

# **Gobernar la metrópoli: El caso de la gestión ambiental en el Valle de México**

José Luis Lezama

## INTRODUCCIÓN

La gestión de los problemas ambientales pone en cuestionamiento los arreglos institucionales vigentes, lo mismo que algunos de los instrumentos de gobierno que se han creado para hacerle frente. Los problemas de metropolitana no son privativos del medio ambiente, al contrario, están presente en el gobierno de todos aquellos problemas cuyos radios de influencia, cuyas manifestaciones y expresiones territoriales se salen del marco acotado por las estructuras político-administrativas definidas por las localidades, los municipios, las entidades federativas y cualquier otro de los recortes espaciales en los que se fraccionan los Estados-Nación para organizar la administración de sus problemas de convivencia. El objetivo de este trabajo es contribuir al análisis del fenómeno ambiental desde el punto de vista de su gestión en esos ámbitos territoriales de coincidencia de distintos niveles de gobierno, como es el caso de las zonas metropolitanas. La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es un caso paradigmático que permite poner a prueba las posibilidades y las limitaciones de distintas figura de autoridad que se han puesto en práctica o que pudieran instrumentarse a futuro y para las cuales no existe una respuesta dentro de los arreglos administrativos convencionales.

A partir de ello se busca analizar, por un lado, los mecanismos de coordinación ya existentes, basados en acuerdos de cooperación voluntaria, es decir, el sistema de relaciones intergubernamentales desarrollado entre las distintas instancias de gobierno involucradas; por otro, la contemplación jurídica de nuevos y más efectivos mecanismos de articulación

basados en la incorporación del paradigma de autoridad metropolitana como principio rector en la toma de decisiones de la ZMVM y otras aglomeraciones urbanas similares.

Este ensayo consta de cuatro capítulos. En el primero se abordan aspectos relacionados con el reto de gobernar una metrópolis. Se discute los problemas relacionados con la administración de un espacio territorial en el que coinciden distintas unidades político-administrativas. En el segundo capítulo se analizan diversas experiencias internacionales para gobernar la metrópoli y se subrayan aquellos aspectos distintivos de las experiencias de gobierno metropolitano en distintas partes del mundo, particularmente en su relación con la gestión ambiental. El capítulo II explora los marcos político-administrativos con los cuales se ha llevado a cabo la administración metropolitana, especialmente con problemas ambientales como el del aire en México. El Capítulo III revisa diversos mecanismos de coordinación metropolitana en el tiempo. El capítulo IV se encarga particularmente del estudio de la Coordinación Ambiental Metropolitana para el Valle de México y su gestión de la calidad del aire. Finalmente se presentan un conjunto de conclusiones mediante las cuales se pretende invitar a una reflexión más amplia para situar la experiencia mexicana en el Valle de México en el contexto de la experiencia internacional sobre la gestión ambiental, y de la calidad del aire en particular.

## I. GOBERNAR LA METRÓPOLI

### **Caracterización administrativa y sociopolítica del objeto de estudio**

Conformada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo, la Zona Metropolitana del Valle de México constituye un mosaico político y administrativo cuya diversidad obliga al desarrollo de múltiples y cada vez más sofisticados mecanismos de coordinación, capaces de "...organizar, administrar y gobernar este territorio" ((Eibenschutz y Rébora, 2000: 46). Todos los fenómenos que se dimensionan en la zona tienen una especie de "efecto de resonancia" que se extiende e influye en procesos regionales más amplios. La problemática que se presenta no es inherente a un municipio en particular de los que conforman la zona, sino que se extiende al resto de ellos haciendo de los problemas un lugar común.

Dada la preeminencia de la ZMVM con respecto al resto de las regiones del país la coordinación metropolitana en el ámbito intergubernamental es un problema que alcanza dimensiones nacionales, puesto que representa el núcleo nacional más importante que cumple con todas las características necesarias para fungir como polo de atracción de inversiones en la prestación de servicios especializados. Esto se evidencia en el conjunto de actividades financieras de punta, telecomunicaciones, investigación científica, ocio recreativo, turismo, y otros que en ella se dimensionan.

Por su parte, el fenómeno de autoridad con alcances metropolitanos no puede abordarse sin hacer explícito el factor político, que realmente define el tipo de intervenciones que se dan y la manera en que éstas se encuadran. Para elaborar una propuesta alternativa de coordinación en la gestión de la metrópoli, es necesario reconocer que es dicho factor, que por cierto nunca se menciona en la planeación del territorio, el que determina la estructura y forma de funcionamiento de una buena parte del sistema político administrativo en México.

La ciudad de México como enclave urbano tiene quizá el mayor peso político del país, mismo que la convierte en centro de atracción y disputa. Este fenómeno complica de manera considerable cualquier planteamiento de autoridad compartida que viniera a fraccionar esta cota de poder tan importante.

Aunado a este escenario, el proceso de consolidación democrática que vive el país, cuyo efecto resonante trastoca las formas comunes de hacer política en la zona, demanda el acercamiento de la gestión pública a los ciudadanos, así como la apertura de los procesos de toma de decisión hacia ejercicios más consensuados con una participación más equitativa de todos los actores, dado el conjunto de demandas crecientes de los habitantes. Vemos pues que, aunque el fenómeno de alternancia en el gobierno es importante, por sí misma no hace la democracia.

Desde esta perspectiva, la creación de instituciones con alcance metropolitano parecería más bien un retroceso hacia formas centralizadas de gobierno; no obstante, es importante tomar en cuenta todo el espectro de posibilidades para lograr una verdadera articulación entre los distintos niveles de gobierno, lo cual en determinado momento puede precisar no ya de ceder espacios de poder, sino de crear espacios para la negociación y el intercambio. En términos electorales, la representación metropolitana resulta difusa dado el incipiente estado del arte de los argumentos a favor de la creación de un nuevo ente de gobierno con alcances regionales, e incluso puede considerarse como algo yuxtapuesto a la ola descentralizadora que atraviesa la república, cuyos principios de representatividad y elección pública se contraponen a la idea de plantear una autoridad para el centro del país, lo cual, podría argumentarse, otorga ventajas comparativas a la zona con respecto al resto de los estados.

No obstante, mayores y más extensas reflexiones son necesarias en la elaboración de un esquema que compare beneficios (eficacia y eficiencia en el logro de objetivos) frente a costos sociales (fragmentación o segregación social, desequilibrio de fuerzas entre la zona central y el interior) o de gobernabilidad. Esto trae a colación la importancia de desarrollar sistemas de relaciones intergubernamentales encaminadas a la asignación de funciones públicas para la prestación de servicios metropolitanos compatibles con las formas de gestión de los niveles locales de gobierno.

Funciones como la planeación del desarrollo urbano, la prestación del servicio de agua potable y su tratamiento para el reuso, el tratamiento de residuos sólidos, la regulación y eficientación de los sistemas de transporte, los asuntos de regulación ambiental y aquellos aspectos que tienen que ver con cuestiones de gobernabilidad como la seguridad pública o la rendición de cuentas, se encuentran estructurados de manera no jerárquica en las ciudades, teniendo cada uno de ellos “fases” o atribuciones que los llevan de un nivel a otro en los gobiernos convergentes en las ciudades. En este sentido, el panorama de una autoridad metropolitana en función de los servicios públicos es también confuso, producto en parte del proceso descentralizador en expansión.

### **Múltiples dimensiones del espacio metropolitano**

En una metrópolis, la gestión urbana se compone, de manera general, por “la suma o acumulación de la gestión de los distintos niveles de gobierno en una ciudad sin que existan instancias claras de gestión referidas al territorio metropolitano” (Paiva, 1999: 13). En consecuencia, lo que tenemos es un entramado de figuras de autoridad coexistiendo y

tratando de ejercer poder en el mismo corte de espacio y tiempo, basando el desarrollo de sus acciones en sistemas particulares de leyes, estrategias, planes y esquemas fiscales desarticulados unos con otros. La descoordinación es clara y sus resultados han sido el desgobierno y la incapacidad para llevar a cabo programas y acciones que enfrenten con eficacia los problemas que afectan a los conglomerados localizados en territorios sujetos a distintas instancias administrativas.

### *Autoridad metropolitana*

La potencial existencia de una figura de autoridad con alcances metropolitanos ha sido objeto de importantes discusiones con argumentos que se hacen más complejos con el paso del tiempo. Hoy en día, esta discusión se ha vuelto ya un tema obligado en la agenda de debate de los estudios urbanos, pues el conjunto de demandas sociales que caracterizan al mundo urbanizado interrelaciona y engarza a las ciudades en distintas dimensiones, no sólo espaciales, sino sociales, económicas, ambientales y administrativas, haciendo de los modelos de coordinación metropolitana una alternativa recurrente de desarrollo urbano.

Este hecho conlleva la obligada articulación de las problemáticas y carencias particulares, entrelazando fenómenos de segregación, pobreza, contaminación, inseguridad, ineficacia de las políticas de gobierno, pérdida de identidades culturales, necesidad de medios de transporte, déficit en la cobertura de servicios públicos, etcétera.

Los procesos de gestión de un espacio tan complicado como el metropolitano, superan pues cualquier esfuerzo aislado que pretenda influir en la realidad metropolitana,

puesto que ésta supera las dimensiones territoriales y precisa para su entendimiento del análisis de las demás dimensiones que la caracterizan.

### *La dimensión ambiental.*

Si bien la dimensión geográfica de los sistemas metropolitanos está directamente relacionada a la extensión del espacio físico, existen otros aspectos que dotan de atributos especiales al espacio común en una zona metropolitana; uno de ellos es el medio ambiente, pues los problemas ambientales que enfrentan las ciudades alcanzan escalas imposibles de constreñir a una jurisdicción político administrativa, dado que sus efectos rebasan las fronteras de lo local insertándose en una lógica regional más amplia, imprimiendo a las entidades que conforman una metrópoli una característica común, que las enfrenta a problemáticas compartidas cuya solución va más allá de los alcances locales y que precisa tanto de la organización como de la coordinación para el diseño de acciones relevantes que coadyuven a construir soluciones eficaces.

La degradación del suelo, la acumulación de desechos sólidos, la contaminación del aire, el agotamiento de los mantos acuíferos, el déficit en el tratamiento y reuso de las aguas que se utilizan, los problemas de tránsito, el ruido, el tratamiento inadecuado de los residuos sólidos y la mala calidad del servicio público de transporte, son parte del conjunto de problemas que caracterizan a las metrópolis, pero hasta la fecha, en nuestro país no existe ningún mecanismo efectivo para ejercer actos de autoridad que reconozcan en el espacio metropolitano su campo de acción e impacto.

