

La Zona Metropolitana del Valle de México: arreglos formales y fragmentación

The Metropolitan Zone of the Valley of Mexico: formal arrangements and fragmentation

JAIME ESPEJEL MENA*

Abstract

Since the 1980s, the Metropolitan Zone of the Valley of Mexico (ZMVM) has been oriented by formal arrangements of the federal government and by the fragmentation of its areas of government. The present investigation evaluates the institutional performance and the influence of the municipal governments on guiding their urban process. It concludes that urban management in the ZMVM is not a direct result of the action of local governments, and the fragmentation of its areas of government is resolved by the presence of a hegemonic political party and an electoral coalition.

Keywords: *arrangement, fragmentation, government, orientation.*

Resumen

Desde la década de los ochenta, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se ha orientado por los arreglos formales del gobierno federal y por la fragmentación de sus ámbitos de gobierno. La presente investigación evalúa el desempeño institucional y la influencia de los gobiernos municipales para orientar su proceso urbano. Se concluye que la ordenación urbana que vive la ZMVM no es resultado directo de la acción de los gobiernos locales y que la fragmentación de sus ámbitos de gobierno se resuelve con la presencia de un partido político hegemónico y con una coalición electoral.

Palabras claves: arreglo, fragmentación, gobierno, orientación.

*Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México, correo-e: jaimeespejel@hotmail.com

Introducción

El gobierno federal, en México, ha elaborado desde el siglo pasado diferentes ordenamientos territoriales con bases estadístico-descriptivas, uno de ellos es la conformación de zonas metropolitanas; los gobiernos locales poco a poco van dejando de ser considerados instrumento político de decisión indispensable para el diseño institucional de la gobernabilidad metropolitana (Arellano-Ríos, 2016).

El proceso metropolitano que ha experimentado el país desde la década de los treinta ha sido orientado con reglas formales e informales diseñadas por el gobierno federal; para estos procesos de urbanización se ha implementado la planeación económica, regional, urbana, ambiental y el ordenamiento territorial hasta llegar al programa nacional de desarrollo urbano. La planeación y gestión de las 74 zonas metropolitanas del país presentan una hegemonía del gobierno federal en la orientación de sus procesos de urbanización.

Para comprender la problemática política que implica la orientación de la ZMVM es necesario considerar que la interacción intergubernamental e intragubernamental tiene que estar provista de alguna explicación y análisis que contextualice, más allá de la descripción cuantitativa, a la gobernabilidad metropolitana; la solución a la problemática metropolitana tendrá que explorar los arreglos institucionales formales que pretenden generar una legitimidad y coherencia en la planeación que orienta los procesos urbanos de la región y en un segundo momento los arreglos institucionales informales entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal (Arellano-Ríos, 2013; 2016).

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad metropolitana como resultado de una coordinación entre ámbitos de gobierno estaría a su vez alimentada por la intervención de éstos en el espacio donde se toman las decisiones (Estado federal, unitario y autónomo). En el caso mexicano dependería de su tradición centralista y de la formalidad e informalidad de las formas de coordinación gubernamental.

Se observa, desde un análisis institucional, que los mecanismos formales de planeación metropolitana responden a una política y economía nacional, mientras que la gestión metropolitana se orienta por la coordinación y cooperación local de los actores partidistas involucrados. El diseño institucional del cual se desprende la planeación y coordinación gubernamental explica los incentivos y castigos para la coordinación o fragmentación metropolitana. Es decir, entre las instituciones formales e informales se encuentran las decisiones que toman los actores que activan la gestión y coordinación metropolitana.

No se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales, se abordan las ideas desde un conjunto de evidencias comunes desde la comparación de las estructuras y procesos del gobierno federal y local, que se aplican para asegurar la estabilidad y orientación política, económica y social de los procesos de urbanización. A través del enfoque institucional, se reflexiona la orientación y coordinación de los ámbitos de gobierno que integran la ZMVM; se hace uso de datos estadísticos como variables provistas de un contexto histórico y social para explicar el encuentro y desencuentro de la planeación y coordinación en la orientación de la ZMVM.

Del análisis de la ZMVM se desprende que en México las formas de dominación dependen de su contexto histórico y regional, a partir de las maneras en que se imponen, negocian o reconcilian los diferentes grupos. Con la presencia de una basta normatividad se supondría que la dominación en la ZMVM es racional legal, no obstante, los resultados dan cuenta de lo contrario.

Se concluye que la orientación de los procesos urbanos de la ZMVM es resultado de la débil presencia de los gobiernos locales en la toma de decisiones para diseñar la institucionalidad que oriente la coordinación y gobernabilidad metropolitana, mientras que la fragmentación de los gobiernos locales se resuelve con la presencia de un partido político hegemónico que orienta la gestión intergubernamental e intragubernamental.

1. La Zona Metropolitana del Valle de México

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) –así conocida hasta diciembre de 2005– fue definida por Unikel *et al.* (2017: 118), como “La extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa”. De acuerdo con esta definición y para esa fecha, la ZMCM estaba conformada por la zona central: 11 delegaciones pertenecientes al Distrito Federal y 10 municipios del Estado de México.

Entre 1960 y 1980, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de la región centro del país: Distrito Federal y los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, generaba 46.6% de la producción anual del país, en esta parte del territorio nacional vivía 32.5% de los habitantes. En la década de los ochenta, las políticas económicas se orientaron

al exterior, el resultado fue la recesión económica de la ZMCM, el aporte del PIB metropolitano se estancó al pasar de 30.3%, en relación al nacional en 1993, a 29.1% en el año 2000; la caída se presentó en los municipios metropolitanos que pasaron de 9.06 a 8.28%, mientras que el Distrito Federal creció de 20.33 a 21.15%. Desde la década de los noventa se observa una tendencia a la disminución de su participación relativa en la composición global del PIB Nacional de la ZMCM (Iracheta-Cenecorta, 2003).

La pérdida de ritmo en el crecimiento y su participación en el PIB se debió a la desindustrialización que la ZMCM ha vivido desde 1980: una pérdida absoluta de su producción manufacturera; se trata del único centro metropolitano que ha dado el giro decisivo en su patrón general de desarrollo: de una economía industrial basada en la manufactura a una economía neoliberal basada en los servicios (Bassols-Ricardez, 2011).

En un análisis para el año 2030 se proyecta una tendencia de disminución hasta de 24.3% con relación al total nacional; sus actividades económicas están en sintonía con la reconversión de la economía nacional: desindustrialización de los sectores tradicionales, incremento de la industria maquiladora, una nueva oferta de trabajo para la población, incremento del mercado informal y redistribución de la periferia en sitios cada vez más alejados del centro de la ciudad, lo que forma centros y subcentros urbanos.

Las características adquiridas por la ZMCM son de una deseconomía de escala, es decir, los costos de construcción de infraestructura, la oferta de bienes y servicios públicos, el precio de la tierra, la transportación de bienes y personas, el crecimiento demográfico y la expansión urbana de la ZMCM en los últimos años van en aumento (Escobar-Delgado y Jiménez-Rivera, 2012).

De 1950 a 1980 la ZMCM triplicó su población y superficie. Aproximadamente una tercera parte de sus habitantes se ubicaba en los municipios conurbados; la superficie del área urbana pasó de 117 km², en la primera fecha, a más de 1,000 km² en la segunda. Se inició la conurbación con el Estado de México, perfilándose lo que conocemos ahora.

