

**Ciudad de México:  
retos y propuestas  
para la coordinación  
metropolitana**

Héctor Castillo, Bernardo Navarro, Manuel Perló,  
Irma Plaza, David Wilk y Alicia Ziccardi



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

# Índice

Presentación	7
Prólogo	9

## **Primera parte**

### **La coordinación territorial**

Capítulo I	
Antecedentes históricos	15
Capítulo II	
La Comisión de Conurbación del Centro del País	19
Capítulo III	
El Consejo del Área Metropolitana de la ciudad de México	37
Capítulo IV	
El Comité de Planeación para el Desarrollo del D. F.	41

## **Segunda parte**

### **La coordinación sectorial**

Capítulo V	
Gestión hidráulica	

Capítulo VI	
Transporte metropolitano	77
Capítulo VII	
Medio ambiente y metrópoli	93
Capítulo VIII	
Los servicios de limpia	111

### **Tercera parte**

#### **Experiencias de coordinación y gestión internacional**

Capítulo IX	
Los gobiernos metropolitanos	125
Capítulo X	
La gestión de los servicios	129

### **Cuarta parte**

#### **Reflexión final**

Capítulo XI	
Escenarios metropolitanos de la ciudad de México	135
Bibliografía	141
Entrevistas	149
Anexos	153

# Presentación

La ciudad de México es para investigadores, políticos y tomadores de decisiones una compleja y desafiante realidad metropolitana. Alrededor de 17 millones de personas habitan este espacio en el que la historia nacional encuentra sus más profundas raíces, las más variadas culturas se imbrican, el territorio se transforma veloz, intensa y cotidianamente, los poderes federales se localizan espacialmente, excelentes equipamientos e infraestructuras urbanas contrastan con acuciantes condiciones de pobreza y los elevados niveles de contaminación preocupan y afectan al conjunto de la ciudadanía.

La ciudad capital, la ciudad de la industria manufacturera, el espacio privilegiado de la cultura, el centro de decisiones políticas y de movilizaciones ciudadanas ha sido poco estudiada desde la perspectiva metropolitana. Por ello, el Programa de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, han apoyado de manera entusiasta la publicación de este texto, en el que un conjunto de investigadores urbanos, especialistas en diferentes áreas, realizan un esfuerzo colectivo por analizar los

principales componentes de esta compleja realidad metropolitana que es la ciudad de México.

El libro que hoy se publica pretende llegar tanto a un público especializado como a quienes realizan tareas de investigación y docencia, y también ser un material de consulta para quienes toman decisiones desde diferentes instancias gubernamentales. Pero sobre todo, esperamos que sea una contribución para la ciudadanía que vive en la capital del país y que cada vez más demanda mayor participación en la gestión de su territorio.

Sergio Reyes Luján

Director del Programa de Estudios sobre la Ciudad  
Ciudad Universitaria, enero de 1995

# Prólogo

## La cuestión metropolitana y los anacronismos del federalismo mexicano

**D**urante los últimos diez años, a partir de los sismos de 1985 para ser precisos, se intensificó el debate histórico sobre el gobierno de la ciudad de México. El terremoto de 1985 mostró tanto la fuerza, autonomía y pluralidad de la sociedad, como el riesgo que significaba mantener al Distrito Federal con la dirección de una dependencia administrativa del presidente de la República. En 1988, la derrota en el Distrito Federal del candidato del PRI a la presidencia hizo que políticamente el esquema resultara aún más insostenible.

Con el objetivo de establecer un gobierno propio y representativo del Distrito Federal, en 1992 se inició formalmente el proceso de estudio, consulta y negociación de la Reforma Política del Distrito Federal. Durante todo este proceso que culmina en octubre de 1993, con las reformas aprobadas por el poder revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre quedó claro que resolver el doble problema de la carencia de gobierno representativo y del desconocimiento de derechos políticos locales de los habitantes del Distrito Federal sería un avance pero, como lo reiteraron los urbanistas, era tan sólo “arreglar la mitad”

del problema de gobierno y representación que tiene la ciudad de México.