*La dimensión administrativa del espacio metropolitano.*

Un componente importante de la dimensión administrativa de una metrópolis es el plano institucional, entendiendo a las instituciones como “aquellas reglas del juego que sirven para regular el comportamiento humano” (Vergara, 2001) debido a que el entramado de reglas que rige en una zona metropolitana es resultado de la combinación de un conjunto de leyes generales contenidas en una constitución que aplica para todo el territorio nacional, pero representa, a la par, un mosaico articulado de leyes orgánicas municipales y constituciones estatales que dejan cierto margen para la existencia de vacíos o traslapes, al ir “bajando” y particularizándose en forma de planes y programas que se materializan en forma de políticas públicas<sup>1</sup>.

En este sentido, una zona territorial, social y económicamente articulada, pero fragmentada administrativamente, corre el riesgo de generar patrones de segregación social, pues el acceso desigual a los servicios públicos y las diferencias en infraestructura, crean realidades distintas al interior; si se contara con mecanismos de gestión que partieran de criterios homogéneos, probablemente se revertiría esta tendencia a generar patrones de ciudad diferenciados al interior del territorio metropolitano.

Este fenómeno de fragmentación se reproduce a todos los niveles, por lo que habrá figuras de gobierno locales con un grado mayor de desarrollo económico cuya capacidad de recaudación será mayor, otorgándoles un mayor peso político. En contraparte, aquellos municipios o delegaciones con niveles de marginación mayores al interior, tendrán un

---

<sup>1</sup> Según los términos puntuales del artículo 120 constitucional, los ejecutivos locales están capacitados para aplicar disposiciones jurídicas de la Federación. Esta norma orilla a confundir los ámbitos materiales de acción ejecutiva entre la Federación y los Estados, porque según el sentido del precepto, los gobernadores actuarían como agentes de la Federación dentro de su propio territorio

efecto resonante en el desenvolvimiento económico y social de la zona metropolitana como un todo, generando externalidades negativas al sistema en su conjunto.

La dimensión económica y poblacional del espacio metropolitano.

El crecimiento urbano en América Latina se ha hecho cada vez más metropolitano en el aspecto demográfico, debido principalmente a que la población de las grandes ciudades<sup>2</sup> ha tendido a descentralizarse en un sistema de subcentros urbanos (Ingram, 1998; Sobrino, 1996; Berghäll, 1995; citados en Paiva, 1999: 12).

En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), este patrón de poblamiento metropolitano imprime a las ciudades que la conforman un gran potencial y atractivo económico, que funge como polo de atracción tanto de individuos como de firmas comerciales debido al importante porcentaje del producto interno bruto del país que aún se concentra en esta zona, aún cuando internamente concentran gran parte de la población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema (Garza, 1989).

Esta concentración poblacional convierte a las ciudades en el espacio dinámico de la oferta y demanda de trabajo, aunado a esto, las condiciones infraestructurales de las ciudades otorgan a las firmas y a los individuos mayores incentivos de localización (Connolly, 2001:12). No obstante, muchas de estas ventajas de localización son subutilizadas, debido entre otras cosas, al limitado alcance con el que se diseñan las políticas públicas de los gobiernos, pasando por alto que todas las acciones u omisiones que se implementen precisan de concebir al territorio metropolitano como su propio campo de acción, lo cual implicaría contemplar en la etapa del diseño de las políticas los distintos

---

<sup>2</sup> El autor refiere como grandes ciudades a “aquellas con poblaciones cercanas o mayores de un millón de personas” (1999: 12)

efectos de resonancia que las acciones u omisiones aisladas pudieran ocasionar al resto del sistema metropolitano.

### *El reto del gobierno metropolitano*

Así pues, vemos que ante un fenómeno de tal complejidad, el alcance de cualquier esfuerzo de gestión y coordinación aislado será fácilmente rebasado por una desbordante colección de necesidades, enfrentando la capacidad de los gobiernos de cada una de las localidades que conforman una zona metropolitana a la inherente insuficiencia de recursos para el logro de objetivos pero, principalmente, a la incapacidad para tomar decisiones eficaces en materia de gestión y planeación urbana en tanto sus políticas públicas no contemplen el reconocimiento de su entorno como un espacio compartido, en el que confluyen otros niveles e instancias de gobierno, tratando de realizar labores de gestión para una población que vive, se asienta y desenvuelve más allá de las fronteras político administrativas, desdibujándolas y haciendo de la zona metropolitana un territorio común.

Este hecho complejiza indudablemente la función del gobierno como agente articulador de las acciones encaminadas al tratamiento de aquellos problemas que la sociedad ha construido como públicos, producto de su percepción acerca de los fenómenos sociales, políticos y territoriales que caracterizan su entorno cotidiano en el que el logro de políticas eficaces sólo es asequible a través de la coordinación entre las distintas figuras de gobierno que operan en un espacio compartido.

En este sentido, cada vez son más los argumentos a favor del impulso de instituciones de gobierno con alcances metropolitanos, que destacan las ventajas y

desventajas de establecer autoridades metropolitanas y que desarrollan opciones para el desarrollo de arreglos de gestión metropolitana.

En aras de comprobar la eficacia o inoperancia de arreglos de este tipo, se han desarrollado distintas fórmulas de mecanismos de gestión que van desde la modificación de las circunscripciones político administrativas, el diseño de mecanismos de coordinación intergubernamental para la gestión regional y la creación de entidades responsables de la prestación de servicios a nivel regional; hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno (gobiernos regionales, surgidos de la redefinición de las circunscripciones político administrativas), con atribuciones específicas en el ámbito de la gestión y la planeación de la zona metropolitana y que cuenten además con representantes populares, fuentes de ingreso propias y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos.

### **La gestión metropolitana y la experiencia internacional**

Una figura de gobernabilidad con alcances metropolitanos es un engarce entre los gobiernos locales, estatales e incluso de escala federal, al brindar un esquema de gestión más acabado que responde mejor a las dinámicas urbanas articuladas al interior de una zona metropolitana. En este sentido, “la gestión metropolitana desplaza en ciertas funciones y escalas a la gestión local o regional. Incluso puede ser contraparte de la gestión del gobierno central” (Paiva 1999:14).

Esta forma, llamémosle “coordinadora” de gobierno no sólo representa una ventana de oportunidad para eficientar aspectos como la prestación de servicios, sino que además representa un instrumento adecuado para hacer de las metrópolis sistemas funcionales.

Para ello es necesario potenciar el desarrollo y ampliación de mejoras en la calidad de vida de los habitantes, así como ampliar la cobertura de servicios a través del diseño de estrategias integrales que contemplen todas las externalidades, positivas y negativas, de cada una de las acciones u omisiones de los mecanismos de gestión propios y externos (de las localidades aledañas). Esto implica que las distintas organizaciones gubernamentales que operan en una ciudad busquen mecanismos de intercambios de información para crear una red de gestión urbana con dimensiones metropolitanas.

Así, diseño y construcción de arreglos para una gestión metropolitana dependen, por un lado, del grado de coordinación entre los actores involucrados, y por otro, dependen también del contexto urbano e institucional definido en cada caso, por lo que no es posible plantear modelos a seguir, obligándonos a diseñar alternativas de solución particulares para cada caso de estudio específico; no obstante, es plausible realizar ejercicios analíticos de revisión de aquellos ejes paradigmáticos que nutren la experiencia en diversos contextos; algunos de estos paradigmas son los que se tratará de esbozar inmediatamente.

La experiencia internacional registra algunas evidencias de mecanismos de gestión implementados para el gobierno de una metrópoli; algunas de estas estrategias, que podemos tomar como base en el desarrollo de nuevos modelos de gestión aplicados a contextos particulares, son las que se enuncian a continuación:

- a) Gobierno consolidado (Barlow, 1991 y Hamilton, 1999)

Este modelo consiste en la creación de una sola unidad de gobierno para un área metropolitana determinada; los autores señalan que una de sus ventajas consiste en eliminar completamente la fragmentación política, sin embargo, este modelo es muy difícil de implementar al enfrentar la oposición masiva de los gobiernos locales a los que se pretende reemplazar.

Una forma exitosa de implementación consiste en la completa asimilación territorial de las conurbaciones o expansión de los límites, absorbiendo los territorios adyacentes. La crítica más grande respecto a la utilización de este tipo de estrategias de gobierno metropolitano consiste en que la cobertura proyectada es tan amplia, que dificulta su eficacia para dar respuesta a las necesidades de pequeña-escala y los nexos de comunicación democrática en las localidades.

b) Gobierno de dos engranes (Barlow, 1991 y Hamilton, 1999)

Este modelo sugiere una estructura de gobierno que opera con las ventajas de un gobierno con visión regional, funcionando a grandes escalas para eficientar ciertos servicios; al tiempo que dota de una estructura para la democracia local y el intercambio directo con la comunidad en un engrane más bajo de gobierno. Un ejemplo típico de la implantación de este modelo es el de la ciudad de Tokio.

Tokio es una prefectura con características particulares; se encuentra estructurada en 23 entidades llamadas wards, que pueden verse como el equivalente a una especie de municipio metropolitano, coordinadas por una figura denominada Gobierno Metropolitano de Tokio (GMT). Entre el GMT y las 23 wards existe un sistema administrativo especial

único en el país, ya que el GMT, bajo la lógica de economías de escala, provee varios servicios a los municipios como agua, drenaje, bomberos, etc. El GMT también cuenta con un sistema de ajuste y promoción municipal para distribuir fondos buscando la equidad entre los municipios. Destaca también la completa autonomía del gobierno de Tokio y el hecho de que cuenta con un poder ejecutivo y un legislativo (asamblea legislativa de 127 miembros) electos por votación popular cada 4 años.

La implementación de este modelo es complicada ya que precisa distribuir de forma muy clara las funciones que serán ejecutadas por los dos engranes de gobierno; además, se trata de un sistema que una vez creado es poco flexible. Finalmente, es fundamental garantizar la buena relación entre los dos engranes. El diagnóstico general de la implantación de este modelo de gestión en la ciudad de Tokio arroja un saldo positivo, a pesar de que el país se encuentra en una severa crisis económica y el GTM tiene un alto déficit fiscal.

