidad con lo establecido en la fracción VIII del artículo 116 de esta Constitución,** en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus*

*respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes”.*²²

Con las reformas al artículo 122 se intenta regular el papel del DF en la creación de ZM, así como con las atribuciones del Parlamento y Consejo como organismos que adquieren importancia en cuestiones de planeación y regulación de las metrópolis. Es importante mencionar una cuestión curiosa, mientras hoy en día dicho artículo, en su fracción G es el único fundamento legal para llevar a cabo acciones coordinadas, en el momento que se llegara aceptar la reforma a los artículos antes analizados, dicho artículo pasaría a segundo plano.

Como se pudo observar, esta propuesta que data del 2005, iba más enfocada, primero, a la contemplación de las zonas metropolitanas en México; un aspecto muy positivo, segundo, se proponía la creación de un Parlamento y un Consejo Metropolitano que se ocuparan de todos los aspectos relacionados a las metrópolis, tratando de evitar la fragmentación político-administrativa que en estos días es una constante y el gran problema de la coordinación metropolitana en México. En resumen, dicha iniciativa estaba muy relacionada a la idea de un gobierno metropolitano, lamentablemente, en el momento que se intenta imponer un nuevo nivel a los tres ya existentes (Municipal, Estatal y Federal), se vuelve muy complicado la aceptación de dicha propuesta.

Otra iniciativa que se plantea en el medio político, es la impulsada por el Distrito Federal (Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental), la cual propone la creación de un **Instituto de Planeación Metropolitano** que pueda atender todos los problemas que se generan en la ZMVM sin la necesidad de entrar en el tema de la autonomía y soberanía que la Constitución Nacional les asigna a los Estados de la República y al Distrito Federal. De manera general, la propuesta consistía en proponer “...la creación de un *Instituto de Planeación Metropolitano; que elabore un Programa de Desarrollo Metropolitano, que se sea vinculante y obligatorio, lo cual permitirá el financiamiento de los proyectos y acciones, que el mismo determine*”.²³ Por medio de éste, se intentaría llevar a cabo acciones coordinadas de una manera obligatoria, intentando de esa forma, evitar el

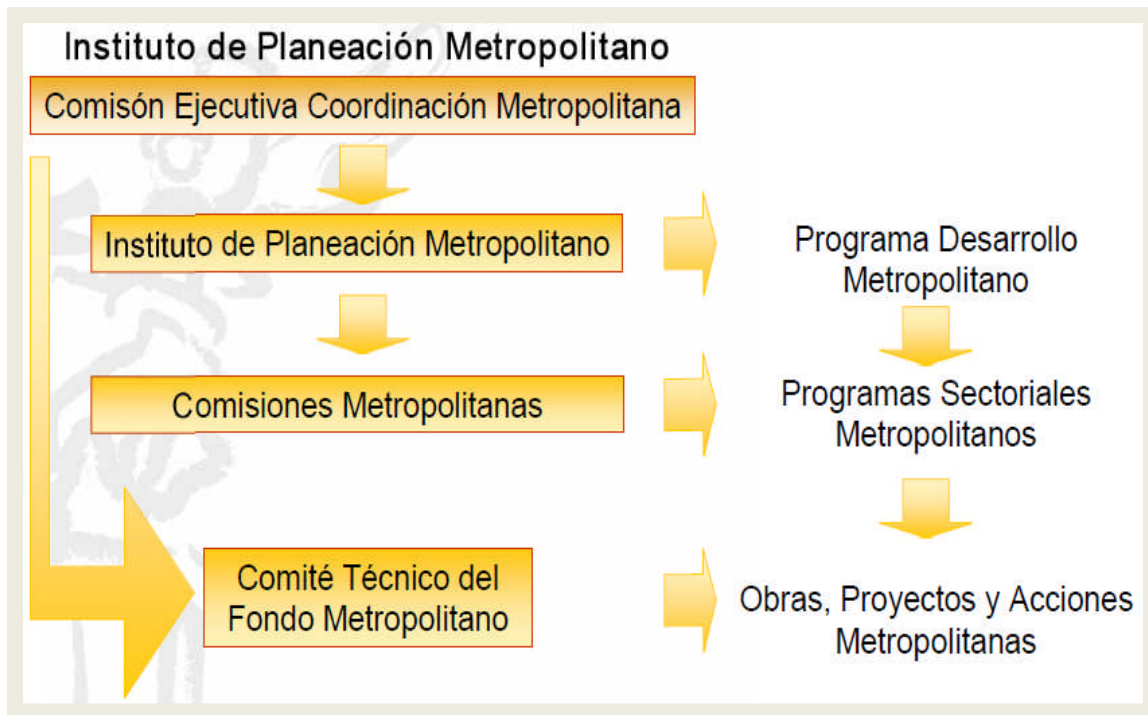
²² *Ibidem.*, p. 15-16.

²³ Hernández, Héctor, Ponencia *Retos de la Metrópoli del Valle de México*, Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, SEDEMET-INAP, México, 2008, p. 1.

desentendimiento y buscando una corresponsabilidad entre el DF, el Edo. Méx. e Hidalgo a la hora de plantear o ejecutar cualquier proyecto u obra en la ZMVM.

Como se revisará en el próximo capítulo, no existe la figura de los *planes metropolitanos* en la actual legislación en nuestro país, ya que sólo se contemplan los municipales, estatales, el federal y hasta los regionales (aunque realmente estos últimos no operan), por ello, se buscaría que por medio del Instituto se elaborara un Plan Rector de Desarrollo Metropolitano, del cual, se desprenderían Planes Sectoriales que tendrían que ser elaborados por cada una de las comisiones metropolitanas del Valle de México (Ver Gráfico 4), todo ello con la intención de volver vinculantes los trabajos de las comisiones.

GRÁFICO 4: Esquema de trabajo del Instituto de Planeación Metropolitana (Propuesta)



FUENTE: Gobierno del Distrito Federal, 2008.

Como se puede observar, la jerarquía de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) sería respetada por el Instituto, ya que al estar la presidencia de la comisión conformada por los tres mandatarios de los gobiernos que forman parte de la ZMVM, es indiscutible que la CECM debe ser el organismo de mayor jerarquía en la metrópoli. Además, el factor económico es contemplado en la propuesta, por medio del

Comité Técnico del Fondo Metropolitano.²⁴ Como conclusión en torno a la propuesta del DF, es importante hacer notar que es muy viable, ya que no trata de violar la autonomía y soberanía de las Entidades Federativas con imposiciones de organismos o gobiernos intermedios, por lo que se parte del ideal de respeto entre municipios o estados.

Otra de las iniciativas, fue presentada por la diputada María Guadalupe Morales Rubio del Grupo Parlamentario del PRD en abril de 2004. En ésta se pretende **reformular, adicionar y derogar algunas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos** para establecer las normas básicas para planificar y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en equilibrio con el medio ambiente natural. También, se incorporan conceptos que no se tenían contemplados en la ley como área metropolitana, región metropolitana, región homogénea y circunscripción geopolítica.²⁵

De igual forma, también se establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano de los centros de población, de las áreas y regiones metropolitanas, del desarrollo municipal, regional y del ordenamiento ecológico deberían formar parte del sistema nacional de planeación y por consiguiente, hacerse *obligatoria la planeación y ordenación de áreas y regiones metropolitanas*. La importancia de dicha iniciativa reside en el hecho de contemplar la relación del crecimiento de los asentamientos humanos con la problemática del medio ambiente, además de tratar de incorporar nuevos conceptos en la legislación actual.

Por otro lado, en el año del 2003, la diputada Clara Brugada Molina, del grupo parlamentario del PRD, presentó una propuesta que intentaba cubrir el aspecto económico en las ZM; uno de los factores que más repercute en la falta de acuerdos con una visión conjunta. En dicha propuesta (proyecto de decreto) se buscaba adicionar diversas disposiciones a la Ley de

²⁴ Para un mejor entendimiento, en el próximo y último capítulo de la presente tesis, se desarrollarán varios aspectos relacionados al Fondo Metropolitano en México; por lo que en este apartado se optó por únicamente hacer mención de una forma vana.

²⁵ Moreno, Salvador, *Análisis de los Temas Relevantes de la Agenda Nacional para el Desarrollo Metropolitano*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2009.

Coordinación Fiscal²⁶ con el fin de **crear un Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano.**²⁷

Dicho fondo apoyaría, por un lado, el financiamiento de obras y acciones en las ciudades medias o poblaciones urbanas con más de 100 mil habitantes, y por otro, a las ZM con más de un millón de habitantes. Los recursos se destinarían exclusivamente a financiar acciones y obras de carácter metropolitano vinculados a la planeación y ordenación del territorio, infraestructura hidráulica, vialidades, transporte, seguridad pública y protección al ambiente.²⁸ Se podría decir, que la propuesta de la ahora encargada del despacho de la Delegación Iztapalapa, fue un antecedente a la instauración en el 2006 del *Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México*, el cual fue impulsado por el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas Rodríguez para atender a la ZMVM.

La siguiente propuesta que se analizará, puede ser considerada una de las más importantes en cuestiones metropolitanas, ya que como se comentó al principio del apartado, antes que cualquier otra iniciativa para impulsar la coordinación obligatoria en las ZM, deben ser contempladas estas últimas en la Constitución Nacional. Fue así como, el 22 de noviembre de 2007, los diputados Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso del grupo Parlamentario del PAN, presentaron una iniciativa para **facultar al Congreso de la Unión para declarar zonas metropolitanas en el país**, siempre y cuando se haya consultado, por un lado, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por el otro, al Consejo Nacional de Población (CONAPO) y finalmente, a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); grupo Interinstitucional que ha elaborado las últimas delimitaciones de zonas metropolitanas en México. Además, se estipula que a la par, se deberá crear un Fondo Común Metropolitano, integrado con aportaciones porcentuales de recursos provenientes de los municipios involucrados, del o los estados y finalmente de la federación.²⁹ Es de suma importancia fomentar la contemplación de ZM en la actual legislación del país, por lo que este tipo de iniciativas se vuelven primordiales para dar el

²⁶ La Ley de Coordinación Fiscal tiene como objeto regular las transferencias de recursos de la Federación hacia las Entidades Federativas y hacia los municipios. A través de esta Ley, que es modificada por el Congreso cada año dentro del paquete económico, se establecen reglas para la distribución de los recursos federales y la forma en que éstos deben ser ejercidos por los gobiernos estatales y municipales (La Crónica de Hoy. Pág. Internet - http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=464988 -). Fecha de consulta: 15 de octubre de 2009.

²⁷ Moreno, Salvador. Op. Cit.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

primer paso hacia el reconocimiento de las ZM como un territorio real, en el que la población desarrolla todas sus actividades diarias, pero también, en el que se presenta una serie de problemas ocasionados, principalmente, por la fragmentación política y administrativa que caracteriza a las metrópolis.

En realidad, son muchas más las propuestas que se han dado en el seno del Poder Legislativo en materia metropolitana, aunque por motivos de tiempo y considerando la importancia de las mismas, se optó por describir únicamente las cuatro anteriores. Por lo que a continuación, se mencionara de forma general algunas iniciativas más, esto con un fin meramente informativo (Ver Tabla 1).

TABLA 1: Propuestas Legislativas para el Desarrollo Metropolitano

Iniciativa	Propuesto por:	Año
Reforma de los artículos 115, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear figuras asociativas de carácter metropolitano.	Diputado Luis G. Parra Noriega (Grupo Parlamentario PAN)	2006
Creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana. El instituto tendría como objetivos principales el diseñar los instrumentos operacionales para lograr el crecimiento armónico de las conurbaciones.	Diputado Jorge L. Hinojosa Moreno (Grupo Parlamentario del PAN)	2006
Propuesta de proyecto de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos	Diputado Fernando Fernández García (Grupo Parlamentario del PRI)	2006
Impulso a la Ley General del Sistema Nacional de Coordinación Metropolitana	Resultado del Encuentro Interparlamentario entre el Estado de México y el Distrito Federal.	2007
Proyecto de Decreto que reforma el art. 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos para establecer como obligatorio la firma de convenios para establecer zonas conurbadas.	Diputado Luis Alfonso Mejía García (Grupo Parlamentario del PAN)	2007
Proyecto de decreto que reforma los artículos 9 y 51 de la Ley General de Asentamientos Humanos para impulsar la creación de instancias técnicas especializadas en los municipios con alcance municipal, regional o metropolitano.	Diputada Alma Hilda Medina Macías y Cruz Pérez Cuellar (Grupo Parlamentario del PAN)	2009
Reforma y adición de los artículos 26, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar a los estados declarar ZM en el ámbito de su competencia.	Diputado Augusto Bracho González (Grupo Parlamentario del PAN)	2009
Impulso a la Ley General de Desarrollo Metropolitano para establecer como obligatoria la coordinación y planeación metropolitana.	Gobierno del Estado de México (Secretaría de Desarrollo Metropolitano)	S/F

FUENTE: Elaboración propia con información recabada del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México.

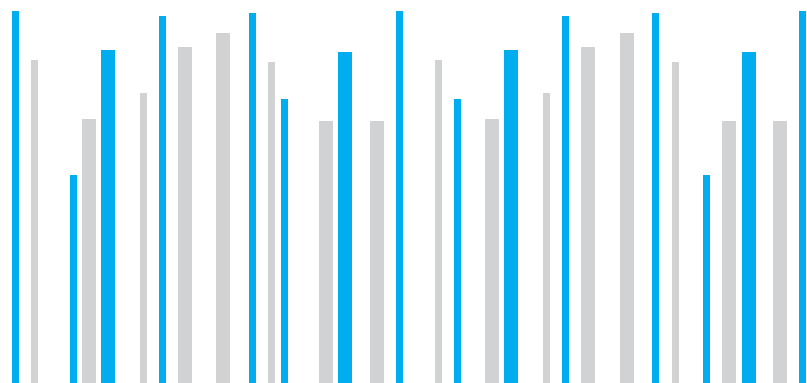
La planeación metropolitana en México, muchas veces se queda en un mero discurso, ya que en la realidad son muchas las diferencias que influyen en la fragmentación de las ZM en varios gobiernos locales que tienen distintas visiones de la ciudad, desafortunadamente, la actual legislación del país no fomenta la coordinación y contemplación de los problemas conjuntos como un fin común. Como se puede constatar en el desarrollo del capítulo, son varias las tareas que se deben implementar para llevar a cabo un desarrollo metropolitano acorde a las necesidades de la población de las 56 ZM que se distinguen en México, pero en especial, la de la ZMVM con sus 20 millones de habitantes.