Los trabajos que integran este libro *Ciudad de México retos y propuestas para la coordinación metropolitana* contribuyeron en forma importante a la reforma. En versiones resumidas fueron presentados en consulta pública por los autores y aportaron claridad y rigor al debate que se tenía entre las fuerzas políticas y en los medios de comunicación. Como estudios técnicos, en la versión que ahora se publica, fueron un valioso apoyo a la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal. En primer lugar, el recuento histórico que hacen de las experiencias de la coordinación metropolitana en general y de cada uno de los temas que se abordan como son agua, transporte, servicios de limpia y medio ambiente; los textos evitaron caer en “inventar el agua tibia”, al poner en claro planteamientos que ya se han intentado y no funcionaron. En segundo lugar, la trayectoria de cada uno de los autores en la investigación del tema tratado y la comunicación que se mantuvo en el desarrollo de los estudios que integran este libro, con las autoridades del Distrito Federal responsables entonces de la gestión de cada una de estas cuestiones, hace que su lectura ayude a entender que dentro del caos urbano que es la ciudad de México hay, en la realidad, tendencias opuestas que favorecen y se resisten a la coordinación metropolitana, las cuales es indispensable considerar para plantear soluciones viables en términos técnicos, financieros y político-institucionales. Por ambas razones estos trabajos ayudaron a definir, en materia de coordinación, cómo debía plantearse la reforma constitucional de manera que abriera lo más posible el camino a la coordinación metropolitana en el Valle de México y en el país.

En la cuestión metropolitana, ¿qué logró la reforma? La fracción XI del nuevo artículo 122 de la Constitución tiene un avance francamente modesto, pero fundamental. Por primera vez quedó establecido en la organización política formal del país que el Distrito Federal es parte de un conjunto urbano mayor: el área metropolitana de la Ciudad de México y que las materias de coordinación necesaria son, cuando menos, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Se logró introducir este cambio de concepción y existen ya mejores bases para establecer la legislación federal secundaria que prescriba mecanismos más específicos de coordinación y abra el camino a la creación de organismos plurinstitucionales (federales, del Distrito Federal, estatales y municipales) que se responsabilicen públicamente de estas cuestiones.

Los logros fueron modestos porque no se superó el anacronismo de las concepciones que prevalecen en México sobre la organización política federal. La gran paradoja del federalismo mexicano ha sido mantener y reproducir una organización política fuertemente centralizada y arroparla con una terminología y un discurso propios de una confederación del siglo XVIII. Particularmente, estos son los casos de la llamada "soberanía" de los estados y del concepto patrimonialista de las competencias municipales que sostiene el artículo 115 constitucional; en aras de estas concepciones —que no favorecen a las demandas y necesidades de la población de la zona conurbada— la diputación federal mexiquense y el ejecutivo del Estado de México ejercieron toda la presión que les fue posible para impedir mayores avances en la coordinación metropolitana.

En el mundo, el federalismo hoy significa pluralidad institucional y responsabilidades públicas compartidas que abren el camino a múltiples formas de coordinación. Sí, es autonomía, pero como opciones y posibilidades reales de participación en retos comunes. Mientras prevalezcan en el país estas nociones rígidas y patrimonialistas de “población”, “territorio” y “poderes” de los estados e incluso de los municipios, en lugar de aprovechar las oportunidades que representa la organización política federal para reducir los riesgos actuales de desintegración y lograr mejores niveles de coordinación, seguiremos entrampados en la tensión que genera el falso dilema: centralización o caciquismo.

Ignacio Marván Laborde  
Cuajimalpa, Distrito Federal  
Mayo de 1995

# **Primera parte**

## **La conurbación territorial**

# Capítulo I

## Antecedentes históricos

Desde la creación del Departamento del Distrito Federal (1928) a la actualidad diferentes problemas urbanos han marcado la forma de gestión del territorio la Zona Metropolitana. A grandes rasgos se pueden identificar tres grandes periodos.

### Los albores 1930-1950

Cuando la ciudad es parte del territorio del Distrito Federal y su administración está a cargo del recientemente creado Departamento del Distrito Federal (DDF). Es la etapa del establecimiento de un aparato institucional (Ley orgánica del DDF, 1941), de los primeros intentos de planeación (Ley y Plan Regulador), de la proliferación de colonias populares precarias y fraccionamientos para la naciente clase media, de la fundación de comisiones que se encargan de las obras de infraestructura, en particular, hidráulicas (Lago de Texcoco, Río Lerma), de la construcción de equipamientos (hospitales, escuelas, mercados). Es también la etapa del crecimiento hacia dentro, de redensificación de la ciudad central y de expansión de la periferia cercana en las 13

delegaciones que la componen. El Distrito Federal que, en 1930, tenía 1 220 576 habitantes, 20 años después alcanzaba ya 5 176 123 habitantes. La coordinación de las acciones del Departamento Central se efectúan principalmente con las instancias federales encargadas de realizar las grandes obras de la ciudad y con el Estado de México, territorio de donde provienen recursos naturales indispensables para la sobrevivencia de la ciudad, como es el agua.

