

Gestión de Metrópolis

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno

e-ISSN: 2683-1643

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios Políticos

y Administrativos A.C.

México

Cómo citar:

Por Rosique Cañas, José Antonio y Jiménez Mercado, Guillermo Joaquín

“Megalópolis: La necesaria gestión urbana de escala regional”

Revista Buen Gobierno No. 26 Enero – Junio 2019

e-ISSN: 2683-1643

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

México

DOI:

http://dx.doi.org/10.35247/buengob_26_01





RESUMEN

Históricamente las ciudades son producto de las necesidades de reproducción de los grupos humanos, crecieron gradualmente, pero las revoluciones industriales del siglo XIX les demandaron la intervención de los Estados-nación, basadas en los principios constitucionales que les dieron origen, por eso, desde mediados del siglo XX hicieron reformas para ajustarse a la dimensión de escala regional que iban adquiriendo; así es cómo han mejorado su gestión urbana, modificando el régimen institucional de la zona metropolitana, creando un cuarto orden de gobierno. A falta de esas reformas, en México la expansión urbana ha sido espontánea, fragmentada, irregular, invasiva de suelos de conservación, con mala movilidad, falta de vías de comunicación, transporte público y privado fuera de control; condiciones que generan mala calidad de vida e ingobernabilidad.

Palabras Clave: Estado-nación, constitución, régimen institucional, cuarto orden de gobierno, gestión urbana

“Megalópolis: La necesaria gestión urbana de escala regional”

Por José Antonio Rosique Cañas
y Guillermo Joaquín Jiménez Mercado

Recibido 15/01/19 Aceptado 25/02/19 Segunda revisión



Historically, cities are the product of the reproductive needs of human groups, they grew gradually, but the industrial revolutions of the 19th century demanded the intervention of nation-states, based on the constitutional principles that gave rise to them, that is why, from mid of the twentieth century made reforms to adjust to the dimension of regional scale they were acquiring; this is how they have improved their urban management, modifying the institutional regime of the metropolitan area, creating a fourth order of government. In the absence of these reforms, in Mexico the urban expansion has been spontaneous, fragmented, irregular; invasive of conservation soils, with poor mobility, lack of communication channels, public and private transport out of control; conditions that generate poor quality of life and ungovernability.

Keywords: *Nation-state, constitution, institutional regime, fourth order of government, urban management*

1. CONSTITUCIÓN, CIUDADES Y DESARROLLO URBANO

“Si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual humana. Si, tendencialmente, todo es urbano, ¿no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión entre espacio y sociedad?”.

(Borja y Castells, 2000:11)

Amás de un siglo de promulgada la Constitución de 1917, la pregunta central es: ¿Por qué en tiempos de “urbanización completa”, México mantiene Constitución y leyes, que no contemplan con determinación suficiente, la escala regional de sus ciudades, pero, además, se mantienen artículos obsoletos que no corresponden con su dimensión urbana, pero en cambio, pretende competir con otras ciudades del mundo, que operan con más ventajas en el concierto global?

A pesar del subdesarrollo institucional que padecen los gobiernos de nuestras ciudades, la posición geográfica del territorio mexicano, su complejo sistema montañoso, evolución natural y variedad de climas, contribuyeron a formar un mosaico de condiciones ambientales con una gran biodiversidad muy propicia para el desarrollo del hombre que llegó a la cuenca del centro de México hace más de 12 mil años¹; su sedentarización se inició rápidamente desde hace once mil, facilitada en aquellos parajes por el rico hábitat natural que lo eximió de seguir siendo cazador-recolector y carroñero; por eso, desde hace por lo menos 8 mil años, esos primeros grupos pudieron prosperar con algunas formas de agricultura y domesticación de animales a orillas de ríos y lagos, mientras que en las estepas y desiertos del norte de América, el hombre se mantuvo en situación de mayor atraso, por la escasez de vegetales, frutos y animales.



¹ Los restos del hombre de Tepexpan descubiertos en 1947 datan de hace 12 mil años (Historia Universal).

Dadas esas condiciones ambientales, desde hace más de 2 mil años destacaron por toda Mesoamérica, civilizaciones avanzadas como la de los olmecas, mayas, zoques, teotihuacanos, toltecas, cholultecas, tarascos y aztecas, etnias que fundaron ciudades con centros ceremoniales importantes y agricultura muy productiva, como para sostener decenas hasta cientos de miles de habitantes; según datos diversos, tan solo en la cuenca del centro de México se calcula que llegó a tener entre uno a tres millones de habitantes (Gibson,1967:9).

Cuando Hernán Cortés consumó la conquista, los valles y cuencas de México, Oaxaca, Puebla, Pátzcuaro y Tlaxcala, fueron retomados con todo y su gente que contaba con artesanos, albañiles y arquitectos altamente especializados como para desarrollar las ciudades coloniales que luego crecieron y prosperaron durante los 300 años de la Colonia, además de otras nuevas, como San Miguel Allende, Querétaro, Guanajuato, Guadalajara, León y Zacatecas, que tuvieron su origen en la explotación minera, agrícola y ganadera, ciudades que también formaron parte de un proceso de urbanización temprana en México.

La decisión de los aztecas de fundar Tenochtitlan en 1325 en una isla del lago de Chapultepec, luego la de Hernán Cortés de asentar allí mismo la capital de la Nueva España en 1521 y más adelante, la de los líderes insurgentes de convertirla en la capital federal de los poderes del nuevo Estado-nación en 1824, fueron los orígenes institucionales de una política urbana centralista, que determinó el futuro desarrollo económico, social, político y cultural de la República Mexicana.



Por tratarse de una sociedad que se fue mestizando y estratificando en castas, sus barrios, plazas, iglesias y mercados tomaron formas arquitectónicas que todavía hoy, reflejan aquellas desigualdades sociales; esto sigue siendo visible en ciudades como la de México, Puebla, Guanajuato, Zacatecas y Guadalajara, donde sobreviven palacios, conventos y casas de hacendados con parques y jardines de uso exclusivo para la aristocracia virreinal, así como edificios públicos y catedrales, con signos emblemáticos del poder de hacendados y eclesiásticos, que se conservaron como la clase dominante hasta principios del siglo XX y cuyos espacios, hoy están considerados como Patrimonio Cultural de la Humanidad (Rosique, 1983:85).

En 1824, los insurgentes liberales, ya en pugna con los conservadores y realistas, decidieron que la Ciudad de México se convertiría en el Distrito Federal, para darle asiento al nuevo Estado-nación; entonces, improvisadamente, con un compás sobre un mapa se trazó un círculo que representaba dos leguas de radio equivalentes a 222 kilómetros cuadrados; de esa manera se decidió cuál sería su dimensión inicial; esa arbitrariedad histórica que definió el territorio de la capital, después de varios litigios entre algunos pueblos y el gobierno central, en 1854 el General Antonio López de Santa Anna, reconoció para el Distrito Federal una forma y extensión geográfica irregular mucho más grande; luego, en 1861 Benito Juárez, ya como presidente, definió un tamaño y forma más parecido al actual, pero finalmente fue hasta 1897, durante el gobierno de Porfirio Díaz, que se consumó la forma y dimensión actual (Legorreta, 2008:42).

Es importante señalar estos antecedentes, porque dejan en claro que el desarrollo urbano existente hasta la Independencia, ya le había impuesto al territorio nacional unas formas de uso del territorio y de los recursos naturales, asimismo, de formación de regiones económicas, de poblamiento y de caminos, orientados por un marco jurídico y estrategias de control político, heredados desde épocas de la Colonia, con los que se fueron tomando las decisiones estratégicas de distribución demográfica y de formas de propiedad de la tierra, como la hacienda y las rancherías, anteponiendo a ese mundo de latifundios, la lógica del desarrollo capitalista, iniciado por Hernán Cortés, inmediatamente después de consumada la Conquista (Semo, 1973:34).