#### c) Regímenes especiales o de excepción

Se basan en el nombramiento o designación de funcionarios para la zona metropolitana realizados por el gobernador de la ciudad o el presidente del país. Son frecuentes en metrópolis capitalinas en materia de seguridad pública. Ejemplos de este modelo son: el Alcalde-comisionado de Washington, el intendente municipal del Departamento Ejecutivo de Buenos Aires y los ministros del interior y de transporte de Londres. Las medidas de excepción contravienen el poder y la autonomía de las entidades afectadas, por lo que no son percibidas como formas óptimas para lograr la colaboración regional (Paiva, 1999; Lezama, 2006; Barlow, 1991; Hamilton, 1999).

d) Concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno (Ramírez, 2002)

Para ser efectiva, la concurrencia exige el establecimiento de procedimientos claros y obligatorios que precisen las acciones a realizar esclareciendo periodos de tiempo y los responsables implicados; incluyendo la forma y nivel de su participación en el financiamiento de los proyectos metropolitanos. Esta estrategia puede darse bajo la forma de un federalismo de tipo legal, como en el caso de Canadá, o a través de un federalismo administrativo, como en el caso de Alemania. El primero enfatiza las atribuciones de cada nivel de gobierno para garantizar, como meta, la autosuficiencia y la autonomía respectivas; aunque este tipo de federalismo tiende a hacer más rígidas las relaciones y crear competencia entre los niveles de gobierno implicados. Por el contrario, el modelo alemán se basa en organismos operativos flexibles que permitan sumar esfuerzos y crear instancias de cooperación, negociación y deliberación para enfrentar eficazmente problemas comunes.

De las experiencias internacionales de concurrencia y coordinación destaca además el caso inglés, que contó con una figura de administración metropolitana desde 1955 y hasta 1986, y una Ley Local del Gran Londres que dotaba a dicha figura de una autoridad única para el territorio metropolitano, llamado el Gran Consejo de Londres, el cual operaba con un importante grado de eficacia; no obstante, durante el gobierno de Margaret Thatcher el consejo fue suprimido y el Gran Londres opera actualmente como un gobierno fragmentado, a través de organismos designados o electos de forma indirecta; mostrando con esta acción un retroceso considerable en el logro de una gestión coordinada en la metrópoli.

Toronto es otro caso en donde se ha retrocedido en la implementación de un gobierno metropolitano. En la urbe de Toronto, el gobierno de la provincia de Ontario había tenido gran ingerencia como agente regionalizador. Actualmente existen dos niveles, la “Ciudad de Toronto” (el centro y otras proximidades) y el territorio abarcado por el “Gran Área de Toronto”. Bajo la actual situación la región es tratada por separado como la Ciudad de Toronto, el centro más antiguo de la ciudad, y cuatro gobiernos independientes regionales. Juntas todas estas entidades forman la Gran Región de Toronto pero en la práctica esa visión integral no se aprecia. Para algunos académicos, esta descentralización del gobierno de la región representa “un retroceso de la planeación y el desarrollo regional” (Stren, 2001 y Bourne, 2001) y deja una estructura metropolitana débil, con pocos poderes coordinadores.

Otro caso ilustrativo es el de Barcelona, en donde existe una Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes para la ciudad y municipios conurbados; estructurada en forma de una corporación metropolitana de derecho público. Barcelona además ha creado una Autoridad de Transporte Metropolitana para promover la cooperación entre las distintas administraciones que intervienen en el transporte público. Entre sus tareas, esta autoridad regula las cuotas del transporte público, vigila los subsidios a los transportes públicos y lleva a cabo planes para transporte público integral.

#### e) Planeación metropolitana

La elaboración de planes y programas es una función primordial de las autoridades o instancias metropolitanas; esta función planificadora puede cobrar carácter indicativo,

normativo y/o ejecutivo-operativo. Este modelo sugiere la existencia de consejos metropolitanos a los que se les faculta para elaborar dichos planes y programas. Al ser una función que articula cada una de las dimensiones de los espacios metropolitanos, la labor de los planificadores se torna sumamente compleja, pues su campo de acción precisa del reconocimiento de distintas áreas críticas de la planeación, en las que la definición de usos de suelo conlleva la inherente consideración del medio ambiente, la vialidad y el transporte, vivienda, educación, salud, etc.

No sólo es crítico elaborar planes y programas de uso de suelo regionalmente, sino que también se argumenta que estos planes deben tener autoridad suficiente como para hacer que las municipalidades se supediten a ellos. Una estrategia para otorgarles poder a estos programas fue la provista por el Gobierno Federal de Estados Unidos, en la sección 204 del Acta de Demostración de Ciudades y Desarrollo Metropolitano, bajo la cual ningún gobierno local de una ciudad puede aplicar para préstamos o subsidios en infraestructura y servicios públicos de no ser sometidos a la revisión de una agencia metropolitana o regional (Caraley, 1977). Por último, el control de los usos de suelo regional es una forma de reducir su manipulación y/o alteración, dándole ventajas e incrementando la dinámica competitiva entre las municipalidades (Hamilton, 1999).

f) Autoridad en la gestión de servicios metropolitanos (Hamilton, 1999)

La gestión metropolitana en materia de servicios suele ser de carácter sectorial o parcial. Los principales servicios concertados a través de organismos sectoriales supramunicipales son: agua potable, drenaje, recolección de basura, policía o seguridad pública, transporte terrestre y bomberos.

El traspaso de algunas funciones a una entidad de gobierno regional tiene dos efectos positivos: por un lado, la región se beneficia implementando economías de escala al prestar ciertos servicios en un territorio más amplio; por el otro, permite a los municipios concentrarse en la prestación de menos, pero mejores servicios.

En una estrategia de servicios metropolitanos de múltiples propósitos, se busca que una autoridad tenga ingerencia en una multiplicidad de sectores. El cruce de funciones logra que esta figura ejerza una forma de autoridad con mayor efectividad y eficiencia. Si bien esta estrategia tiende a un mayor centralismo; provee la permanencia de una estructura legal tangible, superior en varias formas a la cooperación y colaboración voluntaria; sin embargo, estas transferencias de poder “de abajo hacia arriba” debilitan a los gobiernos locales.

Finalmente, se debe tener precaución para que las funciones transferidas a una autoridad regional sean administradas cumpliendo las necesidades y reflejando los intereses de la comunidad metropolitana. Un ejemplo de este tipo de estrategia se ha ido dando en algunas metrópolis Americanas como en Portland, Oregon, y en el área de Minneapolis y St Paul se han desarrollado Distritos de planeación y servicios múltiples en respuesta a las presiones del crecimiento regional (Hamilton, 1999). En Buenos Aires, desde la década de 1990, existen instancias metropolitanas para el otorgamiento de varios servicios, por ejemplo la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado.

En la prestación de servicios metropolitanos, es cada vez más frecuente ver concertaciones público-privadas. Son ejemplos, la concesión de la recolección de basura en Buenos Aires y en Guadalajara, la administración del servicio de agua potable en Aguascalientes o el suministro eléctrico y de gas en Buenos Aires. La concertación público-

privada implica una creciente colaboración y articulación entre los sectores de gobierno y los privados, llevando a cabo acciones conjuntas.

Estas concertaciones implican tener una tasa de ganancia para los intereses del inversionista sin olvidar el compromiso que tiene el municipio de impartir un servicio público mitigando la segregación de algunos grupos. Un esbozo de la aplicabilidad de esta estrategia en el contexto de la ZMVM, es el que se ofrece en la tercera parte de este trabajo.

#### g) Retribuciones económicas o administrativas

Este modelo sugiere el establecimiento de una entidad metropolitana que cuente con atribuciones para pedir préstamos o fideicomisos para la región. Las retribuciones económicas pueden presentarse como un incentivo para lograr mayor autoridad metropolitana y coordinación entre las localidades. Una estrategia que fomentó considerablemente la creación de Consejos de Gobierno Metropolitano en Estados Unidos fue la provista por el Gobierno Federal, que en 1965 les otorgó el derecho a pedir subsidios vía la Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano (Caraley, 1977).

En el caso del gobierno metropolitano de Tokio, se han emitido bonos al mercado, que constituyen una importante fuente financiera para proyectos, especialmente de regeneración urbana, pero por otro lado son una deuda que contrae la región y debe de ser administrada responsablemente. Un gobierno metropolitano como el de Tokio tiene también facultades para distribuir y buscar un desarrollo más equitativo entre las localidades que forman la región, por medio de sus programas y fondos para ajuste y promoción municipal.

#### h) Cooperación intermunicipal

Estos acuerdos pueden lograr resolver detalles entre localidades o incrementar la escala espacial de la provisión de servicios. Este tipo de mecanismo es una alternativa para gobiernos locales que se oponen completamente a cierto grado de consolidación de una figura de autoridad con alcances metropolitanos, ya que la autonomía de los municipios –o la figura equivalente- es del todo conservada; sin embargo, el carácter voluntario de los acuerdos hace a este mecanismo débil. Así mismo, se observa que las localidades que están dispuestas a cooperar lo hacen en asuntos muy seleccionados y frecuentemente sólo se agrupan entre localidades con características socio-económicas homogéneas (Hamilton, 1999).

#### i) Relación urbano-rural

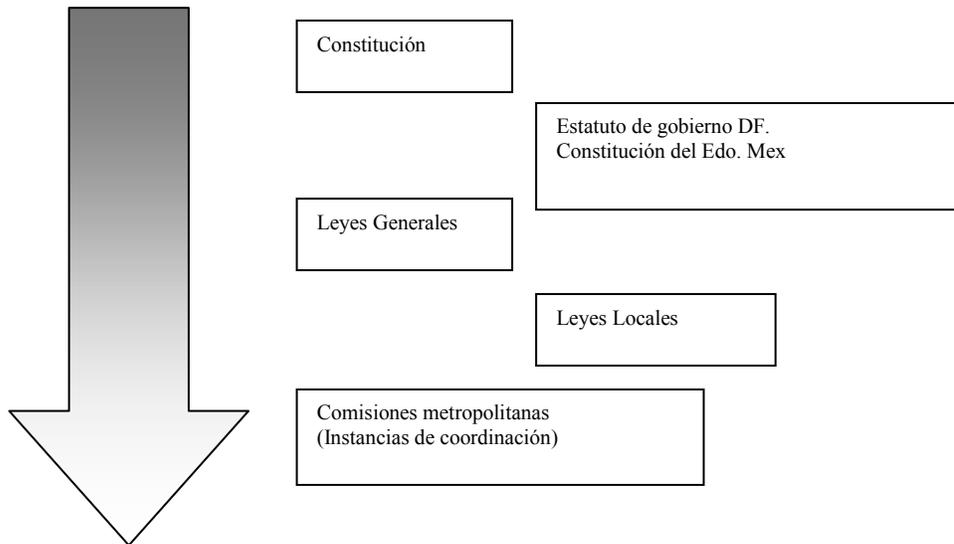
Este modelo da cuenta mayoritariamente de experiencias en países Asiáticos y Africanos, donde los municipios son ‘islas urbanas’ en medio de una difusa estructura territorial, en la que las fronteras entre comunidades urbanas y rurales se encuentran difuminadas (tal es el caso de Nigeria y Filipinas).