### **La expansión 1950-1970**

Durante esta etapa la ciudad se expande sobre el territorio de los municipios del Estado de México, como consecuencia del fuerte crecimiento poblacional y de las prohibiciones de nuevos fraccionamientos impuestas por el gobierno del Distrito Federal (1958). La ciudad origina una periferia paupérrima y lejana (verbigracia Nezahualcóyolt) para las familias migrantes que buscan en la ciudad mejores condiciones de trabajo y de vida. En los sesenta se inician dos grandes obras para mejorar las condiciones de vida de la ciudad: el metro y el drenaje profundo. En 1970 el Distrito Federal tiene 7 327 424 habitantes y los municipios conurbados 1 883 429 habitantes. Un elevado número de trabajadores de la ciudad viven ya en la periferia, lo cual coloca a los gobiernos municipales en grandes dificultades para hacer frente a las demandas de bienes y servicios. Se modifica la ley orgánica del D.F. (1970), fijándose nuevos límites territoriales y la existencia de las actuales 16 delegaciones.

## La planeación 1970-1992

Este periodo se corresponde con la decisión gubernamental de institucionalizar la planeación territorial a nivel federal (Ley de Asentamientos Humanos, surgimiento de la SAHOP). Inicia labores la Comisión de Conurbación del Centro del País que es el más ambicioso intento federal de planeación urbano-regional de la ciudad de México. Desde los setenta, los fondos de vivienda de los trabajadores (particularmente Infonavit) atienden las demandas habitacionales de la ciudad capital. El gobierno de la Ciudad y el del Estado de México de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano elaboran sus réplicas locales, lo cual da origen a planes normativos y muy generales, en los que sólo se enuncia la corresponsabilidad sectorial de los organismos que actúan sobre el espacio. En los ochenta, la gravedad de los problemas ambientales exige su inclusión en la agenda del gobierno del D. F. y más tarde del Estado de México. Los problemas de límites entre ambas entidades subsisten y se instituye una Comisión encargada de atender la cuestión. Según el censo de 1990, el Distrito Federal perdió población en la última década ya que registra 8 234 744 habitantes y los 27 municipios metropolitanos albergan 6 811 941 habitantes. Existe ya la convicción de que los problemas de esta gran ciudad son de orden metropolitano por lo que se crean diferentes instancias institucionales para su atención (Secretaría General Metropolitana del DDF, Comisión regional de la zona metropolitana del Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade), Comisión metropolitana para la preservación y control de la contaminación ambiental, Consejo del Área Metropolitana). También existen instancias de representación política como la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea de Representantes del D. F.).

Como se verá seguidamente la intención de crear instancias gubernamentales de coordinación metropolitana se concretó en diferentes oportunidades. Sin embargo, no puede afirmarse que las acciones realizadas hayan sido realmente exitosas en lograr los fines que se propusieron.

# Capítulo II

## La Comisión de la Conurbación del Centro del País

### Los orígenes de su creación

La Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP) surgió en el sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976), en la entonces Secretaría de la Presidencia como parte del proceso de planeación institucional iniciado a nivel nacional.

La Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en mayo de 1976, la formación de la SAHOP y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aprobado en mayo de 1978, durante el gobierno de López Portillo enmarcan la conformación de la CCCP. Jurídicamente la creación de las Comisiones de Conurbación se fundamenta en el Art. 115, fracción V de la Constitución que señala:

Quando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman y tienden a formar una continuidad geográfica; la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Por otra parte la Ley General de Asentamientos Humanos, en su capítulo III, Artículos del 18 al 27 establece que las *Conurbaciones*, se constituyen:

Cuando dos o más centros de población tienden a formar una unidad económica, geográfica y social y se localizan en más de una entidad federativa, el presidente la declarará Zona Conurbada.

Con estas consideraciones legales, el 5 de octubre de 1976, el Ejecutivo Federal decretó tres zonas conurbadas, que posteriormente se ampliaron a seis, una de las cuales corresponde a la conurbación del Centro. Estas entidades de planeación existieron hasta septiembre de 1985, salvo la Comisión de Conurbación del Centro del País que quedó sin efecto años más tarde por decreto del 2 de noviembre de 1988.