En cuanto a las propuestas que han surgido en el seno del Poder Legislativo, realmente son varias, algunas más viables que otras, pero resaltando que en ningún momento ha sido posible trasladar alguna iniciativa a tal grado de realmente contemplar la modificación de la Constitución Nacional. Finalmente, se considera de suma importancia recalcar el principal obstáculo para las iniciativas de posibles gobiernos metropolitanos para las grandes ciudades, para que así, formulen opciones más viables y por consiguiente puedan ser consideradas realmente en la Cámara de Diputados y Senadores; la libertad y soberanía que la Federación les confiere a los Estados de la República y a los Municipios para desechar cualquier acción que sea considerada por estos últimos no prioritaria para sus intereses.

Ante dicha situación, es imperante que mientras no se logre modificar la normatividad en cuestiones metropolitanas, se debe dotar de investidura jurídica a las actuales comisiones metropolitanas -son los únicos organismos metropolitanos contemplados en la Constitución Nacional-, para que todas sus acciones y propuestas tengan un sesgo ejecutivo.



LAS COMISIONES METROPOLITANAS, UN REFLEJO A LA NECESIDAD DE COORDINAR ESFUERZOS



Ante los limitados recursos, tanto humanos como económicos, con los que contaban los distintos gobiernos a la hora de llevar a cabo “acciones metropolitanas”¹ en la ZMVM a principios de los años setenta, y la necesidad por contrarrestar una serie de problemas relacionados con el acelerado crecimiento demográfico y por consiguiente de la mancha urbana de la entonces Ciudad de México hacía los municipios periféricos, surgen a partir de los años noventa las distintas Comisiones Metropolitanas Sectoriales que tienen como principal tarea homologar y coordinar acciones entre los gobiernos del Edo. Méx. y el DF, y ahora también Hidalgo, aunque se tiene que especificar que desde los años setenta se tiene registrado el primer acercamiento para llevar a cabo dicha planeación; por medio de la Comisión de Conurbación del Centro del País, creada durante el mandato del ex-Presidente Luis Echeverría en el año de 1976.²

Una *comisión metropolitana*³ es un organismo resultado de convenios de coordinación entre dos o más gobiernos relacionados⁴ en una materia específica, que les corresponde y tienen funciones de planeación y ejecución en su ámbito de competencia.

Esta definición se adapta a las actuales Comisiones Metropolitanas Sectoriales, ya que en el pasado, y ante una limitada visión metropolitana, se crearon organismos que buscaban atender distintas áreas,⁵ sin contemplar la dificultad y gran extensión de la ZMVM, por lo que sus resultados fueron escasos, ejemplo de esto puede ser la Comisión de la Conurbación del Centro del País, el Consejo del Área Metropolitana, las cuales sirvieron como antecedente a las actuales.

Las comisiones metropolitanas son organismos mediante los cuales se lleva a cabo planeación metropolitana en la ZMVM, aunque es importante mencionar que su creación se dio demasiado tarde⁶, por lo que son consideradas organismos que buscan atenuar los

¹ Es difícil hablar de acciones metropolitanas si sólo se contemplan acciones aisladas en su jurisdicción político administrativa, dejando a un lado la concertación y coordinación con los distintos gobiernos involucrados en la planeación de la ZMVM.

² Navarro, Bernardo, et al, *La Ciudad de México, Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana*, UAM-X/UNAM, México, 1995.

³ Una vez más en esta investigación, se ha notado que al igual que definiciones como la Planeación Territorial, Urbana, Metropolitana, etc., se da un uso indistinto en el lenguaje del planificador, sin tener realmente claro lo que es una CM.

⁴ Según el artículo 122, fracción G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente se podrán crear convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas entre el Gobierno del DF y los Gobiernos colindantes con éste, lo que reafirma el centralismo que se ha presentado siempre en nuestro país.

⁵ Entre las que destacaban los Asentamientos Humanos, Transporte y Vialidad, Contaminación Ambiental, etc.

⁶ Según la M. en C. Iris Arlette Gallardo Escamilla, Directora de Enlace Sectorial, en la entrevista realizada en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET), dependiente del Gobierno del Edo. Méx., lo ideal hubiera sido crear las Comisiones en

problemas antes mencionados y no como una solución como tal, dado que *“Las comisiones metropolitanas son importantes, sí, para ayudar a minimizar los efectos nocivos que ya se tenían, no fueron creadas pensando en solucionar, la realidad es que no es así, porque no va haber algo que pueda solucionar la situación que tiene la metrópoli, es un asunto rebasado de planeación económica, social, territorial, etc., es un problema que rebasa cualquier acción que se quiera implementar...”*⁷

Al hablarse de efectos nocivos, se hace referencia a los problemas comunes que afectan a distintas jurisdicciones político-administrativas, los cuales se vinieron presentando debido al crecimiento poblacional y urbano en la ZMVM y llegan a ser de distinta índole, por ejemplo, desde una legal; por la diferenciación de las leyes, normas y reglamentos de los distintos gobiernos que forman parte de la zona metropolitana, además de la no contemplación de las fronteras locales por parte de la delincuencia. Desde una perspectiva urbana, por la falta de continuidad en obras de infraestructura y equipamiento urbano, la escasez de agua potable y por consiguiente el problema de su abasto, la duplicidad de rutas de transporte colectivo y la gran diferencia entre los costos del DF y el Edo. Méx., hasta la ambiental; dada la paulatina disminución de la reserva ecológica consecuencia del crecimiento de la mancha urbana, no olvidándose de los altos grados de contaminación que se presentaban, fundamentalmente a principios de la década de los noventa, por mencionar algunos.

Aunado a lo anterior, es necesario recordar que los gobiernos que forman parte de la ZMVM están relacionados entre sí, no sólo por los problemas antes mencionados, sino también, por los altos grados de interacción social, económica, territorial y hasta cultural que de alguna u otra forma llegan a afectar a la población de la zona, además, dichas relaciones se distinguen principalmente por los flujos de bienes y personas que se dan entre el DF, Edo. Méx. e Hidalgo.

Fue por ello, que los gobiernos involucrados en la gestión y planeación de la ZMVM, se dieron a la tarea de crear convenios de coordinación para la creación de comisiones metropolitanas en distintas áreas, las cuales de alguna forma, son vitales para que la metrópoli sea funcional, como: la Protección al Ambiente; Preservación y Restauración del

el momento que se comenzaron a presentar problemas comunes en jurisdicciones distintas, esto es, a partir de la década de los setenta.

⁷ Ibídem.

Equilibrio Ecológico, Transporte y Vialidad, Asentamientos Humanos, Agua Potable y Drenaje, Protección Civil y Seguridad Pública.

Estas son áreas fundamentales para que la metrópoli se mantenga viable, pero de alguna forma existía un vacío en un área primordial (la económica) de la ZMVM, condición que a partir de junio de 2008 se busca solucionar, con la creación de dos nuevas comisiones⁸, las cuales buscan atender el factor financiero de la metrópoli.

Las comisiones que se han podido ubicar en el proceso de revisión documental se dividen en dos grupos; por un lado, las que funcionaron en el pasado y sirvieron como antecedentes, que para este caso serán reconocidas como los “primeros pasos”⁹ y por otro, se hablará de las “actuales comisiones”; las que en este momento se encuentran trabajando y se diferencian entre sí por abordar una temática particular o sectorial.

Las comisiones que entran dentro del grupo de los “primeros pasos” son:

- Comisión de la Conurbación del Centro del País (CCCP)
Periodo de Trabajo: 1976 - 1988.
- Consejo del Área Metropolitana (CAM)
Periodo de Trabajo: 1988 - 1994.
- Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (CPyCCA)
Periodo de Trabajo: 1992 – 1996.

Estas comisiones se caracterizan por ser los primeros acercamientos entre los gobiernos del DF y Edo. Méx. para llevar a cabo planeación metropolitana y por tratarse de comisiones en las cuales el gobierno Federal influyó en demasía en su creación.

El otro grupo, “comisiones actuales”, son las siguientes:

⁸ Hasta el mes de agosto de 2009 no se ha oficializado la creación de las Comisiones Metropolitanas de Finanzas y Desarrollo Económico, por lo que se considera que solamente será necesario hacer mención de dichas comisiones, sin profundizar demasiado por la falta de información.

⁹ De alguna u otra forma es preciso hacer una diferenciación entre los dos grupos de comisiones metropolitanas, aunque se tiene que especificar que los nombres asignados (Primeros Pasos y Actuales Comisiones) son idea del autor de la presente tesis.

- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)
Periodo de Trabajo: 1994 -
- Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)
Periodo de Trabajo: 1994 -
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP Y PJ)
Periodo de Trabajo: 1994 –
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)
Periodo de Trabajo: 1995 –
- Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)
Periodo de Trabajo: 1996 -
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM)
Periodo de Trabajo: 1998 -
- Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)
Periodo de Trabajo: 2000 -

Estas comisiones trabajan específicamente para incidir de una forma puntual en las acciones urbanas que se requieren en la ZMVM; resultado de un mayor conocimiento del fenómeno metropolitano y sus implicaciones en distintos áreas que de alguna u otra forma influyen en el funcionamiento de la metrópoli.

Existen diferencias marcadas entre algunas comisiones metropolitanas, tanto por sus acciones, como por la forma de trabajo, lo que ha provocado un menor o mayor impacto en la ZMVM, siendo esta realidad un reflejo de la visión y disposición de los gobiernos por llevar a cabo planeación metropolitana; ya que en el momento que las autoridades coincidan en atender el territorio de manera integral (a partir del 2005 se han impulsado los trabajos de coordinación en el Valle de México, consecuencia de la buena voluntad de los actores políticos del DF y el Edo. Méx.), los resultados son inmediatos. Un ejemplo claro de esto es que, mientras en el aspecto ambiental se tiene una clara perspectiva en la metrópoli por

medio de la CAM –y por consiguiente sus acciones son más puntuales, a tal grado de convertirse en un organismo ejecutivo-¹⁰ en los asentamientos humanos se observa un contraste total, ejemplo de ello es que mientras el gobierno del DF ha impulsado la redensificación de sus delegaciones centrales como respuesta al acelerado crecimiento de la mancha urbana sobre suelo de conservación; el gobierno del Edo. Méx. le abre las puertas a las empresas inmobiliarias para la construcción de los llamados conjuntos urbanos de tipo horizontal por medio del proyecto “Ciudades Bicentenario”,¹¹ por lo que los trabajos y recomendaciones de la COMETAH no logran ser tan precisos.

Dicho escenario está directamente relacionado con la realidad jurídica que presenta la ZMVM, al ser *gobiernos autónomos*, tanto el Edo. Méx., como el DF, las decisiones finales sobre la metrópoli pueden ser desechadas si se considera que se está violando dicha autonomía o simplemente no son apropiadas para cada una de las partes, ya que: *“Las comisiones metropolitanas parten del concepto de coordinación y respeto entre las dos Entidades Federativas, por supuesto esto no puede ser de otra forma en una República Federal, es decir, toda acción metropolitana tiene que ser una acción coordinada porque finalmente la autonomía que otorga la Constitución a las Entidades Federativas les resta capacidad a cada una de ellas para imponer a la otra alguna decisión”*.¹²

V.1 Fundamentos Jurídicos de las Comisiones Metropolitanas

Uno de los grandes problemas que se registró en el siglo pasado y al parecer se acentuará en el presente, es el crecimiento desordenado de las zonas urbanas. Este fenómeno se generó en parte por las oportunidades que las ciudades aparentemente ofrecían y, a su vez,

¹⁰ La CAM es la única comisión que tiene la facultad para decretar contingencia ambiental en la ZMVM, por lo que se puede hablar de ésta, como un organismo con vocación ejecutiva.

¹¹ El proyecto *Ciudades Bicentenario* busca estructurar y ordenar parte del territorio del Edo. Méx. para tener ciudades competitivas y regiones de desarrollo, orientando el crecimiento a las zonas más aptas para usos urbanos, de acuerdo a las condiciones naturales del territorio y al potencial para dotar oportunamente de infraestructura, equipamiento y servicios (Secretaría de Desarrollo Urbano-Gobierno del Edo. Méx, 2007). Aunque en la realidad, y basándose en varias notas periodísticas, se ha observado que únicamente se persigue un fin económico, ya que las inmobiliarias más importantes a nivel nacional se encuentran desarrollando inmensos conjuntos urbanos sin proveerlos de la infraestructura y el equipamiento urbano necesarios para la captación de los nuevos habitantes de los seis Municipios –Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango-, denominados Ciudades Bicentenario.

¹² Fragmento tomado de la Entrevista realizada al Director de Coordinación Regional Lic. Eduardo Corona Acevedo en la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, día 30 de Marzo de 2009.

por la falta de iniciativas coherentes; en tiempo y forma, a las condiciones por las que atravesaban y atraviesan las metrópolis (fundamentalmente en cuestiones legales).

La ZMVM al estar conformada por distintas jurisdicciones político-administrativas presenta una gran variedad de documentos relacionados con la normatividad actual de dicho territorio, desde leyes y planes federales, estatales y municipales, hasta reglamentos específicos que algunas veces llegan a contraponerse, un hecho que se agrava cuando los gobiernos inmersos en su gestión representan distintos partidos políticos,¹³ por lo que muchas veces obras de infraestructura y equipamiento necesarias para el funcionamiento de la metrópoli quedan inconclusas, fragmentadas, en el mejor de los casos, o simplemente no llegan a ser contempladas.¹⁴

Ante la ausencia de un marco normativo para la ZMVM que contribuya a establecer claramente las obligaciones y derechos de cada uno de los gobiernos involucrados en la planeación y gobernabilidad metropolitana, se da una falta de homologación -producto de las actuales leyes y la mencionada soberanía de los distintos Estados de la República- entre la legislación del DF y la del Edo. Méx., lo que trae consigo grandes inconsistencias en relación a la regulación y puesta en marcha de los procesos que contemplan las diversas leyes, planes, reglamentos, decretos y acuerdos, lo que ocasiona conflictos que regularmente se prestan a una interpretación a conveniencia en cuestiones metropolitanas y por consiguiente, un mal manejo en su aplicación por parte de los gobiernos que forman parte de la ZMVM. Aunado a ello, la diferencia jurídica entre municipios; los cuales son autónomos, y las delegaciones, las cuales dependen del gobierno central, repercute en la toma de decisiones fragmentadas y no consensuadas.