Más adelante, el temor que produjeron las invasiones extranjeras que se tradujeron en la pérdida de la mitad del territorio y la llegada de Maximiliano de Habsburgo, traído por los conservadores en 1864, para gobernarnos después de perder la guerra intervencionista con Francia, propició una tendencia histórica por concentrarnos políticamente en la Ciudad de México, algo que con el tiempo fue propiciando un desarrollo territorial muy desigual, entre norte, centro y sur del país, que también tuvo sus repercusiones

demográficas y de desarrollo urbano con el proyecto postrevolucionario durante todo el siglo XX.

De cualquier manera, en abril de 1914 México volvió a ser invadido por Estados Unidos en Veracruz, para favorecer el triunfo de Venustiano Carranza sobre el gobierno de Victoriano Huerta, que no había aceptado rendir honores a la bandera norteamericana por un incidente ocurrido con marineros en el puerto de Tampico². El mismo riesgo de invasión se dio en 1938, motivado por la decisión del general Cárdenas de nacionalizar la industria petrolera, de tal manera que los gobiernos postrevolucionarios mantuvieron la idea firme de forjar un Estado fuerte, centralizado y altamente concentrado en la capital nacional; por eso Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, propiciaron con sus políticas concentradoras y modernizantes “el milagro mexicano”, con una industria ligera de sustitución de importaciones y una urbanización preferencial para la Ciudad de México³, hecho que se retrata muy bien con el decir del presidente López Mateos:

“La república puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas ciudades del mundo que en un sostenido y eficaz empeño gubernativo y amplia colaboración ciudadana ha logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe” (López en Mori, 1979:26).

Hay que recordar que en la misma cuenca del centro de México, en los inicios de nuestra era (siglo I d. n. e.), fue fundada la ciudad de Teotihuacán, que llegó a tener más de 70 mil habitantes, manteniendo relaciones comerciales y culturales durante varios siglos, con varias de las civilizaciones de Mesoamérica, sin embargo, para el siglo VIII, la ciudad fue abandonada inexplicablemente; algunos arqueólogos que han estudiado ese fenómeno piensan que posiblemente su entorno natural fue alterado por la

² “Los planes de los círculos gobernantes de los Estados Unidos estaban lejos de limitarse a la toma de Veracruz. Ésta solo serviría de punto de partida para el avance de las tropas estadounidenses hacia el interior del país, y llegar hasta la capital” (Alperovich y Rudenko, 1971:177). El presidente Woodrow Wilson inició sus intervenciones militares en América Latina ocupando Santo Domingo en 1913, en octubre de ese mismo año Nicaragua, al año siguiente Haití, Cuba y México. En 1908 decía a sus alumnos: “Nuestra historia ha sido en su mayor parte la historia de nuestros negocios”. Y según Gastón García Cantú: “La teoría intervencionista de Wilson se apoyaba en el principio, para muchos norteamericanos indiscutible, de que los Estados Unidos son la nación conductora de Latinoamérica” (García, 1971:278 y 281).

³ Roger Hansen (1970) Luis Únikel, Crescencio Ruiz Chiapeto y Gustavo Garza (1976) sintetizan bien esa etapa, dejando en claro que las tendencias a la concentración demográfica e industrial en la Ciudad de México, fueron producto de una política urbana centralista. (Unikel, Ruiz y Garza, 1976)

explotación agrícola a que fue sometido, dada la exigencia de tributos a los pobladores de la periferia; pero esa es sólo una de las hipótesis que se tiene al respecto⁴.

Por otra parte, con todo y que los chilangos no tenemos a dónde ir, debemos estar conscientes de que la Ciudad de México ha crecido enormemente, alterando el hábitat natural de prácticamente toda la cuenca, sobre la que originalmente se asentaron los aztecas, por lo que está previsto en un futuro no muy lejano, su colapso total, como posiblemente le ocurrió a Teotihuacán, después de siete siglos de haber habitado y sobreexplotado esa parte de la cuenca central (Toledo, 2017).



Tenemos pues, que el desarrollo urbano logrado hasta hoy, es producto de aquellas decisiones tempranas que iniciaron con la llegada de los aztecas, que ya incluían acciones de desecación de los lagos, para construir las avenidas peatonales entre los siglos XIV y XVI, pero que luego fueron ensanchadas para los caballos y carrozas de los españoles; más adelante, en el siglo XIX, se fue desarrollando el tejido urbano por donde transitaban tranvías y ferrocarriles, que ya desde 1881 se había iniciado el gran salto de la expansión ferrocarrilera para comunicarse con los pueblos vecinos de Coyoacán, San Ángel, Mixcoac, Tlalpan, Tacuba, Azcapotzalco y las ciudades más alejadas como Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Cuernavaca, Querétaro, Guanajuato, León, Zacatecas, Monterrey y El Paso⁵.

⁴ Hay varias hipótesis, pero ninguna es ampliamente satisfactoria, de acuerdo con el interesante, trabajo de Millon (1988): *“A nivel teórico, las diversas propuestas no ofrecen una explicación satisfactoria, pues a partir de un elemento, casi siempre único, se desarrollan una serie de concatenaciones que conllevan al temido colapso. Es posible que tengamos que hacer un análisis diferente de las causas que llevaron al colapso teotihuacano ya que es muy diferente el impacto que pudiera tener en las diferentes clases sociales que componían la sociedad teotihuacana”*.

⁵ Con José Ives Limantour como secretario de Hacienda y Crédito Público y apoyado en las leyes de 1897 y de 1908, logró la participación del gobierno en la compañía de Ferrocarriles Nacionales de México; en-

Luego, en los inicios del siglo XX, con el avance de la revolución industrial, se le abrió paso a los camiones de carga, autobuses y automóviles, pavimentando cientos de miles de kilómetros de calles, avenidas y boulevares; más adelante cuando el tránsito se fue congestionando en los barrios centrales, se entubaron prácticamente todos los ríos que alimentaban los cinco lagos de la cuenca que en su origen cubrían más de mil kilómetros cuadrados de la cuenca; así, en los años cincuenta, se inauguró el Viaducto Miguel Alemán; en los sesenta se construyó el primer tramo del Periférico, pero que con el tiempo se fue alargando hasta completar la primera herradura que iniciaba en el Toreo de Cuatro Caminos, en los límites del Estado de México, y terminaba en el Canal de Cuemanco, después de Villa Coapa. Ya en los inicios del siglo XXI, durante la gestión de López Obrador, se inició un segundo piso al primer tramo entre Mixcoac y Perisur, pero después se prolongó por el sur hasta Tepepan y hacia el norte, hasta el fraccionamiento Arboledas, en Tlalnepantla, lo que genera una movilidad automovilística preferencial hacia la parte central de la Ciudad de México, donde se encuentran mayor cantidad de centros financieros, comerciales, educativos, de salud y espacios culturales y recreativos.⁶

