



EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.

**PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL
VALLE DE MEXICO, POZMVM: EVALUACION Y PERSPECTIVAS.**

(Documento central para discusión)

Zinacantepec, México, Julio del 2001.



PRESENTACIÓN

Este estudio en su primera versión fue producto de una solicitud de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal durante el año 2000 cuyo objetivo principal fue evaluar el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México – POZMVM-.

Al término de la administración de la Jefa de Gobierno Rosario Robles, El Colegio Mexiquense hizo entrega del trabajo solicitado, dando cumplimiento al convenio respectivo.

En razón de tener diversos proyectos de investigación vinculados al fenómeno metropolitano del Valle de México, nuestra institución determinó continuar aquel proyecto, profundizando en diversas materias que se consideran fundamentales para contar con un instrumento actualizado de planeación metropolitana y con caminos novedosos para gestionar las decisiones gubernamentales que afectan al todo metropolitano.

El producto entonces, es una versión todavía preliminar, que permite evaluar el POZMVM y que ofrece algunos caminos para actualizarlo. La investigación pone en relieve el asunto de la positividad, es decir, la capacidad y utilidad de la planeación en la toma de decisiones y fundamentalmente el problema que actualmente se tiene de una gestión fragmentada para decidir desde los 3 ámbitos de gobierno, las políticas, proyectos y acciones que impactan el desarrollo de la gran metrópoli nacional.

El trabajo fue posible por la elaboración del texto original a manos de Alberto Rébora. La versión entregada en diciembre contó también con la participación de Serafín Maya.

La opinión de diversos servidores públicos del gobierno del Distrito Federal, del Estado de México y de la SEDESOL, fue central para orientar la evaluación y propuesta.

Finalmente, la opinión versada e inteligente de Juan Felipe Ordóñez, Julio García Coll, Roberto Eibenschutz, Serafín Maya, Boris Graizbord y Antonio Azuela, permitió ajustes importantes al texto final.



El Colegio Mexiquense considera este producto de investigación, como una aportación inicial al proceso de actualización del POZMVM y manifiesta su permanente voluntad de seguir aportando a las comisiones metropolitanas, su conocimiento y experiencia para mejorar las condiciones de vida de los casi 19 millones de habitantes que pueblan el Valle de México.

Atentamente,

Dr. Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Presidente de El Colegio Mexiquense



Indice.

Antecedentes.	5
I. EVALUACION DEL POZMVM.	7
1. Objeto y contenido del programa.	7
2. Orientaciones básicas.	9
a) Circunscripción territorial del programa	9
b) Políticas sectoriales y estrategia de ordenamiento territorial.	10
c) Acciones prioritarias.	13
d) Instrumentos.	15
3. Estructura y componentes.	16
4. Eficacia	18
a) Logros y limitaciones.	18
b) Causales estructurales de su escasa eficacia.	20
• De la planeación urbana en general.	20
• De carácter metropolitano.	25
II. MEDIDAS PARA REFORZAR LA PLANEACION Y LA GESTION METROPOLITANA.	29
1. Consideraciones básicas.	29
2. Al corto o mediano plazo, dentro del marco institucional vigente	32
a) Actualización del POZMVM.	32
b) Refuerzo de los mecanismos de coordinación metropolitana.	34
c) Promoción de instrumentos de gestión urbana.	37
3. Con efectos a mediano y largo plazo.	38
a) Replanteamiento de los sistemas de gobierno o gobernabilidad metropolitana.	38
b) Replanteamiento del paradigma de la planeación urbana.	40
Documentación consultada.	42



Antecedentes.

El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) es el programa vigente que rige, en términos territoriales, su desarrollo.

Es un resultado de la preocupación creciente por los procesos de expansión metropolitana, que afectan la vida de millones de ciudadanos, que se tradujo en el año de 1995 en la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), mediante convenio firmado entre los gobiernos del Distrito Federal (GDF), del Estado de México (GEM) y federal, a través de su Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL.

En el referido convenio se dieron atribuciones a la COMETAH para ‘proponer instrumentos de planeación urbana para la conducción ordenada del desarrollo urbano en el Valle de México’ y se comprometieron las partes a ‘actuar de manera coordinada y concurrente’ en el desarrollo metropolitano.

Como resultado de la anterior se elaboró el POZMVM, que establece una visión global del ordenamiento territorial deseable en el Valle de México y contempla lineamientos básicos de actuación en la materia por parte de los sectores público, social y privado.

Para integrar el POZMVM se utilizaron los trabajos elaborados por la COMETAH, aportaciones de las otras comisiones sectoriales que operan en la zona metropolitana, así como información proporcionada por diversas instancias del GDF, del GEM y del gobierno federal.

La integración técnica del POZMVM estuvo a cargo del Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana.

El POZMVM fue aprobado en el año de 1998 por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de la SEDESOL, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador de Edomex y publicado en los correspondientes diarios o gacetas oficiales de gobierno.

A menos de tres años después de la aprobación del POZMVM, ante la continuación de los problemas que genera el crecimiento indiscriminado, desequilibrado, inequitativo, anárquico y descapitalizado de la metrópoli, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del GDF se propuso evaluar sus efectos o resultados, para lo cual encomendó al Colegio Mexiquense AC la realización del presente trabajo.

La encomienda tuvo como propósito fundamental analizar los logros y limitaciones del POZMVM, con énfasis en los causales de su reducida operatividad, así como proponer fórmulas



y mecanismos para reforzar la gestión metropolitana, en lo fundamental en materia de coordinación intergubernamental.

La iniciativa de la SEDUVI de evaluar la planeación y gestión metropolitana resulta no sólo pertinente —a la luz de la problemática y por la percepción generalizada de su escasa operatividad— sino imperativa, si consideramos un conjunto de factores complementarios.

Entre ellos destacan:

- el refuerzo de la conciencia ciudadana y política sobre la problemática metropolitana, que exige fórmulas de actuación más efectivas y coparticipativas;
- los nuevos retos que enfrenta la metrópoli para asegurar su competitividad en un mundo globalizado y continuar siendo el polo principal del desarrollo nacional y el centro articulador del país con el extranjero;
- las expectativas de cambio generadas por los avances democráticos recientes y
- el renuevo de prácticamente todas las autoridades gubernamentales con ingerencia en el desarrollo metropolitano.

El presente documento contiene:

- Una evaluación sumaria del POZMVM, tanto de su contenido como de su eficacia, en el marco de una reapreciación de la problemática metropolitana y con énfasis en sus causales estructurales;
- un conjunto de propuestas para reforzar la planeación y la gestión del desarrollo metropolitano, al corto y mediano plazo, dentro del marco institucional vigente y
- una serie de reflexiones para replantear los sistemas de gobierno o gobernabilidad metropolitana y el paradigma de la planeación urbana, que implican la modificación del marco institucional vigente.

En complemento, una serie de anexos, que contienen información de interés recopilada para elaborar el documento principal, las cuales se presentan por separado para ahorrar tiempo al lector.

Dichos anexos se refieren a la problemática metropolitana, a los antecedentes de la planeación urbana y regional en México, a la coordinación metropolitana en el Valle de México, al marco jurídico de la coordinación metropolitana y a las experiencias internacionales en materia de gestión metropolitana.



Esperamos que los elementos que aporta el presente documento resulten de interés a las autoridades responsables de la cuestión metropolitana en el Valle de México y en lo general del país y coadyuven a la adopción de las medidas de las que depende en buena medida el desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de la metrópoli en los años por venir.

I. EVALUACION DEL POZMVM.

1. Objeto y contenido del programa.

El POZMVM es un programa de ordenamiento territorial para la Zona Metropolitana del Valle de México.

El propio programa¹ señala que “el documento contiene los elementos señalados por la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 24”².

El POZMVM se propuso llenar el vacío creado por la inexistencia de políticas y programas regionales de desarrollo y por el énfasis de la planeación de los asentamientos humanos en el ámbito intraurbano o del interior de los centros de población³.

En consecuencia, el programa se propuso establecer, con una visión de la región central del país o megalopolitana, un marco de referencia metropolitano para la planeación urbana, en lo particular los planes y programas urbanos del Distrito Federal⁴ y del Estado de México⁵.

En complemento, subsanar los lineamientos ambivalentes e incluso contradictorios de política nacional sobre el desarrollo futuro de la ZMVM⁶, que contemplan por una parte la generación de empleo y el mejoramiento de los niveles de bienestar de sus habitantes y por otra

¹ Proyecto de Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Gobierno de la Ciudad de México, SEDESOL y Gobierno del Estado de México, sin fecha.

² 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 los que se refiere el artículo 12 de esta ley, así como los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y los municipios respectivos; 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; IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como a la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada; y V. Las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

³ Ver anexo III: Antecedentes de la planeación regional y urbana en México.

⁴ Programa General de Desarrollo Urbano y programas delegacionales.

⁵ Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Cuautitlán Texcoco y planes de centros estratégicos de población.

⁶ Consignados en el Plan Global de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.



la limitación a su crecimiento, mediante la descentralización de la actividad económica y la restricción a la inversión pública.

El POZMVM está conformado por siete capítulos que contienen:

El primer capítulo “los antecedentes de la coordinación metropolitana en el Valle de México, las bases jurídicas que dan fundamento al proceso de planeación, recoge los elementos fundamentales de otros niveles de planeación que inciden en el fenómeno metropolitano y establece los objetivos principales que se pretenden lograr con su aplicación”.

El segundo capítulo “el análisis realizado para definir los límites territoriales para la vigencia del Programa y los correspondientes a otros espacios regionales que influyen directamente en la estructuración metropolitana”.

El tercer capítulo “el análisis sectorial, a partir de consideraciones referidas a la actividad económica, la que se revisa en relación al proceso de globalización, identificando las ventajas comparativa de la ZMCM y las implicaciones territoriales de su perfil productivo; se señalan las características de la dinámica demográfica, la generación de nuevos hogares y las demandas de reserva territorial que de ella se derivan, a partir de la tipificación de las formas de poblamiento; se consideran así mismo las características del medio natural, identificando los requerimientos para la preservación ambiental, el aprovechamiento hidráulico y la preservación de desastres; se analiza la situación del transporte y la vialidad en la región para proponer su mejor articulación, para fortalecer la estructura metropolitana y finalmente se analiza el papel que deben jugar los grandes equipamientos en la estructuración de la zona, particularmente los referidos a la educación, la salud, el abasto y la disposición de desechos sólidos”.