Un claro ejemplo de ello es el Reglamento de Tránsito Metropolitano,¹⁵ el cual cuenta con bases similares para los dos gobiernos, pero a la hora de sancionar (en los apartados

¹³ En el caso de la ZMVM convergen los partidos políticos más importantes en el país, como son: DF-Partido de la Revolución Democrática (PRD); Edo. Méx., e Hidalgo-Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el gobierno Federal-Partido Acción Nacional (PAN).

¹⁴ Un ejemplo claro de ello es la no contemplación de la construcción de un puente vehicular en San Juanico (Indios Verdes) que llegaría a unir los tramos del periférico oriente que hasta ahora se encuentran divididos por la Vía Morelos; el cuál es uno de los principales puntos de acceso entre el Edo. De Méx y el DF., y diariamente se encuentra saturada en horas pico por el tráfico generado al no existir una continuidad en la circulación de los diferentes medios de transporte.

¹⁵ Al implementarse dicho reglamento se hablaba de una unificación en las sanciones por parte del Gobierno del DF y el EDO. Méx. pero a la hora de comparar los reglamentos –es preciso mencionar que no existe un Reglamento de Tránsito Metropolitano Único, sino dos versiones- se puede corroborar que en el apartado relacionado al Transporte Público, las

relacionados al Transporte Público y la Circulación de Transporte de Carga, por mencionar algunos) se convierte en dos reglamentos distintos, dependiendo la jurisdicción político-administrativa donde se haya cometido la infracción.

De una forma general, ésta es la realidad que guarda la ZMVM en cuestiones legales, al considerarse al fenómeno metropolitano como relativamente nuevo, son muy pocas las acciones que realmente han permitido contrarrestar los efectos del desbordamiento de las ciudades sobre jurisdicciones político-administrativas distintas a ellas; es por ello, que al ser las comisiones metropolitanas el único instrumento de coordinación para la ZMVM reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se vuelve indispensable conocer y aclarar la situación jurídica que las respalda.

V.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶

La Constitución Nacional es la ley suprema del país (también conocida como Carta Magna), en este documento se expresan las principales obligaciones y derechos de los mexicanos, así como la forma como se divide el territorio nacional; por medio de una Federación de Estados libres y soberanos. Es importante mencionar que únicamente un artículo de la Constitución abala la creación de comisiones metropolitanas.

Las comisiones metropolitanas están sustentadas jurídicamente con el artículo 122, Fracción G, en el que se especifica que *“Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos **podrán suscribir***

sanciones por parte del DF varían entre 10 y 130 días de salario mínimo, mientras en el Edo. Méx. solamente van de 5 a 20 días, por lo que se llega a la conclusión de que realmente no se consensuaron totalmente las sanciones.

¹⁶ Para efectos de esta investigación, al mencionar a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos solamente se hablara de la Constitución Nacional.

convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.¹⁷

De una forma general se abordan las materias en las que sería posible llevar a cabo acuerdos para la integración de alguna comisión, por otro lado, se mencionan algunas cuestiones que son necesarias respetar para conformar dichos organismos:

“Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

A) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

B) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

C) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones”.¹⁸

Como un reflejo de la realidad jurídica en la ZMVM, solamente el apartado G del mencionado artículo es el relacionado a las comisiones metropolitanas en la actual Constitución, pero para poder comprender de una forma más clara y relacionarla con la situación de la planeación y regulación de centros urbanos, se considera oportuno mencionar el artículo 115, (aludido en el art. 122) especifica:

- **Art.115, VI.** *“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*

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Pág. Internet: (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/>). Fecha de consulta: 26 de julio de 2009.

¹⁸ *Ibíd.*

*competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.*¹⁹

De la revisión y análisis de los dos únicos artículos que contemplan la necesidad por coordinar acciones en el momento que se dé el fenómeno de la conurbación entre centros urbanos, se observa la ausencia de un marco jurídico claro en la Constitución en materia metropolitana, aunque es preciso señalar que, efectivamente, existe fundamentación jurídica que avala la creación de comisiones metropolitanas, pero solamente como organismos de concurrencia y participación, dejando de lado la obligatoriedad. Situación que se ve reflejada en la falta de carácter vinculatorio en la toma de decisiones entre las distintas comisiones y los respectivos gobiernos.

Las comisiones metropolitanas son los únicos convenios que se pueden celebrar para coordinar acciones y esfuerzos en el momento que dos o más centros urbanos llegan a conurbarse, pero aquí existe otro vacío legal, ya que únicamente es posible crear comisiones metropolitanas entre el DF y los gobiernos colindantes a éste, por lo que su creación queda restringida a la ZMVM, es decir que *“La Constitución lo establece solamente para el DF y no para todas las Entidades Federativas, afortunadamente el Edo. Méx. colinda con el DF, porque eso nos ayuda a tener comisiones metropolitanas...”* y en otro fragmento de la entrevista puntualiza *“...por ejemplo, si nosotros colindamos con Morelos y tenemos problemas, no podemos generar comisiones metropolitanas, podríamos generar grupos de trabajo...”*²⁰

La realidad es que existen algunas inconsistencias en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que afectan el desempeño de las comisiones metropolitanas, por lo que será necesario hacer una revisión, tanto a la Ley General de Asentamientos Humanos, a la Constitución Política del Estado de México, además del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para corroborar la falta de sustento legal a la planeación metropolitana en México y conocer si las comisiones están consideradas en dichos documentos.²¹

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Entrevista SEDEMET. Op. Cit.

²¹ Es importante especificar que también se analizó la Ley de Planeación, aunque no se consideró abrir un apartado a ello por que los resultados no fueron significativos. De manera general, únicamente se mencionan algunos aspectos relacionados a la planeación regional (art. 14), pero en un ámbito económico. Por otro lado, el único artículo que sugiere contemplar el ámbito territorial de las acciones previstas por las dependencias es el 16 y, finalmente, en el art. 34, fracción II se señala que el Ejecutivo Federal tiene la necesidad de coordinar los tres niveles de gobierno para realizar una Planeación del Desarrollo Integral. Por supuesto, las comisiones metropolitanas no son contempladas en ningún momento.

V.1.2 Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)

La LGAH tiene como principal objetivo contribuir con la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, además de fijar las normas básicas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos a partir de la concurrencia de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal),²² ante la naturaleza de esta ley se pensaría que al ser las zonas metropolitanas un fenómeno que se está presentando no sólo en México, sino a nivel mundial, serían consideradas, pero la realidad es que nuevamente se exhibe una falta de contemplación por parte del gobierno.

A diferencia de la Constitución Nacional, la LGAH menciona el concepto de zonas metropolitanas; aunque la realidad es que de una forma muy superficial, mientras el concepto de conurbación tiene un mayor desarrollo; como se puede observar en el artículo 2 de dicha ley:

- **Art. 2.** *“Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

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”.*²³

Al no ser contemplado el fenómeno metropolitano con la suficiente importancia, no existe la figura de algún programa o plan con índole metropolitano, pero de igual forma, solamente se mencionan *Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas*, como lo marca en su artículo 12:

- **Art. 12.** *“La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:*

I. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano;

II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;

III. Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas;

IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;

²² Ley General de Asentamientos Humanos, México, 1993.

²³ *Ibíd.*

- V. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, y
- VI. Los Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la Legislación Estatal de Desarrollo Urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se registrarán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

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”.²⁴

En este último apartado del artículo 12 de la LGAH se abre la posibilidad de convenir mecanismos de planeación regional, además de contemplar a las zonas metropolitanas como posibles territorios en los cuales se puedan crear comisiones, pero no se especifica ni la forma de trabajo, ni se llega a mencionar obligaciones concretas de los gobiernos relacionados en la ordenación territorial de los asentamientos humanos.

Por otro lado, las comisiones metropolitanas no son mencionadas en ningún apartado de la LGAH, reduciéndose únicamente al concepto de comisiones de conurbación, hecho que será analizado a partir del capítulo cuarto “De las conurbaciones”, de dicha ley:

CAPITULO CUARTO DE LAS CONURBACIONES²⁵

- **Art. 20.** *“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, 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, con apego a lo dispuesto en esta Ley”.²⁶*

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ En este caso se optó por realizar una copia fiel del Capítulo Cuarto “De las Conurbaciones” de la LGAH, con la intención de aclarar todo el desarrollo sobre el fenómeno de la conurbación, anexando algunos párrafos con el respectivo análisis y algunos comentarios relevantes sobre algún artículo, dejando en claro que no se busca acumular cuartillas en dicho trabajo de investigación.

²⁶ LGAH. Op. Cit.

Al tener una mayor relevancia y estar reconocidas en la Constitución Nacional, las conurbaciones son contempladas en un capítulo completo de la LGAH, en el que se define lo que es una *conurbación* –a diferencia del insubstancial concepto de zona metropolitana, el cual, al no estar contemplado, no adquiere la suficiente importancia-.

Es importante mencionar que en dicho capítulo se intenta desarrollar todo lo relacionado con la planeación y regulación conjunta de zonas conurbadas (ZC), y la respectiva creación de comisiones de conurbación como organismos para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados,²⁷ aunque se observa una ausencia de obligatoriedad que posibilite una verdadera vinculación entre gobiernos, como lo muestran los siguientes artículos de la LGAH:

- **Art. 21.** *“La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada, cuando:*

I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada;

II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y

*III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada”.*²⁸

- **Art 22.** *“El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada, y contendrá:*

I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;

II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

- III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;
- IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva,
- V. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos”.²⁹

Al parecer, se intenta dejar en claro la forma para establecer el convenio correspondiente para la creación de zonas conurbadas (delimitación, inversiones, organización, etc.), pero la realidad es que son pocos o nulos los casos en los que los gobiernos se han apoyado en la LGAH para lograr crearlas.

Se observa que realmente la LGAH no contiene ningún sustento en cuestiones metropolitanas, por lo que no existe un solo artículo que atienda ese fenómeno. Como lo muestran los siguientes artículos:

- **Art. 23.** “La comisión de conurbación prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

*Dicha comisión formulará y aprobará el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, así como gestionará y evaluará su cumplimiento”.*³⁰

- **Art. 24.** “Los programas de ordenación de zonas conurbadas contendrán:
 - I. La congruencia del Programa de Ordenación de Zona Conurbada con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de esta Ley, así como con los Programas de Desarrollo Urbano de las entidades y de los municipios;
 - II. La circunscripción territorial de la conurbación;
 - III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada;

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada, y

*V. Las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada”.*³¹

Al ser constituidas las comisiones de conurbación, estas tendrán la facultad de elaborar el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, aunque nuevamente se presenta una contradicción, ya que en la realidad no se aplican (únicamente en los años setenta³² se presentó dicho programa), por lo que hoy en día dicho documento está en el olvido.

- **Art “25.** *Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.*
- **Art. 26.** *Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se registrarán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el artículo 35 de esta Ley.*

*La atención y resolución de problemas y necesidades urbanas comunes a centros de población fronterizos con relación a localidades de otros países, se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia, en los que se promoverá la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos”.*³³

La Ley General de Asentamientos Humanos no contempla plenamente a las zonas metropolitanas y por consiguiente a las comisiones metropolitanas, pero esto es resultado de la máxima Ley en México, la Constitución, en la cual, solamente se toma en cuenta el fenómeno de la conurbación.

³¹ *Ibidem.*

³² Entre los años de 1976 y 1980, la Comisión de Conurbación del Centro del País elaboró el Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro, siendo el precedente para ese tipo de documentos. (Navarro, et al. Op. Cit.).

³³ LGAH. Op. Cit.

V.1.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM)

El Estado de México es uno de los estados más importantes a nivel nacional, no sólo por su jerarquía urbana, sino también por la cantidad de población con la que cuenta, además al colindar territorialmente con el DF, se posibilita el establecimiento de relaciones sociales, económicas y territoriales entre estas Entidades Federativas, las cuales se vienen presentando a partir de los años cincuenta (con el fenómeno de la conurbación), pero que se han fortalecido a tal grado de llegar a constituir la ZMVM.

Con el fin de conocer el contexto que rodea a las comisiones metropolitanas a nivel Estatal, fue posible ubicar únicamente dos artículos en la Constitución local, aunque al igual que en la Carta Magna³⁴ y la LGAH son contados los apartados que tratan sobre el fenómeno metropolitano.

La CPELSM es la máxima ley para el Estado de México, documento en el cual se fundamenta el sistema jurídico del Estado, además de contener la determinación de los derechos y garantías de sus habitantes, así como las bases para la organización y ejercicio público³⁵; contemplando en todo momento la jerarquía de la Constitución Nacional. Únicamente son dos los artículos que contemplan la coordinación entre municipios del Estado y de estos con municipios y delegaciones de distintas jurisdicciones, especificando que las comisiones metropolitanas si son tomadas en cuenta en la Constitución Política del Estado de México.

En dicho documento se contempla a las zonas metropolitanas con una mayor importancia, a tal grado de poder declararlas con el fin de coordinar acciones relacionadas con la planeación dentro del Edo. Méx. (únicamente) aunque no está muy claro si también con relación con otras jurisdicciones administrativas. Como se puede observar en el artículo 61 de dicha Constitución:

Artículo 61. “Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

³⁴ Entendiendo como Carta Magna a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Pág. Internet: (<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/16/507/default.htm?s=>). Fecha de consulta: 30 de julio de 2009.

XLIII. Aprobar el que uno o más municipios del Estado:

- a) Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.*
- b) Mediante la declaratoria correspondiente integren con el Gobierno del Estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones, de estos entre sí o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes; para lo cual asignará los presupuestos respectivos.*

*XLIV. Expedir las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III, IV y V del artículo 115 de la Constitución Federal así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esa Constitución”.*³⁶

En este caso surge una incongruencia entre la Constitución Nacional y Estatal, ya que la Ley Suprema no vislumbra la opción de crear zonas metropolitanas –se reduce a zonas conurbadas- aunque de alguna forma esta situación habla de una mayor preocupación del fenómeno metropolitano por parte del gobierno del Estado de México.