Las carreteras y autopistas también permitieron comunicarse con las capitales de los cinco estados vecinos y toda la República, pues es algo en lo que se ha invertido bastante del presupuesto federal; de esa manera, las colonias populares siguieron creciendo sobre las faldas de los cerros, mientras que infinidad de zonas habitacionales se fueron construyendo sobre los antiguos sembradíos del oriente; los fraccionamientos residenciales se ubicaron en el sur sobre los pedregales de San Ángel, mientras que los suburbios se construyeron en el poniente y norte de la ciudad, en lo que hoy es Interlomas y más allá de la zona de Ciudad Satélite; finalmente los asentamientos irregulares que hoy se expanden sobre el Estado de México, forman parte de lo que INEGI reconoce como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Esa es la tragedia ambiental de la cuenca, debido a los impactos propiciados por la densidad demográfica, la industrialización y la expansión metropolitana; en 1960 los municipios conurbados tenían 2 millones de habitantes; hoy, además de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, que tienen 9 millones de habitantes, hay 59 municipios conur-

tre 1902 y 1903 compra el Ferrocarril Nacional Mexicano y el Interoceánico y en 1906 rescata de la quiebra al Ferrocarril Central Mexicano, marcando así el origen del monopolio estatal, que hizo posible la consolidación de los proyectos de construcción que se acercaron a los 20 kilómetros de vías en el país (Sánchez en Uvalle, 2010:353, 361 y 362)

⁶ En el estudio: Diagnóstico de movilidad en la Ciudad en México: *El impacto del crecimiento vehicular (problemas, estadísticas y evaluación de políticas)*, se muestra la problemática actual de movilidad, transporte, destinos de viaje, horarios, puntos conflictivos, accidentes y grado de contaminación en la ciudad, analizando las políticas públicas respectivas. (Instituto de Investigaciones Parlamentarias)

bados con más 12 millones, ocupados en 70 por ciento en las últimas cuatro décadas, con construcciones improvisadas, bajo un patrón de desarrollo territorial disperso, extensivo, de baja altura, muy precario en servicios, infraestructura y comunicaciones, exterminando cualquier tipo de especies animales silvestres, que en otros tiempos formaban parte de una de las más ricas biodiversidades de América Latina y del mundo⁷ (Benlliure, 2008:63-64).

A falta de una instancia gubernamental de escala territorial para gobernar y planear sus metrópolis, la gran concentración y expansión urbana de sus ciudades, se ha convertido en el enemigo número uno del futuro desarrollo nacional; mientras tanto, lo que tenemos, son gobiernos fragmentados que no pueden incidir eficazmente en los asuntos que afectan a nivel de la escala regional que han alcanzado varias decenas de ciudades.

A propósito de la Constitución que rige la gestión de las ciudades, Guy Peters dice que las decisiones fundacionales determinan el desarrollo y funcionamiento de Estado y sociedad; eso obliga a los actores a ajustarse legalmente a ellas, por eso las leyes involuntariamente se convierten en agentes conservadores, pues como principio de derecho, la gestión de los gobernantes se tiene que apegar en gran medida a sus mandatos, interpretando sus principios, moldeándolos al contexto en que se aplican, aunque dejando filtrar intereses diversos que se alejan del interés público, pero que benefician a actores que operan desde el mercado o también para ajustarse a la diversidad de gustos y necesidades de grupos y personas (Peters, 2003:25).

En la retórica de los gobernantes se invoca constantemente a la Constitución, para legitimar sus acciones; es una práctica que a la hora de hacer que se cumplan las decisiones, éstas se acomodan a discursos que la adecuan o distorsionan, de tal manera que la Carta Magna y sus leyes secundarias, se vuelven letra muerta; si a esto se le agrega que las reformas metropolitanas no están a la medida de lo que está pasando con las ciudades en materia de expansión y crecimiento fuera de su territorio original, entonces el desarrollo regional se mantiene atrapado en un enjambre de actuaciones y arreglos improvisados, que alejan al país del umbral del Estado de derecho y de una gobernabilidad metropolitana que atienda con eficacia la urgente necesidad de competitividad, productividad, sustentabilidad y calidad de vida que se demanda en todo el país.

⁷ Rosique y Méndez (2016) "Historia ambiental de la cuenca de México". En Tomo I de: *La biodiversidad en la Ciudad de México*, obra emblemática de 3 Tomos, editada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de Biodiversidad, afirman que en la cuenca sigue habiendo amenazas de devastación por: "Alteración de hábitats, sobreexplotación, contaminación química, cambio climático, especies introducidas, incremento de población humana, sequías, inundaciones, incendios, vulcanismo, sismos, etcétera".

Si el desarrollo urbano nacional se hubiera apegado, desde hace más de cuatro décadas, a la Ley General de Asentamientos Humanos y luego al Programa Nacional de Desarrollo Urbano de los años ochenta, en este momento las ciudades mexicanas no tendrían los problemas de desorden territorial, de concentración y dispersión urbana y demográfica que tiene, con ciudades anárquicas dominadas por las leyes del “capitalismo salvaje”.⁸

2. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO

En los principios del siglo XXI se está cumpliendo en todo el mundo la tesis que Henri Lefèbvre (1972) planteó sobre la “urbanización completa de la sociedad”. En los años setenta México puso atención al problema de la expansión de las ciudades, se legisló y planeó para detener la concentración en la Ciudad de México y otras más, pero lo que siguió, fue un desarrollo de ciudades precarias, compactas, agregadas, fragmentadas y reagregadas, cuyos equipamientos separados en complejos integrados, hacen que se incorporen mayores superficies de territorio integradas en complejos residenciales y comerciales con variedad y sofisticación de estas facilidades y gustos de la clase media urbana: “comunidad cerrada y shopping mall”. De alguna manera, tendríamos que reconocer que esto es algo que ha venido sucediendo en la mayoría de las zonas metropolitanas de México, pero particularmente en las más grandes como Guadalajara, Monterrey, León, Puebla y no se diga en la Ciudad de México (Pradilla, 2011:34 y 38).

Lo que se requiere son organismos autónomos de Estado de escala regional con capacidades legales para planificar sus ciudades en crecimiento; pero lo irónico es que las mismas instituciones que hicieron posible la industrialización y urbanización de México, hoy se resisten a modificar su marco jurídico, pues partidos, sindicatos, bancos, inmobiliarias, constructoras y gobierno, retrasan cualquier propuesta de fondo que lo modifique, alejando a nuestras ciudades del paradigma de riqueza, inteligencia, sustentabilidad, salud y felicidad que se requiere. (Glaeser, 2012)

Por lo contrario, centralismo, patrimonialismo, corporativismo, clientelismo y corrupción, son el coctel de elementos, con el que la clase política y una minoría de empresas, apoyadas por un sistema pluripartidista inoperante, se siguen beneficiando con ciudades que retardan su desarrollo, atrapadas en un régimen institucional limitado e

⁸ “El capitalismo salvaje crea monopolios y controla el mercado, que operando a través de las multinacionales genera una enorme desigualdad social. Los pocos ricos son cada vez más ricos y la mayoría de pobres se vuelven cada vez más pobres” (Kliksberg, 2013).

ineficiente; por lo mismo, estos poderes fácticos no ven con buenos ojos transformar el viejo federalismo, que pone a los altos funcionarios al frente de la gestión metropolitana, a operar bajo un régimen institucional caduco .

Lo cierto es que al presidente y a los gobernadores les gusta ponerse a la cabeza de la gestión metropolitana por encima de los gobiernos locales, espacio donde se asientan las ciudades con las economías más dinámicas del país; así, cada uno desde su ámbito de gobierno, toma las decisiones sobre las grandes obras de infraestructura y servicios, limitando a los alcaldes a que ejerzan facultades menores que les permite autorizar la conversión de suelos de conservación a suelos urbanos, pasando por encima de los más elementales principios de sustentabilidad.

Por eso Robert Dahl (2002:286) afirma que “los funcionarios y particularmente los de más alto rango, no renunciarán a los poderes extraordinarios que tienen sobre la gestión de las ciudades”; al menos en México, una vez que ganan las elecciones, toman las dependencias como botín⁹, sin que medie la rendición de cuentas, ni un servicio profesional de carrera que garantice una gestión de calidad.