Gran parte del crecimiento se debe a la llegada de inmigrantes provenientes de áreas rurales pobres. Entre 1970 y 1980, por ejemplo, 3,248,000 inmigrantes se asentaron definitivamente en el Distrito Federal. Un ejemplo de lo anterior es el acelerado crecimiento observado desde 1970 y proyectado a 2020 (Gracia-Sain, 2004). Chimalhuacán y Coacalco representan los municipios con la mayor tasa de crecimiento poblacional (Inegi, 2017a). La ZMCM en la década de los setenta comprendía una población estimada de 9,029,602 habitantes (Iracheta-Cenecorta, 2003), mientras que en el año 2010 había 20,116,842 habitantes en dicha región (Sedesol-Conapo-Inegi, 2018). La encuesta intercensal 2015 del

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reporta 23,500 millones de habitantes.

Hoy en día la demarcación y división administrativa llamada –desde el 22 de diciembre de 2005– ZMVM abarca 59 municipios del Estado de México (11,168,301 habitantes), 16 delegaciones del Distrito Federal (8,851,80 habitantes) y el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo (97,461 habitantes), la región comprende 20,116, 842 pobladores y una superficie de 7,854 km² (Sedesol-Conapo-Inegi, 2018; Inegi, 2017b).

Los procesos de intercambio económico de la región han propagado sus límites territoriales, alcanzando a algunos municipios del Estado de Hidalgo como resultado de la movilidad laboral de las personas, así como de la continuidad geográfica y urbana. En este contexto, el gobierno de Hidalgo considera importante la incorporación de 29 municipios a la ZMVM, los cuales concentran 50% de la población total del estado en una superficie aproximada de 25% del territorio de la entidad.

El crecimiento poblacional se explica por la incorporación de nuevos municipios, por la concentración del PIB en apenas 0.2% del territorio, lo que ha servido como polo de atracción a la migración en la búsqueda de mejores oportunidades, lo cual ha llevado a la ZMVM a un contexto de megalopolización, a costa de la pérdida de servicios y la destrucción de extensas áreas verdes. Como se puede observar, las características de la ZMVM obedecen a factores estructurales, a la orientación de los procesos de urbanización de manera vertical y la fragmentación entre los ámbitos de gobierno (Gracia-Sain, 2004).

La ZMVM ha presentado un incremento poblacional y las instituciones políticas y administrativas de los gobiernos locales se ponen a prueba; el binomio población-gobierno cuestiona su capacidad de gestión. En buena medida, el proceso urbano es un fenómeno espacial y económico, no obstante, también representa un problema político e institucional; el gobierno tendría que conducir la discusión del modelo de organización del poder y la forma de inclusión del territorio y la población en los procesos de decisión.

2. Fuente de los arreglos formales y el ordenamiento de la ZMVM

Los orígenes centralistas del proceso de planeación urbana los podemos encontrar desde el 3 de mayo de 1576, cuando Felipe II (El Prudente) promulgó en el Bosque de Segovia los 148 capítulos de la Ordenanza para descubrimientos, poblaciones y pacificaciones de las Indias; este documento pretendía cubrir las insuficiencias de la legislación e instrucciones del momento que reclamaban los procesos de colonización. La Ordenanza

es la respuesta política, teológica y jurídica, en la cual los reyes católicos y el nuevo Consejo de Indias interpretaron la evangelización, la penetración violenta y pacífica. Se dedicaron 105 capítulos a regular los asentamientos de la población en la ciudad, villa o lugar, los tipos de provincias y las jurisdicciones y a marcar la preponderancia en todas ellas de la Corona y la Iglesia, así como de sus intereses político-económicos y ético-religiosos (Rodríguez-Vignoli, 2016).

En México, el ordenamiento de los espacios urbanos estuvo reservado al ámbito federal, esto se planteó desde la Ley sobre Planeación General de la República, publicada el 12 de julio de 1930, en ésta se enunció un estudio previo y las medidas administrativas necesarias por parte del gobierno para alcanzar el desarrollo ordenado y armónico del país a través de una vida cómoda, higiénica, que dentro del bienestar individual buscara el interés colectivo (DOF, 2017a).

Para el 26 de mayo de 1976 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, dentro de algunas de las particularidades que encontramos resalta la intervención de la Secretaría de la presidencia para realizar investigaciones científicas sobre el desarrollo urbano, proponer, planear, coordinar y revisar el trabajo de los gobiernos estatales y municipales en materia de desarrollo regional y urbano, así como elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que deberá contar con la aprobación del presidente de la república.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público era responsable de tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autorizaran operaciones de acuerdo con los planes municipales, estatales y nacional, con la intención de contribuir en el desarrollo urbano (Garza, 1999). A las entidades federativas se les reserva proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución del plan nacional y estatal, a los ayuntamientos se exige cumplir con el plan nacional, estatal y municipal (DOF, 2017b).

En diciembre de 1976, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se transformó la Secretaría de Obras Públicas en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y se complementó la reorientación de la actividad interventora del gobierno mexicano al aprobar, el 19 de mayo de 1978, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; se estableció la nueva participación del gobierno federal en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país; el principal propósito del gobierno federal era racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; propiciar condiciones favorables para resolver las necesidades de suelo urbano de la población, infraestructura y equipamiento urbano.

La tarea fundamental era desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (García-Ramos, 1978). Cuando se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, la ZMCM contemplaba un área circular generada por un radio de 30 kilómetros y una población de 9,000,000 de habitantes, 127 por hectárea (Unikel, 1974).

El 5 de enero de 1983 fue derogada la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y se estableció la Ley de Planeación, en ella, la planeación nacional del desarrollo se planteaba como la ordenación racional y sistemática de las acciones del ejecutivo federal con base en el ejercicio de las atribuciones en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tenía el propósito de transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecían.

Los planes regionales y especiales debían ser sometidos a la Secretaría de Programación y Presupuesto a consideración y aprobación del presidente de la república, todos los programas incluían aspectos administrativos y de política económica. La participación de los estados y municipios en la planeación democrática y en la resolución de problemas comunes estaba sujeta a la metodología formulada por el ejecutivo federal (*DOF*, 2017c). En febrero de 1983 se inició la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), de manera particular el capítulo de política social estaba integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente y desarrollo urbano y vivienda.

El capítulo de política regional describía el marco para la distribución del crecimiento definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la ZMCM, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del pacífico. Estas directrices eran a su vez producto y orientación para la planeación que realizaría la administración pública federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, se materializaría en las siguientes acciones: 1) desarrollo estatal integral; 2) fortalecimiento municipal y 3) reordenación de la actividad económica en el territorio (*DOF*, 2017d).

El 21 de febrero de 1992 desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto y todas las funciones de planeación pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el 25 de mayo del mismo año se modificó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las funciones desempeñadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pasaron a la Secretaría de Desarrollo Social, en ese momento había un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y uno de la Secretaría de Desarrollo

Social, tanto en la Junta Directiva como en la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fondo establecido el 28 de diciembre de 1972.

El germen de los programas nacionales de desarrollo urbano y vivienda en México se remonta a 1930. El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas se creó en 1933 y Nacional Financiera en 1934, bancos de desarrollo que permitieron financiar y orientar obras de infraestructura en algunas ciudades del país. En 1936 se publicó la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal, con la cual se intentaba ordenar el crecimiento de la capital; con el establecimiento del primer plan sexenal (1934-1940) quedó clara la rectoría del Estado mexicano en la planeación; los ámbitos federal, estatal y municipal contaron con un marco institucional que regulaba la acción del gobierno y la formulación de políticas para orientar los procesos de urbanización (Garza, 1999).

En 1963 fue establecida la Ley Federal de Planeación que sustituía a la ley de 1930, no obstante, desde el Plan de Ayala de 1911 se ha discutido sobre el reparto de la tierra; la primera etapa de la reforma agraria, de 1920 a 1934, tuvo como consecuencia el establecimiento en 1934 del código agrario, que modificó las condiciones del reparto de tierras.