El capítulo cuatro “la estrategia de ordenamiento territorial propuesta para la ZMVM, en el contexto de la región central, considerando los criterios sectoriales; define los usos generales del suelo para la metrópoli y establece la asignación de población y requerimientos de reservas territoriales en las distintas áreas que integran la ZMVM”.

El capítulo cinco “la relación de las acciones prioritarias a cargo de las diferentes instancias que resultan convenientes para la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo acordada”.

El sexto capítulo “la forma de mejorar los instrumentos de coordinación metropolitana vigentes, sin afectar la soberanía de las entidades involucradas”.



Por último, el séptimo capítulo “los documentos cartográficos⁷ que expresan en el territorio los elementos descritos en el resto del documento”.

2. Orientaciones básicas.

En el presente apartado se consignan y ponderan las orientaciones básicas que consigna el POZMVM para el ordenamiento y acondicionamiento de la metrópoli, en el marco de la región central del país.

Dicha ponderación se realiza de forma conceptual y gruesa, tanto por la generalidad de la mayoría de sus planteamientos, como por su escasa eficacia —a la que nos referimos más adelante— que hacen superfluo un análisis detallado de resultados, a lo que se suma la escasa disponibilidad de información y de tiempo para la realización del presente trabajo.

a) Circunscripción territorial del programa⁸.

El POZMVM hace referencia a cinco ámbitos territoriales⁹: la Región Central del País, la Región de Conurbación del Centro del País, RCCP, la corona regional de ciudades de la metrópoli, la Zona Metropolitana del Valle de México, ZMVM y la Zona Urbana del Valle de México, ZUVM. (Ver plano adjunto: Circunscripción Territorial del POZMVM).

La Región Central del País está conformada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

La Región de Conurbación del Centro del País ‘constituye el ámbito regional inmediato de la Zona Metropolitana del Valle de México’, conformado por la propia ZMVM y las zonas metropolitanas de la región central que la rodean, a saber Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca-Lerma y Pachuca.

La corona regional de la metrópoli la integran las capitales y ciudades principales de los estados de la región central, a saber Pachuca, Toluca, Lerma, Cuernavaca, Cuautla, Puebla y Tlaxcala, entre otras, las cuales con la Ciudad de México comienzan a conformar una enorme megalópolis.

⁷ “Consisten en un juego de 13 planos digitalizados escala 1:112,000 y 1: 115,000, con un tamaño de 0.90 por 1.40 mts., mismos que se encuentran en un formato tamaño carta en el documento que aquí se presenta”.

⁸ En su apartado III: Circunscripción territorial.

⁹ Con base en el análisis de un conjunto de variables: tasa de crecimiento anual, densidad de población, población económicamente activa no agrícola, nivel de urbanización y distancia de delegaciones o cabeceras municipales al centro de la Ciudad de México.



La Zona Metropolitana del Valle de México la conforman las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo.

La Zona Urbana del Valle de México comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal, 32 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo.

Dichas circunscripciones territoriales resultan justificadas, aunque pudiera considerarse dentro de la región central la parte sur del Estado de Querétaro e incorporarse algún (os) otros municipios a la ZMVM, como resultante de los últimos datos del Censo Nacional de Población y Vivienda.

b) Políticas sectoriales y estrategia de ordenamiento territorial.

El POZMVM consigna diversas políticas sectoriales.

En lo **económico**¹⁰, una serie de orientaciones para impulsar las actividades competitivas de la metrópoli y consolidarla como la ciudad global del país, con base en el desarrollo del terciario superior — centro de servicios, sede de los principales corporativos, polo de innovación científica y tecnológica y nodo de comunicaciones y transportes — y la reestructuración de su planta industrial —tanto para la exportación como para el mercado interno.

Dichas orientaciones, justificadas sin duda alguna, son de carácter declarativo y general y no se sustentan en análisis en profundidad de las tendencias y perspectivas de la economía metropolitana en el contexto del desarrollo nacional y de la globalización.

Tienen una ...“limitación interna metodológica, (carecen de un) diagnóstico riguroso de la estructura macroeconómica de la región, acompañado de escenarios posibles, así como de los criterios locacionales correspondientes, como lo exige el vínculo estructural entre la base económica y sus requerimientos estructurales” (Garza G., coordinador, 2000).

En lo **poblacional**¹¹, el programa contempla dos escenarios para la distribución de la población futura entre la corona regional y el Valle de México, así como entre los municipios conurbados y el DF.

En el primero, tendencial, los incrementos de población al año 2020 entre la corona regional y el Valle de México serían: 4.2 y 9.0 millones; entre los municipios conurbados y el DF: 8.5 y 0.5 millones.

¹⁰ En los apartados IV: Análisis sectorial y IV.2.2: Perfil productivo de la ZMCM.



Alternativamente, en el segundo, programático, los incrementos de población al año 2020 entre la corona regional y el Valle de México serían: 6.5 y 4.6 millones; entre los municipios conurbados y el DF: 3.4 y 1.2 millones.

Dichos incrementos poblacionales son traducidos en requerimientos futuros de vivienda y de áreas por urbanizar.

Las previsiones programáticas para reducir el crecimiento de los municipios metropolitanos aprovechando el potencial de crecimiento de las ciudades de la corona regional y la capacidad subutilizada del DF resultan a todas luces loables; queda por ponderar la probabilidad de que puedan hacerse realidad.

En lo **ambiental**¹², en materia de contaminación, el POZMVM recoge las estrategias del Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000 —en materia de contaminación: tecnología industrial y para automotores, sustitución de energéticos, oferta de transporte masivo, integración de políticas metropolitanas, incentivos económicos; en materia de recursos naturales: protección de la superficie forestal, disminución de la erosión, aprovechamiento racional de los recursos naturales, entre otras—, orientaciones todas conocidas de carácter general y declarativo.

En materia de **aprovechamiento hidráulico**¹³, el programa postula la gestión integral de los recursos hidráulicos, con énfasis en la complementariedad de la planeación urbana con la hidráulica; la protección de los recursos acuíferos, mediante la preservación de áreas de recarga, la industria no contaminante y de bajo consumo de agua y la separación de las aguas de lluvia de las residuales; la equidad en los precios del servicio, mediante la reestructuración del sistema tarifario para alcanzar la autosuficiencia financiera; el control de las fuentes contaminantes y el tratamiento y reuso del agua; la eficientización de la operación y administración hidráulica; la construcción de una nueva cultura del uso del agua, orientaciones todas de carácter general y declarativo.

En cuanto a **vulnerabilidad**¹⁴, el programa consigna de forma panorámica las zonas de riesgo geológico, volcánico, sísmicas, de deslizamiento de laderas y minadas; en complemento

¹¹ En su apartado IV.3.2: Proyecciones demográficas: tendencial y programática.

¹² En su apartado IV.4: Medio natural.

¹³ En su apartado IV.4.3: Aprovechamiento hidráulico.

¹⁴ En su apartado IV.4.4: Vulnerabilidad urbana de la ZMCM.



reseña los riesgos hidrometeorológicos y de origen humano para proponer recomendaciones generales de protección civil.

Al respecto, debe ponderarse si la prevención de desastres no es materia en lo fundamental de la planeación urbana local y detallada, de las prescripciones consecuentes en materia de uso del suelo y de edificación, así como de la organización para la protección civil.

En materia de **transporte y vialidad**¹⁵, el programa aborda los temas de estructura vial y transporte —red vial y ferroviaria nacional, red vial y transporte regional y metropolitano, metro, transportes eléctricos y transporte automotor—, de movilidad —origen y destinos regionales y metropolitanos y accesibilidad— y de gestión sectorial del transporte —programas institucionales de carreteras, ferrocarriles y aeropuertos—; destaca el potencial estructurador del transporte para la desconcentración de actividades en la ZMCM; postula como políticas de transporte y vialidad: revertir el predominio del transporte automotor, concentrar el desarrollo metropolitano en su región noreste, limitando la expansión de la red vial al sur y al poniente de la ciudad, estructurar líneas de transporte masivo con base en trenes ligeros, revisar los planes de ampliación del metro para ordenar la periferia, reestructurar el transporte colectivo y mejorar la accesibilidad ferroviaria de la ciudad, entre otras, políticas todas de carácter general y declarativo.

En cuanto a **equipamiento**¹⁶ el programa aborda los temas de educación superior, unidades de segundo y tercer nivel de salud, centrales de abasto y estaciones de transferencia y disposición final de residuos sólidos, con énfasis en su implantación territorial para atenuar los desequilibrios metropolitanos.

Al respecto, resulta conveniente ponderar si los equipamientos considerados son los equipamientos detonadores de nuevos patrones de crecimiento metropolitano y si no debieron considerarse otros como aeropuertos, nodos intermodales de transporte —ferropuertos—, centros de apoyo logístico, entre otros.

En lo que se refiere a la **estrategia de ordenación de la ZMVM**¹⁷, parte medular del programa, postula el ordenamiento y regulación de la expansión metropolitana para conciliar el desarrollo económico con el freno a su crecimiento demográfico.

¹⁵ En su apartado IV,5: Transporte y vialidad.

¹⁶ En su apartado IV.6: Equipamiento.

¹⁷ En su apartado V: Estrategia de ordenación.



Propone el apoyo a las ciudades medias del país, el redireccionamiento del crecimiento metropolitano a su corona regional, una mayor retención poblacional en el DF y la reducción del ritmo de crecimiento de los municipios metropolitanos.

En complemento, la reestructuración de la metrópoli, para lo cual define: áreas urbanizadas —de reciclamiento, mejoramiento e integración metropolitana—, no urbanizables —de valor ambiental, recarga acuífera, alta productividad agropecuaria y de riesgo— y susceptibles de urbanización, tanto al interior de la mancha urbana —áreas con potencial de desarrollo— como en su periferia, fundamentalmente al norte y noreste del Valle de Cuautitlán Texcoco.

En dichas áreas periféricas plantea la conformación de nuevos polos de desarrollo integrados: Huehuetoca, Nuevo Teotihuacán y Agropolitano Oriente, que alojarían la mayor parte del crecimiento metropolitano futuro —dentro de los cuales destaca el desarrollo de la primera fase del PRORIENTE en Ecatepec -Tecámac—, a las que asigna programáticamente la población esperada al año 2020.

Al respecto, resulta importante considerar que aunque existe consenso generalizado sobre los rasgos generales de la estrategia de ordenamiento metropolitano planteada, en el momento actual el Gobierno del Estado de México revisa la ubicación y características de los polos de desarrollo planteados por el POZMVM, con base en un análisis detallado de las posibilidades y limitaciones de la dotación de infraestructura básica, en lo especial agua y transporte masivo.