Como podemos observar, la experiencia internacional está llena de modelos que articulan, con diversos grados de eficacia, mecanismos de gestión metropolitana; en los que el ejercicio de autoridad se encuentra en parte condicionado por las características particulares de cada país. A la luz de estos modelos, es posible analizar aquellos rasgos aplicables al contexto mexicano, considerando a la par una necesaria revisión de conceptos que permitan elaborar una propuesta coherente con la realidad, pero que dé a su vez cuenta de los nuevos paradigmas que rigen la relación gobierno- sociedad en las ciudades.

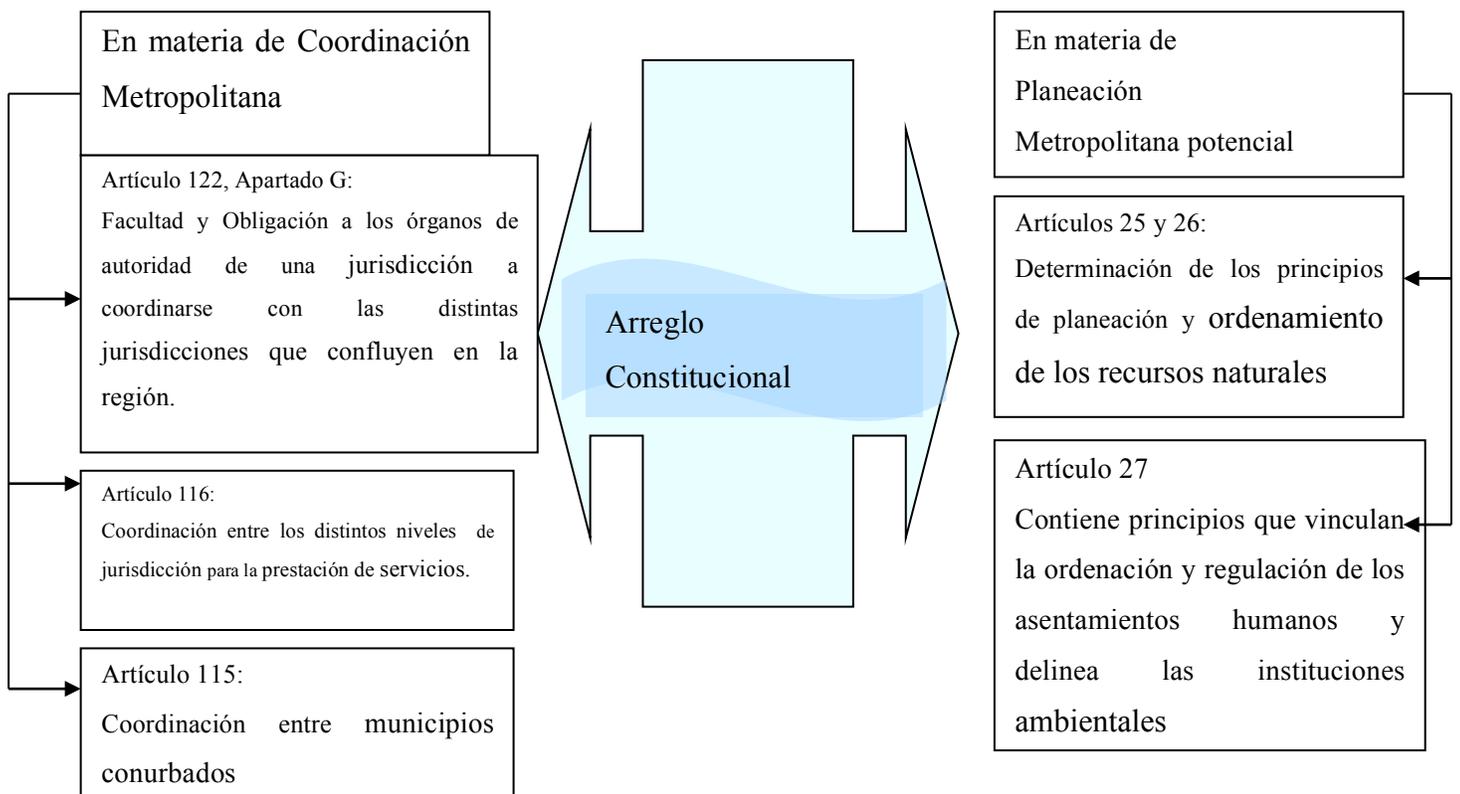
## II. MARCO LEGAL PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA ACTUAL EN MÉXICO

El estudio de la estructura jurídica que enmarca y posibilita la existencia de las comisiones como mecanismo de coordinación, implica un ejercicio deductivo que nos lleve de lo general a lo particular, comenzando por la revisión de aquellos artículos constitucionales que constituyen el marco legal de la coordinación entre distintos niveles y órganos de gobierno. Una vez delimitado este marco general, se señalan aquellos artículos concernientes a la coordinación metropolitana contenidos tanto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como en la Constitución Política del Estado de México.

La esquematización del marco jurídico al que responde la coordinación metropolitana tiene como objeto explorar las ventanas de oportunidad que la legislación ofrece en su estado actual, así como dar cuenta de las limitaciones con las que se enfrenta cualquier iniciativa de coordinación que implique cambios trascendentales en la estructura del sistema político. Tales potencialidades y limitaciones serán analizadas con mayor detalle en la tercera parte de este informe, en donde se desarrolla una propuesta alternativa de coordinación.



## ARREGLO CONSTITUCIONAL VINCULADO A LA COORDINACIÓN METROPOLITANA



La instauración de las comisiones tiene como sustento jurídico el apartado G del Artículo 122 Constitucional<sup>3</sup>, que posibilita su instalación para el análisis de temas específicos como un esfuerzo coordinado de acción entre el Estado de México y el Distrito Federal. A su vez, los Artículos 115, fracción VI y 116 fracción VII posibilitan la celebración de convenios intermunicipales. Los Artículos 25, 26 y 27 se consideran relevantes dado que delinear el paradigma de la actual planeación nacional, mismo que podría evolucionar hacia uno más acabado y acorde con la dimensión metropolitana. En seguida se detallan con más profundidad estos arreglos constitucionales.

El fundamento jurídico en materia de coordinación en cuanto a la planeación y ejecución de acciones en las zonas limítrofes del Distrito Federal, es el artículo 122. De aquí se desprende la facultad y obligación de los órganos de autoridad tanto de la federación, como del Distrito Federal y del Estado de México, para coordinarse con las distintas jurisdicciones y los distintos niveles de gobierno que confluyen en la región<sup>4</sup>.

La reforma constitucional de 1996 que dio vigencia a la base quinta-G del citado artículo, fue un avance contundente en materia de coordinación, ya que un mes después de su aparición, se publicó el acuerdo que abrogó a la Comisión para la Prevención de la Contaminación y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM, dando paso a la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), la cual, hasta ahora, ha representado el caso más exitoso de esta forma de coordinación.

---

<sup>3</sup> El cual enuncia que “...para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, así como 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 [...] 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 participen de acuerdo a sus leyes”.

<sup>4</sup> En el caso concreto de la ZMVM, inciden 58 municipios, y los ámbitos local y federal

El artículo 115 constitucional regula las bases sobre las cuales deberá organizarse el municipio libre. En materia de coordinación, este artículo importa al introducir al municipio como sujeto activo en la celebración de convenios con la federación y los gobiernos estatales; lo cual de alguna manera homogeniza la estructura de relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno, dando así la posibilidad de que las iniciativas de coordinación que no impliquen reformas sustanciales al marco legal, no tengan que supeditarse a los esporádicos intentos del gobierno federal por regular las acciones concertadas en una zona de confluencia geográfica de distintos gobiernos locales. El fundamento de esta afirmación se encuentra en la fracción VI, que a la letra dice:

“...Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos [en la ZMVM confluyen 58 municipios del Estado de México y uno más del Estado de Hidalgo], en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”. El artículo no determina cuál será la ley reglamentaria de tal disposición.

El artículo 116 determina que el poder público se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, y establece en su fracción VII, que:“ La federación y los estados en los términos de las leyes reglamentarias, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”. Lo anterior pone de manifiesto la posibilidad de que tanto la federación como los gobiernos locales de la zona metropolitana puedan coordinarse de forma más operativa para prestar aquellos

servicios públicos que por su nivel de sofisticación o amplia demanda, requieran de un mecanismo intermunicipal para ampliar la cobertura a toda la zona.

De manera accesoria, aunque no directamente ligados a la coordinación metropolitana, tienen relevancia los artículos 25, 26 y 27 ya que fundamentan la planeación nacional. En su conjunto, estos artículos son el fundamento constitucional de la planeación nacional, sectorial y en última instancia regional. Son estos fundamentos los que motivan el actuar entre los distintos órdenes de gobierno, establecen competencias y jurisdicciones, y administran el ambiente construido al delinear leyes que regulan la conurbación y el medio ambiente (LGEEPA, LGAH, LGDU).

De estos artículos derivaría la posibilidad de ofrecer a los mecanismos de planeación (entre ellos los trabajos que se desarrollan en el seno de las comisiones) un cumplimiento más acabado de sus objetivos, al cambiar el paradigma sectorial que nos rige por uno transversal que integre, por medio del concepto ambiental, todas las dimensiones del sistema metropolitano, buscando con ello mecanismos conjuntos de planeación y ejecución de acciones (vía sistema de concurrencia y competencia). Los artículos 25 y 26 además de establecer la rectoría económica del Estado, determinan los principios de planeación y ordenamiento de los recursos naturales en función de impulsar y fomentar el desarrollo productivo, con la consigna de proteger y conservar el medio ambiente y la incorporación de sus demandas en el plan y los programas de desarrollo.