A partir del 3 de abril de 1926 se estableció la primera Ley General de Colonización para reglamentar la utilidad pública de la propiedad agrícola y orientar la formación de nuevos poblados en zonas deshabitadas. El Banco Nacional de Crédito Agrícola adquiría terrenos y después eran considerados de utilidad pública, estas regiones eran consideradas como proyectos de colonización, cuando los particulares aceptaban someterse a las disposiciones contenidas en la Ley General de Colonización, el gobierno federal aprobaba que los propietarios fueran parte del proyecto de colonización (Ruiz-Massieu, 1988).

La promoción de colonización de los terrenos agrícolas en toda la república y la garantía de condiciones para lograrla con éxito se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 1962, cuando se abrogó y se dio paso a la Comisión Nacional de Colonización. La reglamentación del ordenamiento del espacio rural se estableció el 12 de marzo de 1946, su propósito era evitar el excesivo fraccionamiento de la tierra (García-Ramos, 1978).

La preocupación por los problemas urbanos se hizo presente a finales de los setentas y la reglamentación del ordenamiento territorial-urbano adquirió relevancia una década después. Su ordenamiento lo podemos observar en algunos documentos como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975), la Ley General de Asentamientos Humanos (26 de mayo de 1976), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1977-1978), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994), el Programa de

100 ciudades (1992), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda (2013-2018), la Ley General de Asentamientos Humanos y el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (28 de noviembre de 2016).

Las recurrencias presentadas en estos documentos son diagnóstico de los problemas urbanos y objetivos generales para transformar la dispersión y las desigualdades regionales, provienen del ánimo de consolidar el sistema urbano nacional y mejorar continuamente los servicios y son, también, muestra de la coordinación entre los sectores gubernamental, social y privado para incentivar la infraestructura productiva, avanzar en el marco jurídico que regule y oriente el desarrollo urbano y propiciar el ordenamiento de las actividades económicas con el fin de prevenir los problemas ecológicos (Pérez-Torres, 2013).

El 30 de abril de 2014 se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, su propósito era “implementar políticas y programas públicos que incentiven la concentración formal en núcleos de población más grandes y detener con ello la atomización de localidades, además de fomentar la mejora de los servicios públicos de las localidades rurales que muestran tendencias hacia la urbanización, es decir que continuarán su crecimiento hasta contar con más de 2,500 habitantes y consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental” (DOF, 2017e).

En el Estado de México, la orientación de la ZMVM quedó a cargo de la Secretaría General de Gobierno, de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, como se expresa en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

En la Ciudad de México a cargo de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México, asimismo se formuló el Programa General de Desarrollo Urbano.

En el Estado de Hidalgo en las Secretarías de Finanzas y Administración, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Territorial, la Coordinación de Desarrollo Metropolitano y se estableció en la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.

En suma, desde 1976 que se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la primera Ley General de Asentamientos Humanos, y se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), los gobiernos locales han mantenido un vínculo institucional

en la orientación de los procesos de urbanización con la entonces denominada Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM).

El ámbito federal inició la definición de los umbrales de crecimiento económico y poblacional en la zona metropolitana más grande y con mayor complejidad, dadas las características territoriales, sociales, económicas, políticas y urbanas, de tres entidades como son el Distrito Federal—desde el 29 de enero de 2016 su denominación es Ciudad de México (CDMX)—, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, con actividades muy particulares, pero insertas en la dinámica de la ciudad más grande de Latinoamérica (Ziccardi, 2003).

3. Coordinación y ordenamiento de la ZMVM

Desde finales de los noventa, países como Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela, Colombia y, recientemente México, han experimentado circunstancias de recentralización; la tendencia descentralizadora que permeaba a los países de América Latina desde la década de los ochentas fue revertida a finales de los noventas. La democratización, liberalización y reformas económicas neoliberales fueron acompañadas de importantes políticas de recentralización y reacomodo del régimen presidencial (Olmeda y Armesto, 2017).

La recentralización tiene lugar a través de una serie de cambios orientados a revertir reformas que anteriormente ampliaron la autonomía fiscal, administrativa y política de los estados y municipios, en consecuencia, disminuyen las libertades del gobierno local. Se limita la autonomía de los territorios estatales o municipales y se acota la autoridad para la toma de decisiones, en ambos casos en detrimento del poder local. La dominación que ejercen los gobiernos locales es un fundamento que abona a enfatizar rasgos que permiten la capacidad del gobierno nacional. Las relaciones tradicionales y carismáticas ejercidas a través de un corporativismo legitiman un tipo de dominación.

Para Mauricio Merino (1998), los municipios fueron importantes aliados del centralismo político mexicano y perdieron su capacidad de decisión y acción durante el proceso de concentración de las decisiones en el gobierno de la república. El centralismo político del país no se explicaría sin haber contado con el municipio como aliado de la dominación en todo el territorio nacional; los únicos poseedores de la infraestructura política para edificar las instituciones nacionales eran los poderes venidos a gobiernos locales. Las instituciones locales nutrieron la conformación del poder nacional, el Estado nacional fue debilitando las instituciones locales; el Estado mexicano no fue producto de la figura

presidencial, no fue producto del ingenio de Plutarco Elías Calles, su formación emanó de un pacto entre caudillos regionales, herederos del movimiento armado de 1910-1917.

A inicios de los noventa, el Estado impulsó el aparato productivo y se modificó el vínculo entre los poderes locales y el centro, se disminuyó el poder político y económico a la oligarquía regional terrateniente, en su lugar surgió una burguesía ejidataria, agrícola que cumplía con las expectativas del sector de la construcción inmobiliaria. Los ayuntamientos fueron aliados del centralismo político-administrativo mexicano; durante el proceso de concentración de las decisiones en el gobierno de la república, los ayuntamientos fueron perdiendo paulatinamente sus propias capacidades de decisión y acción, el centralismo político del país no se explicaría sin haber tenido como sustento un instrumento eficaz de dominación tradicional y carismática a lo largo del territorio nacional (Garza, 1999).

Los márgenes o límites político-administrativos establecidos por el gobierno federal para encausar el proceso urbano se fueron alterando por la posibilidad de la venta de los ejidos, a partir de la reforma a la Constitución Política publicada el 6 de enero de 1992 y las leyes en materia agraria, así como con la reforma al artículo 115 del 23 de diciembre de 1999, que le otorga al ayuntamiento la condición de gobierno. A partir de ese momento, los municipios, en términos de las leyes federales y estatales, están facultados para: 1) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; 2) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; 3) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; 4) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; 5) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; 6) otorgar licencias y permisos para construcciones; 7) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; 8) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial y 9) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Finalmente, el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución los faculta para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Se cierra la orientación del proceso urbano con la fracción VI del propio artículo 115, la cual prevé la existencia de centros urbanos situados en más de una entidad federativa y de su planeación, regulación, coordinación y desarrollo con apego a las leyes federales.

En la historia de México ha coexistido una mezcla que combina los arreglos institucionales formales con la coordinación informal (Jordana, 2001; Salinas-Arreortua, 2017), se advierte que la coordinación entre los ámbitos de gobierno ocurre por la intervención estructurada y legal de redes intergubernamentales, pero también depende del sistema político al que nos refiramos y de la distribución de poder en la toma de decisiones que caracteriza a los partidos políticos. Un ejemplo es la formación del gobierno, la presidencia de la república 2012-2018 es resultado de una coalición (Compromiso por México), las dos gubernaturas y la jefatura de gobierno que integran la ZMVM son coalición. Estado de México (Unidos por ti), Hidalgo (Un Hidalgo con rumbo) y la CDMX (Coalición Movimiento Progresista). De igual manera, los gobiernos locales de la ZMVM son resultado de coaliciones, en la CDMX los gobiernos de tres de las 16 delegaciones son producto de una coalición (Iztapalapa, Magdalena Contreras y Milpa Alta).