En complemento, el Gobierno del Distrito Federal revisa el Programa General de Desarrollo Urbano, en lo fundamental sus políticas de vivienda, en términos de las posibilidades de dotación de agua, lo cual seguramente se traducirá en modificaciones sustantivas del programa.

c) Acciones prioritarias¹⁸.

El programa establece un conjunto de acciones prioritarias.

De **planeación¹⁹**, tendientes a la expedición de los diversos planes y programas urbanos que contempla la legislación vigente, en lo fundamental para las áreas susceptibles de urbanización.

Al respecto, resulta importante ponderar si es mediante planes y programas urbanos tradicionales como podrá reorientarse y reestructurarse la expansión metropolitana, tema que abordamos en los apartados subsecuentes.

¹⁸ En su apartado VI: Acciones estratégicas.

Para la constitución de **reservas territoriales**²⁰, en las zonas de nuevo desarrollo²¹, para lo cual cuantifica necesidades de tierra²² y contempla la aplicación de recursos públicos para su adquisición.

Al respecto cabe considerar si la intervención gubernamental directa en la constitución de reservas territoriales es la fórmula de actuación más adecuada, tomando en cuenta las experiencias en la materia²³ y el contexto político actual de adelgazamiento del Estado y privatización de la economía.

De **vivienda**²⁴, para lo cual postula en forma genérica el imperativo de atender la demanda social, fomentar la producción y conservar y mejorar el inventario habitacional.

De **infraestructura hidráulica**²⁵, para lo cual relaciona un conjunto amplio de obras por realizar: nuevas fuentes de abastecimiento y líneas de distribución del agua, interceptores y emisores, rectificaciones de ríos y drenes y lagunas de regulación, plantas de tratamiento y ampliaciones y rehabilitaciones de los sistemas, entre otras acciones.

De **transporte y vialidad**²⁶, para lo cual propone un conjunto amplio de acciones: libramientos, circuitos, autopistas, viaductos, vialidades primarias, ampliación y modernización de carreteras, metro y trenes radiales y metropolitanos, entre otras.

Al respecto, parece importante señalar lo numerosas e indiscriminadas que resultan las obras propuestas, sin una priorización mínima, ni la consideración de su factibilidad financiera.

De **energía**²⁷, para lo cual el programa plantea solamente la instalación de redes de distribución de gas natural.

De **equipamiento**²⁸, mediante la ‘localización, programación y ejecución’ de múltiples ‘módulos’ adicionales para la educación a nivel de licenciatura y posgrado, unidades médicas, el abasto a la ciudad, la transferencia y relleno sanitario.

¹⁹ En su apartado VI.1: Planeación.

²⁰ En su apartado VI.2: Reserva territorial.

²¹ Huehuetoca, Temascalapa, Nopaltepec, Tecámac, Otumba, Tepetlaoxtoc e Ixtapaluca.

²² Del orden de 37 mil has.

²³ El programa de reservas territoriales federal del sexenio 83-88 fracasó en lo general —a excepción de casos atípicos como la Ciudad de Aguascalientes, entre algunas otras— por la incapacidad gubernamental para administrar desarrollos inmobiliarios en los predios expropiados por el Gobierno federal, en circunstancias por demás irrepetibles en el momento actual.

²⁴ En su apartado VI.3: Vivienda.

²⁵ En su apartado VI.4: Infraestructura.

²⁶ En su apartado VI.4: Infraestructura.

²⁷ En su apartado VI.4: Infraestructura.



En complemento propone el desarrollo de nodos metropolitanos de servicios y la ‘localización y ejecución’ del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

Resalta en relación al nuevo aeropuerto el hecho de que el programa elude el pronunciarse sobre su ubicación y consigna simplemente sus alternativas de localización: Texcoco y Tizayuca.

De **desarrollo rural**²⁹, para lo cual enuncia el fortalecimiento de los distritos de riego y la electrificación de las comunidades locales, entre otras acciones.

De **servicios básicos**³⁰, para lo cual postula la eficientización de la prestación de los servicios públicos y la homologación y simplificación de trámites, entre otras acciones.

Finalmente, en materia **ambiental**³¹, el programa consigna objetivos y metas para los diversos programas ambientales antes enunciados, tales como ordenamiento ecológico, suelo de transición, seguridad y vigilancia, suelo y agua, reforestación, flora y fauna, entre otros.

d) Instrumentos.

El POZMVM enuncia o postula un conjunto muy limitado de instrumentos³², los cuales, en complemento, no desarrolla.

En una primera instancia, enuncia instrumentos de corte convencional referidos a la tradicional planeación regulatoria.

Así, bajo el rubro de **administración y control urbano**, propone la homologación de las prescripciones urbanas, la desregulación y la simplificación administrativa, entre otras; en lo **ambiental**³³, el ordenamiento ecológico y el manejo forestal, en zonas de conservación prioritaria.

En complemento, en algunos de sus otros apartados, el programa plantea una serie de acciones de fomento.

En materia de **fomento económico**³⁴ el programa postula la promoción selectiva de inversiones, el apoyo a ramas industriales estratégicas, el aliento a la vinculación empresa

²⁸ En su apartado VI,6: Equipamiento.

²⁹ En su apartado VI,6: Desarrollo rural.

³⁰ En su apartado VI,7: Servicios.

³¹ En su apartado VI,8: Medio ambiente.

³² En lo fundamental en su apartado VII: instrumentación.

³³ En su apartado IV.4: Medio natural.

³⁴ En su apartado IV.2.2: Perfil productivo de la ZMCM.



universidad y la realización de proyectos estratégicos de transporte, telecomunicaciones e informática, entre otros; en lo **ambiental** el fomento agropecuario, ‘agroecológico’.

Dichas acciones en rigor no corresponden al ordenamiento territorial tradicional, lo que permite preguntarse entonces la forma y la medida en que dichas acciones fueron efectivamente previstas en los correspondientes programas de los sectores de la administración pública directamente responsables.

Finalmente, propone para la **coordinación metropolitana**, una serie de medidas a las que denomina ‘opciones operativas’.

Dichas medidas, se limitan al refuerzo de la COMETAH —mediante su reestructuración y ampliación de facultades—, la elaboración de programas sectoriales anuales y la creación de instancias ejecutivas metropolitanas, entre otras, expresadas además en forma muy general.

3. Estructura y componentes.

El POZMVM mezcla en forma indiscriminada planteamientos analíticos, propositivos e instrumentales, así como ámbitos territoriales en sus diferentes apartados.

Ello obedece sin duda a la forma tradicional de integración de este tipo de documentos, que descansa en la asignación de sus apartados a especialistas provenientes de los diferentes sectores de la administración pública o de las diversas disciplinas de la academia, los cuales los desarrollan individualmente, sin realizar de forma conjunta un trabajo interdisciplinario o de equipo.

A esta situación se suma el afán natural de los diversos especialistas de privilegiar sus enfoques institucionales o gremiales y de desarrollar sus planteamientos en forma autocontenida e independiente.

Al respecto, un programa como el referido debiera estructurarse en términos de las etapas o fases de un proceso de planeación o de toma racional de decisiones —a saber diagnóstico, propuestas de políticas y estrategias, y gestión o instrumentación—, tal como se propone en los apartados de contenido y alcance para la actualización del programa metropolitano.

Ponderar la suficiencia o pertinencia de los componentes del POZMVM —dejando de lado las cuestiones relativas a su eficacia, tema del siguiente apartado—, remite a dos consideraciones básicas.



La primera, sobre las omisiones y temas a desarrollar en mayor detalle o con enfoques diferentes a los utilizados en el programa vigente.

Al respecto, puede aseverarse —bajo una óptica de planeación urbana, territorial o física— que los componentes o contenidos del POZMVM abordan en lo general las cuestiones o aspectos fundamentales que debe contemplar un programa de esa naturaleza.

Ello no obsta para detectar la ausencia de algunos temas torales —sobre las cuales existe amplio consenso— o de su desarrollo insuficiente en el programa.

Entre dichos temas puede mencionarse el factor suelo o inmobiliario —pues como se ha dicho repeditamente quien controla el suelo controla el desarrollo urbano— y el factor político, factores que hasta el momento actual una planificación urbana preminentemente regulatoria y tecnocrática no ha incorporado, con consecuencias lamentables.

Sin embargo las deficiencias fundamentales del programa radican en la inexistencia práctica de instrumentos que permitan pasar de la planeación a la gestión metropolitana, en lo particular mecanismos y procedimientos sólidos de coordinación.

Dichas deficiencias no son privativas de la planeación metropolitana y afectan en lo general a planeación de los asentamientos humanos en el país; comienzan apenas en el momento actual a ser superados en algunas entidades federativas pioneras³⁵.

La segunda consideración, sobre el objeto de la planeación metropolitana —planeación sectorial vs dimensión territorial de una planeación integral del desarrollo— y sobre el tipo de planeación a llevar a cabo —planeación comprehensiva y finalizada vs planeación estratégica—, plantea cuestiones que rebasan al ámbito de la planeación metropolitana y remiten a la revisión del sistema de planeación de los asentamientos humanos e incluso del sistema nacional de planeación, en suma al replanteamiento de su paradigma.

Sin pretender dar respuesta a las interrogantes planteadas en un trabajo de evaluación preliminar como el presente, se apuntan más adelante una serie de reflexiones para replantear la planeación urbana y por ende la planeación metropolitana, desde la perspectiva de la reforma de sus bases institucionales, que se estima pueden resultar útiles para alimentar un debate en la materia.

³⁵ Los casos probablemente del DF y los estados de Aguascalientes, Jalisco y Nuevo León, por citar algunos.



4. Eficacia.

Resulta poco el tiempo transcurrido desde la expedición del POZMVM, del orden de tres años, para evaluarlo en términos de su eficacia o efectividad, tratándose de un programa con orientaciones de mediano y largo plazo.

Sin embargo pueden apuntarse a grandes rasgos los logros y limitaciones del programa, así como esbozar algunas reflexiones que apuntan a calificarlo como escasamente eficaz.

a) Logros y limitaciones.

El POZMVM es el primer programa metropolitano aprobado conjuntamente por los gobiernos federal, del Distrito Federal y de Edomex —año de 1998³⁶— y publicado en sus respectivos periódicos y gacetas oficiales de gobierno.