Al igual que en el capítulo cuarto de la LGAH -en el cual se trata de desarrollar todo lo relacionado con la creación de zonas conurbadas-, en el artículo 139, inciso II de la Constitución Política del Estado de México, se desarrolla un apartado en el cual se especifican a las comisiones metropolitanas como el único medio para llevar a cabo acciones coordinadas por parte de los gobiernos relacionados en la creación de dichas comisiones (Edo. Méx., DF e Hidalgo); siendo posible, a su vez, la creación de éstas al interior del Estado. Como se puede observar a continuación:

Art. 139. *“El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:*

II. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: Abasto y Empleo,*

³⁶ *Ibidem.*

Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaria, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y Transporte, Turismo y aquellas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.

b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto³⁷”.

En este punto es preciso hacer mención de la coherencia que se presenta en la Constitución Política del Estado de México, ya que al presentarse una mayor preocupación por los aspectos que afectan a las zonas metropolitanas, es posible observar que la participación del Estado o de sus municipios en materia metropolitana se vuelve obligatoria, ya que se especifica que *deberán* participar en forma coordinada y bajo los términos de la Carta Magna.

A su vez, se especifica que en el momento, que se tenga que aportar recursos económicos para alguna obra o acción de índole metropolitano, el Edo. Méx. lo realizará, siempre y cuando se dé una forma proporcional con los demás gobiernos. Como se menciona a continuación en parte del art. 139 de la Constitución Estatal:

c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas.

Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido, en términos de los convenios respectivos.

³⁷ *Ibidem.*

d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.

e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionadas con los diversos ramos administrativos.

f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos, en los periódicos oficiales³⁸”.

Las comisiones metropolitanas son consideradas con una mayor importancia por la Constitución Política del Estado de México, lo que representa una ventaja a la hora de llevar a cabo planeación metropolitana -a diferencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos- aunque la realidad es que sin una ley que articule la normatividad en la ZMVM es difícil que los gobiernos logren coordinar acciones de una forma obligatoria.

V.1.4 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)

Al ser el DF la sede de los Poderes de la Unión y al considerarse un territorio perteneciente a toda la Federación, su forma de gobierno presenta diferencias con respecto a los Estados de la República, siendo uno de los principales, su Estatuto de Gobierno.

El EGDF es la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del DF, siendo importante anotar, que al igual que la Constitución Política del Estado de México, debe respetar y ajustarse a los aspectos generales que se plantean en la Constitución Nacional. En ese sentido, la situación actual de las comisiones metropolitanas por parte del DF no dista mucho de ser diferente, por lo que se corroborará la constante que se ha venido identificando en materia de planeación metropolitana en la ZMVM.

A diferencia de la Constitución Nacional y la del Estado de México, el Estatuto de Gobierno incluye una sección completa sobre coordinación metropolitana (Sección III, Capítulo II del

³⁸ *Ibíd.*

Título IV “De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal”) sin embargo, en ningún momento se habla de zonas metropolitanas, por lo que nuevamente se vuelven a presentar diferencias marcadas entre los distintos documentos legales en la ZMVM.

El EGDF no plantea el reconocimiento de zonas metropolitanas, por lo que nuevamente y en base al artículo 122 de la Constitución Nacional, el único fenómeno que se contempla son las zonas conurbadas; he aquí una enorme diferencia con la Constitución del Estado de México –la cual si hace referencia a la posibilidad de declarar ZM- como se puede observar en el artículo 11 de dicha ley:

Art. 11. *“El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:*

*III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*³⁹

Aún sin la consideración de ZM como tal, el EGDF contiene una sección sobre coordinación metropolitana, reconociendo de igual forma que en la Constitución Nacional y la del Edo. Méx., a las comisiones metropolitanas como los organismos mediante los cuales se planea y coordinara acciones en materias específicas; pero solamente en las zonas conurbadas limítrofes con el DF. Aunque la realidad es que en ningún punto se habla de una participación obligatoria, ni la dependencia encargada de ello. Como lo mencionan los siguientes artículos:⁴⁰

Art. 69. *“El Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua*

³⁹ Referentes al “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pág. Internet: (<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/317/default.htm?s=>). Fecha de consulta: 09 de agosto de 2009.

⁴⁰ *Ibidem*.

potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Art. 70. *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto, podrá:*

I. Acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior, y

II. Suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior”.⁴¹

En ninguna sección del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se hace referencia a la dependencia asignada como la encargada de coordinar acciones, tanto con el Edo. Méx. como con el Gobierno Federal (y ahora Hidalgo), por lo que únicamente se establece que servidores públicos indicados para llevar a cabo acuerdos conjuntos, es en primer lugar, el Jefe de Gobierno y en segundo, los titulares de las dependencias del ramo. Como se indica a continuación:

Art. 71. *“Los convenios que se celebren en el seno de dichas comisiones serán suscritos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto. Tratándose de materias concurrentes o en el caso de que se comprometan recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal, también deberán suscribirse por un representante de la administración pública federal”.⁴²*

Art. 72. *“En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal participarán los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el Jefe de Gobierno”.⁴³*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

A diferencia del Edo. Méx., el DF, por medio de su Estatuto de Gobierno aclara de una manera más puntual su forma de participación en la coordinación de acciones metropolitanas, especificando que únicamente es posible aportar recursos, siempre y cuando estén previamente aprobados por la Asamblea Legislativa y basado en las leyes correspondientes. Como se determina en los siguientes artículos:

Art. 73. *“La participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujetará a las siguientes bases:*

I. Tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, sólo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente;

II. Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas;

III. Los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiera así como las reglas a que sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea Legislativa; las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate; y

*IV. En todo caso, los integrantes de las comisiones, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate”.*⁴⁴

Las comisiones metropolitanas son tomadas en cuenta por el EGDF -aún sin la consideración de zonas metropolitanas- especificando reglas, obligaciones y restricciones que deben de ser acatadas por el Jefe de Gobierno, o en su caso, por los representantes de cada una de las materias que tratan las distintas comisiones. Aunque sigue existiendo una falta de obligatoriedad hacia las acciones coordinadas con los gobiernos limítrofes al DF.

Art. 74. *“Los acuerdos y convenios que en materia de coordinación metropolitana suscriba el gobierno del Distrito Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal”.*⁴⁵

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibidem.*

Art. 75. *“El Jefe de Gobierno difundirá el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito Federal que residan en la zona materia de los mismos, a fin de que éstos conozcan sus alcances, así como a las autoridades responsables de su ejecución”.*⁴⁶

En general, se presenta una constante en materia metropolitana en cada uno de los documentos que por su jerarquía⁴⁷ deberían atender los problemas que se presentan en las colindancias de las distintas demarcaciones que conforman la ZMVM, ya que, de una u otra forma no se especifica claramente la forma de trabajo conjunto, ni las dependencias encargadas de llevar a cabo coordinación metropolitana y un aspecto muy importante; la manera de hacer obligatorio la participación de los gobiernos involucrados en su planeación y gestión.

A manera de conclusión, se asume que las comisiones metropolitanas están sustentadas únicamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ello existen varias inconsistencias en los demás documentos analizados. Desde el momento en el cual la Constitución Nacional solamente reconoce el fenómeno de la conurbación, se desprende una problemática que ha ocasionado la fragmentación político-administrativa de la metrópoli, ya que:

*“El problema del fenómeno metropolitano comienza desde el momento en que no es reconocido en la Constitución, ya que en su lugar se usa el término conurbación; por lo que se puede afirmar que no existe un reconocimiento institucional de la metropolización del país”.*⁴⁸

V.2 Estructura y Forma de Trabajo de las Comisiones Metropolitanas

Las comisiones metropolitanas del Valle de México son mecanismos de coordinación por parte del DF, el Edo. Méx., el Gobierno Federal –y ahora también Hidalgo- que tienen la finalidad de tratar asuntos que llegan a afectar de alguna u otra forma sus jurisdicciones por igual. Dichas comisiones están estructuradas de tal manera que la intervención de cada uno

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. Ley General de Asentamientos Humanos; 3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y; 4. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁴⁸ Moreno, Salvador, *La Gestión, Coordinación y Gobernabilidad de las Metrópolis*, CESOP, México, 2006, p. 7.

de los gobiernos en la toma de decisiones coordinadas sea constante, aunque lamentablemente, y dado el esquema actual de participación -la presidencia de cada una de las comisiones es rotativa y bienal entre el DF y Edo. Méx.- no existe una corresponsabilidad como tal (recayendo todo el trabajo en el gobierno en turno), por lo que se presenta una evasión de responsabilidades entre las partes que conforman la ZMVM.

Es por ello que a partir de la inclusión del Estado de Hidalgo a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), se han venido planteando convenios modificatorios que proponen *Presidencias Conjuntas*, lo que trae consigo una responsabilidad equivalente por parte de los tres gobiernos.

Las comisiones metropolitanas están estructuradas de una forma general de la siguiente manera:⁴⁹

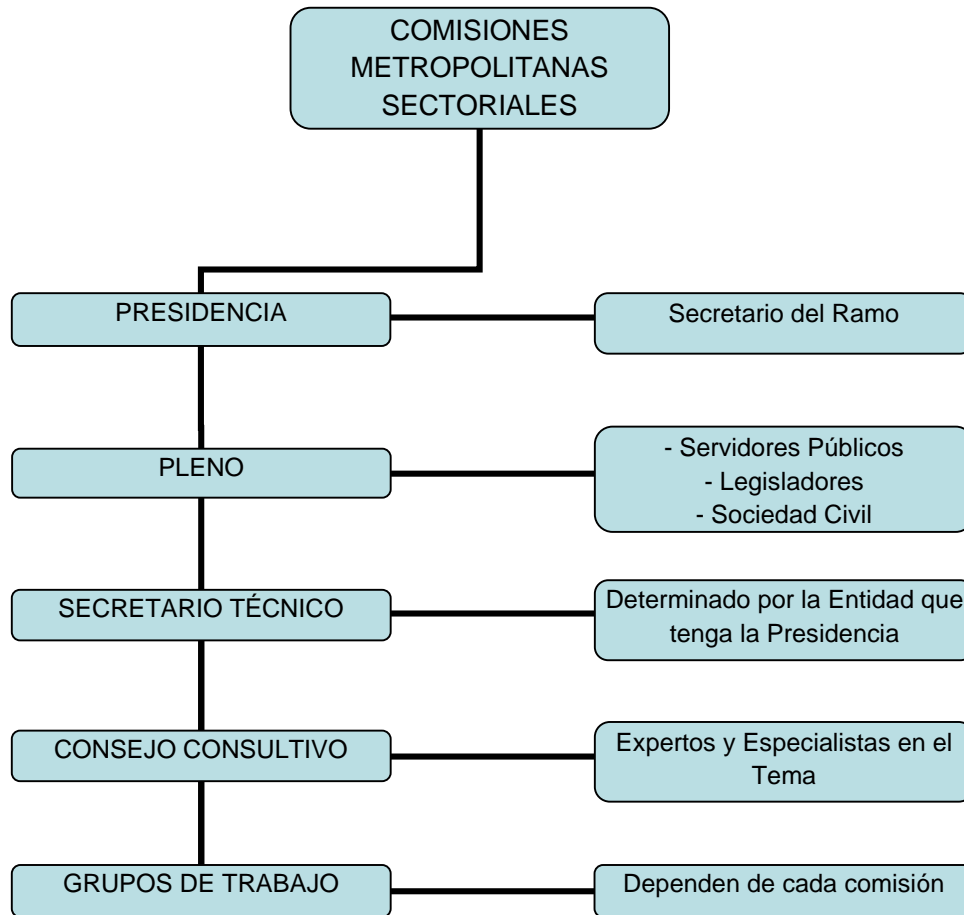
a) *Esquema Actual (Ver Gráfico 1) -Sistema Rotativo y Bienal-*

1. Presidencia de la Comisión (Secretario del Ramo, depende de la Entidad que tenga al mando la Comisión).
2. Secretario Técnico (Depende de la Entidad que tenga la Presidencia).
3. Pleno (Servidores Públicos, tanto del DF, del Edo. Méx. y Gobierno Federal; existen invitados Permanentes y Eventuales: Diputados, Legisladores, Sociedad Civil, etc.)
4. Consejo Consultivo (Expertos y Especialistas en el Tema).
5. Grupos de Trabajo (Tienen carácter Permanente o Eventual, representados por igual número de representantes por parte de los tres gobiernos).

En todo momento, el Gobierno Federal está presente por medio de la Secretaría correspondiente al tema de cada comisión; en un principio su participación era directa y al igual que el DF y el Edo. Méx. le correspondía la presidencia cada dos años, aunque ahora ya no llega a cumplir esa función.

⁴⁹ Para aclarar las diferencias entre el nuevo y el viejo esquema de estructuración, se describirán cada una de ellas, con el fin de especificar los aspectos positivos resultado de los convenios modificatorios.

GRÁFICO 1: Esquema de Estructuración de Comisiones Metropolitanas (Actual)



FUENTE: Elaboración Propia con la colaboración de la M. en C. Iris Arlette Gallardo E. Directora de Enlace Sectorial, SEDEMETS, 2009.

Como ya se mencionó, se sigue un sistema bienal, en el cual es rotativa la Presidencia entre el Edo. Méx. y DF; además el Secretario Técnico depende del gobierno que esté a cargo y será el encargado de dar seguimiento a los acuerdos adoptados dentro de la comisión, así como de coordinar las actividades de los grupos de trabajo en que se subdividen. Por otro lado; es importante mencionar que no todas las comisiones cuentan con un Consejo Consultivo, el cual cumple una función de evaluación. Bajo este esquema se presenta un problema relacionado con la corresponsabilidad que en teoría debería existir por parte de los distintos gobiernos, por lo que se considero necesario hacer modificaciones, las cuales son las siguientes:

b) *Nuevo Esquema (Ver Gráfico 2) -Sistema Conjunto: DF, Edo Méx. e Hidalgo-*

1. Presidencia Conjunta de la Comisión (Titulares de Gobierno del DF, Edo. Méx. e Hidalgo, más Secretario Federal del Tema).
2. Secretariado Ejecutivo Conjunto⁵⁰ (SEDEMET, SCMyEG y la CDM, más la dependencia federal acorde a la comisión).
3. Secretariado Técnico Conjunto (Secretarios del Ramo, un representante por cada uno de los gobiernos, o en su caso, *uno sólo elegido por los tres*,⁵¹ más el área asignada por el Secretario Federal del tema –Subsecretaria-).
4. Pleno (Servidores Públicos, tanto del DF, del Edo. Méx. Hidalgo y Gobierno Federal; existen invitados Permanentes y Eventuales: Diputados, Legisladores, Sociedad Civil, etc.).
5. Consejo Consultivo (Expertos y Especialistas en el Tema).
6. Grupos de Trabajo (Tienen carácter Permanente o Eventual, representados por igual número de representantes por parte de los cuatro gobiernos).