En el Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna en 38 municipios y 34 son producto de coalición, el Partido Acción Nacional (PAN) gobierna en 10 y tres son producto de una coalición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobierna en seis sin coalición, el Partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) gobierna en un municipio, el *Partido Encuentro Social (PES)* en uno, el Partido del Trabajo (PT) en dos, y el Partido Movimiento Ciudadano en uno. En Tizayuca, Hidalgo, el PRI gobierna como partido único. La ZMVM está integrada por 80 ámbitos de gobierno: 76 delegaciones y municipios, en 42 gobierna el PRI, en 12 el PAN, en 12 el PRD, en seis Morena, el PT en dos y el PES y MC en uno; dos entidades federativas son gobernadas por el PRI y una por el PRD; el ámbito federal es gobernado por el PRI. El gobierno en la ZMVM fue resultado de 40 coaliciones en el ámbito local, así como en las tres entidades federativas y la presidencia de la república (tabla 1).

Tabla 1
Relaciones políticas para hacer gobierno en la ZMVM, 2017

<i>Ámbito</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Morena</i>	<i>PES</i>	<i>PT</i>	<i>MC</i>	<i>Coalición</i>
Federal	1							1
Entidad federativa	2		1					3
Delegación	3	2	6	5				3
Municipio	39	10	6	1	1	2	1	37
Total	45	12	13	6	1	2	1	44

Fuente: elaboración propia con base en información documental de IEEM (2017), IECM (2017) y IEEH (2017).

La hegemonía política también se observa en la cámara de senadores, 55 de las 128 curules pertenecen al PRI, el partido que sigue es el PAN con solo 34. En la cámara de diputados, el PRI cuenta con 205 de 500, el segundo grupo minoritario es el PAN con 109. En la legislatura de la CDMX, Morena tiene 20 representantes de 66, le sigue el PRD con 17. En el Estado de México el PRI tiene 33 de 75 diputados, le sigue el PAN con 12. En el estado de Hidalgo el PRI tiene 9 diputados de 30, siguen los independientes con seis, el PAN con cuatro y el Partido Nueva Alianza (NA) con cuatro. En el ámbito federal, la Comisión de Desarrollo Metropolitano —del 29 de septiembre de 2015 hasta el 31 de agosto de 2018— está integrada por 19 diputados (ocho pertenecen al PRI, tres al PAN, tres al PRD, uno al Partido Verde Ecologista de México (PV), dos a Morena, uno a MC y uno al PES). Hasta el 29 de enero de 2016 se publicaron, en el *Diario Oficial de la Federación*, las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, sancionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La orientación formal del proceso urbano de La ZMVM nace en el marco constitucional y se regula por las diferentes disposiciones normativas federales, éstas regulan la acción de los gobiernos locales. El marco constitucional, leyes, reglamentos y acuerdos que regulan la acción de los gobiernos locales establecen con cierta claridad las funciones que tendrán que desempeñar, no obstante, en los 2,457 municipios del país sólo encontramos 2,286 oficinas de obras públicas y 687 de desarrollo urbano. En la ZMVM, el municipio de Atenco cuenta con tres oficinas de desarrollo urbano y Jilotzingo con dos, el resto cuenta con una. En 28 municipios de la ZMVM no se cuenta con una dirección de desarrollo urbano. El municipio de Tizayuca no informa de la existencia de dependencias de gobierno (tabla 2).

Tabla 2
Marco regulatorio de delegaciones y municipios, 2015

<i>Ámbito</i>	<i>Reglamento de la construcción</i>	<i>Desarrollo urbano u ordenamiento territorial</i>	<i>Combate a la corrupción</i>	<i>Demanda de viviendas/ número de hogares</i>
CDMX	12/16	8/16	1/16	59,079
Estado de México	12/59	21/59	8/59	92,151
Estado de Hidalgo	0/1	0/1	0/1	37,780

Fuente: elaboración propia con base en información documental de Inegi (2017a); Estado de Hidalgo (2017).

Según cifras del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit, 2017), 90% de las viviendas económicas se construyen en reserva territorial adquirida por desarrolladores a particulares y no en reservas del Estado, esto hace que sus costos se incrementen. En los municipios que se encuentran en la zona norte de la ZMVM (tabla 3) se reportan 2,532 viviendas vendidas, de éstas, sólo dos cuentan con reglamento de la construcción: Cuautitlán Izcalli y Huehuetoca. Con reglamento de desarrollo urbano u ordenamiento territorial sólo tres: Huehuetoca, Teoloyucan y Cuautitlán Izcalli. Con reglamento de combate a la corrupción sólo tres: Teoloyucan, Tonanitla y Zumpango. En la zona oriente se reportan 388 viviendas vendidas; en esta área, las delegaciones de la CDMX que cuentan con reglamento de la construcción son tres: Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco; ningún municipio cuenta con este reglamento. Sólo cuentan con reglamento de desarrollo urbano u ordenamiento territorial la delegación de Iztapalapa y los municipios de Chalco y Tlalmanalco. Con reglamento de combate a la corrupción sólo la delegación de Iztapalapa y municipio de Chalco. En la CDMX sólo la delegación de Iztapalapa cuenta con disposiciones normativas para el combate a la corrupción, mientras que sólo ocho de los 59 municipios del Estado de México cuentan con reglamentación (tabla 3).

Tabla 3
Conjuntos urbanos/viviendas en la ZMVM, 2017

<i>Zona</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Proyectos habitacionales</i>	<i>Unidades vendidas</i>
Centro	Delegación de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza y el municipio de Tlalnepantla.	252	1,452
Norte	Municipios de Acolman, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huehuetoca, Nextlalpan, Nicolás Romero, Tecámac, Teoloyucan, Tizayuca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango.	95	2,532
Oriente	Delegación de Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco; así como los municipios de Chalco, Chicoloapan, La Paz, Texcoco y Tlalmanalco.	28	388

Tabla 3 (continuación)

<i>Zona</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Proyectos habitacionales</i>	<i>Unidades vendidas</i>
Poniente	Delegación de Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, y los municipios de Atizapán, Huixquilucan y Naucalpan.	319	1,731
Sur	Delegación de Benito Juárez, Coyoacán, Tlalpan y Magdalena Contreras.	260	982

Fuente: elaboración propia con base en información documental de Tinsa (2017).

La Compañía Multinacional de Valuación y Servicios Integrales de carácter inmobiliario (Tinsa) reportó, en el cuarto trimestre del 2016, 7,101 unidades vendidas, 47% de ese total correspondió a la Ciudad de México y 53% a los municipios conurbados. El reporte indica que la zona norte concentró el mayor volumen de ventas, al participar con 43% del total. Es también el área que concentra la mayor oferta, principalmente en los segmentos bajos de vivienda. En las zonas centro, poniente y sur se concentra el mayor número de proyectos de construcción: 63% del total de desarrollos activos. La demanda de viviendas en la CDMX es de 59,079 y para el Estado de México de 37,780 en el año de referencia.

La fragmentación de la gestión de la ZMVM está asociada a la desigual forma que atienden los ayuntamientos o delegaciones, la regulación de la construcción y el desarrollo del crecimiento urbano; hasta el 2015 no hubo una reglamentación local completa, la legislación era federal.

La posible venta del ejido desde enero de 1992, la descentralización de las funciones de planeación y desarrollo urbano y la responsabilidad de los municipios y delegaciones no han sido acompañadas de marcos reglamentarios e institucionales que generen certidumbre a los derechos de propiedad y uso de suelo. En la ZMVM, desde octubre del 2002 (Seduvi, 2017), cuando inició la transferencia de funciones y servicios en materia del uso del suelo a 43 municipios que así lo solicitaron mediante acuerdo con el gobierno del Estado de México, se ha propiciado un régimen urbano y un mercado inmobiliario tanto de consumo como de producción que ha incrementado el número de conjuntos urbanos de la ZMVM.