Al respecto, es importante señalar que los intentos gubernamentales por planificar el desarrollo metropolitano se remontan a la década de los 70s³⁷, pero no se tradujeron en propuestas concretas asumidas por los diferentes gobiernos involucrados hasta la expedición del POZMVM.

La formulación y aprobación del programa implica una concientización creciente de los mandos superiores de los gobiernos federal, del Distrito Federal y del Estado de México sobre la problemática del ordenamiento urbano en el Valle de México, que se suma a los avances en otros temas o sectores de coordinación metropolitana, a cargo de las comisiones creadas para tales fines a los que nos referimos más adelante.

Presupone también una mayor coordinación entre los niveles de gobierno y sectores de la administración pública en la definición de estrategias integradas metropolitanas, que sienta las bases para la realización de los proyectos estratégicos de los que depende el desarrollo de la metrópoli.

Sin embargo el POZMVM ha tenido hasta el momento actual escasa eficacia.

Continúan los procesos y patrones de poblamiento a los que hacemos referencia en el anexo de problemática metropolitana, con efectos negativos en el desarrollo sostenible, incluyente y sustentable de la metrópoli.

³⁶ Por medio de un acuerdo de coordinación suscrito en el seno de la Comisión de Coordinación Metropolitana de Asentamientos Humanos, COMETAH, el 4 de mayo de 1998.

³⁷ Ver anexo 3: Coordinación metropolitana.



La expansión urbana del centro a la periferia se continúa dando en forma indiscriminada, discontinua, desarticulada, extensiva e incontrolada³⁸, con déficit permanente de infraestructura y servicios básicos —urbanización anárquica y descapitalizada—, como mancha de aceite a lo largo de las principales vías de comunicación, ocupando y destruyendo importantes áreas agrícolas y forestales de su entorno, con elevados costos económicos, sociales y ambientales que comprometen su desarrollo futuro (Rébora A. 2001)

El programa no incide en forma significativa en las determinaciones gubernamentales —en lo fundamental en materia de vialidad y transporte³⁹ y de vivienda⁴⁰—, las cuales se siguen tomando bajo ópticas sectoriales, para dar respuesta a situaciones de coyuntura, sin previsiones de mediano y largo plazo y sin referencia a un ‘proyecto de ciudad’ (Eibenschutz R. y Rébora A, 2000).

No se ha traducido hasta el momento actual en el inicio de las acciones prioritarias que postula, como es el caso de la conformación de nuevos polos de crecimiento en el Valle de Cuautitlán Texcoco⁴¹, entre muchas otras.

En la práctica el POZMVM es un ‘programa virtual’ para el ordenamiento y acondicionamiento del territorio del Valle de México, que no orienta, promueve, articula ni constriñe los procesos de crecimiento y cambio metropolitano y al que no acatan en sus orientaciones los diversos agentes del desarrollo urbano.

La casi nula aplicación del POZMVM en sus primeros tres años de vigencia demuestra la gran dificultad que enfrenta la metrópoli para superar sus limitaciones en términos de ordenamiento y acondicionamiento del territorio, por lo que es muy probable que la ZMVM continúe su evolución tendencial observada en las últimas dos décadas (Garza G, 2000).

³⁸ Para dar una idea de su magnitud, la superficie urbanizada de la ZMVM pasó de 750 km² en 1950, a 1000 km² en 1970 y a 1500 km² en 1990.

³⁹ En materia de comunicaciones y transporte, elementos estructurantes del desarrollo urbano y regional, no existen políticas —más allá de la integración de la red carretera nacional—, que tomen en cuenta la organización del espacio metro y megalopolitano.

⁴⁰ No existe una política metropolitana en la materia y la gran mayoría de las acciones que se emprenden en el Valle de México se orientan simplemente a producir casas, sin preocuparse por ‘hacer ciudad’, bajo el influjo casi exclusivo de las fuerzas del mercado.

⁴¹ En lo particular en el área de Ecatepec-Tecámac, primera etapa del PRORIENTE.

b) Causales estructurales de su escasa eficacia.

La situación descrita lleva a la conclusión de que la evaluación del POZMVM debiera concentrarse en el análisis de los causales estructurales de su escasa eficacia, en vez de hacerlo en el recuento del alcanzamiento de sus objetivos y metas, para lo cual en complemento no se dispone de información suficiente y actualizada.

Dichos causales, en lo fundamental, son los mismos que explican el hecho de que la planeación urbana en México, como articuladora territorial de las acciones del gobierno y la sociedad organizada, siga siendo en lo general una asignatura pendiente⁴², esencial para que el país ingrese a la modernidad, garantizando el desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de nuestras ciudades.

A ellos se suma la extraordinaria complejidad política y administrativa del Valle de México, pues la metrópoli es un mosaico de jurisdicciones gubernamentales con enormes problemas de administración y gobierno, que se traduce en un sinnúmero de intervenciones desarticuladas.

• De la planeación urbana en general.

Para avanzar en la generación de consensos mínimos sobre los causales de la escasa eficacia de la planeación urbana deben considerarse diversas razones, de carácter general y particular, a las que se atribuye en lo general su inoperancia.

En lo general, podemos conjeturar que la escasa eficacia de la planeación de nuestras ciudades —responsabilidad en lo fundamental de los gobiernos estatales y municipales— obedece al **subdesarrollo relativo del gobierno local** en México, por el centralismo económico y político de la vida nacional y la escasa capacidad de organización de la sociedad para dar respuesta a sus problemas, generada por siglos de sujeción y pasividad de la ciudadanía.

A esta situación se suma la existencia de prácticas fuertemente arraigadas difíciles de erradicar, tales como el corporativismo, clientelismo, corrupción, tráfico de influencias e impunidad que tienden a transformar a la planeación urbana en un mero discurso político.

Dicha situación habrá de cambiar a medida que se consolide nuestra democracia y se avance en la reforma integral del poder público, con nuevas relaciones entre poderes, niveles de gobierno y la ciudadanía organizada.

⁴² Con la excepción de algunas localidades, como es el caso de la Ciudad de Aguascalientes, entre algunas otras.



En lo particular, para explicar la escasa eficacia de la planeación urbana pueden aventurarse un conjunto variado de razones, entre las cuales destacan las siguientes.

La existencia de importantes **procesos socioeconómicos al margen de la legalidad** para satisfacer necesidades básicas de vivienda, transporte y abasto, entre otras, que rebasan el ámbito de la planeación de los usos del suelo y ponen de manifiesto que la utilización exclusiva de instrumentos regulatorios no permite dar respuesta a los problemas que genera la urbanización.

Entre ellos destaca el precarismo urbano o poblamiento informal en nuestras ciudades —producto de la incapacidad económica de las mayorías para acceder al mercado formal de vivienda—, que ha venido generando masivos procesos de urbanización incontrolada mediante asentamientos humanos irregulares, principalmente en terrenos ejidales.

A esta situación se suma la forma dispersa y desarticulada como se ha venido dando el poblamiento formal, producto del inmediatismo, ineficacia, corrupción y falta de control social de la gestión urbana gubernamental.

La **descoordinación gubernamental** en la gestión urbana, que deriva de la organización de la administración pública por sectores y dependencias casi independientes, sin mecanismos para articular territorialmente sus acciones, así como la sectorialización de la planeación urbana, a la que se concibe como un sector más de la administración pública, responsable del control de los usos del suelo, son otros factores a los que se atribuye la escasa eficacia de la planeación urbana.

Dicha descoordinación se refuerza por la lucha por el poder dentro del aparato público, escuela de nuestra forma particular de hacer política para ascender en la pirámide gubernamental.

Se traduce en programas independientes y desarticulados —urbanos, ambientales, hidráulicos, de vialidad y transporte, de fomento económico, entre otros—, sin mecanismos horizontales de coordinación, que al converger en el territorio se confrontan e incluso se anulan, con elevados costos económicos, sociales, ambientales y políticos.

Pretender coordinar territorialmente las acciones de gobierno conduce a chocar de frente con la organización sectorial de la administración pública y sus cotos de poder, con políticas, programas y recursos independientes.

La **concertación deficiente** con los agentes privados y sociales del desarrollo urbano es otro de los factores que permiten explicar los escasos resultados de la planeación urbana.



Al respecto, no contamos aún en el país con las instituciones —sistemas de actuación e instrumentos de suelo urbano efectivos y equitativos— que establezcan los derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad, como sucede en los países desarrollados (Rébora A. 2001).

De su establecimiento depende la concertación efectiva de acciones con propietarios, desarrolladores y grupos organizados, en un marco de seguridad jurídica y de transparencia de las acciones de gobierno.

A la **falta de recursos** para la realización de programas y proyectos urbanos de interés público y beneficio social se atribuye también, en forma desmedida en nuestra apreciación, la falta de operatividad de la planeación urbana.

Las haciendas públicas de los gobiernos locales⁴³ en el Valle de México y en particular las de los municipios conurbados son muy pobres, en contraste con la producción de sus economías.

La pobreza de sus finanzas y en general de nuestras ciudades tiene su origen en la tradicional debilidad de los gobiernos locales en México, causada por siglos de centralismo económico, político y desde luego fiscal⁴⁴.

Dicho centralismo parece que tiende a mitigarse, como resultado de la demanda nacional por un federalismo económico de nuevo cuño y un efectivo desarrollo municipal, que comienza a traducirse en la descentralización de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales, acompañadas de recursos, en particular financieros.

Sin embargo, en buena medida la falta de recursos para el desarrollo urbano es resultado de que no hemos sido capaces de generar con creatividad, iniciativa y quizás audacia otras fuentes de financiamiento, que no sean los recursos fiscales tradicionales, lo cual obedece a limitaciones de carácter político, ideológico, institucional y organizativo.

Al respecto, debe considerarse que la metrópoli ha seguido creciendo durante las últimas décadas, incluso en épocas de crisis, a través de procesos formales e informales de poblamiento,

⁴³ En el caso del Distrito Federal su producto interno bruto es del orden de 1 billón de pesos, alrededor del 20% del PIB nacional, mientras su hacienda pública es del orden de los 50 mil millones de pesos, apenas el 5% de su producto, lo que la hace insuficiente para atender sus necesidades y en lo particular para realizar las inversiones de las que depende su futuro desarrollo.

⁴⁴ En contraste con lo que sucede en otros países, principalmente del primer mundo, donde la distribución de los recursos fiscales entre niveles de gobierno es diametralmente opuesta a la nuestra. Por ejemplo, como caso extremo,



detrás de los cuales subyacen cuantiosas erogaciones, tanto del sector privado como del sector social de la economía.