Con la reestructuración anterior, se intenta equilibrar la participación del DF, Edo. Méx. e Hidalgo, buscando una participación constante y tratando de evitar el desentendimiento que se viene presentando hasta ahora. Como se puede observar, en este nuevo esquema se incluye un *Secretariado Ejecutivo Conjunto* que tiene como principal función representar a los titulares de gobierno dentro de cada comisión y dar un seguimiento puntual a cada una de éstas.

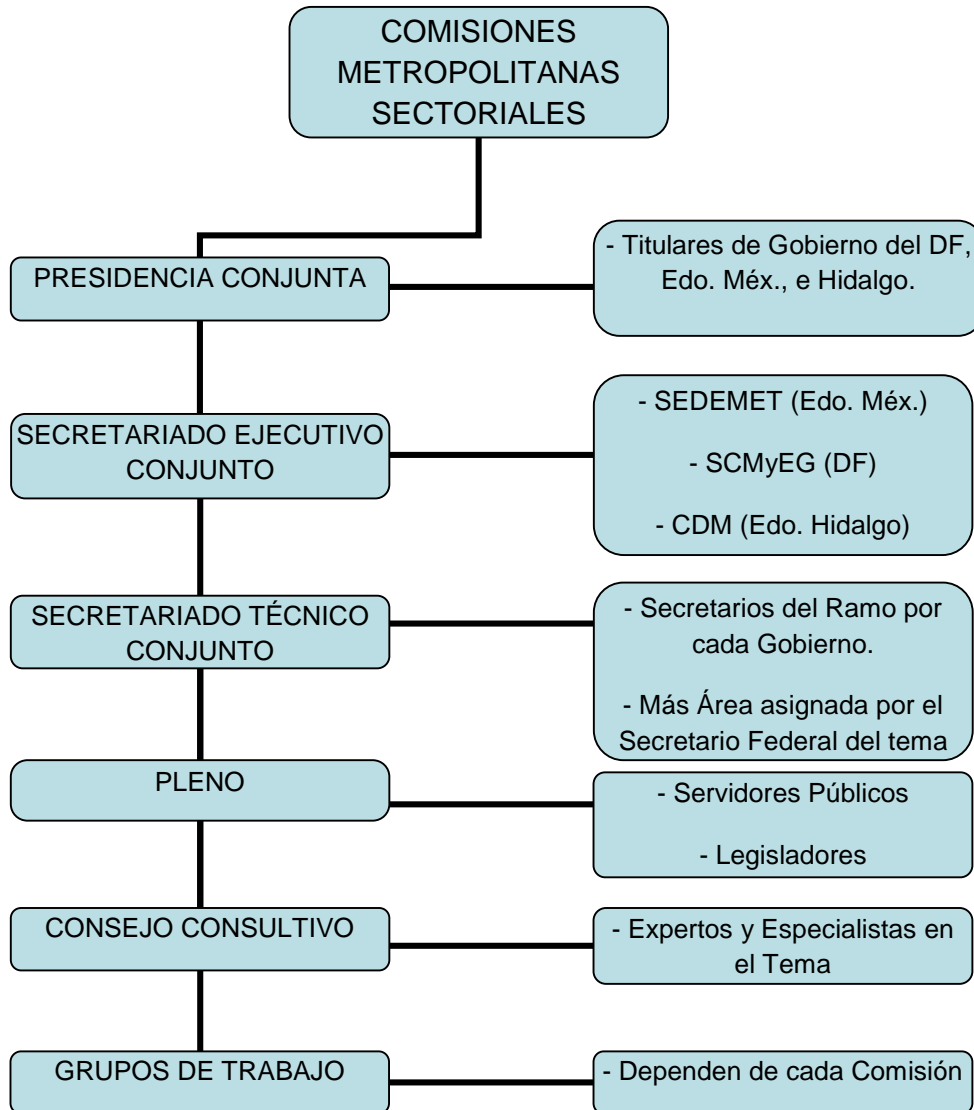
Es importante precisar que hasta el mes de agosto de 2009, solamente se habían firmado los convenios modificatorios para la COMETRAVI, COMEPROC y obviamente el de la CECM (en el cual se suma al Edo. Hidalgo a los trabajos de dicha comisión)⁵²

⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Metropolitano (Edo. Méx.), Subsecretaria de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental (DF) y Coordinación de Asuntos Metropolitanos (Edo. Hidalgo), respectivamente.

⁵¹ Ese caso se presentaría si el Secretariado Técnico Conjunto decide tener una especie de Secretario Técnico que cumpliría funciones como vocero de las decisiones que se llegaran a tomar.

⁵² Entrevista SEDEMET. Op. Cit.

GRÁFICO 2: Esquema de Estructuración de Comisiones Metropolitanas (Nuevo)



FUENTE: Elaboración Propia con la colaboración de la M. en C. Iris Arlette Gallardo E. Directora de Enlace Sectorial, SEDEMETS, 2009.

Con respecto a la forma de trabajo, dentro de cada comisión es necesario llevar a cabo por reglamento dos sesiones plenarios al año, aunque en la realidad solamente las comisiones que trabajan de una forma más estable las realizan (CAM, COMETAH y COMETRAVI), mientras las restantes llegan a celebrar dichas sesiones una vez. Por otro lado, también

existen sesiones extraordinarias, las cuales, como su nombre lo dice, únicamente son llevadas a cabo en el caso de existir algún asunto que sea indispensable atender.⁵³

En dichas sesiones están presentes:

- Secretarios del Ramo (Titulares de la dependencia en el tema).
- El Pleno, conformado por servidores públicos (secretarios, subsecretarios y directores) relacionados a la temática de cada comisión por cada gobierno.
- El Consejo Consultivo.
- Dependencias en Cuestiones Metropolitanas.
- Invitados Eventuales (Dependiendo el tema a tratar).

Es importante precisar que ya sea en sesiones permanentes o extraordinarias, comúnmente se encuentran presentes Secretarios de Gabinete, quienes son los que la mayoría de las veces toman las decisiones finales, por lo que este tipo de reuniones adquieren un nivel alto (en un sentido político); y no podría ser de otra manera, si los acuerdos que se toman en dichas sesiones tienen preponderancia para toda la ZMVM.

Una vez discutidos y, en su caso, pactados los temas que estaban en la agenda metropolitana, los acuerdos los instrumenta cada gobierno en su ámbito de competencia (siempre y cuando se respete su autonomía), por lo que las acciones una vez tomadas, deben ser adoptadas, tanto por el DF, como por el Edo. Méx. y ahora también Hidalgo.

Para ejemplificar de una manera más clara la forma como se llegan a tomar los acuerdos, se puede anotar que para el mantenimiento del Sistema de Drenaje Profundo, la propuesta fue presentada en el seno de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana; ya que todo lo que tenga que ver en materia de agua entre el Edo. Méx y el DF pasa por dicha comisión, y dentro de esta se discutió y puso a consideración la necesidad de llevar a cabo las respectivas acciones para evitar el colapso del sistema, turnándose después a la CECM, en la cual se tomó la decisión final, para que finalmente cada uno de los gobiernos lleve a cabo las acciones pertinentes.

⁵³ *Ibidem.*

Entonces, las comisiones metropolitanas toman diferentes roles, ya sea como *organismos consultivos*, toda vez que dentro de éstas se genera la mayoría de la información sobre la metrópoli, como *organismos operativos*; en el momento que llegan a ejercer las acciones propuestas y finalmente como *ejecutivos*, ya que varias de las decisiones finales que se implementan en la ZMVM vienen directamente de alguna comisión. Pero todo depende del tema y la comisión correspondiente -aunque estén presentes las máximas autoridades en cada uno de los temas abordados por comisión por parte del Edo. Méx., DF y hasta a nivel Federal- todo se reduce a la voluntad de los gobiernos sobre el tema en específico.

Esto queda muy claro con los casos de la Comisión Ambiental Metropolitana y en menor medida la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (aunque las acciones de esta última son menos visibles para la población), las cuales, tratan temas que son primordiales para ambos gobiernos y por consiguiente las comisiones llegan a ser muy ejecutivas. Mientras que en las comisiones como COMETRAVI y la COMETAH, tanto el DF, como el Edo de Méx. al tratar de instrumentar alguna acción, los acuerdos los cumplen únicamente en su ámbito territorial, más no en el metropolitano; por lo que encuentran mayores dificultades y en consecuencia se vuelven muchas veces organismos consultivos. He aquí uno de los principales puntos débiles de las comisiones metropolitanas del Valle de México, dependen de la visión que tienen cada uno de los gobiernos en el tema, por lo que se vuelven dependientes de los instrumentos que estén a su alcance.

V.3 El Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México

Un aspecto fundamental para llevar a cabo cualquier acción u obra coordinada en la ZMVM es el *económico*, ya que pueden existir los acuerdos previos entre el DF y Edo. Méx. y ahora también Hidalgo, pero uno de los factores que muchas veces frenan dichas acciones es el momento en el que se tratan de establecer las obligaciones relacionadas con los recursos que deben aportar cada uno de ellos, así como determinar a quién corresponde normativamente la ejecución del proyecto en cuestión. Es común escuchar o leer diariamente sobre quejas o reclamos relacionados con la falta de apoyo económico y político a ciertas partes de la metrópoli donde se está llevando a cabo la construcción de distribuidores viales u obras de mantenimiento a vialidades, entre otras, que son punto de acceso desde el Edo Méx. e Hidalgo hacia el DF y viceversa, pero lamentablemente, pueden llegar a retrasarse en demasía, o simplemente no llevarse a cabo.

Durante el tiempo que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo una hegemonía política,⁵⁴ tanto del gobierno Federal, como del DF y también del Edo. Méx., cualquier decisión relacionada con la ZMVM era tomada directamente por el Poder Ejecutivo, y por consiguiente los recursos económicos no representaban un mayor obstáculo. Aunque es importante aclarar que durante alrededor de quince años (desde los años noventa en el mandato del ex-Presidente Carlos Salinas de Gortari y hasta principios del año 2005)⁵⁵ los recursos para la ZMVM dejaron de fluir, a tal grado de llegar a ser nulos.⁵⁶

Fue así, como las obras y acciones que requería la población de la ZMVM fueron disminuyendo o hechas a un lado,⁵⁷ además de presentarse un cambio en el mapa político del centro del país a partir de 1997, con la inclusión del Partido de la Revolucionario Democrática (PRD) a cargo del gobierno del DF, del PAN al gobierno Federal en el año 2000

⁵⁴ El Partido Revolucionario Institucional (PRI), gobernó durante 70 años al país (1929-2000), hasta que en las elecciones presidenciales del año 2000, el Partido Acción Nacional (PAN), ganó dichas elecciones con Vicente Fox.

⁵⁵ En ese lapso de tiempo, se presentó una de las épocas más oscuras en cuestiones metropolitanas- con los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador por el DF y Arturo Montiel por el Edo. Méx. ya que sus marcadas diferencias no permitían llevar a cabo alguna acción conjunta.

⁵⁶ Entrevista Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental. Op. Cit.

⁵⁷ Es necesario precisar que sí existieron obras importantes en el periodo mencionado, tal es el caso del Distribuidor Vial Ing. Heberto Castillo (Av. Zaragoza) en el DF o el Circuito Mexiquense en el Edo. Méx. pero fueron acciones aisladas, llevadas a cabo por cada uno de las Entidades mencionadas.

y el del Edo. Méx con el PRI. Por lo que no fue, sino hasta el 2005 que se consideró implementar una agenda metropolitana para cambiar la visión aislada que se tenía en la ZMVM por parte de las dos Entidades.

Con la intención de fortalecer de una mejor manera las acciones coordinadas en la ZMVM, con fecha 7 de Octubre de 2005, el actual gobernador del Edo. Méx. Enrique Peña Nieto y el entonces Jefe de Gobierno del DF, Alejandro Encinas Rodríguez, reinstalaron la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM),⁵⁸ retomando un acuerdo previo para impulsar la creación del “Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México”, por lo que no solamente se intentaba reanudar la colaboración para la realización de acciones coordinadas en la ZMVM, sino también, poseer un mecanismo financiero que favoreciera el desarrollo de dichas acciones. Por lo que, finalmente, el 20 de Febrero de 2006 se firmó el contrato por el cual se constituyó el fideicomiso.⁵⁹

El Fondo Metropolitano (FM)⁶⁰ es un mecanismo financiero (fideicomiso) para el desarrollo de acciones coordinadas para la ejecución de estudios, programas, proyectos y obras públicas, de infraestructura y equipamiento en zonas metropolitanas (Gobierno del Estado de México); además tiene como principal función “...construir un fondo que se destinará a apoyar el cumplimiento de los programas, proyectos, obras y acciones de la Comisión Ejecutiva de la Coordinación Metropolitana para la atención de los problemas de la Zona Metropolitana del Valle de México, en materia de seguridad pública, justicia, medio ambiente, agua potable, drenaje, vialidad y transporte”.⁶¹ Por lo que el Fondo Metropolitano adquiere un carácter de suma importancia, al ser un instrumento central para la vinculación metropolitana en la ZMVM.

Dicha importancia se ve reflejada en los recursos asignados al FM en el 2006, los cuales fueron destinados únicamente a la ZMVM, posteriormente, también se canalizaron recursos a las ZM’s de Guadalajara y Monterrey en 2007, anexándose para el 2008 las ZM’s de León, Querétaro, Puebla y La Laguna y finalmente para el ejercicio fiscal del 2009, se

⁵⁸ Es importante mencionar que la CECM había sido creada el 13 de Marzo de 1998 como primera instancia de coordinación bilateral entre el Edo. Méx. y el DF, pero realmente no había funcionado regularmente por motivos políticos, por lo que fue hasta el momento en el que se reinstala, en el 2005, que se comienza a trabajar de una forma más estable (Portal del Gobierno del Estado de México).