La figura novedosa de la conurbación surgió, para aquellos centros de población que por su crecimiento y desarrollo, sobrepasaran las divisiones políticas territoriales estatales, por lo que requerían un nivel adicional de planeación que conciliase los planes y programas de desarrollo y el ordenamiento de los territorios involucrados.

En la Ley General de Asentamientos Humanos se caracteriza también el fenómeno de las conurbaciones como una de las manifestaciones más graves del crecimiento económico-social incontrolado, plasmado en asentamientos humanos desordenados, insuficientes y caóticos a los cuales es necesario encauzar a través de un proceso de planeación, que contemple en sus políticas, la estrategia necesaria para un desarrollo armónico y equilibrado entre los espacios nacionales.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 identificaba en el país, seis zonas conurbadas: la

conurbación del Centro, la del río Pánuco, la del río Ameca, la del río Balsas, la de La Laguna y la de Barra de Navidad.

Según el decreto presidencial del 5 de octubre de 1976, la Región Centro (RC), era el área de planeación de la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP). Esta región

está conformada por los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro, más el D.F., abarcando una superficie de 98 150 Km<sup>2</sup>, lo que significa el 5% de la superficie del país. La región cuenta con una población aproximada (según datos de 1984) de 23 500 mil habitantes y que representa el 25% de la población nacional. Del total de la población que se ubica en la RC, el 65% de la misma radica en la ZMCM.

Para la CCCP, la región centro debía subdividirse en dos áreas:

- 1) la correspondiente a la ZMCM; y,
- 2) el resto de la región centro del país.

A su vez para los efectos de la planeación, la ZMCM identificaba dos marcos de referencia:

1) el *Marco Normativo* que comprende el D.F., con sus 16 delegaciones, los 55 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo, abarcando una superficie de 7 860 Km<sup>2</sup>; y,

2) el *Marco Funcional* o AMCM que comprende al D.F. y los 17 municipios conurbados del Estado de México, abarcando una superficie de 1 254 Km<sup>2</sup> y 17 500 mil habitantes.

### **El programa de ordenación territorial de la Región Centro y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

La CCCP elaboró un documento denominado "Programa de ordenación territorial de la región centro del país y la zona

metropolitana de la ciudad de México” (anteriormente se llamó Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro), el cual se realizó entre (1976-1980) con base en los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo y que tomaba en cuenta: los programas sectoriales establecidos por la federación; los programas de desarrollo Urbano y otros programas establecidos por los estados comprendidos en la RC; el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del DDF y el Programa de la ZMCM y de la RC del país, realizado en 1983 por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Otras instancias que participaron en la elaboración del Programa de Ordenación Territorial de la RC y de la ZMCM lo hicieron en representación de los estados de México, Hidalgo, Puebla, Morelos, Tlaxcala, Querétaro, los delegados del D. F. y las diversas secretarías de estado y los delegados de las dependencias descentralizadas del Gobierno Federal (como Ferrocarriles Nacionales, la Comisión Federal de Electricidad y otros), contándose además con la participación y la opinión de los Coplade.

EL objetivo del programa de Ordenación Territorial de la RC y la ZMCM fue enunciado como:

el aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos, económicos y sociales, así como el uso apropiado del territorio y el medio natural con el objeto de mejorar la vida de sus habitantes.

Las principales metas eran: la desconcentración de la metrópolis y la disminución de su proceso de crecimiento, y fueron fijadas en tres horizontes: corto, mediano y largo plazo, considerando este último como el umbral del año 2000.

La estrategia se apoyaba en el estímulo a la descentralización y desconcentración de la ZMCM, en el fortalecimiento

de las ciudades medias, de los centros estratégicos de crecimiento y de las áreas prioritarias de la RC.

Las inversiones más significativas en los campos de la infraestructura, industria, vivienda y equipamiento urbano, se llevarían a cabo en el ámbito de la RC y no en la ZMCM, puesto que en esta zona se planteaba el desaliento al crecimiento y a nuevas radicaciones de inversiones.

El programa proponía la integración de un sistema de comunicaciones y transportes de la Región Centro que integrase el desarrollo de las subregiones, completando el esquema radial de vías terrestres que caracterizaba a la ZMCM y promovía además la construcción de libramientos para comunicar con mayor fluidez las costas del golfo de México con las del océano Pacífico y las regiones del norte con las del sur, sin que necesariamente los transportes tengan que pasar por la gran metrópoli.