Los **bajos niveles de concientización y la indiferencia ciudadana**, así como mecanismos inadecuados de participación explican también la escasa eficacia de la planeación urbana.

La población no cuenta con información suficiente sobre la ciudad y sus retos, sobre lo que significa la planeación metropolitana, ni sobre sus instrumentos.

Por otra parte, la participación ciudadana⁴⁵ se ha reducido al trámite de demandas concretas, locales e inmediatas de grupos y organizaciones, sin referencia a concepciones integrales y con visión a futuro de la metrópoli y las comunidades que la integran.

Ha sido mediatizada por organizaciones —por ejemplo comités vecinales— o grupos, que responden en ocasiones a los intereses de viejos cacicazgos y lucran con la dotación de satisfactores y servicios básicos a la población de menores ingresos —en particular vivienda.

Está muy contaminada por la manipulación política, que hace prevalecer los intereses de los partidos, lo que genera obstáculos para una efectiva planeación democrática y participativa en su choque con la tradicional cultura autoritaria y corporativa.

En complemento o en paralelo de los factores antes enunciados la escasa eficacia de la planeación urbana obedece también a su desajuste o desfase con las cambiantes circunstancias del mundo actual.

Al hecho de que ha mantenido **características invariantes** desde la década de los 70s, mientras el mundo y el país han cambiado radicalmente, por la globalización, la privatización de las economías y en lo fundamental por la reorientación del papel del Estado en el desarrollo.

Al respecto es necesario reconocer que la teoría que ha venido sustentando la planeación urbana tradicional, así como su praxis, resulta obsoleta pues no se ha modificado desde hace veinticinco años, en medio de un vertiginoso cambio económico, social y político del país y de la metrópoli, situación que se agrava por el divorcio existente entre teorías y prácticas sociales.

Así, contamos con una planeación urbana de prescripciones generales, con propósitos declarativos y ambigüos, centrada en la regulación para constreñir las acciones de los particulares

Suiza, donde 80% de los ingresos fiscales nacionales es de los cantones, 15% de las provincias y sólo 5% de la confederación.

⁴⁵ Que nació hace unos 25 o 30 años como una concepción idealista y romántica, en el mejor de los casos, para pulsar las opiniones de la gente sobre las acciones de gobierno o en contrapartida para darles un barniz democrático.



—mediante la zonificación de los usos del suelo— y de gobierno —predeterminando la infraestructura y el equipamiento básico, destinos del suelo—, dador o prestador de los bienes y servicios básicos.

Dicha planeación ha sido en complemento preponderantemente tecnocrática —a cargo de las entidades gubernamentales responsables del control de los usos del suelo— y finalista —proyecto de ciudad de los planificadores—, lo que se traduce en la formulación de planes por las autoridades con participación ciudadana a posteriori.

Ha resultado una planeación estática, pues no ha sido posible organizarla como un proceso continuo, que renueve y precise permanentemente sus políticas, estrategias e instrumentos, limitándose a actualizar periódicamente los programas urbanos a través de su reexpedición, para convalidar, en lo fundamental, hechos consumados.

No cuenta con sistemas e instrumentos ‘públicos’ transparentes y reconocidos de gestión que permitan coordinar y concertar las acciones de los gobiernos, desarrolladores y grupos organizados en la tarea de ‘hacer ciudad’; en lo particular carece de políticas e instrumentos de suelo para el ordenamiento y acondicionamiento del territorio.

Esta situación explica la baja credibilidad social en las bondades de la planeación urbana tradicional e impone revisar a fondo los enfoques, técnicas e instrumentos que ha venido utilizando, en su vertientes reglamentaria y de gestión.

El conjunto de factores considerados han llevado a una **crisis de la planeación de los asentamientos humanos**.

Puede aseverarse que existe inquietud fundada entre funcionarios, desarrolladores, profesionistas y académicos de si la planeación urbana —en el país en general y en lo particular en el Valle de México— está coadyuvando de forma efectiva a su crecimiento económico sostenido, a la generación de empleo, a la dotación de satisfactores y servicios a las mayorías —en especial vivienda—, a la preservación de sus recursos naturales, al mejoramiento ambiental y a la valorización de sus monumentos y paisaje, entre otros objetivos.

Ello impone el imperativo de replantearla, para pasar de una planeación física, regulatoria y finalizada a una planeación integral —con dimensiones económica, social y territorial— y estratégica, concentrada en lo fundamental en la gestión de proyectos metropolitanos coordinados y concertados entre los diversos agentes del desarrollo metropolitano.



• **De carácter metropolitano.**

A los problemas arriba enunciados se suma la extraordinaria complejidad política y administrativa del Valle de México, un mosaico de jurisdicciones gubernamentales con enormes problemas de administración y gobierno, que se traduce en un sinnúmero de intervenciones desarticuladas (Eibenschutz R. y Rébora A. 2000).

Así, en la ZMVM concurren el Gobierno federal, los gobiernos de tres entidades federativas —Distrito Federal, Edomex y Estado de Hidalgo—, los gobiernos de 16 delegaciones políticas del DF y de 59 municipios metropolitanos, todos ellos con sus diversas dependencias y entidades.

Las bases de la división político-administrativa del Valle de México se establecieron en la Constitución de 1824, con la adopción de una república federal con sus poderes asentados en la Ciudad de México, en un Distrito Federal con límites cambiantes hasta 1898, cuando fueron convalidados de forma definitiva por la Constitución de 1917.

Ello impuso la coexistencia en el Valle de México de un Distrito Federal —con estatuto político de excepción y forma particular de gobierno— con los estados y municipios circunvecinos, Distrito Federal que con el correr del tiempo se ha venido conformando como una entidad federativa ‘suigeneris’.

No es hasta la década de los 70s, como resultado de los procesos de metropolización asociados al desarrollo estabilizador de la posguerra, así como del auge de la planificación de los asentamientos humanos, cuando se intentan crear los primeros mecanismos de coordinación metropolitana⁴⁶. (Ver plano adjunto: ‘Expansión de la Mancha Urbana en el Valle de México’.)

Así, en 1976, se crea la Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País, que pretendió coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno en el desarrollo urbano de la región central del país y posteriormente se transformó en comisión y consejo del área metropolitana.

Una década después se comienzan a establecer los mecanismos de coordinación metropolitana vigentes —comisiones de coordinación metropolitana— en paralelo a los procesos de reforma política del Distrito Federal.

A fines de los 80s se estableció la coordinación sectorial metropolitana de transporte y vialidad.

En la década de los 90s se crearon el resto de las comisiones metropolitanas sectoriales vigentes para los temas ambiental, de agua y drenaje, asentamientos humanos, seguridad pública y protección civil, las cuales son comisiones sectoriales tripartitas.

A partir de 1992 comenzó a operar la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, que es la instancia de coordinación de mayor jerarquía política con la que cuenta la ZMVM.

Dichas comisiones son instancias de coordinación creadas en términos del artículo 122 constitucional⁴⁷, que establece que ...“para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en 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 concurren y participan de acuerdo a sus leyes”.

Participan en las comisiones representantes de los gobiernos federal, del Estado de México y del Distrito Federal; las comisiones metropolitanas cuentan con secretariados técnicos.

Prácticamente han sido instaladas todas las comisiones para las materias de coordinación que señala el mencionado artículo⁴⁸, las cuales, aunque su fundamento legal es el mismo, tienen objeto, atribuciones, jurisdicción territorial, organización y formas de operación diferentes, lo que impone su análisis caso por caso.

De las comisiones instaladas destaca por sus acciones la Comisión Ambiental Metropolitana, CAM—sustentada sin duda en la emergencia de una conciencia ecológica y un apoyo decidido del gobierno federal— y en menor medida la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, COMETRAVI y la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, COMETAH, en lo fundamental por haber venido operando durante un mayor tiempo.

La coordinación metropolitana, en lo general, ha adolecido de graves limitaciones, que pueden atribuirse a un conjunto de razones.

⁴⁶ Ver anexo III: La coordinación metropolitana en el Valle de México.

⁴⁷ Ver anexo IV: Marco jurídico de la coordinación metropolitana en México.

⁴⁸ Resta solamente la instalación de la Comisión de Desechos Sólidos, que se gesta en el momento actual en el seno de la Comisión Ambiental Metropolitana.



Al carácter de las comisiones metropolitanas, órganos colegiados diseñados para discutir y convenir medidas a ser ejecutadas por otras entidades públicas, en lo fundamental las dependencias centrales de los gobiernos estatales y federal.

Ello se traduce en determinaciones que no son obligatorias para los gobiernos estatales, municipales y delegacionales, ni tienen carácter vinculatorio con los particulares, con su incumplimiento frecuente.

A la falta de cohesión y de articulación de las comisiones metropolitanas, las cuales debieran ser homologados en sus mecánicas de trabajo y fuentes de recursos, así como articuladas de forma más efectiva.

A la inexistencia de órganos o entes con capacidad para llevar a cabo proyectos integrales de carácter metropolitano, con excepciones puntuales, como es el caso hidráulico⁴⁹.

A la restricción de la coordinación metropolitana a las dependencias centrales de los gobiernos participantes, la cual debiera ampliarse a los otros niveles de gobierno —delegaciones y municipios—, así como a la concertación de acciones con la iniciativa privada y organizaciones sociales.

Al carácter de la coordinación metropolitana, que transitó del derecho público —o si se quiere de un predominio presidencialista, que comienza a ser superado— a un ‘contractualismo’, basado en acuerdos de voluntades, que queda por demostrar si resultará operativo en nuestro contexto⁵⁰.

A la perenne falta de recursos, tanto para la coordinación metropolitana —a excepción de la comisión ambiental que creó un fideicomiso para fondar sus acciones—, como en lo fundamental para financiar el desarrollo metropolitano.

Esta situación hace, por una parte que las comisiones fonden sus acciones con recursos presupuestales —de gasto corriente e inversión—, sin asignaciones específicas en los programas operativos anuales; por otra, que se pospongan permanentemente las inversiones que impone el desarrollo metropolitano o que las soluciones provisionales que se adoptan se transforman en definitivas.

⁴⁹ Que cuenta con una organización federal para el Valle de México, en torno a la Comisión Nacional del Agua.

⁵⁰ Pues genera el llamado ‘síndrome del teléfono descompuesto’, que hace que los funcionarios puedan o no atender las solicitudes o exhortos para una coordinación efectiva con otros sectores o niveles de gobierno.