Pero cuando los actos informales al margen de la ley son lo común, entonces esas reglas son las que perduran y sólo cuando fracasan, entonces se abre un periodo de cambios institucionales; mientras tanto, perduran por la aceptación y resistencia de quienes se benefician de ellas (Peters, ídem:89); ese es:

“El régimen institucional real que se encarga del pilotaje político de la zona que se compone de varios espacios institucionales jerarquizados, desde el nivel supranacional que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el nivel local que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales” (Terhorst en Jouve y Lefèbre, 2002).

Si en el régimen institucional de nuestras zonas metropolitanas lo que prevalece son los vacíos legales e instituciones deficientes, entonces lo que tenemos son gobiernos fragmentados que operan del centro hacia sus orillas, en donde los límites entre unas y

⁹ “El sistema del botín, o de los despojos, es traducción de la expresión *spoils system*, con la que en los EE.UU. se designa al sistema tradicional de considerar a los cargos administrativos del gobierno como ‘botín de guerra’, a disposición de las autoridades elegidas para apartar a sus ocupantes anteriores y nombrar en ellos a sus seguidores y ayudantes en la campaña, para premiarlos por su colaboración y también para asegurarse un cuerpo de administradores leal, que no boicotee sus políticas desde la burocracia”. (eumed • net pulse)

otras instancias gubernamentales sirven de barrera, de tal manera que se complica la continuidad de gestión geográfica en obras y servicios, por falta de coordinación efectiva y colaboración, porque el conflicto político entre partidos y gobiernos locales así lo determina o porque las limitantes territoriales determinados por la Constitución lo impiden; en esos espacios metropolitanos, son los gobiernos estatales y federal los que intervienen excluyendo o minimizando la participación de los gobiernos locales de cercanía, que son los que conocen mejor los problemas que les está generando la conurbación¹⁰.

Lo que termina dominando en la gestión metropolitana, es una visión burocrática de tipo weberiana, en donde las jerarquías operan supeditadas a reglamentos y procedimientos administrativos que se aplican ritualmente, sin tomar en cuenta la especificidad de los problemas locales; lo que sí importa es mantener el sistema de botín, que garantiza el control de los recursos públicos; en este tipo de intervenciones lo que menos cuenta es el tejido social de los barrios, ni su integración regional en la escala metropolitana de la que forman parte y menos la destrucción de patrimonio cultural y ambiental del entorno natural sobre el que están creciendo las ciudades¹¹.



¹⁰ Si bien desde las reformas al Artículo 5 Constitucional en 1983, se faculta a los municipios para asociarse en la prestación de los servicios públicos, llama la atención que sea una práctica poco recurrente en zonas urbanas. En efecto, de los más de 2,427 municipios que existían en el país cuando se levantó la "Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal", habían 527 bajo un acuerdo de asociación, de los cuales sólo 43 correspondían a zonas urbanas (8% del total nacional). (Santín del Río, Leticia, 2002: 67) citado en Thomas Cieslik (compilador) México, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Oficina Regional América Latina, 56 pp.)

¹¹ Los centros históricos con patrimonio cultural y otros lugares que son reservas naturales, terminan siendo alterados ambientalmente destruidos por decisiones centralistas que pasan por encima de la voluntad de pueblos y comunidades urbanas originarias, tales fueron los casos del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México en Texcoco, que el gobierno de López Obrador detuvo, el Tren Rápido Ciudad de México-Toluca, que también tuvo problemas con varias comunidades por donde pasa y ahora los proyectos del Aeropuerto de Santa Lucía y el Tren Maya que se construirá pasando por varias zonas de reserva ecológica de patrimonios culturales de la humanidad.

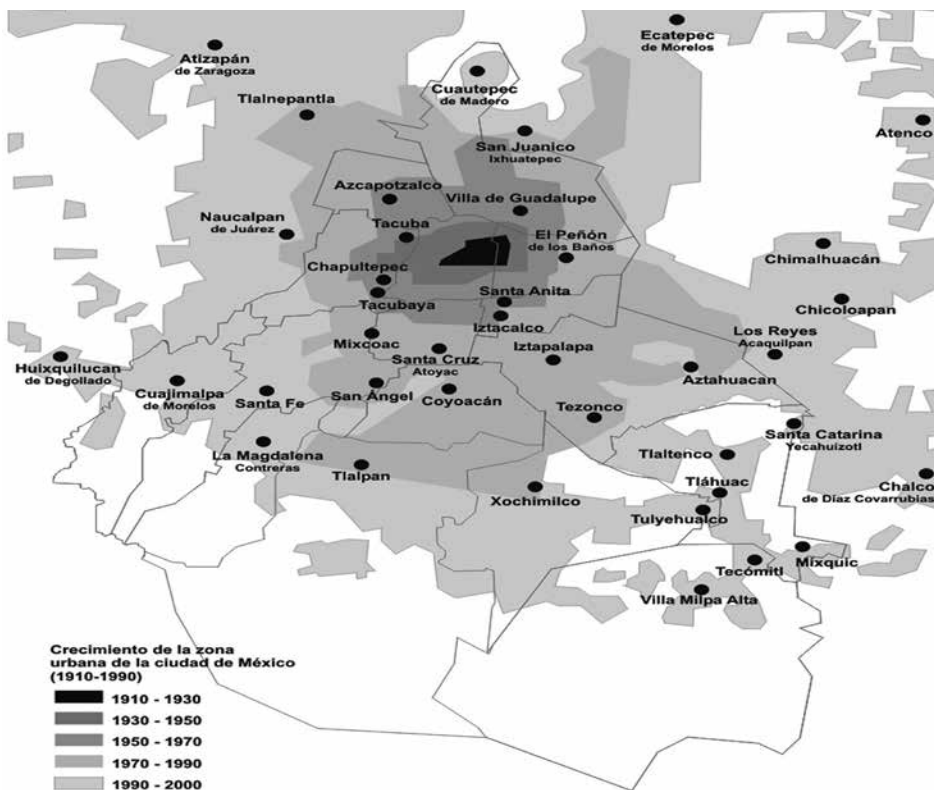
En este sentido el cambio institucional sólo modifica la estructura organizacional existente y la adapta conservando los elementos de dominación política tradicional; de esa manera las instituciones ineficientes con malos resultados se mantienen, porque así conviene a los poderes fácticos del statu quo; para lograr un cambio histórico, se requiere de una movilización social más profunda, donde la democratización de las estructuras se asoma como solución civilizada y pacífica; de no ser así, lo que sigue es una revolución violenta e impredecible (Peters, ídem:89-90).

En la globalización las ciudades crecen, lo importante es saber si las constituciones y leyes que definen las facultades de los gobiernos, corresponden con la necesidad de intervenir en los asuntos de las ciudades que se expanden, porque lo que sí ocurre, es el aprovechamiento financiero y especulativo del mercado inmobiliario y de construcción, para disponer de suelos de uso urbano o de conservación, para edificar allí donde se agregue valor a las propiedades semovientes; esos son los elementos que propician el desarrollo de megaproyectos.

Previendo esta situación, desde hace varias décadas se advirtió que la Ciudad de México debería de dejar de crecer, pero a pesar de que hubo leyes, planes e instituciones, el resultado fue totalmente contrario, pues de 350 mil habitantes que tenía la ciudad en el año 1900, hoy la ZMVM casi llega a los 22 millones, después de haber desecado los cinco lagos que ocupaban más de 1000 km² de superficie; ahora, a esa población hay que sumar los seis millones de habitantes de las ciudades de las entidades federativas que forman la Corona Regional de la Ciudad de México (Delgado, 1999:171), para la cual se creó la Comisión de la Megalópolis.