El artículo 27 contiene principios que vinculan la ordenación y regulación de los asentamientos humanos con las provisiones, usos y destinos de tierras a efecto de planear y ejecutar obras públicas. De manera alterna, este artículo posibilita la existencia de las comisiones, al concederle facultades a las autoridades competentes para procurar el orden ecológico o ambiental del territorio, bajo el marco de la política ambiental existente. En

este sentido, recordemos que la materia de trabajo de la mayoría de las comisiones<sup>5</sup> se encuentra íntimamente relacionada con la problemática ambiental, por lo que la preservación del orden ecológico o ambiental del territorio es competencia de todas las autoridades de la zona.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA.

La descoordinación gubernamental en los distintos procesos de gestión del espacio urbano dificulta la consecución de objetivos en el desarrollo de la zona metropolitana. Esta descoordinación responde, al menos parcialmente, a la organización de la administración pública por sectores y dependencias aisladas con un muy bajo grado de interdependencia y escaso manejo de herramientas que les permitan articular territorialmente sus acciones, magnificándose además por las luchas de poder que se suscitan en el ámbito gubernamental.

La magnitud de dicha descoordinación entre las políticas de los distintos sectores y niveles de gobierno llega a tal grado, que muchas veces nulifican las acciones unas con otras en lugar de potenciarlas mediante la toma de decisiones coordinadas. Es preocupante constatar que el asunto generador de fondo de la mayoría de los problemas que obstaculizan un ejercicio efectivo de coordinación a escala metropolitana, no es precisamente un vacío legal, sino que tiene su origen en la esfera de la lucha de poder entre grupos locales de

---

<sup>5</sup> Con excepción de la de Procuración de Justicia y la de Protección Civil

interés, lo que nos remite a una cuestión de falta de voluntades más que a la falta de lineamientos jurídicos o imaginación para el diseño de instrumentos eficaces.

Cuando a esta desarticulación se le agregan las complejidades políticas y administrativas inherentes a la composición de jurisdicciones y autonomías de los distintos gobiernos que confluyen en la Zona Metropolitana del Valle de México, el problema de la desarticulación se magnifica, sumándosele entonces la falta de mecanismos de gestión urbana efectivos.

Ante la imposibilidad de permanecer al margen de la complejidad aparejada al proceso de crecimiento, tanto de la población como de la ocupación del territorio en la zona metropolitana, los gobiernos involucrados se han visto en la necesidad de diseñar diversas instancias de coordinación como mecanismo para darle un tratamiento conjunto a las problemáticas que emergen como resultado de la complejidad de la zona.

Sin embargo, a pesar de los tímidos intentos en materia de coordinación, podemos afirmar que existe aun una amplia desatención tanto del Estado de México, como del Distrito Federal, e incluso del gobierno federal, acerca del mutuo efecto de resonancia que las acciones de uno generan en el espacio de actuación del otro. Las formas vigentes de coordinación metropolitana son inadecuadas e insuficientes, requieren, en primer lugar, de que la coordinación en la materia no se supedite sólo al acuerdo de voluntades, y en segundo, de que dichas formas den cuenta de la incorporación del interés público por sobre las inercias burocráticas y de luchas de poder.

Para ello, es necesario partir de un cambio en nuestra idea de planeación urbana, trasladando la visión que la concibe como un asunto meramente físico, a un enfoque integral de la planeación, situándonos en una dimensión que articule a través del territorio

las acciones encaminadas a la consecución de un desarrollo sostenido, incluyente y sustentable en la zona.

Esto implica dotar a la gestión urbana de un conjunto de instituciones claras, eficaces y suficientes, que funjan como facilitadoras en la concertación de las acciones de las distintas organizaciones del gobierno que confluyen en un territorio interrelacionado.

La Constitución de 1824 promulgaba la figura de una República organizada en entidades federativas, cuyos poderes centrales se asentarían en la Ciudad de México, “...en un Distrito Federal con límites cambiantes hasta 1898, cuando fueron convalidados en forma definitiva por la constitución de 1917” (Rébora Togno, 2001: 25).

Cada una de las entidades federativas que compone esta República, cuenta con una Constitución local derivada de la federal, a cuyo contenido no puede contraponerse, a su vez, el poder ejecutivo en cada una de ellas

Hacia la década de 1970, los procesos de metropolización pusieron de manifiesto la necesidad de la existencia de mecanismos de coordinación en la zona, lo cual se tradujo en la creación de una Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País en 1976, cuya finalidad era coordinar las acciones en materia de desarrollo urbano que los tres órdenes de gobierno llevaban a cabo en la zona centro del país. Posteriormente esta comisión se transformó en un consejo del área metropolitana (Eibenschutz, 2000).

En 1988 fueron modificados los fundamentos legales que posibilitan la coordinación intergubernamental en zonas conurbadas, a través de las reformas a los artículos 115 y 122 de la Constitución, con ello, el asunto de la coordinación metropolitana se remitió al simple acuerdo de voluntades, formalizados en la firma de convenios en los que Estados y Municipios se comprometían al desarrollo de proyectos conjuntos e incluso, prestación de servicios.

A partir de entonces se establecen los primeros intentos de coordinación actuales, siendo el primero de ellos la Comisión Sectorial Metropolitana de Transporte y Vialidad. Una década después, se crearon más comisiones metropolitanas para analizar sectorialmente las agendas en materia de asentamientos humanos, medio ambiente, agua y drenaje, protección civil y seguridad pública, registrándose como tales:

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM)

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)

La Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)

La Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)

La Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ)

Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)

Para el 2003, se agregó al esquema de mecanismos de coordinación una nueva comisión, diseñada en el seno de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) como un órgano de consulta y diseño de estrategias en materia de disposición de desechos sólidos (COMEDES). Con la integración de dicha comisión, se da cabal cumplimiento a la instalación de comisiones en cada uno de los temas señalados constitucionalmente.

La naturaleza jurídica de las comisiones no responde a figuras administrativas comunes, como las que representan los órganos desconcentrados y descentralizados. Por el contrario, para entender la fundamentación y motivación que originó la existencia (vigencia) de las comisiones metropolitanas debemos preguntarnos qué es lo que hacen y cómo lo hacen.

La dimensión espacial donde incide la planeación y programación de las comisiones metropolitanas (de acuerdo a la distribución de competencias por medio de la coordinación y concertación) es la Zona Conturbada limítrofe a la Ciudad de México, entendida aquí como “Zona Metropolitana del Valle de México”, que comprende 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo.

Las comisiones metropolitanas se entienden como entes colegiados de coordinación y administración que, por medio de la planeación sectorial, procuran la solución de conflictos derivados de la prestación de servicios en los asentamientos humanos, delimitados espacialmente en ZMVM y que se traducen (por medio de la planeación y su instrumentación) en última instancia en desarrollo urbano sostenido para los asentamientos humanos.

La eficacia de las comisiones está condicionada a cumplir los planes y programas y proveer los recursos necesarios para los diversos cometidos del servicio público<sup>6</sup> en materia ambiental, de agua, tratamiento de residuos sólidos, transporte, o seguridad pública. Como se ha expuesto en la sección de arreglos constitucionales, la reforma de 1996 le dio vigencia al artículo 122 base quinta- G, y con esto se dio continuidad a la figura de la “coordinación” en el área de influencia de las comisiones. De tal forma se facultó y sujetó a los órganos de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado de México (EDOMEX) y del D.F., a convenir en materias concurrentes (transporte, drenaje, agua, seguridad pública, etc.) tratándose de los asentamientos humanos que formaban una continuidad demográfica limítrofe a la metrópoli.

El fundamento legal dentro del estatuto de gobierno del Distrito Federal, para la constitución e integración de las comisiones metropolitanas entendidas como instancias de

---

<sup>6</sup> Vía aprobación en la ley de ingresos y presupuesto de egresos.

organización y coordinación en las materias a que nos referimos en el párrafo anterior, es el artículo 70, fracciones I y II, que en conjunto facultan al Jefe de Gobierno o a su representante, para suscribir convenios con la Federación, con los Estados y con los Municipios limítrofes, guardando la coherencia planteada por la distribución de competencias dispuestas en las leyes federales (LEGEPA, LGAH, LGDU).

Estas comisiones metropolitanas fungen como órganos propositivos y de consulta, pero no cuentan con ningún tipo de función ejecutiva y sus recursos son muy limitados<sup>7</sup>, insuficientes para garantizar la efectividad de un sistema de gestión con alcances regionales, sustentados en mecanismos innovadores de coordinación y concertación entre los distintos niveles de gobierno y los sectores de la administración.

Aunado a lo anterior, no se ha avanzado en acciones como el seguimiento, la evaluación y la sanción de las acciones que estas comisiones realizan, puesto que no cuentan con ningún tipo de atribución que les permita realizar funciones fundamentales como ésta.

#### IV.- LA COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA

En 1996, y para darle marco legal e institucional a una nueva estrategia programática para enfrentar la contaminación del aire, los llamados a partir de entonces Proaires, se creó la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM). La Comisión Ambiental

---

<sup>7</sup> Ejemplo de ello es la constitución del llamado Fondo Metropolitano, que es un fideicomiso público constituido por aportaciones de la Federación, el GDF y el Gobierno del Estado de México, con la participación de las delegaciones y los municipios. Su limitación consiste en lo acotado de los asuntos en los que se puede aplicar (Eibenschutz y Rébora, 2000: 256).

Metropolitana es la única de las comisiones que cuenta con una estructura y definición más acabada. El diseño de sus proyectos le ha permitido rebestirse de cierto nivel de autoridad, y garantizar la continuidad de sus acciones<sup>8</sup>.

Esta comisión sustituyó a la entonces Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1992. El "Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana" fue firmado por 17 organismos federales, el ahora gobierno del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México. El Convenio fue publicado, como se indicó, el 17 de septiembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

La Comisión Ambiental Metropolitana es un órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El área de acción en la que actúa la Comisión comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal y 18 municipios conurbados: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ecatepec, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. Su competencia se refiere al establecimiento de los criterios y lineamientos para la integración de los programas , proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica.