A la cultura política y administrativa predominante, que privilegia la solución de problemas concretos e inmediatos, de coyuntura y posterga y dificulta la previsión y el abordaje de problemas complejos con soluciones de mediano y largo plazo.

Y, finalmente a la falta de conciencia pública sobre la problemática de la coordinación metropolitana y sus perspectivas de solución.



II. MEDIDAS PARA REFORZAR Y RECONFORMAR LA PLANEACION Y LA GESTION METROPOLITANA.

1. Consideraciones básicas.

El agravamiento de los problemas de la metrópoli⁵¹, los escasos resultados de los esfuerzos gubernamentales para darles respuesta⁵², los retos que plantea el desarrollo futuro metropolitano, tanto por el crecimiento poblacional⁵³, como para insertar exitosamente a la ‘gran ciudad’ dentro de la globalización⁵⁴ y en lo fundamental el imperativo de una toma de decisiones coordinadas en las acciones e inversiones de carácter estratégico de las que depende su futuro —como es el caso del nuevo aeropuerto internacional⁵⁵— imponen la necesidad de reforzar y probablemente de reconformar la planeación y la gestión metropolitanas.

Sin embargo no resulta sencillo proponer medidas para avanzar en esta compleja y conflictiva materia.

La transición por la que atraviesa el país —con pluralismo político creciente⁵⁶, refuerzo de las autonomías de los gobiernos locales, mayor equilibrio entre poderes, presidencialismo cada vez más acotado y los vicios inherentes de una incipiente cultura democrática— dificulta, por una parte, los procesos de coordinación metropolitana vigentes basados en el ‘contractualismo’, los acuerdos de voluntades entre los gobiernos con responsabilidades en el desarrollo metropolitano.

Así, es cada vez más arduo generar consensos entre los gobiernos involucrados en temas controvertidos y resulta cada vez menos factible que el gobierno federal imponga sus

⁵¹ Considérense simplemente la congestión del tránsito, la infición atmosférica y el abastecimiento y desalojo del agua.

⁵² Con la excepción de los temas donde el gobierno federal dió un fuerte impulso a la coordinación metropolitana, como es el caso ambiental —PROAIRE y ‘hoy no circula’— y del tránsito y transporte —placa metropolitana para los transportistas.

⁵³ Que se incrementará en 20 años entre 4 y 7 millones de habitantes y se alojarán mayoritariamente en el Valle de Cuautitlán Texcoco.

⁵⁴ Y poder en consecuencia ser una metrópoli competitiva, a nivel nacional e internacional.

⁵⁵ Con un alto valor estratégico por su impacto en el desarrollo futuro de la metrópoli y porque sus obras de acompañamiento de infraestructura primaria serán determinantes para estructurarlo.

⁵⁶ El Valle de México es sin duda la región más plural del país en términos de la cohabitación de los tres partidos políticos principales —PAN, PRD y PRI— en su gobierno.



determinaciones, como sucedía en el pasado, lo que pone en riesgo los avances alcanzados en materia de coordinación metropolitana, la cual pudiera incluso suspenderse⁵⁷.

Por otra parte, aleja en definitiva —al menos al corto o mediano plazo— las ‘posibilidades’ apuntadas en diversas ocasiones por funcionarios, académicos, planificadores y legisladores visionarios y comprometidos —más a nivel de modelo o incluso de ‘quimera’ que de propuestas concretas— de dictar prescripciones de derecho público que obliguen a las diversas autoridades a ‘coordinar’ sus acciones para lograr un desarrollo metropolitano ‘armónico y equilibrado’ o de constituir nuevas fórmulas de ‘gobierno metropolitano’, como se ha logrado en diversos países desarrollados (Ver anexo: Experiencias Internacionales de Gestión Metropolitana).

Dichos ‘modelos’ responden sin duda a la convicción de que se requiere de gobiernos fuertes y descansan en la premisa de que la reingeniería de las estructuras de gobierno resolvería los problemas de coordinación metropolitanos.

No consideran que el tema es complejo, polémico y cambiante, objeto en los países del primer mundo de serios debates, inconclusos hasta el momento actual, situación que contrasta con lo que sucede en el país, que sufre las peores secuelas de una metropolización excesiva e incontrolada pero que no ha abordado todavía el problema con el rigor que amerita, ni política ni académicamente.

Desconocen los ‘límites del derecho’ a los que probablemente hemos llegado en materia de coordinación metropolitana —por la imposibilidad real de nuestras instituciones de obligar a la coordinación entre las partes—; no consideran que el crear nuevas fórmulas de gobierno para dar respuesta a los problemas metropolitanos implican la modificación de la organización política administrativa del país.

Lo anteriormente expuesto lleva a la conclusión de que para reforzar o eventualmente reconformar la planeación y la gestión metropolitana, con un gobierno federal más bien desaprensivo en la materia⁵⁸, gobiernos locales y sectores de las administraciones públicas descoordinados y enfrentados por razones diversas, partidos políticos que no confieren al tema la importancia que se merece y en lo fundamental una opinión pública desinformada y miope,

⁵⁷ Por las desavenencias crecientes entre los gobiernos en temas tales como la verificación de vehículos automotores, el mantenimiento y operación de la línea B del metro y desde luego el caso ya mencionado de la construcción del nuevo aeropuerto internacional.



resulta imperativo comenzar a generar consensos, por sencillos o minimalistas que éstos sean, sobre los problemas de la metrópoli y la forma de hacerles frente, partiendo de la premisa de que la coordinación metropolitana debe ser un juego de suma positiva, en la que todos ganen.

Ello impone proponer, gestionar y concretar iniciativas parciales o fragmentarias, concientes de que existen dificultades estructurales que impiden una gestión metropolitana integrada y plena, la cual solamente podrá lograrse a mediano o largo plazo.

Para avanzar en la materia debe abrirse al debate público la forma de reforzar y eventualmente reconformar la planeación y de la gestión metropolitana.

Dicho debate debiera en nuestra apreciación organizarse en dos niveles.

Un primer nivel, de propuestas u orientaciones pragmáticas al corto o mediano plazo, en lo fundamental de funcionarios, expertos y representantes de los grupos y sectores organizados de la comunidad, tendientes al enriquecimiento y refuerzo de los mecanismos de coordinación metropolitana existentes, dentro del marco institucional vigente.

Dichas propuestas debieran partir de la premisa de que existe voluntad política por parte de los gobiernos involucrados de profundizar los mecanismos existentes de coordinación metropolitana, sustentados en ‘convenios’ o acuerdos de voluntades, de que la coordinación metropolitana se irá desarrollando en función de sus resultados, en un juego en el que todos ganen y de que los promotores y garantes de los acuerdos que se suscriban solo pueden ser en el momento actual los grupos y sectores concientizados y comprometidos con un desarrollo metropolitano de nuevo cuño.

Un segundo nivel, de reflexiones de carácter más teórico y especulativo, orientadas al mediano y largo plazo, sobre las reformas de tipo estructural —léase reformas constitucionales— que replanteen en definitiva la mecánica y los procedimientos de planeación y gestión del desarrollo metropolitano, sustentadas en una nueva concepción, en un nuevo paradigma de la cosa pública, nivel de discusión en el que le corresponde jugar a la academia un papel central.

Dichas reformas de carácter estructural solo podrán realizarse si se registran avances significados en la coordinación metropolitana vigente, impulsados por una concientización creciente de la opinión pública que cree las condiciones favorables para que las autoridades de los diferentes niveles y órganos de gobierno las hagan suyas.

⁵⁸ Pues pareciera que asume que el problema metropolitano es de los gobiernos locales, máxime si se trata de



En resumen, en nuestra apreciación, lo que procede es avanzar sobre la vía de la concertación, hasta que se den las condiciones para realizar reformas profundas de carácter institucional.

Los esfuerzos que se realicen deben descansar en la concientización de la opinión pública, a la que toca jugar un papel protagónico en el cambio del estado vigente de cosas.

2. Al corto o mediano plazo, dentro del marco institucional vigente.

Los esfuerzos a realizar para reforzar la planeación y la gestión metropolitana al corto y mediano plazo deben orientarse en nuestra apreciación en tres direcciones básicas: la actualización del POZMVM, el refuerzo de los mecanismos vigentes de coordinación metropolitana y la promoción de instrumentos de gestión urbana, sobre la base de una intensa difusión tendiente a ir generando altos niveles de concientización ciudadana.

A continuación se hacen una serie de propuestas para cada uno de los temas enunciados, las cuales en nuestra apreciación gozan de cierto grado de consenso entre los funcionarios y especialistas consultados.

a) Actualización del POZMVM.

El POZMVM es el primer programa aprobado conjuntamente por los gobiernos federal, del Distrito Federal y de Edomex con el objeto de articular territorialmente las acciones de los tres niveles de gobierno y de los diferentes sectores de la administración pública en el desarrollo metropolitano.

Como tal, significa un avance importante en la planeación y gestión integrada del desarrollo metropolitano a preservar y perfeccionar, para lo cual es necesario actualizarlo.

Dicha actualización debe considerar las reorientaciones de las políticas urbanas emprendidas por los diferentes gobiernos que concurren en el Valle de México —a las que hicimos referencia en apartados anteriores—, así como los proyectos estratégicos para el desarrollo metropolitano en proceso de gestación —en particular el nuevo aeropuerto internacional y sus obras de acompañamiento.

Al respecto, su actualización debe considerar las propuestas que consignan los proyectos del Programa Regional de Desarrollo Urbano para el Valle de Cuautitlán Texcoco, así como del

Programa General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el momento actual en revisión, las cuales deben de ser evaluadas y compatibilizadas.

En complemento, deben considerarse las políticas, programas y proyectos que contempla la federación, la cual habrá de seguir jugando un papel central en el desarrollo del área metropolitana del Valle de México, por la importancia de sus acciones en temas críticos como son las comunicaciones, el transporte, el agua y el drenaje, pero en lo fundamental su capacidad y su responsabilidad financiera en el desarrollo metropolitano.

En la actualización del programa debe ponderarse con cuidado su objeto, contenido y alcance, así como su mecánica de elaboración, en términos de la participación de los diferentes grupos y sectores metropolitanos, para asegurar que sean incorporadas sus expectativas y puntos de vista.

En lo que se refiere al objeto, contenido y alcance del POZMVM debe pugnarse para que el programa se constituya en la dimensión espacial de un plan integral de desarrollo para la metrópoli, que articule territorialmente sus planteamientos económicos, sociales, ambientales y políticos, tal como se lo propuso en su oportunidad el programa vigente.