⁵⁹ Gobierno del Estado de México, Fideicomiso para el Fondo Metropolitano, Pág. Internet: (<http://www1.edomexico.gob.mx/fondometropolitano/htm/presentacion.asp>). Fecha de consulta: 18 de octubre de 2009.

⁶⁰ Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México.

⁶¹ Gobierno del Estado de México. *Fondo Metropolitano. Op. Cit.*

contemplaron otras nueve ZM’s (Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa y Veracruz), para sumar un gran total de 16 ZM’s dependientes del Fondo Metropolitano.⁶²

Los recursos que el gobierno Federal ha asignado para el Fondo Metropolitano han ido creciendo desde su puesta en marcha de 2006 a la fecha (Ver Tabla 1); aunque es preciso especificar que para el ejercicio fiscal 2009, no se otorgo un aumento en dichos recursos a ninguna ZM -consecuencia de la crisis económica por lo que se atraviesa a nivel mundial y un posible efecto domino en el caso de asignar una mayor cantidad de recursos, específicamente a la ZMVM, por parte de las otras ZM- por lo que se pensaría que existe un apoyo Federal a las metrópolis, no obstante los fondos llegan a ser insuficientes para la gran cantidad de obras y proyectos que los gobiernos del DF y Edo. Méx. tienen contemplados.

TABLA 1: Evolución del Presupuesto Destinado al Fondo Metropolitano 2006-2009

Millones de pesos								
2006		2007		2008		2009		Var %
Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Proyecto	Aprobado	PPEF original	PPEF modif 8 oct 2008	Real
1,000.0	1,000.0	3,000.0	8,537.4	3,000.0	5,550.0	5,710.0	6,460.0	11.1

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

Es de suma importancia mencionar que en el caso de la ZMVM, al parecer, existe una diferencia de 250 millones pesos entre el presupuesto asignado al FM en el año 2008 y el actual (Ver Tabla 2), por lo que se podría pensar que se dio una disminución en los recursos para la ZMVM, pero la realidad es que realmente se mantuvo el mismo (3,300 millones), la gran diferencia fueron los 250 millones que el gobierno Federal asigno a la Delegación Miguel Hidalgo por medio del FM, por lo que surgen algunas incongruencias en relación a la asignación de dichos recursos, ya que las obras y proyectos que pueden realizarse en aquella Delegación, no son consideradas precisamente *metropolitanas*, además de no exigirse la conformación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano que evaluara y priorizara las acciones “metropolitanas”.

⁶² Datos y Cifras recabados del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Nota Informativa ZM y el FM en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, México, 2008.

TABLA 2: Distribución y Entrega de Recursos del Fondo Metropolitano 2008-2009

Millones de pesos					
Zona Metropolitana	2008	2009		Var real	Est. porcentual
(ZM)	Aprobado	PPEF Original	PPEF Modif 8 oct 2008	2009 vs 2008	PPEF Modif 8 oct 2008
Total	5,550.0	5,710.0	6,460.0	11.1	100.0
Valle de México ¹	3,550.0	3,300.0	3,300.0		51.1
Guadalajara	1,100.0	1,100.0	1,100.0		17.0
León	300.0	300.0	300.0		4.6
Querétaro	100.0	100.0	100.0		1.5
Monterrey	100.0	150.0	150.0		2.3
Puebla	150.0	150.0	150.0		2.3
La Laguna	250.0	250.0	250.0		3.9
Nuevas Z M para 2009	-----				
Aguascalientes		40.0	40.0		0.6
Acapulco		40.0	40.0		0.6
Cancún		40.0	40.0		0.6
Mérida		40.0	40.0		0.6
Oaxaca		40.0	40.0		0.6
Tijuana		40.0	40.0		0.6
Tuxtla Gutiérrez		40.0	40.0		0.6
Veracruz		40.0	40.0		0.6
Villahermosa		40.0	40.0		0.6
Ampliación para 2009			750.0		11.6

¹ En el 2008 se incluyen 250 millones de pesos que se destinaron a la Delegación Miguel Hidalgo dentro del Fondo Metropolitano.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

Por medio del Fondo Metropolitano se han podido llevar a cabo varias acciones metropolitanas de diversa índole; tal es el caso de la construcción del Distribuidor Vial Zaragoza-Los Reyes (De la Concordia), Distribuidor Vial Arco Norte-Centenario, el mantenimiento de Compuertas y Captaciones del Sistema de Drenaje Profundo, la elaboración del Atlas de Riesgos Metropolitano, el saneamiento de la Presa Guadalupe (Cuautitlán Izcalli), la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México,⁶³ por mencionar algunas, obras que sin un presupuesto previamente asignado hubiera sido casi imposible llevarlas a cabo.

⁶³ Gob. Edo. Méx. Pág. Internet: (<http://www1.edomexico.gob.mx/fondometropolitano/htm/catalogo1.htm>). Fecha de consulta: 18 de octubre de 2009.

Aunque con los 3,300 millones de pesos asignados al FM, la población de la ZMVM ve frenada la construcción de distintas obras de infraestructura y equipamiento metropolitanos nuevos (Distribuidor Vial Eje 3 Norte-Echegaray, Tren Suburbano México-Pachuca, Proyecto Hidráulico de la Autopista México-Puebla, entre otros),⁶⁴ por lo que principalmente se intentarán concluir las obras multianuales que se iniciaron en años anteriores. Como complemento a lo anterior, la cartera que se tiene contemplada por los organismos metropolitanos de las Entidades Federativas que forman parte de la ZM (Edo. Méx., DF e Hidalgo) es de aproximadamente 60 mil millones de pesos,⁶⁵ una cantidad incomparable con los recursos que el gobierno Federal destina anualmente al FM, por lo que se tiende a priorizar las obras y acciones con más probabilidad de realización.

V.3.1 Acceso y Asignación a los Recursos del Fondo Metropolitano

A partir de marzo de 2008⁶⁶ y, con la intención de establecer los requisitos y hacer más transparente el acceso a los recursos del Fondo Metropolitano, el gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), expidió el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano”. Dicho acuerdo surgió ante la necesidad por aclarar todo lo relacionado con el FM, ante la creciente necesidad de distintas zonas metropolitanas por obtener recursos federales para la elaboración de obras, estudios, proyectos, etc., con naturaleza metropolitana.

Los principales requisitos que exige la SHCP para el acceso a los recursos del FM son:⁶⁷

1. Documentos del análisis costo-beneficio de cada proyecto.
2. Justificación del proyecto.
3. Proyecto ejecutivo.

Es importante aclarar que no solamente las Entidades Federativas pueden obtener recursos del FM, ya que también es posible que Municipios, Delegaciones y Dependencias de Gobierno presenten proyectos para ser apoyados con dichos recursos, siempre y cuando

⁶⁴ Cartera de Proyectos 2009, Fondo Metropolitano.

⁶⁵ El Milenio, *Frenadas 30 Obras de Fondo Metropolitano*, Sección Ciudades y Estados, México, Abril de 2009.

⁶⁶ El 28 de marzo de 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicó en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación que rigen el Fondo Metropolitano (Centro de Estudios de de las Finanzas Públicas, México, 2008).

⁶⁷ Entrevista SEDEMÉT. Op. Cit.

*“Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento de impacto metropolitano, en los que se podrán aplicar los recursos, de forma enunciativa y no limitativa, corresponderán a aquellos que contribuyan a impulsar el desarrollo integral de la zona metropolitana, en los aspectos sociales, económicos, ambientales y regionales, considerando la planeación y programación de su desarrollo y la infraestructura necesaria para los servicios de transporte, vialidades, agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, manejo de todo tipo de residuos, seguridad pública, gestión de riesgos y otras materias prioritarias para la zona metropolitana”.*⁶⁸

La forma para acceder a los recursos del FM en cada zona metropolitana es por medio de un proceso de análisis y valoración de cada proyecto que sea propuesto, ya que *“Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables”.*⁶⁹

Para tal proceso es necesario constituir por cada zona metropolitana un Consejo para el Desarrollo Metropolitano y un Fideicomiso de Administración e Inversión (Comité Técnico del Fideicomiso del Fondo Metropolitano y Subcomité Técnico); con la intención de evaluar la viabilidad de cada uno de los proyectos, para posteriormente emitir los resultados y, en su caso, solicitar los recursos.⁷⁰

La integración de dichos órganos evaluadores (variando entre unos y otros en el número de componentes) será por medio de las siguientes Secretarías: para las Entidades Federativas; a) Secretaría de Gobierno; b) Secretaría de Hacienda; c) Secretaría de Planeación y Desarrollo; d) Secretaría de Desarrollo Metropolitano; e) Secretaría de Desarrollo Social; f) Secretaría de Medio Ambiente; g) Secretaría de Obras; y h) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo. Mientras que a nivel Federal son: i) SEDESOL, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; y j) SEMARNAT (Secretaría

⁶⁸ SHCP, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*, Gobierno Federal, México, 2008.

⁶⁹ Senado de la República, XL Legislatura, Gaceta del Senado Núm. 2, *Proposiciones de Ciudadanos Legisladores que contiene el punto de acuerdo por el que se convoca a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que entregue en tiempo y forma los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 destinados al Fondo Metropolitano*, 2009. Pág. Internet: (<http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/05/13/1&documento=96>). Fecha de consulta: 10 de agosto de 2009.

⁷⁰ Entrevista SEDEMÉT. Op. Cit.

de Medio Ambiente y Recursos Naturales),⁷¹ a través de la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental. Es necesario mencionar que cada una de las dependencias anteriores participa en el proceso de acceso a los recursos.

El proceso para acceder a los recursos del Fondo Metropolitano en la ZMVM es el siguiente (de una forma muy general):⁷²

1. Envío de proyectos por parte de las Entidades Federativas, Municipios o Delegaciones que conforman la ZMVM al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, con la intención de integrar la Cartera de Proyectos, para posteriormente realizar una primera revisión (requisitos principales).
2. El Consejo remite los proyectos que hayan cumplido con los requisitos al Comité Técnico del Fideicomiso del Fondo Metropolitano para llevar a cabo un análisis más profundo y de ser necesario se llegan a emitir algunas recomendaciones.
3. El Comité Técnico se apoya en un Subcomité Técnico para el análisis de distintos documentos (evaluaciones de impacto metropolitano, regional, social y ambiental, estudios costo-beneficio, programas de proyectos, etc.) para determinar la prioridad de la Cartera de Proyectos.
4. El Subcomité envía los proyectos priorizados al Comité Técnico para la aprobación de la Cartera de Proyectos.
5. El Comité Técnico hace llegar la Cartera de Proyectos a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, con la intención de que los Presidentes de dicha comisión deciden las obras prioritarias a financiarse con recursos del FM.
6. El Comité Técnico asigna los recursos a los proyectos e instruye al Fideicomitente la ministración⁷³ de los mismos.

Como se observa, el proceso para acceder a los recursos del FM puede parecer muy extenso y burocratizado, aunque la realidad es que en cuestiones de tiempo y por la necesidad de contar con el presupuesto para llevar a cabo los proyectos requeridos, la

⁷¹ SHCP. Op. Cit.

⁷² Si se tiene la intención de profundizar en la forma de acceso a los recursos del Fondo Metropolitano, en los anexos de la presente tesis se podrá revisar el documento original *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*.

⁷³ Entendiendo “Ministraciones” a los Recursos presupuestarios que la Tesorería de la Federación directamente o a través de la red bancaria entrega a las dependencias de la Administración Pública Federal, con base en la programación del ejercicio especificada en los calendarios autorizados de ministración de fondos y en la autorización de las órdenes de pago. (definición.org, pág. Internet: <http://www.definicion.org/ministracion-de-fondos>). Fecha de consulta: 10 de agosto de 2009.

determinación y priorización de la cartera de proyectos para la ZMVM es relativamente rápida, el principal obstáculo surge a la hora de liberar dichos recursos, ya que durante los cuatro años que ha operado el FM (2006-2009), la SHCP no ha entregado en tiempo y forma los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷⁴

Un claro ejemplo de ello es, que hasta el mes de mayo de 2009, el gobierno Federal -por medio de la SHCP- no había liberado los 3,300 millones de pesos asignados al FM de la ZMVM, por lo que comienzan a surgir algunas diferencias con tintes políticos entre el gobierno del Edo. Méx, y principalmente entre el Federal (PAN) y el DF (PRD), dada la cercanía de las elecciones intermedias programadas para el mes de julio en México. Por lo que son constantes las demandas por parte de funcionarios de las Entidades Federativas perjudicadas, en relación a las trabas para hacer fluir los recursos económicos.⁷⁵

El Fondo Metropolitano representa una herramienta fundamental para la realización de cualquier proyecto de índole metropolitano, por lo que el acceso, manejo y distribución de los recursos comienza a ser considerado prioritario para cualquier ZM (año con año aumenta el número de ZM interesadas en el acceso a los recursos del FM), por lo que lo convierte en un mecanismo financiero indispensable para la realización de acciones coordinadas entre distintas jurisdicciones. Aunque es preciso comentar que para fines de planeación, el proceso para acceder a los recursos y, por supuesto, la liberación de los mismos por parte del gobierno Federal afecta totalmente en los tiempos de ejecución de cualquier proyecto.

V.4 Comisiones Metropolitanas Antiguas (los Primeros Pasos)

La búsqueda de mecanismos de coordinación metropolitana en la ZMVM surge a partir de la década de los setenta en el mandato de Luis Echeverría (1970-1976), en el cual surgieron los primeros intentos por llevar a cabo convenios de coordinación entre los tres niveles de gobierno –producto del proceso de metropolización que presentaba la entonces Ciudad de México y como parte de la institucionalización de la planeación territorial que se presentaba a nivel nacional-, por lo que principalmente se buscaba contrarrestar el acelerado crecimiento físico y demográfico en la Región Centro del País, teniendo atención especial en la entonces

⁷⁴ Senado de la República, XL Legislatura, Gaceta del Senado Núm. 2. Op. Cit.