---

<sup>8</sup> Tales como el Programa Forestal Metropolitano, el Programa Metropolitano de Recursos Naturales, el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México y la definición del nuevo esquema de contingencias ambientales.

La CAM<sup>9</sup> “es un órgano de coordinación para la planeación de la política ambiental y la ejecución de acciones en la ZMVM, sus principales funciones son:

Definir, coordinar y dar seguimiento de las políticas, programas, planes y proyectos ambientales.

Proponer acciones tendientes a prevenir y controlar la contaminación ambiental y el equilibrio ecológico.

Realizar acuerdos y convenios para la instrumentación de acciones y programas ambientales.

Propiciar la participación ciudadana académica e interinstitucional.

Establecer mecanismos de coordinación de acciones entre diferentes órdenes de gobierno y; “Evaluar” el cumplimiento de los diversos acuerdos y determinaciones de la Comisión.”

### *Estructura*

El convenio de coordinación por el que se crea la CAM, está compuesto por dos niveles o secciones, a saber: La primera sección está destinada a pormenorizar los antecedentes en cuanto a instrumentos jurídicos se refiere, esto es, dentro de esta sección se insertan de manera cronológica los acuerdos y convenios que dieron vida a su antecesora y a la actual comisión, así como el fideicomiso creado para otorgarle presupuesto<sup>10</sup>.

En la misma sección se fundamenta y motiva (en distintos ordenamientos jurídicos, partiendo de la Constitución, leyes generales y locales), la figura de la coordinación en los

---

<sup>9</sup> <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/se/> Gobierno del Estado de México, Secretaría de Ecología. *Gestión Ambiental Gubernamental*. México, octubre 2001.

<sup>10</sup> El estudio de este fideicomiso se reserva para el diagnóstico.

niveles de gobierno, en materias concurrentes (ver artículo 73, parte primera), para la ZMVM.

La segunda sección está compuesta por las “DECLARACIONES”, dentro de ésta, los agentes u órganos de autoridad de la administración pública<sup>11</sup>, ya sean del Estado de México (EDOMEX) o del DF., declaran:

Ser dependencias de la Administración Pública Centralizada del EDOMEX y del DF. Acorde a los artículos citados (artículos 115, fracción VI, 116, fracción VII, 122, base quinta-g, 73, fracción XXIX, ver parte primera) y las atribuciones que les otorga la LEGEPA; son competentes para celebrar convenios de coordinación (17/09/96 Diario Oficial de la Federación en materia ambiental).

Dentro de esta sección, el EDOMEX, acredita su personalidad acorde a lo dispuesto en los artículos 1 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, declarando que:

Es parte de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y;

Para la eficaz coordinación con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conturbadas limítrofes con el Distrito Federal, puede suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

---

<sup>11</sup> Que pueden ser permanentes o eventuales. Dentro de los primeros; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno del Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal. Dentro de los segundos se encuentran: SHCP, SEDESOL, SCT, SSA, SEP, SEGOB, SE, SECONIMIA, SAGARPA, SECODAM, PEMEX, PEMEX REFINACIÓN, PEMEX-GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA, CFE, LFC, IMP.

Por su parte, dentro de esta sección, el gobierno del DF, de igual forma, acredita su personalidad jurídica<sup>12</sup> de conformidad con lo dispuesto en la base quinta-g del artículo 122 constitucional. Así mismo, declara que conforme al artículo 70, fracción II del Estatuto de Gobierno y el 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, su titular (Jefe de Gobierno), está facultado para celebrar convenios de coordinación con la federación, estados y municipios.

Conjuntamente, dentro de esta sección declaran: que los directores generales de cada organismo, son representantes legales y se encuentran debidamente facultados para la celebración del presente convenio de conformidad con los instrumentos jurídicos que dispusieron su creación y que regulan su funcionamiento<sup>13</sup>.

Es importante mencionar que en la sección de declaraciones conjuntas (décima declaración), con relación a los mecanismos de financiamiento, el convenio estipula: “las partes que suscriben el presente instrumento convendrán la asignación de recursos y apoyos técnicos, financieros y administrativos necesarios para el funcionamiento de la Comisión, los cuales serán aportados de manera proporcional y equitativa en el ámbito de sus funciones y en los términos que para tal efecto se acuerden”<sup>14</sup>. Lo anterior guarda estrecha relación con las facultades del Jefe de gobierno y la Asamblea de Representantes local, para otorgar el presupuesto para tales fines (\*ver parte relativa al estatuto de gobierno). En este sentido, la cláusula décimo primera<sup>15</sup> estipula que: “los titulares de las dependencias y

---

<sup>12</sup> Definida como: Órganos de la Administración Pública Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>13</sup> Vg. Estos instrumentos jurídicos se asemejan al mandato simple en materia civil.

<sup>14</sup> Convenio de coordinación por el cual se crea la Comisión Ambiental Metropolitana (17-09-96, Diario Oficial de la Federación).

<sup>15</sup> Decreto por el que se firma el acuerdo de coordinación que crea la Comisión Ambiental Metropolitana. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17-09-96.

entidades integrantes de la comisión proveerán en la esfera de sus respectivas competencias, “lo necesario” para que ésta cumpla eficazmente con sus funciones”.

### *Competencia*

El acuerdo de coordinación dentro de esta sección de declaraciones establece que “para estar en posibilidad de dar continuidad a las acciones que se han propuesto para atender y resolver los problemas relacionados con el medio ambiente en la zona metropolitana, de acuerdo con las disposiciones del artículo 122 apartado G, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, es conveniente crear un organismo de carácter permanente para estudiar analizar y proponer las alternativas de solución de aquellos aspectos en los que concurran las tres instancias de Gobierno Involucradas”<sup>16</sup>.

La CAM, será competente (cláusula tercera fracción II), para establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica, los cuales especificarán las acciones obligatorias para las Secretarías, el DF y los organismos, las que serán objeto de coordinación con otras dependencias y entidades del sector público, Federal, Estatal y Municipal, así como de inducción y concertación con los sectores social y privado o con los grupos y particulares interesados.

De la misma forma que un contrato civil, las partes, una vez acreditada su personalidad, se sujetan a condiciones impuestas vía consenso, en este sentido: “Las Secretarías, el Estado, el D F convienen crear un órgano de coordinación en la planeación y ejecución de

---

<sup>16</sup> Op. cit.

acciones en la Zona Conurbada limítrofe al Distrito Federal en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, objeto mismo de la CAM”.

### *Estructura Orgánica*

Dentro de este apartado, se entiende por estructura orgánica, a aquellos elementos regulados por el convenio o el reglamento que le dan cuerpo (estructura) a la comisión para el ejercicio de sus facultades. La presidencia colegiada, acorde a la cláusula primera del convenio de 17/09/96<sup>17</sup>, recae en una persona que tiene la facultad de; presidir las secciones, designar o ratificar al titular del Secretariado Técnico de la Comisión, así como a los grupos de trabajo y designar a la persona que deba suplirlo en sus ausencias<sup>18</sup>.

“La CAM será presidida en el primer periodo de dos años por el Jefe de gobierno del -Distrito Federal y en el siguiente periodo de dos años por el Gobernador del Estado de México, sucesivamente en forma alternada (cláusula séptima). Así mismo, la comisión contará con un consejo consultivo formado por representantes de la comunidad científica, especialistas de reconocido prestigio en materia ecológica y miembros de los sectores social y privado, este consejo formulará opiniones y propuestas respecto de las políticas, programas y acciones ambientales a fin de coadyuvar a la toma de decisiones por parte de la Comisión (cláusula octava)”<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> La Presidencia es colegiada, la forman: El Gobernador del Edomex y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal “o” sus representantes, turnándose cada dos años.

<sup>18</sup> Artículo décimo tercero, décimo cuarto fracciones I, II, III y IV, Artículo décimo quinto del reglamento de la CAM. Publicado el 30 de junio de 1997 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

<sup>19</sup> Investigadores, expertos, representantes de las cámaras y asociaciones, legisladores y ong’s.

Para el desempeño de sus funciones, la CAM contará con un secretariado técnico<sup>20</sup>; que tendrá las siguientes funciones; fracción II. Proponer los programas y proyectos que apoyen las estrategias y acciones para la instrumentación de acciones. Es importante mencionar que la CAM funciona en el Pleno o por separado<sup>21</sup>. El Pleno, es el órgano supremo de la Comisión, estará integrado por sus miembros permanentes y por los eventuales en los asuntos de su competencia, los cuales tendrán voz y voto (Capítulo Tercero Del Pleno de la comisión Artículo Sexto, del reglamento. Los acuerdos del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus miembros “presentes”. En caso de empate tendrá voto de calidad el Presidente o suplente ( Artículo Undécimo del reglamento).

Del contenido del Decreto por el que se firma el Acuerdo de Coordinación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17-09-1996; la CAM no cuenta con facultades ni estructura jurídica, para vincular la planeación con su evaluación o seguimientos, es decir, con su ejecución. Lo anterior es así toda vez que si bien es cierto que el sistema jurídico legitima,<sup>22</sup> la competencia y facultades<sup>23</sup> de las unidades que la integran<sup>24</sup> y que a nivel local, existen las facultades expresas para que los órganos de autoridad competentes asignen presupuesto para tales fines, no se puede hablar de que esta

---

<sup>20</sup> Dentro del reglamento de la CAM publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal es El Capítulo Quinto. “Del Secretariado Técnico”, Artículo décimo séptimo; y estipula que el secretariado técnico estará formado por:

- I. Un titular
- II. Un representante de cada uno de los miembros permanentes de la comisión, así como de la secretaria de salud y
- III. Los asesores especialistas y personal de apoyo que acuerde el Pleno de conformidad con las disposiciones legales aplicables, cuya contratación deberá contar con las autorizaciones que éstas señalen y efectuarse con los recursos asignados a la Comisión.

<sup>21</sup> Cada órgano que la integra (miembros permanentes o eventuales, el consejo consultivo o los grupos de trabajo) pueden funcionar de manera aislada, no así cuando se encuentran formando el pleno que “celebra sus sesiones ordinarias cada cuatro meses, para atender los asuntos relacionados con sus funciones y sesiones extraordinarias cuando la importancia o urgencia del asunto así lo requiera.” (el reglamento artículo octavo).

<sup>22</sup> Por medio de sus procesos formales para crear la norma.