Al respecto, parece que existe un consenso amplio de que el programa tenga un carácter estratégico, con objetivos, políticas y estrategias de carácter genérico a concretizar mediante actuaciones públicas, sociales y privadas centradas en la realización de proyectos metropolitanos estratégicos, como elementos definitorios en la tarea de ‘hacer ciudad’, tales como polos de desarrollo, recuperación de áreas obsoletas o mejoramiento de zonas deterioradas, ligados a las grandes operaciones de obra pública, cuando la coyuntura económica, social o política lo permita.

Ello permitirá transitar de una planeación urbana tradicional regulatoria, comprehensiva y finalizada a una planeación de nuevo cuño, congruente con el cambiante y a veces impredecible mundo actual, que se concentre en la promoción y gestión de proyectos urbanos estratégicos que atiendan objetivos y estrategias generales consensadas por la comunidad, así como en la prevención de las acciones que los contravengan.

Quedan por precisar, en contrapartida, importantes características de dicha planeación estratégica, sobre las cuales existen desacuerdos o disensos, tales como los relativos a si el programa debe contener previsiones programáticas o dimensionamientos presupuestales, si debe

vincular a los particulares, entre muchos otros, disensos o desacuerdos a ventilar mediante el dialogo, de forma previa a la actualización del programa o en el proceso mismo de actualización, en el seno de la COMETAH.

En lo que respecta a la participación de los diferentes grupos y sectores metropolitanos en la actualización del programa —productivos, sociales, académicos y profesionales— resulta obvio que debe orientarse al análisis de la problemática que enfrenta la metrópolis y su posible evolución y a la propuesta de vías o fórmulas de solución, los cuales deben traducirse en pactos o contratos políticos entre las instituciones públicas y la sociedad civil, con compromisos para la acción.

Para organizar dicha participación deben ponderarse las fórmulas directas e indirectas de representación de los diferentes grupos o sectores metropolitanos, así como los tipos de compromisos o contratos que materialicen la concertación ciudadana.

b) Refuerzo de los mecanismos de coordinación metropolitana.

La coordinación metropolitana depende de la voluntad política de los gobiernos involucrados y su refuerzo o profundización de sus resultados, de darse un juego en el que ganen los principales actores políticos.

Para generar un círculo virtuoso en la coordinación metropolitana resulta instrumental el refuerzo de los mecanismos de coordinación vigentes, que comprenden medidas de carácter general y específicas en materia de asentamientos humanos, así como medidas tendientes a generar los recursos necesarios que requiere una eficaz coordinación metropolitana.

En lo general, parece conveniente reestructurar la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, CECM, como organismo cúpula de coordinación, con la incorporación de un representante del gobierno federal, la conformación de su pleno con representantes de los gobiernos de la ZMVM —incluidos los municipios y las delegaciones⁵⁹— y de las comisiones sectoriales metropolitanas⁶⁰.

Dicha comisión debiera contar con un secretariado técnico permanente, independiente de las coordinaciones metropolitanas de cada entidad federativa, en el que participen representantes de las comisiones sectoriales metropolitanas;

⁵⁹ Para los cuales convendría probablemente diseñar un sistema de representación indirecta.

⁶⁰ Que incluye a la COMETAH.



Asimismo, con un Consejo Consultivo Metropolitano —consejo único—, en apoyo de la Comisión Ejecutiva, con la participación de representantes de los grupos y sectores más significados de la metrópoli, incluyendo los sectores productivos, las organizaciones sociales, los profesionistas y la academia.

En complemento, pudiera considerarse:

- La homologación⁶¹ y reestructuración de las comisiones sectoriales existentes;
- el establecimiento de una agenda metropolitana, concentrada en temas o proyectos estratégicos metropolitanos, privilegiando aquellos que implican una compleja coordinación intersectorial, en complemento a la coordinación intergubernamental;
- la conformación de entidades ejecutoras de programas o proyectos a precisar de forma pragmática caso por caso⁶²;
- la integración de paneles de expertos para dirimir conflictos entre los gobiernos participantes, con reglas claras y capacidad resolutoria⁶³ y
- la homologación de normas y mecanismos entre las entidades metropolitanas, con el aval y el apoyo de la comisión interparlamentaria.

En materia de coordinación metropolitana en el tema de los asentamientos humanos pareciera que debe mantenerse a la COMETAH como una comisión sectorial, la cual debe pugnar por extender su influencia a las otras comisiones metropolitanas y en lo fundamental a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, para lo cual debe articular en términos espaciales los planteamientos desarrollados por las otras comisiones metropolitanas.

Que los esfuerzos de coordinación intersectorial de la COMETAH deben orientarse a temas prioritarios, como es el caso de la articulación de las políticas de uso del suelo con las de vialidad y transporte —sobre los cuales ya existen propuestas concretas a ser avaladas por la CECM— o a proyectos estratégicos, como es el caso del nuevo aeropuerto internacional, que debiera discutirse en lo fundamental bajo una óptica de desarrollo urbano.

Ello impone replantear el esquema de los grupos de trabajo por medio de los cuales la comisión ha venido organizando sus actividades hasta el momento actual⁶⁴.

⁶¹ Que contemplaría, entre otros factores, su ámbito territorial de competencia, los cuales son diferentes en el momento actual, cuestión que debe analizarse.

⁶² Por ej. el caso del transporte masivo en zonas limítrofes.

⁶³ Al estilo de lo que se convino en el caso del TLC.



Finalmente, en materia de recursos es importante considerar que la coordinación metropolitana consume recursos que no fluyen con la cuantía y la oportunidad requeridas.

Así, en una primera instancia debiera darse solvencia presupuestal al trabajo de sus comisiones, mediante la inclusión en los presupuestos anuales de los gobiernos federal, del Distrito Federal y del Estado de México de las partidas correspondientes para su gasto corriente, que incluyan recursos para la realización de estudios y proyectos, como inversiones de riesgo para el refuerzo de la coordinación metropolitana.

En complemento, conformar una bolsa de recursos para el fomento de programas y proyectos estratégicos, con aportes de los tres niveles de gobierno en función de sus correspondientes ingresos y con base en un programa de trabajo convenido en el seno de la CECM.

Dichos recursos se aplicarían a estudios de preinversión o como capital semilla, a ser complementados por los gobiernos, los inversionistas o los grupos interesados, según sea el caso.

Los compromisos para aportar los correspondientes recursos pudieran ser consignados en un acuerdo de coordinación suscrito por las partes y administrarse mediante un fideicomiso⁶⁵.

En lo que respecta a la inversión para la realización de programas o proyectos estratégicos metropolitanos no se cuenta hasta el momento actual con recursos suficientes y ciertos, no están definidas de forma clara las probables fuentes de recursos y su financiamiento depende de las asignaciones presupuestales de las diferentes dependencias o entidades de gobierno, así como de los recursos que eventualmente aporten la banca de desarrollo o los sectores privado y social.

El financiamiento de las inversiones en programas y proyectos estratégicos metropolitanos coordinados y concertados, debiera provenir de las siguientes fuentes de recursos:

- Recursos fiscales los tres niveles de gobierno, con énfasis en los aportes del gobierno federal, que no puede seguir soslayando su responsabilidad en el desarrollo metropolitano;
- aportes de los agentes privados y sociales del desarrollo urbano, bajo nuevas fórmulas de concertación a establecer para la realización de programas y proyectos estratégicos metropolitanos, con una distribución equitativa de beneficios y costos;
- recursos de inversionistas y desarrolladores para la prestación de los servicios básicos, bajo fórmulas de concesión y
- recursos financieros nacionales e internacionales.

⁶⁴ Ver anexo de la Coordinación Metropolitana en el Valle de México.

En complemento, debiera considerarse la constitución de un fondo para el desarrollo metropolitano, como fondo de equalización entre los gobiernos, con aportes de los tres niveles de gobierno, en función de sus niveles de ingreso e índices de desarrollo;

Asimismo, la instauración de mecanismos solventes y transparentes para la administración de los aportes de los agentes privados y sociales del desarrollo urbano a programas y proyectos estratégicos metropolitano, a administrar mediante fideicomisos.

c) Promoción de instrumentos de gestión urbana.

La región central del país y en lo particular la metrópoli del Valle de México habrán de seguir concentrando en los años por venir parte importante del crecimiento urbano del país.

Sin embargo, su desarrollo sostenido, incluyente y sustentable depende del ordenamiento y acondicionamiento de su territorio, de la dotación a las mayorías de satisfactores y servicios básicos y de la preservación de sus recursos naturales, entre otros factores o prerequisites, los cuales se vuelven críticos en un mundo globalizado donde las ciudades compiten para atraer las inversiones.

La planeación urbana ‘tradicional’, restringida a la regulación de los usos del suelo y a la inversión pública, no asegura el cumplimiento de los citados prerequisites, pues soslaya el imperativo de coordinar, concertar e inducir las acciones de los agentes urbanos en la tarea de ‘hacer ciudad’.

Ello impone transformarla, de una planeación regulatoria en una gestión del desarrollo urbano, dotándola de instrumentos, en lo fundamental de suelo urbano, que giren en torno a los derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad, así como de las circunstancias en las que el poder público debe afectarlos, por causa de utilidad pública y beneficio social.

Al respecto, es importante señalar que en nuestro país no se utilizan prácticamente instrumentos de suelo urbano en la planeación de los asentamientos humanos, más allá de la imposición de modalidades al uso del suelo, a través de la zonificación, lo que explica, en importante medida, sus limitaciones.

Que a diferencia de los países desarrollados, no contamos con sistemas de actuación ni con instrumentos, en suma con las instituciones que permitan conferir a la planeación urbana un sentido actuante.

⁶⁵ Como se ha venido haciendo en la Comisión Ambiental metropolitana.



Lo anteriormente expuesto impone promover ante los gobiernos con responsabilidades en la ZMVM la instauración a la brevedad posible de las políticas e instrumentos de suelo que les permitan llevar a cabo una gestión efectiva de los procesos urbanos.

3. Con efectos a mediano y largo plazo.

La reconfiguración de la planeación y la gestión metropolitana a mediano y largo plazo implica la modificación de las instituciones vigentes, presupone la reforma de la Constitución, remite a la agenda de la reforma del Estado.

Existen cuando menos dos temas que ameritan en nuestra apreciación de serias reflexiones de carácter teórico para ponderar cual pudiera ser el futuro de la coordinación metropolitana y para proponer en su oportunidad reformas institucionales de fondo que la hagan efectiva, a saber los temas de gobierno o gobernabilidad metropolitana y del replanteamiento del paradigma de la planeación urbana.