Esa es la problemática metropolitana de México; las acciones y decisiones relacionadas con su desarrollo en el arranque de este sexenio (2018-2024), son muy similares a las de sexenios anteriores, es decir, para la gestión de escala metropolitana no existe ninguna instancia institucional de peso, que se haga cargo de las ciudades conurbadas con otros municipios, aunque desde hace varias décadas el INEGI reconoce la formación de 59 zonas metropolitanas en el país.¹²

¹² “El Gran Londres cuenta con la Agencia de Desarrollo del Gran Londres; Lyon, en Francia, cuenta con la Dirección de Asuntos Económicos del Gran Lyon, el Gran Toronto cuenta con el Comité de Desarrollo Económico del Gran Toronto; el Gran Santiago cuenta con la Comisión de Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico del Gobierno Regional Metropolitano de Chile. En enero de 2007 se instaló el Consejo de Competitividad de la Ciudad de México, pero solo se trató de un Consejo restringido al DF, dejando fuera a los municipios conurbados del Estado de México” (Zentella, 2007).



3. EL CAMBIO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO URBANO

En marzo de 1976 el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), pionera en su momento; en diciembre de 1976 se creó la SAHOP, en 1977 aparece la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; acto seguido, en 1977 se le encarga a la Comisión de Conurbación del Centro del País, integrada por seis gobernadores y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Programa de Ordenación Territorial para toda la región, pero el gran tamaño de su pleno y la falta de cooperación entre sus actores la hizo inoperante, por lo que desapareció en 1989, sin resultados significativos.

En los inicios de los años 90 se fueron creando Comisiones Metropolitanas intergubernamentales como la de Asentamientos Humanos, la Ambiental, la de Transporte y Vialidad, la de Seguridad, todas para el ámbito de la ZMVM; sus aportaciones también fueron muy limitadas porque no tienen reconocimiento constitucional y su pleno sólo fue compuesto por funcionarios gubernamentales.

Las bases para la planeación urbana se encuentran plasmadas en los artículos 25, 26, 27, 115 y 122 de la Constitución; en ellos se establecen los preceptos generales de la acción de cada uno de los órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Estos artículos son referentes para las constituciones estatales, sus leyes orgánicas, la de planeación para entidades y municipios y sus códigos administrativos; para la Ciudad de México se toma en cuenta el Estatuto de Gobierno y la Ley de Desarrollo Urbano, pero en ningún artículo constitucional se habla del fenómeno metropolitano ni de las zonas metropolitanas.

El Artículo 25 establece la obligación para el Estado de actuar en materia de planeación, pero sólo se refiere a la economía, no hace mención del desarrollo urbano y menos del metropolitano; el Artículo 26 reitera que los tres órdenes de gobierno deberán actuar acorde con el Plan Nacional de Desarrollo. El Artículo 27 establece la obligatoriedad del Estado para el ordenamiento de los asentamientos humanos a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El Artículo 115 dota de autonomía al municipio para conducir la ocupación de su territorio abarcando la prospectiva territorial y su gestión. Si bien la autonomía puede ser benéfica para la planeación local, esta libertad discrecional en la práctica fragmenta la planeación de escala regional, en la medida en que cada gobierno local actúa en función de sus intereses, ya que la descentralización, incluyendo aspectos presupuestales, no está considerado para el federalismo mexicano¹³.

En el sentido contrario, no hay facultades para que los municipios realicen acuerdos de planeación metropolitana con municipios de otros estados y menos con ciudades de países vecinos, aunque ahora resulta que las alcaldías de la Ciudad de México sí pueden establecer ese tipo de acuerdos; cualquier acción en ese sentido por parte de los municipios, debe de hacerse bajo un acuerdo coordinado con su gobierno estatal y con apoyo del federal, los tres regidos por la ley federal en la materia.

En cambio L'Île de Paris, a pesar de ser la capital nacional, conserva su antigua forma de gobierno de Comuna con sus 20 municipios, en donde la policía depende del Ministerio del Interior; los bomberos del Estado Nacional y el sistema de transporte del Sindicato de Transporte Parisiense; por otra parte, en su complejidad administrativa, también es uno de los 95 Departamentos territoriales de Francia, típico del sistema unitario fran-

¹³ En Estados Unidos el gobierno federal gasta el 40%, los estados el 35%, y los gobiernos locales el 25%. Estas cifras son decisivas por las transferencias estatales y federales a los gobiernos locales. Es imposible separar la educación (10-45-45), la salud (20-20-10-50 privada), las pensiones (15 federal, 5 estatal, 80 privada), la justicia (10-45-45) (Robert Agranoff, 2005).

cés, que desde la década de los años 80 se reformó, creando 22 regiones territoriales, de entre las que surge la Region de Île-de-France compuesta por 8 Departamentos, con su propia Asamblea Constitutiva, su Consejo regional y éste a su vez con una segunda Asamblea que agrupa las fuerzas de la sociedad civil originaria del territorio, que son las que forman el Consejo Económico y Social Regional, a través del cual, las cámaras y sindicatos exponen sus reivindicaciones ante los poderes públicos, estructura político-administrativa que sienta las bases de la planeación de servicios e infraestructuras metropolitanas del Gran París, para lo cual se cuenta con autonomía y un presupuesto casi tan elevado con el de L'Île de France (París centro) y personal suficiente para llevar a cabo todas las tareas de este cuarto orden de gobierno (Rosique, 2007: 139-141).

En nivel secundario en la jerarquía jurídica, la LGAH reafirma la autonomía de los municipios para lo relacionado con sus programas de desarrollo urbano y aunque señala la obligatoriedad para ser congruentes con los planes estatales y federales, no prevé los alcances y estructura de los planes regionales, sobre todo en materia de ordenación territorial, por lo que también deja fuera la posibilidad de planear con visión metropolitana, aunque sí contemple el fenómeno de conurbación.

En el Artículo 24 de dicha ley, se ofrecen elementos para la circunscripción territorial y bases para la elaboración y ejecución de proyectos; el problema radica en que se reparten tareas entre los gobiernos estatales y municipales, pero no para el ámbito federal, que sí cuenta con una estructura institucional y presupuesto, para la gestión de proyectos de alcance metropolitano.

Para la Ciudad de México, el Artículo 122 de la Constitución nacional ya reformado en 2016 dice en el inciso C:

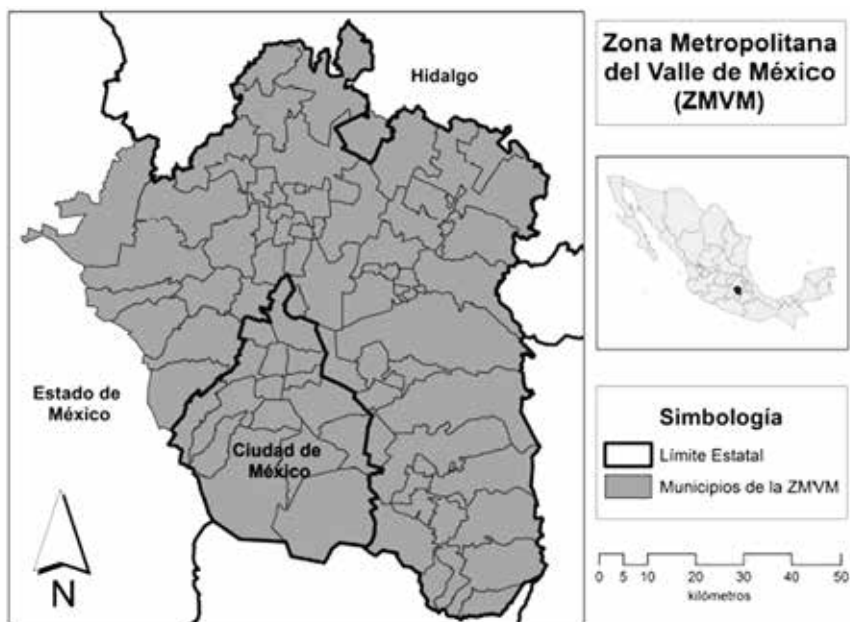
“La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión. Para la eficaz coordinación, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública (...) La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano”.