⁷⁵ *Ibidem*.

ZMCM. Fue así como surgieron los primeros organismos de índole metropolitano, los cuales sirvieron como antecedentes para realizar los primeros acercamientos de coordinación entre los gobiernos del Distrito Federal, el Estado de México, y por supuesto el Federal.

Las comisiones de índole metropolitano, que han sido ubicadas entre el periodo de los años setenta hasta comienzos de los noventa, son llamadas en este trabajo de tesis “los primeros pasos”, y son las siguientes: la Comisión de la Conurbación del Centro del País (1976), el Consejo del Área Metropolitana (1988) y la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1992).

V.4.1 *Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP)*

En 1976 se presentó un intento muy ambicioso por parte del gobierno Federal en materia de coordinación y planeación urbano-regional, con la llamada Comisión de Conurbación del Centro del País.⁷⁶ Esta comisión pretendía coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno en el desarrollo urbano de la región central del país,⁷⁷ además de ser el primer órgano de coordinación en la Región Centro y por supuesto en la ZMCM.

El surgimiento de la CCCP se dio en un momento clave para la planeación territorial en México, ya que el ex Presidente Luis Echeverría por medio de la entonces Secretaría de la Presidencia,⁷⁸ asentaba las bases para la institucionalización de la planeación a nivel Federal, y además de surgir la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 (LGAH), se formó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 1977 (SAHOP) y se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978.

⁷⁶ También llamada Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País.

⁷⁷ Colegio Mexiquense, *Anexos, Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM): Evaluación y Perspectivas*. México, 2001.

⁷⁸ La desaparecida *Secretaría de la Presidencia* fue creada en 1958 por el entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos con el objetivo de concentrar todo lo relacionado a la Planeación y Estrategias de las dependencias de la Administración Pública Federal (planeación, coordinación y vigilancia global). Aunque inicialmente López Mateos tenía la intención de restablecer el Departamento de Planeación, en el año de 1976, finalmente, el ex Presidente José López Portillo modificó sus atribuciones y su nombre para transformarla en la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Ensayo “La Presidencia de la República, Génesis y Evolución de sus Estructuras Administrativas, Alejandro Carrillo Castro. Pág. Internet (<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/23.pdf>). Fecha de consulta: 24 de agosto de 2009.

La creación de la CCCP estaba fundamentada jurídicamente en el art. 115 Constitucional, fracción VI (como se revisó anteriormente), y también en la LGAH, en la cual se precisa que “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, 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...”,⁷⁹ además, esta misma ley consideraba el fenómeno de las conurbaciones como una de las manifestaciones más graves del crecimiento económico-social incontrolado, reflejándose en asentamientos humanos desordenados, insuficientes y caóticos, los cuales requerían un nivel adicional de planeación.⁸⁰

A partir de la declaratoria de Zona Conurbada (ZC)⁸¹ y siguiendo los lineamientos de la LGAH, la Región Centro del País (RC) estaba conformada por el Distrito Federal, los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro. Esto significaba que debían participar las 16 delegaciones del DF y un poco más de 90 municipios de los estados, además de los organismos federales involucrados en la planeación de la ZC.⁸²

Para efectos de planeación, la RC estaba dividida en dos áreas:⁸³

1. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM); y
2. El resto de la RC del país.

A su vez, la ZMCM era subdividida en dos marcos de referencia:

- a) *Marco Normativo*: Comprendía las 16 delegaciones del DF, 55 municipios del Edo. Méx., y un municipio del estado de Hidalgo.
- b) *Marco Funcional*: Comprendía el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), la cual estaba conformada por el DF y los municipios conurbados del Edo. Méx., que hasta ese entonces eran 17.

⁷⁹ LGAH. Op. Cit. Art. 20.

⁸⁰ Navarro. OP. Cit.

⁸¹ Declarándose como zona conurbada la comprendida en las áreas dentro de un radio de 30 kilómetros, cuyos centros estarían localizados en los puntos de convergencia de las fronteras entre el Distrito Federal, con los estados de México y Morelos. (Iracheta, Alfonso, *Planeación y Desarrollo*, Plaza y Valdés Editores, México, 1997, p. 85).

⁸² Navarro. Op. Cit.

⁸³ *Ibidem*.

Con la división de la RC en dos áreas, se pudo constatar que el DF y el Edo. Méx. fueron y siguen siendo el centro político, administrativo, económico y demográfico del país, por lo que se confirma una vez más el centralismo que ha sido una constante en México desde la época colonial.

La principal aportación de la CCCP fue la elaboración del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro y la ZMCM⁸⁴ entre los años de 1976 y 1980, el cual tenía como objetivos principales *“Conciliar los planes y programas de desarrollo y el ordenamiento de los territorios involucrados en un nivel adicional de planeación ocasionado por el proceso de conurbación”*,⁸⁵ además de buscar *“el aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos, económicos y sociales, así como el uso apropiado del territorio y el medio natural con el objeto de mejorar la vida de sus habitantes”*,⁸⁶ por lo que no sólo participaron los gobiernos a nivel Federal, Estatal y Municipal, sino también diversas Secretarías de Estado y delegados de algunas dependencias descentralizadas del gobierno Federal, como Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad, entre otras.

Dicho programa estaba basado en el Plan Nacional de Desarrollo; además de contemplar los programas sectoriales a nivel Federal, los programas de Desarrollo Urbano de las Entidades Federativas, los programas de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) y el programa de la ZMCM y de la RC del País, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1983.

Como se puede observar, realmente se trataba de un programa muy ambicioso por parte de la CCCP y esto se puede corroborar por medio de las principales metas que se buscaban alcanzar, entre las que destacan, *“la desconcentración de la metrópolis y la disminución de su proceso de crecimiento, las cuales fueron fijadas en tres horizontes: corto, mediano y largo plazo, considerando este último como el umbral del año 2000”*.⁸⁷

El Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro y la ZMCM entró en vigor por decreto el 5 de octubre de 1976, siendo destacable el establecimiento de una observancia *obligatoria* para el sector público, al igual que las acciones y estrategias que se planteaban,

⁸⁴ Anteriormente conocido como Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro.

⁸⁵ S/F.

⁸⁶ Navarro. Op. Cit., p. 22.

⁸⁷ *Ibidem.*, p. 22.

aunque inmediatamente después, el decreto estableció que únicamente se debían hacer *recomendaciones* en el orden administrativo, siempre y cuando se respetara la soberanía de las Entidades Federativas, los Municipios y las Delegaciones que conformaban la RC.⁸⁸

En ese sentido, se puede demostrar la realidad que guardan la mayoría de los planes o programas regionales o metropolitanos (y la planeación en general), ya que desde el primer intento por llevar a cabo la coordinación metropolitana (CCCP), solamente fue posible llevar a cabo planeación indicativa, o en el mejor de los casos normativa, pero en ningún momento ejecutiva. La falta de obligatoriedad para este tipo de documentos los convierte en meras guías de consulta, si a ello se agrega, la necesidad por consensuar distintos criterios y visiones sobre los problemas conjuntos por parte de los gobiernos involucrados en la planeación de la ZMVM, trae como resultado una metrópoli fragmentada con un gran número de documentos que algunas veces llegan a contraponerse.

La CCCP desapareció en el año de 1988, poco antes de ello, se elaboró un documento conocido como *El Reporte Final*, el cual tenía como objetivo “...trazar una estrategia para el Ordenamiento del Territorio de la ZMCM y de la RC que se enmarcara en los objetivos y políticas nacionales para lograr la desconcentración⁸⁹ industrial y la descentralización⁹⁰ de la vida nacional”.⁹¹ Para la realización del documento, fueron importantes varios de los estudios realizados por la CCCP, así como las juntas de trabajo entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el Secretariado Técnico de la CCCP.

Entre las principales conclusiones del Reporte Final, se encontraba una realidad que hasta nuestros días no ha sido posible solucionar, ya que se remarcaba la creciente complejidad en la administración de la ZMVM, ocasionada principalmente por las múltiples jurisdicciones político-administrativas (Estatales y Municipales) que comprendía la ZM, lo que traía consigo

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Entendiendo a la Desconcentración como un “Proceso jurídico-administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central”. Eco-finanzas. Pág. Internet (http://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DESCONCENTRACION_ADMINISTRATIVA.htm). Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2009.

⁹⁰ Entendiendo a la Descentralización como una “Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares”. Eco-finanzas. Pág. Internet (http://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DESCENTRALIZACION_ADMINISTRATIVA.htm). Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2009.

⁹¹ Navarro. Op. Cit., p. 27.

el no resolver adecuadamente los problemas compartidos y que por su magnitud, rebasaban a cada uno de los niveles de gobierno.

En relación con lo anterior, el Reporte Final planteaba la creación de un organismo rector de la ZMCM, y tenía que estar integrado por las principales autoridades de los tres niveles de gobierno de la ZM. La función principal era el acordar políticas de desarrollo, ordenamiento territorial, infraestructura y servicios.⁹² Se podría decir, que si fuera posible la comparación con algún organismo gubernamental en el presente, podría ser con la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, dadas las similitudes en su conformación y por parte de las funciones que cumple en la ZMVM.

A manera de conclusión, se exponen las siguientes afirmaciones:

- La CCCP fue un organismo de coordinación que operó por alrededor de doce años en la RC del país (1976-1988), y como se observó, principalmente en la ZMCM.
- Al ser el primer intento por llevar a cabo planeación metropolitana, se le puede catalogar como un acercamiento de los tres niveles de gobierno con buenas intenciones con relación a la problemática que comenzaba a vislumbrarse a nivel nacional.
- El desempeño de la comisión no llegó a cumplir con el objetivo por la que fue creada - en el mismo Reporte Final de la CCCP se especificaba la falta de colaboración entre las altas autoridades que la integraban- por lo que la planeación que podía ejercer era únicamente Indicativa, algunas veces normativa, pero nunca llegó a ser ejecutiva. Al estar integrada por un gran número de actores políticos con distintas visiones de la ZMCM, fue sumamente complicado lograr el consenso de los mismos.
- En materia financiera, la CCCP no contaba con un presupuesto propio para la ejecución de sus propuestas, por lo que dependía de las Entidades Federativas, de los Municipios y las Delegaciones para el arranque de cualquier proyecto.
- En ningún momento la comisión llegó a tener instrumentos legales con fuerza de ley para poder llevar a cabo planeación en la zona conurbada, ya que nunca se logró tener un consenso con los más de 90 miembros (y sus respectivos intereses políticos) del pleno de la comisión.

⁹² *Ibidem.*

V.4.2 Consejo del Área Metropolitana (CAM)⁹³

Uno de los organismos metropolitanos que más dificultad presentó para ubicarlo en la revisión bibliográfica para este trabajo de investigación fue el Consejo del Área Metropolitana. En primera instancia, se habían hallado algunos documentos que hablaban de éste, como la Comisión del Área Metropolitana,⁹⁴ pero finalmente se llegó a la conclusión que realmente se habla del mismo organismo, sólo que la instauración de la comisión rápidamente dio pie a la creación del CAM, por lo que se pudo aclarar que realmente fue éste último, el que se desempeñó durante un mayor lapso de tiempo en la ZMVM.

Como resultado del planteamiento de la CCCP en su *Reporte Final* sobre la creación de un organismo rector de la ZMCM, el cual tenía que estar integrado por las principales autoridades de los tres niveles de gobierno de la ZM para que “...llegaran a un acuerdo sobre los principales imperativos de la planeación del desarrollo: el uso de suelo, los servicios y la infraestructura”,⁹⁵ además de partir de un documento interdisciplinario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁹⁶ como una propuesta para el Programa de Gobierno (1988-1994),⁹⁷ a finales de los años ochenta, surge una nueva iniciativa de coordinación: el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México. El CAM combinaría las acciones de tres oficinas en el nivel metropolitano: agua, transporte y seguridad.

A diferencia de la CCCP y dadas las dificultades para reunir y sesionar con un gran número de integrantes (un poco más de noventa), en la siguiente fase de coordinación metropolitana, se optó por un instrumento más simple, con un carácter casi exclusivamente bilateral entre el DF y el Edo. Méx.,⁹⁸ ya que el gobierno Federal también participó en la conformación del Consejo, por medio de la entonces ecretaría de Desarrollo Urbano y Ecología SEDUE. Fue así como en octubre de 1988, resultado de un acuerdo de coordinación firmado entre las Entidades Federativas y la Secretaría antes mencionada, que se crea el Consejo del Área

⁹³ El Consejo del Área Metropolitana era reconocido con las siglas CAM, al igual que en el presente se le conoce a la Comisión Ambiental Metropolitana, por lo que es importante especificar ese hecho, con el fin de evitar confusiones.

⁹⁴ Ejemplo de ello es el libro *Planeación y Desarrollo, una Visión del Futuro* de Alfonso X. Iracheta, en el cual se habla de la Comisión del Área Metropolitana y no del Consejo del Área Metropolitana, como el organismo creado en 1988.

⁹⁵ Ward, Peter, *México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970-2002* Porrúa-Colegio Mexiquense. México, 2000, p. 275.

⁹⁶ El PRI gobernó alrededor de 70 años en México, varios autores mencionan que la historia de ese partido político es casi la historia del país durante este gran parte del siglo pasado.

⁹⁷ Ward. Op. Cit.

⁹⁸ Colegio Mexiquense. Op. Cit.

Metropolitana, cuyo objetivo principal era “*Establecer políticas comunes y ejecutar obras coordinadas dentro de una visión unitaria del Área Metropolitana*”.⁹⁹ Es importante precisar, que a su vez, se crean, por parte del DF la Secretaría de Coordinación Metropolitana, transformada en Dirección más tarde, y por el Edo. Méx., un Comité integrado por funcionarios estatales y los presidentes de los municipios que hasta ese entonces estaban conurbados.¹⁰⁰

El CAM debía de cumplir con las funciones de “*...planeación demográfica, territorial y económica de la zona metropolitana, así como el impulso de la descentralización y la reducción del crecimiento natural y social*”,¹⁰¹ por lo que se puede apreciar la preocupación de las Entidades Federativas que conformaban la ZMCM por tratar de coordinar esfuerzos, principalmente en tres cuestiones: la demográfica, la económica y la territorial, principalmente por el desbordamiento de la mancha urbana sobre un creciente número de municipios del Edo. Méx.