A continuación se consignan algunas reflexiones que pudieran servir de base para iniciar proyectos de investigación en la materia, los cuales debieran emprenderse en lo fundamental por las entidades académicas, vinculadas a la gestión pública en el desarrollo metropolitano.

a) Replanteamiento de los sistemas de gobierno o gobernabilidad metropolitana.

De tiempo atrás funcionarios comprometidos, planificadores o legisladores han venido apuntando la posibilidad de crear nuevas fórmulas de ‘gobierno metropolitano’ para dar respuesta a los ingentes problemas de coordinación intergubernamental en el Valle de México, como ha sucedido en diversos países desarrollados.

En dichos países, el grado de reestructuración de los gobiernos en las grandes ciudades varía desde la creación de entes de coordinación para áreas extendidas, con base en la cooperación voluntaria entre los gobiernos locales, hasta la conformación de nuevas estructuras gubernamentales, con poderes plenos e independientes.

Sin embargo, el tema es complejo, polémico y cambiante; ha sido objeto de serios debates políticos y de análisis académico en profundidad desde hace más de un siglo en los países desarrollados, sin existir consenso en el momento actual sobre el futuro del gobierno metropolitano.



Al respecto, considérese que los expertos del primer mundo reconocen que la cuestión metropolitana no está resuelta y que el debate se centra en el momento actual entre el ‘gobierno’ o la ‘governabilidad’ metropolitana⁶⁶.

En contrapartida, el tema desgraciadamente no parece haber sido abordado con seriedad en nuestro país⁶⁷, que sufre en el momento actual las peores secuelas de una metropolización excesiva e incontrolada.

En este contexto el análisis tendiente a establecer fórmulas modernas de gestión metropolitana que permitan a la metrópoli asumir, orientar y controlar su desarrollo, bajo una óptica de mediano o largo plazo, donde se plantee la posibilidad de reformar la organización del gobierno local en México debiera tomar en cuenta que ...‘crear un gobierno metropolitano no resulta fácil y una vez creado enfrenta problemas; es una frágil barca que necesita de un lanzamiento ciudadano para no naufragar; la realidad amarga es que casi nadie quiere a los gobiernos metropolitanos’⁶⁸.

Explica el cambio de énfasis de gobierno metropolitano a ‘governabilidad metropolitana’ en muchos países del primer mundo, lo que puede calificarse como el abandono de los intentos reformistas ante los insuperables obstáculos institucionales y las realidades políticas.

En cualquier caso el tema de la coordinación metropolitana a mediano y largo plazo pudiera contemplar alternativamente:

- la conformación de un nuevo nivel de gobierno o
- la integración de un sistema de autoridades metropolitanas, que aseguren al Valle de México su gobernabilidad.

Ambas opciones deben asegurar:

- La provisión efectiva de los servicios metropolitanos;
- una efectiva integración y participación ciudadana;
- el mantenimiento, en principio, de las circunscripciones municipales y delegacionales vigentes, las cuales desde luego pueden ser objeto de una reorganización y
- el refuerzo de los valores, tradiciones y expectativas de la ciudadanía.

⁶⁶ Ver anexo: ‘Experiencias Internacionales de Gestión Metropolitana’

⁶⁷ Hasta donde la información recopilada lo permite aseverar.

⁶⁸ Del libro ‘The Government of World Cities’, edited by L.J.Sharpe, John Wiley & Sons Ltd. 1995.



b) Replanteamiento del paradigma de la planeación urbana.

Existe inquietud fundada entre planificadores, académicos y profesionistas ligados al tema del desarrollo urbano de que el modelo de planeación vigente, con más de 25 años de existencia a partir de la promulgación de la Ley General de los Asentamientos Humanos, se ha mantenido prácticamente inalterado, mientras el país cambió de forma significativa, situación que explica su falta de eficacia, porque su enfoque y contenido, sus definiciones conceptuales y técnicas ya no corresponden a la realidad actual.

Así, la planeación urbana ‘tradicional’ pretende constreñir a los agentes urbanos a un modelo de ciudad concebido tecnocráticamente por los planificadores y consignado en los planes o programas urbanos, mediante la regulación de los usos del suelo y la inversión pública.

Soslaya lo fundamental, en un mundo cambiante y a veces impredecible, la necesidad de hacer ‘gestión del desarrollo urbano’, a través de la coordinación, concertación e inducción de acciones congruentes con objetivos generales ampliamente consensados por la comunidad y de prevenir aquellas a todas luces contrarias, asuntos relegados hasta hoy a prioridades secundarias, a meras declaraciones sobre la instrumentación de los planes.

Las bases de una renovada planeación urbana debieran ser: la coordinación gubernamental, la concertación con los agentes del desarrollo urbano —propietarios, desarrolladores, inversionistas y grupos sociales organizados— y una renovada participación ciudadana, para la generación de consensos básicos sobre la metrópoli.

En complemento a lo anterior, la planeación urbana ‘tradicional’ concebida como ‘sector’ se encuentra normalmente desasociada de las propuestas sobre el desarrollo que plantean los otros sectores de la administración pública, lo que hace deseable realizar una planeación integral, con dimensiones económica, social y territorial, transformando a la planeación urbana en la dimensión territorial de la planeación del desarrollo, articulando los sistemas de planeación democrática, de planeación de los asentamientos humanos y de planeación ecológica que contemplan las leyes vigentes.

Finalmente, la planeación urbana debe transformarse de una planeación comprehensiva y finalizada en una planeación estratégica de nuevo cuño, congruente con el mundo actual cambiante y a veces impredecible, concentrada en la promoción y gestión de proyectos urbanos



que atiendan los objetivos generales consensados por la comunidad, así como en la prevención de las acciones que los contravengan.

Dicha planeación debiera sustentarse en un análisis participativo de la situación que enfrenta la metrópoli; inscribirse en un 'proyecto de ciudad' que unifique diagnósticos y defina estrategias de inversión; traducirse en actuaciones públicas, sociales y privadas, concretadas y operacionalizadas en proyectos metropolitanos estratégicos; descansar en un marco coherente de coordinación y concertación entre los agentes urbanos y traducirse en contratos políticos entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Lo anteriormente expuesto presupone replantear el papel del Estado y la sociedad organizada en el ordenamiento y acondicionamiento del territorio.

Implica la fusión o la articulación de la planeación urbana con la planeación ecológica y con la planeación democrática, lo que seguramente conlleva la reforma de las disposiciones constitucionales y leyes específicas que las regulan.

ART, julio del 2001.



DOCUMENTACION CONSULTADA.

- Barlow I.M., 1991, **Metropolitan Government**, Routledge, London.
- Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, 1992, **Perfiles de Gobierno de Diez Grandes Ciudades**, Departamento del Distrito Federal.
- Eibenschutz Roberto y Rébora Alberto, coordinadores, 2000, **El Desarrollo Urbano y Regional del Distrito Federal en el Año 2000**, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, México.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, 2000, **La Ciudad de México Hoy, Bases para un Diagnóstico**, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Garza Gustavo (coordinador), 2000, **La Ciudad de México en el Fin del Segundo Milenio**, Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, México.
- Gobierno de la Ciudad de México, SEDESOL y Gobierno del Estado de México, sin fecha , **‘Proyecto de Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México’**.
- Gorham Roger, 1998, **Land-Use Planning and Sustainable Urban Travel**, European Conference of Ministers of Transport, Linz Austria, OECD.
- Iracheta Alfonso y Puebla Claudia , 2000, coordinadores, **La Zona Metropolitana del Valle de México en el Contexto de la Globalización**, Programa de Investigación Internacional - Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México, mimeo, Zinacantepec, México.
- Perló Manuel, 1995, en **Ciudad de México: Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana**, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pradilla C. Emilio, 2001, **Zona Metropolitana del Valle de México: Avances y Límites de la Coordinación Metropolitana**, Coloquio: Observatorio de la Transición en el Distrito Federal.
- Primer Encuentro Legislativo de la II Asamblea Legislativa del DF y la LIV Legislatura del Estado de México, 2001, **Declaración Conjunta sobre los Problemas Conurbados**, Reforma, inserción pagada.
- Rébora Alberto, 2001, **¿Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos?**, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Sharpe L. J., editor, 1995, **The Government of World Cities, The Future or the Metro Model**, John Wiley & Sons Ltd.



- Stephens G. Ross y Wikstron Nelson, 2000, **Metropolitan Government and Governance, Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future**, Oxford University Press.

Trash.

x Existe aparentemente un consenso amplio de que el **POZMVM sea un programa de largo plazo, que marque rumbos genéricos para el ordenamiento y el acondicionamiento del territorio en el Valle de México, sin precisar los usos y destinos del suelo.**

x Al respecto, el programa pudiera concentrarse

*x Que , pero marque rumbos, **minimalista, concentrado en orientaciones estratégicas de carácter general**, por ej. vialidad y usos del suelo, concentrado más en la prevención de las acciones que contravengan sus políticas básicas (por ej. zonas naturales a preservar)*

x nuevos centros de población o ‘nuevas ciudades’ e infraestructura básica para las comunicaciones y el transporte

x necesidad de concentración en acciones estratégicas, realistas y concertadas, no lista o cartas a Santa Claus

x necesidad de precisiones demográficas (caso de crecimiento de VCT; censo menor a POZ);

x cosas de interés metro: donde crecimiento, infraestructura básica (transporte y vialidad), agua

x ac grandes políticas: retención DF, incremento corona, crecimiento nuevos polos, redensificación

x ac lineamientos generales, no zonificación

x ac necesidad de coordinar y concertar políticas compensatorias

x nos claros y sí ambíguos; nuevas ciudades, grandes equipamientos

x nuevo tipo de plan, largo plazo, énfasis en políticas de suelo

x sólo crecimiento inevitable; donde sí y no urbanizar (caso francés y aguas con la especulación); transporte masivo y vialidad; nuevas ciudades y centros; agua?; RT?; grandes equipamientos;

x ac tema del agua: oro blanco cambio de pozos agrícolas a urbanos; la ciudad va a crecer lo inevitable y se le dará agua;

x tema del precarismo: planes DU no relación con pobres; no marcan suelo para UPREZ; nuevo enfoque en vez de RT;

x temas duros y prioritarios; plan sencillo y claro; minimalista y vinculante;



x ac temas estratégicos: vialidad y transporte y usos del suelo/discusión de cobertura territorial.