La redacción de este inciso producto de la reforma política recientemente realizada por el Congreso de la Unión para la Ciudad de México, es reproductiva de la forma en que se vienen gestionando los servicios y megaproyectos de obras en las zonas metropolitanas del resto del país desde hace muchos años; la expectativa es que seguirá siendo el gobierno federal, el que determine el futuro de las zonas metropolitanas importantes, pues nada nos dice que el Consejo Metropolitano de la ZMVM va a asumir las facultades que mantienen las secretarías federales y estatales, que sí están facultadas para tomar las decisiones en la materia.

La LGAH define la concurrencia funcional de los gobiernos de la ZMVM para participar conjuntamente en la instrumentación de los programas aplicables. También le da facultades a las Delegaciones (ahora Alcaldías) para elaborar programas y ejecutar acciones de servicios públicos o construcción de obras con municipios colindantes, pero previa aprobación del Jefe de Gobierno, y la ALDF. Obviamente, este marco jurídico va quedando rebasado por la actual Constitución de la Ciudad de México en lo que se refiere a la facultad que ahora tienen las Alcaldías de entablar acuerdos con los municipios conurbados con ellas.

La Zona Conurbada de la Ciudad de México es definida en la fracción LXXX del artículo 7 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal como: la continuidad física y demográfica formada por la Ciudad de México y los centros de población situados en los territorios municipales de las entidades federativas circunvecinas, mientras que la fracción LXXXI define la ZMVM como: ámbito inmediato de influencia, socio-económica y físico-espacial de la zona urbana del Valle de México, integrada por las 16 Delegaciones y los municipios correspondientes del Estado de México e Hidalgo.



Las definiciones de las leyes secundarias no alcanzan para proyectar las acciones de escala metropolitana que se requieren, ni para establecer negociaciones entre funcionarios de las unidades político-administrativas y representantes de otras instituciones, como la ALDF, los congresos locales y menos con los actores económicos y sociales que son los que padecen la descoordinación gubernamental, pues los megaproyectos de escala metropolitana pasan por otros canales que se limitan al gobierno federal, en donde el Presidente de la República y sus secretarios de Estado son las figuras centrales durante cada sexenio.

La LDUDF señala atribuciones del Jefe de Gobierno para celebrar convenios de desarrollo urbano con el gobierno federal, estatal y municipal, así como facultades para participar en la elaboración de los programas previstos para la Ley de Planeación cuando afecten el territorio de la Ciudad de México, no obstante, ahora que se decidió el abandono del actual aeropuerto, no queda claro qué instancia va a decidir el futuro de ese espacio estratégico para la Ciudad de México.

Por su parte, el Estado de México dispone de cuatro herramientas jurídicas en materia de planeación y coordinación. La constitución estatal en su Artículo 139 establece responsabilidades para el gobierno estatal y municipal de participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, en función de la agenda metropo-

litana que tiene que ver con abasto, empleo, agua, drenaje, asentamientos humanos, coordinación hacendaria, desarrollo económico, preservación, protección civil, restauración del equilibrio ecológico, salud, seguridad, transporte, turismo y aquellas que resulten necesarias.

El mismo Artículo 139 señala que hay que conformar comisiones metropolitanas con las otras entidades y entre los municipios al interior del estado, cuando sea declarada una zona metropolitana, para lo cual hay obligatoriedad de presupuestar a través del congreso local y los cabildos, las partidas necesarias para ejecutar los planes y programas metropolitanos, pero eso en realidad no funciona así; el funcionamiento de dichas comisiones ha sido limitadísimo y de poca valía para las decisiones importantes; el que normalmente decide es el gobernador.

La Ley Orgánica Municipal en su Artículo 31 refuerza la atribución del municipio en materia de planeación y coordinación conjunta, para el desarrollo de localidades conurbadas. Por eso la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios introduce el concepto de planes regionales con la participación de los municipios para lograr la integración y armonización regional limitada al territorio mexiquense, mientras que el gobernador tiene la atribución de celebrar convenios con el gobierno federal y sus municipios, pero éstos no lo pueden hacer entre ellos; esa es la limitación para resolver sus propios problemas de conurbación metropolitana.

El libro V del Código Administrativo del Estado de México, refuerza las mismas actividades, pero aún en el caso de las conurbaciones y las zonas metropolitanas, está abocado a atender lo concerniente y de manera exclusiva al territorio del Estado de México, aunque faculta al gobierno estatal y municipal para participar en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas conjuntamente con el gobierno federal y las entidades vecinas.

Todo parecía ir en el sentido correcto cuando en 2002 en el Estado de México se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, sin embargo, en 2014 ésta fue absorbida por la Secretaría de Desarrollo Urbano, quedando en nivel de Subsecretaría; aun siendo la entidad más poblada del país y con más población viviendo en la zona metropolitana (14 millones), el gobierno estatal no mostró una idea clara de lo importante que es gobernar esa entidad con visión metropolitana; para su gobierno lo que existe es la Zona Metropolitana Cuautitlán-Texcoco, que para su atención está dividida en siete regiones; la ZMVM es una referencia que de vez en cuando aparece en su agenda pública, sobre todo cuando hay conflictos con el gobierno vecino.

En síntesis, los instrumentos legales y las prácticas de gestión son débiles en materia metropolitana, ya que no se definen con claridad las responsabilidades y obligacio-

nes para las diferentes dependencias gubernamentales y menos para los actores económicos o la ciudadanía en general (Rivero, 2012). La actuación del Estado en planeación metropolitana es laberíntica desde su origen, por la cantidad de Comisiones, leyes, su jerarquización, la manera en cómo cada quien interpreta y hace valer su soberanía y por la diversidad de metodologías y estrategias que se siguen al momento de intervenir; a ello se suma el hecho de que entre académicos, planificadores y políticos siempre ha habido desprecios mutuos; unos son criticados de muy teóricos e idealistas y los otros de muy pragmáticos; lo que resulta de este divorcio, es que los planes, proyectos y estudios se van a los archivos y las decisiones se toman sobre la marcha en un contexto politizado en el que la ley es sólo una referencia fácil de eludir.



4. EL DESARROLLO METROPOLITANO EN EL SEXENIO 2012-2018

Hubo varios eventos de campaña de Enrique Peña Nieto relacionados con el tema metropolitano, en los que se expusieron los resultados de investigaciones impulsadas desde universidades, centros de investigación, pero en particular por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Senadores que estuvo trabajando seriamente en la Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana durante varios años (Iracheta et al, 2010).

En esos documentos de varios tomos, quedó claramente expuesta la problemática del fenómeno metropolitano, con propuestas legislativas para la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamiento Humanos muy bien elaboradas, sin embargo pareciera que aunque fueron escuchadas por el candidato del PRI, nada o casi nada fue tomado en cuenta, ya no digamos en su Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, pero tampoco en las acciones que se llevaron a cabo durante todo el sexenio (Rosique, 2015:132).