La forma como estaba estructurado el CAM era por medio de comisiones encargadas en materias específicas, tales como: desarrollo urbano y vivienda, agua potable y drenaje, protección ecológica, abasto, bienestar social, procuración de justicia y seguridad pública,¹⁰² las cuales funcionarían con base en un programa general de trabajo establecido por el Consejo, pero lamentablemente, éste sólo sesionó de manera normal durante el primer semestre de 1988, para posteriormente ir perdiendo importancia como mecanismo de coordinación.¹⁰³

Como toda propuesta (pueden existir muchos aspectos negativos, pero siempre surgen algunos positivos), el CAM aportó el hecho de centrarse en proyectos concretos, promovidos a través de acuerdos entre las distintas instancias de gobierno. Ya no se intentaba elaborar planes generales, que no llegaban a ejecutarse en regiones tan grandes. Con los nuevos acuerdos se buscaba establecer compromisos para presentar requerimientos financieros, opciones de financiamiento, así como algunas veces, proyectos ejecutivos.¹⁰⁴

⁹⁹ Anda, Cuitlahuac, *Regulación Constitucional para la Coordinación Metropolitana (El Caso del Valle de México)*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. Universidad Anáhuac, México, 2005, p. 81.

¹⁰⁰ Iracheta. Op. Cit.

¹⁰¹ Anda. Op. Cit., p. 81.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ Aguirre, Blanca, *Ensayo Mecanismos de Coordinación y Concentración Metropolitana*, Revista de la Administración Pública, México.

¹⁰⁴ Anda. Op. Cit.

Los acuerdos más importantes que se tomaron durante el tiempo que el CAM desarrolló sus funciones fueron (la mayoría de ellos planteados en 1989):¹⁰⁵

- Plan Rector de usos de suelo del Área Metropolitana.
- Vigilancia de usos de suelo.
- Abastecimiento de agua potable del Sistema Cutzamala a la zona oriente a través de la infraestructura del DF.
- Dotación de agua a los municipios del oriente a través del Acuífero Sur, extendiendo la línea hasta el cerro de Teutli.
- Administración de agua y financiamiento a nivel metropolitano. Uso eficiente de los caudales disponibles del agua y mejoramiento de la administración.
- Reducción de riesgos de inundaciones en la zona oriente.
- Propuesta de proyecto de laguna de regulación “El Salado” para reducir riesgo de inundaciones en Iztapalapa y Nezahualcóyotl.
- Propuesta de laguna de regulación de aguas negras y pluviales “Tláhuac-Chalco”. Laguna en el área limítrofe entre Chalco y Tláhuac con capacidad de un millón de metros cúbicos.
- Control y mejoramiento del Interceptor Poniente, beneficiando a las delegaciones Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Naucalpan.
- Saneamiento del río Amecameca para reducir descargas a cielo abierto y evitar filtración de aguas negras al subsuelo.
- Localización de áreas para la disposición de desechos sólidos. Se estableció como meta un Programa Metropolitano de Recolección y Disposición Final de Desechos Sólidos.
- Recolección y disposición de desechos hospitalarios e industriales.

En suma, se debe reconocer que no obstante la conformación del CAM (con sus respectivos aspectos positivos y negativos), se presentaron intentos con un impacto positivo, toda vez que dichos proyectos representaron un avance importante en la operación de estrategias metropolitanas, además de tenerse una gran evolución en cuestiones metropolitanas con la conformación de los aparatos de coordinación institucional (Secretaría y Consejo de coordinación) para la gestión de programas metropolitanos.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

La principal conclusión en relación al desempeño del CAM en la ZMVM fue el hecho de hacer a un lado la idea de formular planes muy generales que trataban de abarcar áreas muy extensas (como lo fue la Región Centro del país), por lo que su trabajo se enfocó en aspectos más puntuales; por medio de comisiones que trabajaban en materias específicas. Como se pudo observar, se tomaron varios acuerdos importantes en la ZMVM, destacándose los relacionados al abastecimiento de agua.

En términos generales los productos del Consejo Metropolitano fueron bastante modestos; lográndose acciones normativas y operativas diversas,¹⁰⁶ lamentablemente el organismo no llegó a consolidarse. No se tiene un dato específico, pero al parecer desapareció entre 1992 y 1994, tiempo después de creada la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

V.4.3) *Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (CPyCCA)*

Uno de los problemas más graves resultado del crecimiento demográfico y territorial de las metrópolis, es el ambiental; realidad que la ZMVM vive diariamente por el simple hecho de estar asentada en la Cuenca del Valle de México.¹⁰⁷ Contrario a lo imaginable, el primer estudio sobre contaminación ambiental surgió a finales de la década de los años cincuenta¹⁰⁸, aunque es preciso especificar que es hasta los años setenta, por medio de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971), es cuando se da una primer propuesta legislativa a los crecientes problemas ambientales de la metrópoli por parte del Gobierno Federal.¹⁰⁹

A partir de ese momento se comienzan a presentar distintas iniciativas que buscaban atender la problemática ambiental, entre las que destacan: la Red Panamericana de Muestreo Normalizado a nivel nacional, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (1967); la creación de una Red de Monitoreo Atmosférico en la Ciudad de México

¹⁰⁶ Iracheta. Op. Cit., p. 86.

¹⁰⁷ La ZMVM está rodeada por montañas que constituyen una barrera física natural para la circulación del viento, impidiendo el desalojo del aire contaminado fuera del Valle (Instituto Nacional de Ecología, México).

¹⁰⁸ Ruiz, Luis *La Contaminación Atmosférica por Vehículos Automotores en el Valle de México: Un Enfoque de Política Pública*, Tesis para obtener el grado de M. en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales, México, 2002.

¹⁰⁹ Cronología de Acciones Relevantes (Ambientales), Biblioteca Virtual de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental. Pág. Internet (<http://www.cepis.org.pe/bvsci/e/compendio/basica/framcron.html>). Fecha de consulta: 19 de sept. de 2009.

(1972); la instalación de la primera red automática; la Red Computarizada Automática de Monitoreo Atmosférico del Valle de México (denominada Red Philips, 1974); la publicación de las Normas Oficiales Mexicanas de Protección a la Salud por Contaminación Atmosférica (1982); la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE, 1982); la contemplación en el Plan Nacional de Desarrollo para establecer la necesidad de contar con sistemas de monitoreo de contaminación atmosférica (1982), trayendo como resultado la instalación de un sistema de monitoreo denominado Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA, 1985); la puesta en marcha del Programa “100 Acciones Necesarias contra la Contaminación” (1987); la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988); el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA, 1990); la entrada en vigor del Programa de Verificación Vehicular obligatorio (1990); la creación de la Secretaría de Ecología del Estado de México (1991); todas estas, acciones aisladas, que de alguna u otra forma, enmarcaron en 1992, la creación de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México (CPyCCA).¹¹⁰

La CPyCCA fue creada por medio de un acuerdo presidencial publicado el 8 de enero de ese año en el diario Oficial de la Federación, y el objetivo de la comisión era *“definir y coordinar las políticas, programas y proyectos, así como verificar la ejecución de las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública deban emprender contra la contaminación ambiental en dicha zona”*.¹¹¹ El acuerdo para la creación de la CPyCCA estaba fundamentado en base al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, siendo el PICCA y el Programa Agua 2000 los antecedentes inmediatos a la comisión.

La CPyCCA reunía a todas las Entidades Federativas relacionadas con la problemática ambiental (incluyendo al entonces Regente del Departamento del DF), además de integrar a distintas empresas paraestatales en casos y problemas específicos. Es importante mencionar que la comisión invitaría a participar al gobierno del Estado de México con voz y voto de dicho organismo. A su vez, se especificaba que solamente a conveniencia de la comisión, se podía invitar a participar a las Cámaras del Congreso de la Unión, a la Asamblea de Representantes del DF, y a la Legislatura del Estado de México.¹¹²

¹¹⁰ Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Ciudad de México (SIMAT), Secretaría del Medio Ambiente, GDF. Pág. Internet (<http://www.sma.df.gob.mx/simat2/index.php?opcion=10#crono>). Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2009.

¹¹¹ Gaceta de Gobierno, *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana*, México, 1996.

¹¹² Navarro. Op. Cit.

La presidencia de la comisión era rotativa y bienal. En el primer periodo (1992-1994), presidida por el Regente del Departamento del DF; gestión en la que se celebró un contrato por el cual el gobierno Federal, por medio de la SHCP, constituyó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos un fideicomiso para apoyar programas, proyectos y acciones con la finalidad de coadyuvar en la prevención y control ambiental en la ZMCM.¹¹³ En el periodo de 1994-1996, el gobierno del Estado de México estuvo a cargo de la comisión y se suponía que de igual forma, para los años de 1996-1998 sería el gobierno Federal por medio de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, aunque esto no llegó a suceder, por la desaparición de la CPyCCA, para dar pie a la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM). Es importante especificar, que al igual que sucede en el presente, la Entidad Federativa que tuviera la presidencia de la comisión, tenía que hacerse cargo de los apoyos administrativos y técnicos necesarios para el funcionamiento de la misma.¹¹⁴

Las principales funciones de la CPyCCA eran:

- a) *“Definir las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de prevención y control de la contaminación (incluyendo contingencias y emergencias ambientales).*
- b) *Establecer criterios y lineamientos, obligatorios para el sector público, y de carácter inductivo y de concertación con las representaciones del sector social y privado.*
- c) *Establecer mecanismos de coordinación; opinar sobre programas y proyectos federales, previendo acciones relacionadas con el medio ambiente.*
- d) *Proponer a autoridades medidas de prevención y control.*
- e) *Acordar sobre programas de investigación y desarrollo tecnológico.*
- f) *Promover mecanismos para la generación de un fondo para financiar proyectos ambientales.”*¹¹⁵

La coordinación técnica de la comisión estaba a cargo de un Secretario Técnico, el cual era designado por el presidente por un periodo de dos años. Sus principales funciones eran la obtención y manejo de fondos, la preparación de programas y proyectos y, el seguimiento de los mismos.¹¹⁶

¹¹³ Roccatti, Mireille, *La Comisión Ambiental Metropolitana: Un Nuevo Esquema de Coordinación*, Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México.

¹¹⁴ *Acuerdo por el que se crea el Comité de Proyectos y Estudios para la recuperación ambiental en la zona metropolitana en el Valle de México*, México, 1993.

¹¹⁵ Navarro. Op. Cit., p. 95.

¹¹⁶ *Ibidem*.

Los programas más relevantes puestos en marcha por la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental fueron:

- *Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA)*. Presentado en 1990 y publicado formalmente en abril de 1991. Era un programa de control ambiental orientado a seis acciones prioritarias: “1) la industria petrolera, 2) el transporte, 3) la industria privada y los establecimientos de servicio, 4) las termoeléctricas, 5) la reforestación y restauración ecológica, y 6) la investigación, educación ecológica y participación social”.¹¹⁷ Las acciones más destacables planteadas en el programa eran: la verificación obligatoria, la introducción de gasolinas sin plomo, la renovación de los autobuses Ruta 100, por mencionar algunas.
- *Creación del Comité de Proyectos y Estudios para la Recuperación Ambiental (COPERA)*
- *Programa de Contingencias Ambientales*. El programa surge ante los elevados niveles de contaminación del aire en la ZMCM en época de invierno. La principal finalidad de dicho programa era no duplicar mecanismos de coordinación, así como establecer niveles de contingencia.
- *Programa para el Control de Emisiones Contaminantes al Aire Proveniente de la Industria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*.
- *Programa de Verificación Obligatoria Anual de Emisiones Industriales a la Atmósfera*. En dicho programa se proponía actualizar en varios municipios y delegaciones el inventario de emisiones contaminantes, además de desarrollar nuevas normas técnicas ecológicas. La principal estrategia era enfocarse en zonas geográficas críticas, así como en el abandono de industrias altamente contaminantes.

En relación al trabajo de la CPyCCA y a manera de conclusión, se puede resaltar el hecho de sectorizar la problemática que se presentaba en la ZMVM (en este caso ambientalmente) lo que originó un desempeño más aceptable por parte de la comisión, ya que de esta forma se actuó en aspectos más específicos (contaminación atmosférica, residuos sólidos, educación ambiental, etc.). Como lo menciona Alfonso Iracheta... “*Es probablemente esta comisión la que con más eficiencia ha cumplido su cometido, al lograr acuerdos que han permitido la medición de la contaminación en la cuenca atmosférica de la metrópolis, la*

¹¹⁷ Ibídem., p. 96.

creación de programas de saneamiento del suelo y de reforestación y, programas diversos como “Hoy no Circula”, además de otros orientados a la educación y el desarrollo tecnológico.¹¹⁸ Es necesario mencionar, que la contaminación ambiental es un problema de gran relevancia, tanto para el DF, el Edo. Méx., como para el gobierno Federal, por lo que la coordinación tiende a ser más congruente y, por consiguiente, concreta.

Por medio de un acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de septiembre de 1996 se abrogó el acuerdo de creación de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Las dos comisiones (CCCP y CPyCCA), y el consejo metropolitano (CAM) fueron los primeros organismos creados por el gobierno Federal, principalmente, así como por el DF y Edo. Méx., con la intención de frenar el acelerado crecimiento demográfico y territorial en la ZMVM. Es preciso resaltar que fue la CPyCCA la que logró resultados más tangibles en materia ambiental, pero el simple hecho de intentar coordinar acciones entre distintas Entidades Federativas desde mediados de los años setenta, fue una buena medida (tal vez tardía) que sirvió como antecedente a las actuales comisiones metropolitanas del Valle de México

V.5 Actuales Comisiones Metropolitanas del Valle de México (Sectoriales)

Las etapas de coordinación metropolitana en la ZMVM pueden ser divididas en dos fases, la primera que va de la década de los años setenta hasta principios de los noventa (denominada para esta tesis “los primeros pasos”), y la segunda y vigente, que va desde mediados de los mismos años noventa, hasta nuestros días. Es muy importante mencionar que las actuales comisiones trabajan en áreas específicas (a diferencia de los primeros organismos metropolitanos), tales como: Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Agua y Drenaje, Transporte y Vialidad, Asentamientos Humanos, Medio Ambiente y Protección Civil.

¹¹⁸ Iracheta. Op. Cit., p. 87.