La fragmentación también tiene su origen en el ámbito federal, el Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco) expresó la débil injerencia de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en regular las licencias de construcción o autorizaciones de uso de suelo, la colaboración entre la Sedatu y los gobiernos estatales y municipales se reduce a un conve-

nio de colaboración en el intercambio de información, acuerdo firmado sólo por 30 entidades federativas y 162 municipios (Imco, 2014: 65).

4. La orientación urbana y la acción de los gobiernos locales en la ZMVM

Desde la década de los ochenta se ha presentado una serie de cambios en el sistema político mexicano que permiten explicar el incremento de libertad política de los gobiernos estatales. A las limitaciones financieras que explican la descentralización administrativa y el traslado de funciones siguieron los procesos de alternancia política, el control de los procesos políticos, el nombramiento de los principales cargos partidarios por parte de los gobernadores y, finalmente, la discrecionalidad del uso de recursos; se presentó una cierta descentralización (metástasis) del poder.

La alternancia política del 2000, atenuada por el sistema electoral y de partidos, abonó al fortalecimiento del poder de los gobiernos y los gobernadores, pero la conducción de las acciones de los gobiernos locales sigue regulada por un marco jurídico que se orienta desde el ámbito federal. En buena medida, los poderes de la unión y su relación, desde 1917, conservan las mismas atribuciones (Hernández-Rodríguez, 2008).

Desde el 2000 se observa una disminuida presencia de los poderes federales establecidos, los gobiernos locales, a través de acciones concertadas, independientemente a su origen político, acceden a recursos. Los controles políticos partidistas efectivos no ponen límite a la desobediencia política, aumenta el trasfuguismo político y se matizan los liderazgos caciquiles. La sociedad política ahora se configura con base en un ámbito territorial, un conjunto de actores y un sistema de relaciones en torno a ciertos asuntos. El territorio metropolitano es el resultado de un ordenamiento federal, de un gobierno fragmentado, del crecimiento económico, demográfico y de la expansión territorial de una ciudad que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local y configura una unidad urbana física y funcional por su cercanía.

También se trata de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centros integrados en su funcionamiento. En ambos casos, se caracteriza por diferencias y desigualdades, que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente. El resultado es un territorio altamente diferenciado y un conjunto de unidades desiguales como sociedad y gobiernos locales.

En la ZMVM se pueden distinguir, por lo menos, dos tipos de intereses: los del gobernante por un lado y los privados por otro, cada uno con diferentes ámbitos territoriales de reproducción, determinados por su acción y vida cotidiana. Su condición metropolitana puede percibirse en la territorialidad de su organización, en la existencia de necesidades metropolitanas y en la articulación de demandas y expectativas individuales, no obstante, estos responden a una lógica e intereses nacionales e internacionales.

Los intereses del gobierno local dependen de condiciones estructurales, al menos en cinco aspectos: 1) la organización federal, por el nivel de centralización o descentralización; 2) la ausencia de leyes de coordinación metropolitana (a excepción de la CDMX, Jalisco, Estado de México e Hidalgo, el resto de las 32 entidades federativas carecen de una ley); 3) su origen partidario y simpatía política; 4) la presencia de una política de asistencia social o clientelar y 5) la inexistencia de alguna forma de autoridad gubernamental metropolitana o la fragmentación de las acciones de gobierno. Para comprender la orientación entre los ámbitos de gobierno y el desarrollo regional se debe partir del análisis de los múltiples gobiernos locales y la forma de autoridad global existente. Por su parte, los intereses privados responden a la oportunidad de incrementar sus ganancias a través de la compra de suelo barato y la comercialización de viviendas.

Los gobiernos locales de la ZMVM pueden perder o ganar funciones y responsabilidades si estas son prioritarias para la sobrevivencia del sistema político y las condiciones neoliberales. Por un lado, garantizan la estabilidad política y la paz pública, su condición de líderes políticos les permite negociar, conciliar intereses y distribuir el poder, por el otro lado, su condición de gobierno les permite ser los medios para la solución de problemas públicos y fungir como intermediarios con el gobierno estatal y federal. Gobernar el ámbito local de forma legítima y eficaz es la capacidad y posibilidad que tiene el gobierno de aplicar la normatividad federal (artículo 115) y ser parte del diseño reglamentario que oriente el quehacer del mismo y de su estructura burocrática. Ser obedecido o negociar y contar con la aceptación de la sociedad. Los actos del gobierno pueden estar asociados con la posibilidad de conformar y ejecutar acciones colectivas capaces de resolver problemas particulares en un territorio.

El funcionamiento del gobierno local en la ZMVM es explicado por el poder de acción del mismo, el ámbito federal puede ser más influyente en un territorio que en otro; puede incidir con diferente intensidad (Esteve, 2011). En este caso, resulta ocioso sostener la existencia de planos no jerarquizados de fuerzas gubernamentales, económicas y sociales. El que un actor local dé a conocer las acciones que desarrollará para la conducción de un territorio, o que imponga un proyecto, es para generar un margen

de gobernabilidad o para imponer un proyecto que favorezca cierto posicionamiento y beneficios para el partido político que representa.

El reemplazo, en el Estado de México, del fraccionamiento por la figura de conjunto urbano —desde la administración del gobernador Arturo Montiel Rojas (1999-2005)— supone que el gobierno mexiquense a través de la creación de seis Ciudades Bicentenario (Atlacomulco, Almoloya de Juárez y Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango) ofrece soluciones a las demandas de la sociedad, y al cumplir éstas con previsión se evita la improvisación (Esquivel-Hernández y Neri-Vargas, 2012).

El número de unidades del gobierno local y del mercado, en un conjunto urbano, evidencian una asimetría, sólo en la CDMX, hasta el 2017, se reportaban 210,621 comercios, 87 unidades político-administrativas del poder ejecutivo, un poder legislativo, 10,040 unidades del poder judicial y 121 unidades de transparencia. En el Estado de México 290,148 comercios, 88 unidades político-administrativas del poder ejecutivo, un poder legislativo, 4,896 unidades del poder judicial y 233 unidades de transparencia. En Hidalgo 49,246 comercios, 51 unidades político-administrativas del poder ejecutivo, un poder legislativo, 1,297 unidades del poder judicial y 92 unidades de transparencia. Solo en la ZMVM se encuentran ubicados 272 centros comerciales distribuidos en 6,965 metros cuadrados (Inegi, 2017b; Inegi, 2017c).

La relación formal entre los ámbitos de gobierno no es simétrica, de manera empírica, la relación entre los ámbitos nacional y local y el número de unidades de gobierno generan una fragmentación. Las 76 unidades locales, las tres unidades estatales y la federal que conforman la ZMVM atienden a 63.8 millones de habitantes. La CDMX cuenta con 8,851,080 habitantes y con 157,266 millones de pesos como ingreso bruto, mientras que los 59 municipios del Estado de México y el de Tizayuca, Hidalgo, albergan a 11,287,743 habitantes, con un ingreso bruto de 21,368 millones de pesos. De acuerdo al Inegi, en 1950, 43% de la población en México vivía en localidades urbanas; para 2010 esta cifra aumentó a 78%. Por otro lado el porcentaje de personas que habitaban en comunidades rurales en 1950 representaba 57% del total de la población del país y para el 2010 esta cifra disminuyó hasta ubicarse en 22%. En el año 2016, la ZMVM contaba con 20,400,000 habitantes (tabla 4).

La ZMVM como área urbana —considerada por Luis Unikel (1975) desde la década de los setenta— es un espacio habitado o urbanizado, con uso de suelo de naturaleza urbana (no agrícola) y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física. El área metropolitana, como extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas, tiene características metropolitanas (sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no

agrícolas) y mantiene una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud.