Era la voz del Congreso de la Unión, donde se ha venido trabajando el tema con apoyo de asesores, consultores y expertos de la comunidad académica nacional e internacional, que ha dedicado muchos años y recursos al estudio de los problemas de las ciudades y las formas de gestión metropolitana más exitosas.

Lo curioso es que en el quinto año de gobierno lo que vemos son episodios muy parecidos a los de otros sexenios; el Presidente publica el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018) que por cierto, no habla nada del tema metropolitano, ordena el proyecto del tren rápido Ciudad de México-Toluca, la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco, un Plan Nacional de Densificación de la Vivienda, crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para detener la dispersión urbana que se produce en los ejidos y en los bienes comunales; adicionalmente en 2013 se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis, integrada por los gobernadores del Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para decidir qué días hay contingencia ambiental en la zona.

Específicamente sobre el PND 2013-2018 tiene como prioridades lo económico, pero no lo urbano ni metropolitano. El documento está integrado por cinco capítulos con sus ejes de política pública y su estrategia integral. Los ejes están constituidos por acciones en los ámbitos económico, social, político y ambiental para avanzar hacia el “Desarrollo Humano Sustentable”; lo preocupante es que no hay suposición alguna que sospeche que la fuente de los problemas de calidad de vida, competitividad, productividad y sustentabilidad, tiene su origen en el desorden espacial-territorial que impera en todo el territorio nacional.

Lo que sí se observa, es que a los gobernadores les interesa anunciar o inaugurar obras en las zonas metropolitanas de sus entidades, liderando los proyectos más costosos de los municipios metropolitanos, pero sin conceder mayor participación a los gobiernos locales; allí donde la ciudad es una sola y requiere de gestión intergubernamental y gobernanza pública, privada y social.

Si se entienden bien los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; de acuerdo con nuestro federalismo, los gobernadores tienen que ver por el desarrollo de toda su entidad, pero la Constitución también dice que el munic-

pio es libre, autónomo y soberano para definir sus planes de desarrollo urbano y regional, reservas territoriales y ecológicas, utilización del suelo, tenencia de la tierra urbana, además de hacerse cargo de los panteones, mercados, rastros, servicios de seguridad pública, agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia y del equipamiento urbano en calles, parques y jardines.

Lo que observamos es que todas estas acciones públicas se dan de manera fragmentada y politizada en un ámbito donde la alternancia y lo electoral pesan más al momento de la toma de decisiones; mientras que las reformas sobre lo metropolitano no llegan, los funcionarios siguen gobernando bajo un marco legal sin visión de alcance regional.

Descentralizar el poder, democratizar la gestión intergubernamental y un nuevo federalismo aplicado en los principios de subsidiariedad, mejoraría lo metropolitano, con un presidente y gobernadores desempeñándose mejor en el ámbito de sus funciones, habilitando constitucionalmente a los municipios de las zonas metropolitanas con facultades para formar Consejos Metropolitanos con estructura y presupuesto, para actuar sobre los problemas de la escala regional, ya que se trata de instancias de proximidad territorial que trabajan al lado de la ciudadanía.

En otros países como Estados Unidos o Francia no se ve a los presidentes resolviendo los asuntos metropolitanos de Nueva York, Los Ángeles o París, ellos son jefes de Estado que se preocupan por los temas de escala nacional e internacional; los problemas metropolitanos son reservados para instancias gubernamentales intermedias de escala regional y lo vienen haciendo bien.

Si bien el Fondo Metropolitano surgió en una coyuntura de alternancia y conflictos electorales, lo cierto es que su legalidad y legitimidad constitucional fue muy limitada como para asignar presupuesto y dictaminar los proyectos metropolitanos, además de que dichos proyectos no significaron avances sustantivos en las zonas metropolitanas, por lo limitado del presupuesto aplicado; más bien, tanto el presidente como los gobernadores siguen centralizando la gestión en las regiones más dinámicas a través de sus gabinetes. Por eso, al actual gobierno le interesó más impulsar las reformas educativas, energética, de telecomunicaciones, electoral y fiscal, antes que meterse en un tema que sigue siendo de baja rentabilidad política, aunque sí estratégico para el desarrollo nacional.

5. TEORÍAS POLÍTICAS Y ESTADO DE DERECHO

La ciencia política aporta teorías que dan respuestas a preguntas del porqué algunos sistemas políticos son más eficaces para mantener el Estado de derecho; en el caso del

sistema político mexicano nos preguntamos ¿Por qué después de una revolución social tan prolongada y sangrienta, la Constitución de 1917 como producto fundamental de los acuerdos políticos alcanzados entre los grupos armados, no se pudo consolidar como la principal referencia para la acción pública del nuevo Estado? En este trabajo, específicamente nos importa saber ¿por qué habiendo un marco jurídico para el desarrollo urbano que ha creado organismos públicos y formulado planes y programas para los tres órdenes de gobierno, han sido la informalidad y la improvisación las que han determinado el crecimiento anárquico de nuestras ciudades?

Aristóteles consideraba que: “La Constitución era la estructura que daba orden a la Ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana”. Thomas Hobbes decía que “habría que construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos”, mientras que Montesquieu ponía atención en el equilibrio que debería existir entre los poderes de la República. Locke y Rousseau complementaron la idea para la construcción institucional del Estado moderno considerando que el contrato social permitía su tránsito hacia la democracia y la justicia social, de ahí que para Hegel “El Estado es un todo orgánico” (Rosique, 2007:8-16).

Por eso, el estructuralismo ve al gobierno como actor determinante para la toma de decisiones urbanas. Siendo más específico, el constructivismo a partir de su teoría de la agencia, afirma que la Constitución no es agencia porque no tiene voluntad propia, pero condiciona las interacciones de los agentes que sí la tienen y operan orientados por sus intereses en los “campos de poder” del desarrollo metropolitano, donde hay cosas en juego según Bourdieu (Bourdieu, 1990:135).

Por su parte, el enfoque legalista no es considerado teórico, ya que es formalista, descriptivo y positivista, analiza la ley y las instituciones, dando lugar al gobierno de las leyes y no de los hombres; el sistema político norteamericano está más cercano al Estado de derecho. En este enfoque lo importante es saber, que el poder legislativo dicta las leyes, el ejecutivo las pone en vigencia y el poder judicial las interpreta, más allá de que los actos informales son considerados poco relevantes; el caso mexicano queda lejos de esta perspectiva, pues no encontraría una explicación satisfactoria sobre cómo se han desarrollado sus ciudades.

En todo caso, el conductismo y la teoría de la elección racional tomaron fuerza a mediados del siglo XX; analizan la conducta de los individuos relevantes dentro de las organizaciones públicas y privadas al margen de la ley, ya que éstos se orientan por las reglas que se ponen en juego y sus propios estímulos: egoísmo, castigos y recompensas explican sus decisiones mercantiles y de lucha por los presupuestos, espacios conflictivos

vos donde se resuelve la necesidad básica de tener techo, centro de trabajo y demás requerimientos (Gutiérrez, 2007:111-113).