<sup>23</sup> Facultades para planear, programar y proyectar acciones en materia de *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*

<sup>24</sup> El pleno, la presidencia, el secretariado técnico, el Consejo consultivo y los grupos de trabajo.

comisión, pese a la vigencia y legitimidad jurídica que le otorgan los actores que la componen lleve a cabo su función.

Del análisis que se desprende del convenio y del reglamento, no se encontró fundamento legal, que establezca tiempos ni formas de evaluación y seguimiento de los programas que establece; asimismo, no se encontró ningún elemento coercitivo, que vincule a los agentes u órganos de la administración que la integran, con un sistema de responsabilidades, salvo lo dispuesto por las causales de “separación de cualquier integrante del Consejo Consultivo” transcritas en lo relativo a la estructura orgánica de la CAM<sup>25</sup> (Artículo Trigésimo Quinto). Del estudio no se desprende ningún tipo de responsabilidad por daño ambiental, así como tampoco ninguna sanción de tipo administrativo o penal.

Por lo anterior, se puede concluir que la comisión (ver parte relativa a las declaraciones conjuntas en el convenio de 17/09/1996 D.O.F.), no cuenta con los elementos funcionales (jurídicos) necesarios para la evaluación y seguimiento de los planes y programas que establece, toda vez que su estructura orgánica no incluye un elemento coercitivo que perfeccione el derecho. De este elemento se desprenden responsabilidades en materia administrativa, penal, ambiental o civil. Pese a que existen facultades expresas (ver parte relativa al estatuto de gobierno que trata de las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea de Representantes con relación a la coordinación en materias concurrentes), los órganos de autoridad encargados de dicha coordinación no cuentan con un presupuesto determinado en la ley, ni tampoco con un fideicomiso, o fondo que supla la deficiencia en cuanto a la ejecución (evaluación y seguimiento) de los programas.

---

<sup>25</sup> Reglamento de 30 de junio de 1997 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

En México, ante el reconocimiento de los problemas de gestión de los asuntos de carácter metropolitano, se han desarrollado una serie de mecanismos institucionales tendientes a la articulación de una figura de autoridad metropolitana, tales como las modificaciones al artículo 122 Constitucional realizadas en 1996, o al artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como las disposiciones que prevén el estatuto de gobierno del D.F. y la Ley de Desarrollo Urbano, en donde se establecen las bases para la creación de una Comisión Intergubernamental para la Coordinación Metropolitana (CICM).

A la par, se han desarrollado algunas instancias de coordinación interinstitucional en materia de medio ambiente, como es el caso de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), de transporte con la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), de desarrollo urbano como es el caso de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH). Todas estas instituciones, que trabajan con distintos niveles de eficacia, tienen como objetivo consolidar mecanismos de coordinación permanente entre las distintas organizaciones gubernamentales encaminadas al desarrollo de soluciones efectivas para los problemas que se dimensionan en el Valle de México. Algunas de ellas han tenido mayor éxito en la consecución de sus fines, no obstante todas carecen de la autoridad y recursos necesarios para llevar a cabo sus complejas tareas.

Persisten, por lo tanto, entre otras, insuficiencias en el marco legal e institucional que limitan una visión integradora de la figura de autoridad. Ante estos vacíos, la exploración de fenómenos de intercambio de información, compromiso de recursos e

involucramiento de varias instancias públicas, privadas o sociales que las definiciones jurídicas no contemplan, constituyen un área de estudio en sí mismas, en el entendido de que en la ejecución de cualquier tipo de gobierno existen compromisos de operación y gestión que las definiciones técnicas o normativas no contemplan.

Al analizar la integración de las distintas dinámicas urbanas y rurales que confluyen en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), se hace evidente que esta función articuladora del gobierno se torna compleja y difícil de efectuar con los esquemas de gobierno tradicionales a los cuales responden las divisiones político- administrativas, pues el fenómeno de integración entre los municipios metropolitanos trae aparejado un traslape obligado de jurisdicciones de distinta índole, cuyo resultado es la presencia de los tres órdenes de gobierno y un mayor número de organizaciones gubernamentales compitiendo por el ejercicio de autoridad en un mismo corte de espacio y tiempo.

Este hecho pone de manifiesto la necesidad de nuevos esquemas de coordinación e incluso de gobernabilidad, cuyo principio de autoridad contemple en su diseño una visión obligada de conjunto, misma que precisa del desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional para concebir el ejercicio del poder como una práctica compartida entre los gobiernos de los distintos espacios que confluyen en la ZMVM, creando un nuevo tipo de alianzas que se adapten mejor al proceso de globalización que acompaña a nuestro tiempo, el cual trae consigo el inminente reacomodo de los modelos de organización espacial en el mundo.

La concentración urbana a nivel mundial, acompañada de fenómenos como el cambio tecnológico, la complejización de la problemática ambiental, las grandes cantidades de información disponible al hombre común, el aumento poblacional en los países en vías

de desarrollo, así como el aumento en tamaño y número de regiones metropolitanas, son comúnmente factores de presión que detonan cambios en las formas de gobierno.

Lo anterior implica que las definiciones tradicionales que describían al gobierno como el administrador y organizador por excelencia tanto de la población como de los territorios, ya no dan cuenta de los nuevos procesos por los que atraviesa la vida pública<sup>26</sup>, en los cuales la sociedad organizada resuelve sus propios problemas creando y gestionando los satisfactores a sus distintas necesidades, utilizando al gobierno como un instrumento y trasladando con esto su campo de acción a un ámbito de gestión más que de regulación.

Las reformas inherentes a todos estos cambios, implican la celebración de un nuevo tipo de alianzas espaciales y participaciones concertadas entre los gobiernos centrales y todas aquellas autoridades gubernamentales asociadas a un territorio específico (como pueden ser los gobiernos estatales, pero también los ayuntamientos o las jefaturas delegacionales, así como comisiones producto de arreglos intergubernamentales), contando con el involucramiento de la iniciativa privada y la sociedad civil.

Este tipo de pactos contribuye a incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos, sobre todo en contextos como el mexicano, en el que las estructuras de gobierno tradicional se encuentran regidas por un marco jurídico muy complejo, permeado por prácticas de corrupción que obstaculizan la transformación estructural de nuestro sistema de gobierno, cuyo esquema vertical muchas veces supedita la acción de los gobiernos locales al gobierno central, debido al grado de dependencia de la federación que aquéllos aun guardan en términos ya sea de recursos financieros, como tecnológicos, legales o humanos.

---

<sup>26</sup> Algunos de los cuales pueden constatarse al observar la ola de descentralización, desconcentración, devolución y privatización de ciertas funciones tradicionalmente gubernamentales.

En este sentido, es válido afirmar que las estructuras de gobierno actual en las zonas metropolitanas no cuentan con los elementos necesarios para posicionarse como piezas clave del desarrollo económico y sustentable del país. El crecimiento exponencial de problemas como la inseguridad, el desempleo, la fragmentación y exclusión social, la falta de servicios, los asentamientos irregulares, la contaminación ambiental, etcétera, impiden que regiones urbanas como la ZMVM ofrezca a un tiempo la competitividad y condiciones infraestructurales necesarias para ser un buen lugar para vivir, concediendo que la calidad de vida de una ciudad es un factor clave de la competitividad.

Al respecto, las políticas conciliatorias diseñadas para posicionar esta zona metropolitana como actor internacional, enfrentan el reto de seguir respetando los intereses y necesidades del electorado local. La habilidad para la consecución de este objetivo depende sustancialmente de la existencia y efectividad de un sistema de gobernabilidad metropolitana.

Dicha estructura de gobernabilidad en su estado actual, da cuenta de su incapacidad para celebrar nuevas alianzas espaciales que se adapten mejor a las necesidades interrelacionadas de la población que habita en la región metropolitana. La fragmentación administrativa de las distintas jurisdicciones se traduce en una falta de correspondencia entre territorios administrativos y territorios funcionales (OCDE, 2000); pues el traslape de figuras de autoridad en un mismo corte de espacio y tiempo, es uno de los factores que merman la efectividad de las políticas de articulación de una zona administrativamente dividida pero interrelacionada en todos los demás aspectos de la vida de sus pobladores.

Esta fragmentación jurisdiccional, que genera rutas de acción aisladas por parte de cada uno de los gobiernos involucrados<sup>27</sup>, conduce no ya al desarrollo de alternativas de solución para los principales problemas urbanos de la zona, sino al detrimento de la calidad de vida y las oportunidades económicas de la región en su conjunto. A la par, el desarrollo de esquemas efectivos de coordinación entre los distintos niveles, ha sido lento dada la magnitud de las reformas económicas e institucionales requeridas, así como la dificultad para construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas que brinden a los ciudadanos la confianza necesaria en sus gobiernos como para permitirles celebrar las reformas y el tipo de alianzas necesarias.

Ante este escenario, conceptos como gobernabilidad o gobernanza resultan de mayor utilidad para describir este nuevo conjunto de procesos en los que los ciudadanos resuelven sus problemas por sí mismos y decantan aquellos asuntos que consideran problemas públicos. No es posible afirmar que exista un modelo de gobernabilidad o gobernanza ideal, susceptible de ser implementado en cualquier contexto; por el contrario, la estructura de gobierno y el esquema de gobernabilidad adecuado, será aquél cuyo diseño responda a las particularidades de su contexto y permita optimizar el potencial de la región urbana. De manera simultánea, es necesario que dicha estructura sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a la vorágine de cambios económicos y a las distintas dinámicas sociales que se susciten en su entorno.

Finalmente, es importante señalar que las diversas comisiones metropolitanas que operan en la ZMVM, que trabajan con niveles dispares de eficacia, eficiencia, efectividad y continuidad, fueron creadas con el propósito de consolidar mecanismos de coordinación

---

<sup>27</sup> Recordemos que en la zona confluyen no sólo los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, sino distintas instancias federales, así como presidencias municipales y jefaturas delegacionales que no es posible mantener al margen en la celebración de pactos y convenios de colaboración.

permanente entre las distintas organizaciones gubernamentales encaminadas al desarrollo de soluciones efectivas para los problemas que se dimensionan en el Valle de México.

Algunas de ellas (como la CAM) han tenido mayor éxito en la consecución de sus fines; no obstante, todas carecen de la autoridad y recursos necesarios para ejecutar sus complejas tareas.