Tabla 4
Relación entre los ámbitos nacional, estatal y local, 2017

<i>Ámbito</i>	<i>Delegaciones/ municipios</i>	<i>Ingresos brutos delegaciones/ municipios conurbados</i>	<i>Habitantes</i>
CDMX	16	157, 266, 571, 400	8, 851, 080
Estado de México	59	21, 368, 422, 550	11, 168, 301
Estado de Hidalgo	1		119, 442

Fuente: elaboración propia con base en información documental de Inegi (2017b); Inafed (2017).

Como parte de esta línea habría que reconocer la cercanía a la CDMX de industrias, comercios y fuentes de empleo, así como de la prestación de una serie de servicios que no se encuentran en las zonas periféricas. Sus procesos económicos son nacionales, las actividades y redes espaciales de los factores de producción presentan particularidades; aporta a la producción bruta total del país 3,675 millones 453 mil pesos, es decir 26.3% de la producción total, le siguen las zonas metropolitanas de Monterrey (9.0%), Guadalajara (4.1%), Puebla-Tlaxcala (2.9%) y Toluca (2.3%) (Inegi, 2017b; Inegi, 2017e).

Algunos elementos fundamentales en el análisis del proceso de urbanización y metropolización de la ZMVM han sido la producción (extracción y transformación de la materia, agricultura, pesca, minería, silvicultura, agricultura, flora, industria), el consumo (vivienda y equipamiento colectivo, salud, educación, recreación y deportes, cultura, culto), el intercambio (comercio metropolitano, industrial, sectorial, zonal y barrial, transporte, finanzas, telecomunicaciones y manejo de residuos), la gestión (instituciones públicas, ministerios, gobiernos regionales y locales, gubernaturas y tribunales de justicia, instituciones de defensa y seguridad, fuerzas armadas, policiales y defensa civil y seguridad ciudadana e instituciones privadas sin fines de lucro) y el proceso simbólico urbano (símbolos de poder e ideología de los grupos dominantes expresados en la imagen urbana de las ciudades, iglesias, fábricas, monumentos, instituciones, edificios públicos, centros comerciales y financieros). En menor medida, la condición del federalismo mexicano, las competencias, decisión de los gobiernos locales y los márgenes de dominación.

La ZMVM refleja una fragmentación en la distribución por entidad federativa, mientras que la CDMX es la entidad más rica del país el Estado de México es la más pobre, pese a ser la que más ingresos recibe; Hidalgo presenta un rezago alto, no obstante los habitantes reciben mayores ingresos que en

el Estado de México. El rezago social entre más se acerque al número 32 —lugar que ocupa en el contexto nacional— será muy bajo, es el caso del Estado de Nuevo León, por el contrario, entre más se acerque al número uno más alto será, este lugar lo ocupa el Estado de Oaxaca. El rezago social expresa las carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda). En las entidades federativas de la ZMVM, el Estado de Hidalgo presenta un rezago alto, el Estado de México bajo y la Ciudad de México un rezago muy bajo (tabla 5).

Tabla 5
PIB y rezago social por entidad, 2017

<i>Ámbito</i>	<i>PIB per cápita por habitante</i>	<i>PIB por entidad</i>	<i>Índice de Rezago Social (lugar en el contexto nacional)</i>	<i>Ingresos brutos estatales (miles de pesos) 2015</i>
CDMX	334,066	2,865,014	31	195,385,972
Estado de México	98,241	1,620,805	22	246,144,884
Estado de Hidalgo	103,137	301,264	8	46,138,517

Fuente: elaboración propia con base en información documental de Banamex (2017), Inegi (2017d; 2017e) y Coneval (2017a).

La ZMVM, al igual que todas las zonas económicas, presenta una fragmentación, una especialización de sus actividades económicas. En la CDMX, las principales actividades son servicios privados no financieros (10.4%), comercio (10.3%) y transportes, correos y almacenamiento (10.2%), respecto al total nacional. En el Estado de México, la actividad preponderante es el comercio, representa 14.2%, mientras que en el Estado de Hidalgo la mayor actividad económica es la minería con 4.1% respecto al total nacional.

La desocupación laboral y la pobreza son mayores en el Estado de México, así como la delincuencia. La distribución de la cartera de créditos hipotecarios en la ZMVM refleja que en la CDMX se concentra más de la mitad (61.6%), le sigue Nuevo León (14.3%), Baja California Norte (3.6%) y el Estado de México (2.5%). La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) ubica a Hidalgo con 7.5%, del total de créditos.

De enero de 2014 a septiembre de 2016, los mayores registros de vivienda (52.8% del total) en el Registro Único de Vivienda se concentraron en siete estados: Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Quintana Roo, Estado de México, Hidalgo y Querétaro. La mayor parte de los créditos

hipotecarios en la CDMX son para remodelar, mientras que en el resto del país son para adquirir una nueva propiedad (tabla 6).

En las estructuras municipales cruzan procesos económicos y políticos globales y nacionales: descentralización de servicios, reducción de presupuestos, tendencias recesivas y escasez de inversión, así como la liberalización política o la tendencia democratizadora del país con demandas y necesidades locales, incremento del sector informal, infraestructura y equipamiento urbano, seguridad pública y respeto a los derechos humanos. Al gobierno local le cuesta trabajo generar una gestión municipal con la capacidad de gobernar. La urbanización y la desigualdad social en la ZMVM fluyen del centro a la periferia, los gobiernos locales no logran una fricción del poder: el poder no fluye hacia arriba fácilmente (tabla 6).

Tabla 6
Urbanización y desigualdad, 2017

<i>Problema</i>	<i>CDMX</i>	<i>Estado de México</i>	<i>Estado de Hidalgo</i>
Viviendas recientes (construcción nueva)	654	3,208	2,829
Precio promedio (miles de pesos)	764,189	550,132	481,772
Superficie promedio (metros cuadrados)	58.7	67.9	67.0
Población en situación de pobreza	2,434,400	8,230,200	1,478,800
Carencia por calidad y espacios en la vivienda (miles de personas)	521.2	2,173.8	327.9
Población desocupada	212,968	270,571	37,626
Carencia por acceso a los servicios de salud (miles de personas)	1,732.1	2,668.3	421.6
Población total 2015 (por entidad federativa)	8,985,339	16,225,409	2,862,970
Incidencia delictiva (ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o con carpetas de investigación)	115,034	160,018	24,649

Fuente: elaboración propia con base en información documental de RUV (2017), Coneval (2017b), Inegi, (2017f) y SESNSP (2017).

La estrategia regional de la ZMVM no reconoce las capacidades institucionales y las singularidades económicas, ambientales e infraestructura de los gobiernos locales para hacerla competitiva y generar equidad. La gestión local supone haber pasado por dos etapas anteriores: 1) equipamiento y servicios públicos y 2) gestión y eficiencia. La gestión elabora y aplica proyectos sectoriales entre las diferentes ciudades y entre los distintos actores involucrados en una problemática común.

La inclusión a un sistema urbano implicaría la incorporación a un conjunto de intercambios económicos, sectoriales, tecnológicos y culturales a todos aquellos sistemas que las condiciones de la ciudad lo permitan. La gestión local no sólo debe hacer frente a nuevas formas de desigualdad y pobreza, para las que no es suficiente garantizar prestaciones y servicios, sino que debe promover una acción social capaz de organizar la comunidad hacia fines solidarios y reducir las desigualdades. Las acciones de los gobiernos locales deben ser capaces de articular la cooperación de todos los actores implicados y encontrar las fórmulas para organizarse en función de los intereses y demandas de los ciudadanos (Salinas-Arreortua, 2017).

Con el ejercicio orientado a la formulación de planes y proyectos con criterios estadístico-descriptivos para la ZMVM, justificados en leyes y reglamentos de orden federal, queda clara la naturaleza político-jurídica de los gobiernos locales, la gestión metropolitana desde esta perspectiva se administra como una unidad político-administrativa. El mercado de inmuebles es visto como la instancia perfecta para producir bienes, mientras que el gobierno es el responsable de diseñar reglas y hacerlas cumplir.