CONCLUSIONES

La Constitución es parte del régimen institucional que comanda las regiones formadas por las zonas metropolitanas del país. Aún con leyes, organismos y planes y programas de desarrollo urbano, los resultados no son satisfactorios, pues no se han desarrollado instancias territoriales de escala metropolitana que actúen en gobernanza. Con la reforma a la Ciudad de México de 2015 y su Constitución de 2016, la ZMVM mantiene el régimen de gobiernos fragmentados incapaces de impulsar mayor productividad, competitividad y sustentabilidad esperadas. Frente a estos problemas, la reforma metropolitana sigue pendiente en el Congreso, a pesar de que por varios medios, legisladores y académicos, han aportado una diversidad de estudios en los que hay consenso sobre lo que se debe hacer para mejorar el régimen institucional, pero las decisiones políticas no llegan, porque afectan los intereses de los poderes fácticos vinculados a bancos, constructoras y empresas inmobiliarias que se benefician con las malas instituciones. El régimen metropolitano de cada zona está dominado por un marco jurídico y un Estado, en beneficio de estos actores que se resisten a las reformas constitucionales con las que se podría mejorar la productividad, competitividad y sustentabilidad de los territorios más dinámicos del país. Ante la “urbanización total del planeta”, la única salida es gobernar con visión metropolitana y asumir la cul-

**José Antonio Rosique Cañas
y Guillermo Joaquín
Jiménez Mercado**

Son profesores investigadores de tiempo completo de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

✉ arosique@correo.xoc.uam.mx

adaljo@msn.com

tura de la urbanidad que hace posible vivir en ciudades con una ciudadanía participativa que permita el desarrollo sustentable y la buena convivencia entre todos los actores metropolitanos. Una solución constitucional sería profundizar en una reforma que le aporte a las zonas metropolitanas un régimen institucional que incorpore a los gobiernos locales y actores económicos y sociales en la toma de decisiones sobre la planeación y desarrollo de escala metropolitana. Mientras no suceda así, será el centralismo, la concentración, el corporativismo, la precariedad y la informalidad orientada por las leyes del mercado, las que dominen la anárquica gestión metropolitana, que afecta todas las variables del desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Alperovich, M. S. (1971) *La Revolución Mexicana de 1910-1917 y la política de los Estados Unidos*. Ediciones del Fondo de Cultura Popular, México. 291 pp.
- Benlliure Bilbao, Pablo (2008) “La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento”. En Jorge Legorreta, (Coordinador) *La Ciudad de México a debate*. Ediciones EON-UAM-A, México.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (2000) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. Taurus, México.
- Bourdieu, Pierre (1990) *Sociología y cultura*. CONACULTA-Grijalbo, México.
- Dahl, Robert (2002) *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de Biodiversidad CONABIO (2016) “Contexto histórico. Historia ambiental de la cuenca” pp. 172-179 en, La biodiversidad en la Ciudad de México. Volumen I, Ed. CONABIO, México 341pp.
- Delgado, Javier et. al. (1999) “La corona regional de la Ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación”. En Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez (Coordinadores), *Territorio y Cultura en la Ciudad de México*, Tomo I Transiciones. UAM- Plaza y Valdez Editores, México.
- García Cantú, Gastón (1971) *Las invasiones norteamericanas en México*. Serie popular Era, México. 362 pp.
- Gibson, Charles (1967) *Los aztecas bajo el dominio de los españoles (1519-1810)*. Ed. Siglo XXI, México 531. pp.
- Gutiérrez Muñoz, Juan Montes (2007) *La elección pública en la administración pública*. UNAM-FCPS, Tesis Doctoral, México.
- Hansen, D. Roger (1971) *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI, México.

- Instituto de Investigaciones Parlamentarias (Sin fecha) *Diagnóstico de movilidad en la Ciudad en México: El impacto del crecimiento vehicular (problemas, estadísticas y evaluación de políticas)*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México. 117 pp.
<http://www.aldf.gob.mx/archivo-9f6f5328e0f0853d4453d481cbffa2b6.pdf>
- Iracheta Cenecorta, Alfonso et. al. (4/10/2010) *Mesa interparlamentaria para la reforma metropolitana*. Cámara de Diputados, México.
- Lefebvre, Henri (1972) *La Revolución Urbana*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Legorreta, Jorge (2008) *La Ciudad de México a debate*, Ediciones EON-UAM-A, Coordinador, México.
- Mori, Antonio (1979) "La ciudad de los informes". *Uno más Uno*, 7 de septiembre, México.
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Ed. Gedisa, México.
- Pradilla Cobos, Emilio (2011) *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. UAM- Porrúa, México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2007) "Evolución de las teorías del buen gobierno" pp. 6-27 en *Revista Buen Gobierno* No. 2, Ed. FUNDAMESPA A. C., México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2007) "Gobernanza democrática y globalización: los modelos de gobernanza interactiva en las ciudades de París y México", pp. 115-163 en *Revista IAPEM, Esferas del quehacer público*, número 66, IAPEM, México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2015) "Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018: El discurso perdido sobre el desarrollo metropolitano". En Blanca Rebeca Ramírez y Roberto Eibenschutz H. Coordinadores. *Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos. Tomo II*, Ed. UAM-PUEM. México. 491 pp.
- Rosique Cañas, José Antonio (1983) *Tierra y movimientos sociales en la historia de México. Cuadernos de Investigación No. 16*, UAM-Xochimilco, México. 121 pp.
- Rosique, José Antonio y Alejandro Méndez (2016) "Historia Ambiental en la Cuenca de México". *En Tomo I de: La biodiversidad en la Ciudad de México*. Editada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de Biodiversidad CONABIO, México.
- Sánchez González, José Juan (2010) "La administración pública en la dictadura porfiriana". *En Ricardo Uvalle Berrones, Coordinador, 200 años de la administración pública en México*. Ed. Gobierno Federal, SFP, UNAM, México. 707 pp.
- Santín del Río, Leticia (2002) "Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal", p. 67, en *Thomas Cieslik (compilador)*. Ed. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Oficina Regional América Latina, México. 56 pp.
- Semo, Enrique (1973) *Historia del capitalismo en México. Los orígenes, 1521-1763*. Editorial Era, México.

- Tershorst, Pieter (2002) “Continuités et changements des régimes urbains: les cas d’Amsterdam” pp.125-152 en *Bernard Jouve et Cristian Lefèbre, Metrópolis ingobernables*. INAP, Madrid, España.
- Únikel Luis, Crecenciano Ruiz Chiapeto y Gustavo Garza (1972) *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México, Mesografía, México.
- Agranoff, Robert (2005) Estados Unidos. p. 20, “Estudio Comparado sobre techos competenciales”. Obsei, USA. (Visita: 5/12/2016)
https://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_usa_es.pdf
- Eumed-net pulse (2016) “Sistema de botín”, *Glosario de conceptos políticos usuales*. (Visita: 5/10/2016)
<http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=497>
- Historia Universal (2016) *historiacultural.com* (Visita: 5/09/2016).
- Kliksberg, Bernardo (2013) “Capitalismo salvaje”. (Visita: 21/12/2016)
<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/capitalismo-salvaje-es-criticado-por-experto-619796.html>
- Millon, René (1988) “*El fin de Teotihuacán*” (Visita: 31/10/2018)
<http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42620/7/5.CAP5.pdf>
- Presidencia de la República (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. México*. <http://www.economia.gob.mx/transparencia/programas-del-plan-nacional-de-desarrollo>. (Visita: 5/10/2016)
- Toledo, Victor M. (2017) *Colapso o sustentabilidad: ¿A dónde va Ciudad de México? Regeneración* (Visita:29/10/2018), México.
<https://regeneracion.mx/colapso-o-sustentabilidad-adonde-va-ciudad-de-mexico/>
- Wikipedia. México prehispánico. México (Visita: 5/10/2016)
https://es.wikipedia.org/wiki/México_prehispánico
- Zentella, Juan Carlos (2007) “Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020”. En Thomas Cieslik (compilador) *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas metropolitanas de México?*. Ed. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Oficina Regional América Latina. México. 56 pp.