Tal vez sea la magnitud del problema ambiental, y del aire en particular, así como por la voluntad gubernamental de enfrentar de manera coordinada un asunto que en la práctica se ha mostrado renuente a su tratamiento unilateral por cada una de las instancias de gobierno que concurren en la metrópoli, las comisiones metropolitanas para el medio ambiente parecen las más exitosas. Esto, sin embargo, no lleva a suponer que su funcionamiento actual sea el más adecuado. Por el contrario, la actual Comisión Ambiental Metropolitana carece de la autoridad requerida para ejercer sus funciones a plenitud. Los órdenes de gobierno que la integran no llevan a cabo una labor conjunta como parte de la CAM, sino que actúan conforme a lógica de sus propias entidades o jerarquías de gobierno. La organización interna de la CAM no la habilita para ejecutar las tareas de planeación que le corresponden, y su estatuto jurídico no le confiere un carácter de obligatoriedad a sus acuerdos y resoluciones, por lo que en términos reales esta comisión carece de autoridad para establecer sanciones y estímulos a los agentes contaminantes. Otra debilidad que presenta ésta y el resto de las comisiones metropolitanas conformadas hasta la fecha es la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento.

Los escasos resultados de los sistemas de coordinación existentes, así como el crecimiento exponencial de las demandas de la población que habita este territorio, han vuelto impostergable el diseño de mecanismos efectivos de coordinación, y es muy probable que éstos conlleven la transformación de las estructuras de gestión metropolitana.

Todo ello implica la transformación de la lógica contractual de operación – que apela a la buena voluntad de los actores para suscribir convenios de colaboración y acciones conjuntas- hacia un derecho público de carácter obligatorio para los órdenes de gobierno que confluyen en la zona metropolitana. Esta sería una forma activa de garantizar una planificación integral de la gestión del desarrollo metropolitano, la cual implicaría la redistribución de las atribuciones de los gobiernos estatales y locales, así como la delegación de cierto tipo de funciones a alguna figura creada para diseñar, coordinar y ejecutar acciones estratégicas para el desarrollo de la metrópoli.

## **Bibliografía**

- Agranoff, R.** (1992), Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales. Instituto Universitario Ortega y Gasset. España.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Gestión de Procesos Intergubernamentales”, en: Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año III, Núm. 5, 2º. Semestre.
- \_\_\_\_\_ (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.) La nueva administración pública. Madrid: Alianza, 1997; pp. 125- 170.
- Aguiar, L.** (1996) La Hechura de las políticas. M.A. Porrúa, México.
- Barlow, I.M.** (1991) Metropolitan Government. Routledge; New York.
- Borja, Jordi** (2001) “The Metropolitan Project: The Management of Variable Geometry” en Mila Freire y Richard Stren (coord.) The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. The World Bank Institute; Washington D.C.
- Bourne, L.** (2001) “Designing a Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunities of the Toronto Experience” en: Mila Freire y Richard Stren (coord..) The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. The World Bank Institute; Washington D.C.
- Caraley, D.** (1977) City Governments and Urban Problems: A new introduction to urban politics. Prentice may: New Jersey.
- Cohen, Blair, Ruble, Tulchin y Garland** (Eds.) (1996) Preparing for the urban future, global pressures and local forces. The Woodrow Wilson Center Special Studies. Washington, D.C.
- CONAPO** (Consejo Nacional de Población) (1998) Proyecciones de la población de México 1996- 2050.
- Connolly, P.** (2001) “La nueva geografía de la inversión extranjera en México” en: Duhau, E. (coord.) Espacios Metropolitanos. Red nacional de Investigación Urbana/ UAM-Azcapotzalco. México, D.F.

- Duhau, E.** (coord.) (2001) Espacios Metropolitanos. Red nacional de Investigación Urbana/ UAM- Azcapotzalco. México, D.F.
- Eibenschutz, Roberto y Rébora, Alberto** (coords.) (2000) El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno del Distrito Federal., México, D.F. p.p.: 17-75; 239-281.
- Freire Mila,** 2001. “The Challenges of Urban Government” en Mila Freire y Richard Stren (coord..) The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. The World Bank Institute; Washington D.C.
- Friedman, Thomas** (1999) The Lexis and the Olive Tree: Understanding Globalization. Farrar, Strauss, Giroux; New York.
- García Ortega, R.** (comp.) (2001) Planeación y gestión urbana y metropolitana en México: una revisión a la luz de la globalización. El Colegio Mexiquense/ El Colegio de la Frontera Norte. Zinacantepec, Estado de México.
- García, R. Y M. Hernández** (1994), Formas clave para la prestación de servicios públicos municipales. Documento de trabajo No. 16. CIDE, México.
- Garza, Gustavo** (comp.) (1989) Una década de planeación urbano regional en México. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.
- Garza, Gustavo** (1990), “The metropolitan character of urbanization in México, 1900-1988”. En: Mutsuo Yamada, et. Al., Urbanization in Latin America: Its Characteristics and Issues. University of Tsukuba. Tsukuba- shi, Japan.
- \_\_\_\_\_ (2003) “Prólogo” en Garza Gustavo, Pierre Filion y Gary Sands, Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto. Colegio de México; Cd. de México.
- Garza, Gustavo** (coord.) (2000) La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano/ Gobierno del Distrito Federal.
- H.V.Savich and Ronald Voguel** (coord.), 1996. *Regional Politics: America in a Post-city Age*. Sage Publications; Thousand Oaks, CA.
- Hamilton, D.** (1999) Governing Metropolitan Areas. Garland Publishing Inc.; New York.
- Iracheta, Alfonso** (2001) “Hacia una planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México en el contexto de la globalización” En: García, R. (comp.) Planeación y gestión urbana y metropolitana en México: una revisión a la luz de la globalización. Capítulo 4. El Colegio Mexiquense/ El Colegio de la Frontera Norte. Zinacantepec, Estado de México.
- Klijn, E., Koppenjan, J. y Katrien, T.** (1996), Gerencia de redes en el sector público: Estudio teórico de estrategias para gerenciar redes políticas, BID- INDES.
- Kübler, Daniel y Wälti, Sonja** (2001) “Drug Policy – Making in Metropolitan Areas: Urban Conflicts and Governance” En: International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 25 # 1. p.p.35-54. Blackwell Publishers, Oxford, UK.
- Le Galés, P.** (1998) “Regulations and Governance in European Cities” en: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 22 (3), pp. 482-506. Blackwell Publishers, Oxford, UK.
- Lezama, José Luis (2006). Medio Ambiente Sociedad y Gobierno: La Cuestión Institucional. El Colegio de México. México.
- Méndez, J. L.** (1997), Estudio Introductorio. En: Wright, D. Para entender las relaciones intergubernamentales. FCE, México, p.p.7-46
- Molina, M. y Molina, L** (2002) Air quality in the México Megacity, An integrated Assessment. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, USA.

- OCDE** (1987), Administración y financiamiento de los servicios urbanos. OCDE, París.
- OCDE** (2000), The Reform of Metropolitan Governance. OCDE, Washington.
- Paiva, A.** (1999) “Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica” en: Ciudades, Planeación Urbana y Metropolitana, No. 42, pp. 12- 18.
- Peters, G. y Pierre, G.** (2000), Governance, Politics and State. St. Martin’s Press, New York.
- Ramírez Juan Manuel** (2002). “Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitano” en *Ciudades: Procesos de Metropolización*. Red Internacional de investigación Urbana. V. 53, p. 3.
- Rose, R.** (1987) “From Government at the Centre of Nation wide Government” en: Yves Mény y Vincent Wright (eds.), Centre Periphery Relations in Western Europe. Londres, George Allen y Unwin.
- Sassen, Saskia** (1994), Cities in a World Economy, Pine Force Press, California, United States of América.
- Savich, H.V.and Voguel, Ronald** (coords.) (1996) Regional Politics: America in a Post-city Age. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Sivaramakrishnan, K.C.** (1996) “Urban Governance: Changing Realities” en: Cohen, M.A., Ruble, B.A., Et. Al., (eds.), Preparing for the Urban Future. Woodrow Wilson Center Press/ Habitat II. Washington, D.C.
- Sobrino, L. J** (1999), Una mirada a los gobiernos municipales en México. Cuadernos Municipales no.13. El Colegio Mexiquense, México.
- Stren, Richard** (2001) “Metropolitan Issues” en en Mila Freire y Richard Stren (coord..) *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*”. The World Bank Institute; Washington D.C.
- Vergara, Rodolfo** (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, *Estudio introductorio*, en: March, J. G. y P. Olsen, El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política. F.C.E., México, p.p. 9- 40.
- \_\_\_\_\_ (2003), Instituciones y Políticas de Gobierno: Una mirada al caso de las políticas contra la pobreza. *En prensa*.
- Wright, Deil** (1997) El Estudio de las Relaciones Intergubernamentales. FCE. México.
- Ziccardi, A.** (1996), La tarea de gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas. M.A. Porrúa. México.

## **Hemerografía**

- Álvarez-Icaza Longoria, Pedro. *El Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional*. Desarrollo sustentable. Agosto 1999. Año I Vol. I. Número 5.
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ/UNAM. Nueva Serie, Año XXVI. No. 78 Sep-Dic 1993
- Ordenación del Territorio: la Perspectiva Nacional*, Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio, Secretaría de Desarrollo Social. Noviembre 2002.
- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de agosto de 2000
- Programa de Protección Ambiental del D. F. 2002-2006*
- Revista, *Desarrollo Sustentable*, Áreas naturales protegidas. Editorial SEMARNAP. Año 2.Vol 2 Núm. 14. Edición especial Día Mundial del Medio Ambiente.

## Leyes

*Código Penal para el Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos. 57ª. Edición. México 1998.  
*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, S.A. México 1998.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Editorial Sista, México 1998.

*Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal*, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001.

*Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LEGPA)*. Editorial Porrúa Hnos. S.A. 13ª edición. México 1998.

*Ley Ambiental del Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos, S.A. 13ª edición. México 1998.

*Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos. México 1998.

*Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos. México 1998.

*Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 27ª. Edición., México 1999*

## Páginas Web

[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx); [www.semarnat.gobierno.mx/portal/antecedentes.shtml](http://www.semarnat.gobierno.mx/portal/antecedentes.shtml).

[www.paot.gob.df.mx](http://www.paot.gob.df.mx); [www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx); [www.unam.mx](http://www.unam.mx); [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/english/index.htm> Visitada por última vez el 20/12/03