En este ejercicio, las fallas de los procesos de urbanización son responsabilidad de los bienes que produce el mercado o del cumplimiento de la planeación o de la ley; los procesos de urbanización pueden ser resultado de la ética del empresario de la construcción o del funcionario público.

En suma, el ámbito federal promueve la fragmentación y el policentrismo metropolitano: entre mayor sea el número de jurisdicciones con propósitos específicos, mayor será la cantidad de gobiernos locales en una zona metropolitana que atiendan la competencia y la posibilidad de elección del ciudadano. El gobierno promueve la prestación de servicios a través de privados (Ostrom *et al.* 2015). Se observa, con cierta claridad, que los diferentes ámbitos de gobierno intervienen en las áreas metropolitanas de manera coyuntural y reproducen el liderazgo del sistema político mexicano. No obstante, la presencia de los diferentes ámbitos de gobierno en una zona metropolitana es mayor que una conurbada o rural, en éstas, la debilidad institucional incentiva el asociacionismo municipal como una forma de cooperación y orientación desde lo local de los procesos de urbanización.

Conclusiones

El ámbito federal orienta el rumbo de la ZMVM a través de sus arreglos formales, planeación y características económicas. La descentralización jurídica y administrativa de los ámbitos de gobierno permite generar estrategias de coordinación, un tipo de relaciones intergubernamentales (RIG). No obstante, no todos los gobiernos intervienen con la misma intensidad, la debilidad es mayor cuando éstos carecen de arreglos institucionales que garanticen una coordinación metropolitana necesaria para gobernar una metrópoli.

La práctica cotidiana para la solventar la coordinación entre los gobiernos de la ZMVM es predominantemente informal. La centralización política sigue siendo una práctica para asegurar el desarrollo económico y social de la región y una forma de homologar los instrumentos de administración del ordenamiento territorial.

Los problemas de la ZMVM son unos y la capacidad de gestión y decisión del gobierno es otra. La limitada presencia de arreglos formales de los gobiernos locales impide establecer una serie de acciones preventivas que integren una agenda municipal de gobierno, menos aún, participar en el diseño de una agenda metropolitana. En las acciones del gobierno local sigue predominando la discreción, los acuerdos, pactos o coaliciones políticas. El cambio de uso de suelo y el mercado inmobiliario son claros ejemplos de la discreción, débil posición o traslape de las instituciones municipales y federales. Desde que se creó la Ley General de Desarrollo Urbano en 1976, su implementación se ha reservado a Comisiones (desde la Comisión para la Conurbación del Centro del País, creada en 1976 hasta la Comisión de Desarrollo Metropolitano, instaurada en el 2015 o el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, establecido en agosto del 2018). Las RIG en la ZMVM han sido planteadas en función de los equipos de trabajo de los diferentes ámbitos de gobierno y por la agenda electoral de los partidos políticos. Se prevé la gestión metropolitana pero no un gobierno metropolitano.

El análisis de la ZMVM tendrá que prever la revisión de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos locales para la solución de problemas de su competencia, de lo contrario, la responsabilidad delegada en comisiones poco ayudará en su solución. La limitada capacidad regulatoria y de coordinación formal de los municipios se observa en el incremento de sólo 30 mil hectáreas por la vía legal a la mancha urbana, mientras que 90 mil lo hacen de manera irregular (Imco, 2014).

En la práctica, en 45 ámbitos gobernados por el PRI y en 44 resultados de una coalición electoral reside la planeación de las decisiones y soluciones de los 80 espacios que integran la ZMVM. Es una toma de

decisiones fragmentada y multisectorial, por los diferentes ámbitos de gobierno y dependencias, que interviene en los procesos de planeación respecto a sus competencias jurisdiccionales y es dependiente de la asignación recursos del ámbito federal, cerrada a la participación de las delegaciones y municipios, sin la presencia de un programa metropolitano actualizado y con suficiente información, así como una rendición de cuentas parcialmente abierta.

En la CDMX el problema más importante que refieren los ciudadanos es la inseguridad y delincuencia (72.9%); la corrupción es el segundo (61.2%) y el mal desempeño del gobierno el tercero (44.7%). En el Estado de México los porcentajes son similares; 78.6% inseguridad y delincuencia, 57.5% corrupción y 40.7% el mal desempeño del gobierno; en el Estado de Hidalgo la inseguridad y delincuencia cuenta con 58.5%, desempleo 50.3% y la corrupción con 48.4% (Inegi, 2017g).

La ZMVM es vista como un área económica, después como un ejercicio de planeación territorial. El modelo de RIG en la ZMVM sugiere que las relaciones propician una autoridad inclusiva e informal, este tipo de coordinación corresponde a 52% de las metrópolis y menos de 25% tienen alguna estructura institucional con facultades para imponer regulaciones (Iracheta-Cenecorta, 2016). Es decir, los gobiernos estatales y locales son gobernados por el nacional, de lo que resulta una relación de dependencia, una ruta de autoridad jerárquica. La ZMVM se vuelve estática al estar muy restringido el intercambio de propiedades, por lo que el mercado de bienes raíces no se puede adaptar rápidamente a las necesidades de la economía urbana. Esto reduce significativamente el potencial de desarrollo de las ciudades, existe una relación negativa entre el costo de los registros públicos de propiedad y el PIB per cápita, 67% de la vivienda es informal y 59% de los trabajadores son informales (Imco, 2014: 41).

La relación jurídica de la ZMVM se articula con base en la distribución de las posiciones de representación de los partidos políticos a partir de la distribución formal de atribuciones y recursos, estas regulaciones y su gestión permiten un avance de los actores privados sobre las normas mismas, subordinando la producción urbana a la lógica y reordenación del mercado, a ello podemos sumar la desigualdad económica entre las tres entidades federativas. En las agendas de los gobiernos locales no se incorporan las cuestiones metropolitanas, sólo aparecen asuntos sectoriales, de servicios o ambientales. No obstante, en la ZMVM aún se encuentran ubicadas 348 denominadas grandes empresas, un número representativo si se considera a 500 empresas en expansión en todo el país (Imco, 2014).

Fuentes consultadas

Arellano-Ríos, Alberto (2016), *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*, El Colegio de Jalisco-Universidad Autónoma Metropolitana, Jalisco, México.

Arellano-Ríos, Alberto (2013), *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-El Colegio de Jalisco, Ciudad de México, México.

Banamex (Banco Nacional de México) (2017), “Indicadores regionales de actividad económica 2016”, Banamex, Ciudad de México, México, <http://fec-chiapas.com.mx/sistema/noticias_files/iraes_2016.pdf>, 30 de agosto de 2017.

Bassols-Ricardez, Mario (2011), “México: la marca de sus ciudades”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México, México, pp. 19-64.

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2017a), “Índice de rezago social 2015”, Coneval, Ciudad de México, México, <http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx>, 16 de agosto de 2017.

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2017b), “Medición de la pobreza 2016”, Coneval, Ciudad de México, México, <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx>, 13 de septiembre de 2017.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2017a), “Decreto por el cual se faculta al ejecutivo federal para expedir la Ley sobre Planeación General de la República”, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, México, <http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4446813&fecha=27/01/1930&cod_diario=187810>, 22 de febrero de 2017.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2017b), “Ley General de Asentamientos Humanos”, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, México, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976>, 24 de febrero de 2017.

- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2017c), “Ley de Planeación”, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, México, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983>, 6 de marzo de 2017.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2017d), “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, México, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983>, 6 de marzo de 2017.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2017e), “Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018”, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, México, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014>, 22 de febrero de 2017.
- Escobar-Delgadillo, Jessica y Jesús Jiménez Rivera, (2012), “Urbanismo y sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano de la ZMVM”, *Revista Digital Universitaria*, 10 (7), Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, <<http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art40/int40.htm>>, 22 de septiembre de 2017.
- Esquivel-Hernández, María Teresa y Jorge Neri-Vargas (2012), “Los efectos de los conjuntos urbanos en la gestión urbana municipal”, en María Soledad Cruz Rodríguez (coord.), *Periferias metropolitanas, políticas públicas y medio ambiente*, Universidad Autónoma Metropolitana unidad Azcapotzalco-Red Nacional de Investigación Urbana, Ciudad de México, México, pp. 131-156.
- Estado de Hidalgo (2017), “Programa institucional de vivienda 2011-2016”, Secretaría de Gobierno, Hidalgo, México, <http://siieh.hidalgo.gob.mx/Programas%20Sectoriales/files/programa_institucional_de_vivienda.pdf>, 30 de agosto de 2017.
- Esteve, Josep (2011), *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España.
- García-Ramos, Domingo (1978), *Iniciación al urbanismo*, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, Ciudad de México, México.

- Garza, Gustavo (1999), *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, El Colegio de México, Ciudad de México, México.
- Gracia-Sain, Amalia (2004), “El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa”, *Perfiles Latinoamericanos*, 12 (24), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México, México, pp. 107-142.
- Hernández-Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernantes*, El Colegio de México, Ciudad de México, México.
- IECM (Instituto Electoral de la Ciudad de México) (2017), “Estadística de las elecciones locales 2015”, Ciudad de México, México, <<http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones>>, 3 de julio de 2017.
- IEEM (Instituto Electoral del Estado de México) (2017), “Resultados de los cómputos municipales 2015”, México, México, <http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html>, 3 de julio de 2017.
- IEEH (Instituto Estatal Electoral de Hidalgo) (2017), “Elecciones ayuntamientos 2015”, Hidalgo, México, <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=218:candidatas-y-candidatos-electos&catid=2&Itemid=103>, 3 de julio de 2017.
- Imco (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2014), “¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México”, IMCO, Ciudad de México, México, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/20140909_LibroCompleto_Indice_de_Competitividad_Urbana_2014.pdf, 30 de agosto de 2017.
- Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) (2017), “Informe mensual de resultados al H. Consejo de Administración, abril de 2017”, Infonavit, Ciudad de México, México, <http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/6305813d-8c3c-4e4d-b2ef-6cb7625e46c8/Abril_2017.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6305813d-8c3c-4e4d-b2ef-6cb7625e46c8-mcybPkQ>, 30 de agosto de 2017.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017a), “Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales 2015”, Inegi,

Aguascalientes, México, <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=>, 25 de agosto 2017.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017b), “Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México”, Inegi, Aguascalientes, México, <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825068318>>, 15 de febrero de 2017.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017c), “Censos de gobierno”, Inegi, Aguascalientes, México <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>>, 24 de agosto de 2017.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017d), “PIB-entidad federativa anual”, Inegi, Aguascalientes, México, <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/tabulados.aspx>>, 16 de agosto de 2017.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017e), “Ingresos brutos estatales por entidad federativa 2015”, Inegi, Aguascalientes, México, <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=fipu10&s=est&c=24806>>, 30 de agosto de 2017.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017f), “Censos económicos”, Inegi, Aguascalientes, México, <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/>>, 24 de agosto de 2017.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017g), “Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2017”, Inegi, Aguascalientes, México, <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/default.html>>, 8 de agosto de 2018.

Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2017), “Sistema Nacional de Información Municipal”, Inafed, Ciudad de México, México, <<http://www.snim.rami.gob.mx/>>, 17 de febrero de 2017.

Iracheta-Cenecorta, Alfonso (2003), “Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México”, *Papeles de población*, 9 (36), Universidad Autónoma del Estado de México, México, México, pp. 211-239.

- Iracheta-Cenecorta, Alfonso (2016). “Estudio introductorio. Metropolización y gobernanza. La marca del siglo XXI”, en Alfonso Iracheta Cenecorta (comp.), *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*, Siglo XXI-Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Ciudad de México, México, pp. 13-42.
- Jordana, Jacint (2001), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, Estados Unidos de América.
- Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, Ciudad de México, México.
- Olmeda, Juan Cruz y Alejandra Armesto (2017), “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, *Foro Internacional*, LVII (1), El Colegio de México, Ciudad de México, México, pp. 109-148.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout y Robert Warren, (2015), “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”, en Daniel H. Cole y Michael D: McGinnis (eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy*, Lexington Books, Nueva York, Estados Unidos de América, pp. 67-90.
- Pérez-Torres, Daniel Enrique (2013), *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México.
- RUV (Registro Único de Vivienda) (2017), “Reporte de información mensual, julio de 2107”, RUV, Ciudad de México, México, <<https://www.canadevi.com.mx/images/pdf/-RUVEstadisticasIndustria-jul2017.pdf>>, 13 de septiembre de 2017.
- Rodríguez-Vignoli, Jorge (2016), “Urbanización y ciudades”, en María Eugenia Negrete, *Urbanización y política urbana en Iberoamérica. Experiencias, análisis y reflexiones*, El Colegio de México, Ciudad de México, México.
- Ruiz-Massieu, Mario (1988), *Temas de derecho agrario en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

- Salinas-Arreortua, Luis Alberto (2017), “Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política”, *Papeles de población*, 23 (91), Universidad Autónoma del Estado de México, México, México, pp. 143-169.
- Seduvi (Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano) (2017), “Transferencia de funciones a los municipios”, Seduvi, Ciudad de México, México, <http://sedur.edomex.gob.mx/transferencia_de_funciones_a_municipios>, 20 de octubre de 2017.
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2017), “Incidencia delictiva nacional, enero-julio de 2017”, SESNSP, Ciudad de México, México, <[sehttp://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php)>, 13 de septiembre de 2017.
- Sedesol-Conapo-Inegi (Secretaría de Desarrollo Social-Consejo Nacional de Población-Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”, [en línea] Sedesol, Conapo, Inegi, Ciudad de México, México, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf>, 8 de noviembre de 2018.
- Tinsa (Traslaciones Inmobiliarias, S.A.) (2017), “Informe de coyuntura inmobiliaria, Zona Metropolitana de la CDMX/2do trimestre 2017”, Tinsa, Ciudad de México, México, <<https://www.Tinsamexico.mx/research/#a18a5355-73c5-7>>, 18 de agosto de 2017.
- Unikel, Luis (1974), “La dinámica del crecimiento de la ciudad de México”, en Woodrow Borah, Edward Calnek, Davies Keith, Luis Unikel y Alejandra Moreno Toscano, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, Secretaría de Educación Pública (SEP-Setentas), Ciudad de México, México, pp. 175-206.
- Unikel, Luis (1975), “Políticas de desarrollo regional en México”, *Demografía y Economía*, 9 (2), El Colegio de México, Ciudad de México, México, pp. 143-181.
- Unikel, Luis; Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza (2017), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, Ciudad de México, México.

Ziccardi, Alicia (2003), “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y Política Pública*, XII (2), Centro de Investigación y Docencia Económica, Ciudad de México, México, pp. 323-350.

Recibido: 3 de septiembre de 2018.

Reenviado: 8 de noviembre de 2018.

Aceptado: 18 de diciembre de 2018.

Jaime Espejel Mena. Doctor en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública de México. Es profesor de tiempo completo en la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, participa en la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México, en la maestría y doctorado en Administración Pública del Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Sus líneas de investigación actual son: Gobierno y gobernabilidad urbana y gobernanza y redes de política pública. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: *Democracia y gobernanza. Nueva institucionalidad y redes de políticas*, Juan Pablos Editor, Ciudad de México, México (2016); (coord.) *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, Fontamara, Ciudad de México, México (2015); *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*, Fontamara, Ciudad de México, México (2013) y *Consideraciones sobre la sociedad civil*, Fontamara, Ciudad de México, México (2012).