El programa planteaba también la necesidad de instaurar mecanismos administrativos que permitieran una eficaz coordinación entre las entidades de la Región Centro, para lograr la formulación conjunta de planes y programas. Asimismo tenía la intención de promover el establecimiento de mecanismos de concertación y coordinación de compromisos y acciones, para elevar los niveles de eficiencia de la administración del desarrollo económico, social y cultural en la ZMCM y la RC.

Por decreto del 5 de octubre de 1976, El programa elaborado por la CCCP y los organismos antes mencionados adquirieron competencia. El programa era de observancia obligatoria para el sector público, lo mismo que las acciones y estrategias que planteaba, las cuales inducían a acciones complementarias a los sectores social y privado.

Según el decreto de creación la comisión debía hacer "recomendaciones" en el orden administrativo, respetando

la soberanía de las entidades federativas y municipales que conformaban la región. De acuerdo a la corresponsabilidad sectorial, la comisión coadyuvaría en los términos que se estimase conveniente al seguimiento y logro de los objetivos.

Aquí se advierte una primera contradicción entre lo establecido en el decreto del 5 de octubre de 1976, según el cual el Programa elaborado por la CCCP era de "observancia obligatoria" y la afirmación posterior de que la comisión "hará recomendaciones, respetando las soberanías de las entidades".

El papel de la comisión fue siempre ambiguo y perdió fuerza el objetivo para el cual fue creada. La planeación que podía ejercer la CCCP era sólo indicativa y en el mejor de los casos normativa, nunca ejecutiva. Podía sugerir e inducir los procesos, pero nunca imponerlos, ya que cada entidad federativa o municipal es autónoma y está protegida constitucionalmente en su soberanía para tomar decisiones.

Desde la perspectiva financiera; la comisión promovería acciones tendientes a definir las posibilidades financieras para instrumentar el programa de conjunto. Pero para ello debía considerar la aplicación presupuestal del Gobierno Federal, los estados, los municipios y el DDF.

Esto se expresaba en otra debilidad institucional de la CCCP, ya que no ejercía un presupuesto propio para la planeación y realización de acciones que se consideraban necesarias. Quienes controlaban los presupuestos eran los gobiernos Federal, los estados, los municipios y el DDF; por lo tanto, en teoría la función de la comisión sería la de gestión, concertación, vigilancia y control de las inversiones de otras instancias, lo cual en los hechos era imposible de lograr.

El programa precisaba orientaciones y definía proyectos. Para su ejecución debía incorporar sus prioridades al proceso de (programación-presupuestación) anual, tanto de

la Federación como del DDF y de los estados de la región. De tal manera que dependiendo de los ritmos de recuperación de la economía nacional y de la propia disponibilidad presupuestaria y crediticia de los estados, se determinaban los tiempos de arranque y conclusión de los proyectos contemplados en el programa.

Se buscaba también que el programa ordenara los proyectos sectoriales, evitando yuxtaposiciones y rigideces que dificultaran los ajustes y evitara duplicidades en la aplicación de los proyectos. En este sentido, una gran parte de las medidas que proponía el programa, no implicaban mayores erogaciones públicas, sino que tenían un carácter normativo-regulatorio-preventivo, o daban bases a prohibiciones que buscaban proteger el equilibrio ecológico.

La CCCP proponía la coordinación entre las autoridades y organismos, como una condición *sine qua non* para uniformar criterios y procedimientos que asegurasen una forma equilibrada de la inversión en servicios públicos para todos los habitantes de la zona.

La estrategia para esta coordinación se inscribía en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática que reconocía la plena soberanía de los estados y la autonomía de los municipios y se orientaba a fortalecer el federalismo. Para llevar a la práctica esta estrategia, se aprovecharían los mecanismos de coordinación y concertación existentes en la época primero los CUC y posteriormente los CUD.

También proponía el fortalecimiento de la intervención del Distrito Federal, de los estados y de los municipios en la planeación democrática del desarrollo y en la vigilancia de las acciones y proyectos federales.

Dentro de este proceso resultaba fundamental el fortalecimiento de los organismos que se vinculaban al Sistema Nacional de Planeación Democrática, abriendo en ellos

espacios más amplios a la participación de los municipios y de la sociedad organizada. Proponía también como necesario fortalecer la planeación democrática en el D. F. y en los estados, a través de los Coplade, para lograr:

La coordinación intergubernamental y la congruencia de las acciones de los sectores administrativos en el D. F. y en cada uno de los estados. La promoción permanente de foros de consulta popular para incorporar en las acciones del gobierno las propuestas surgidas de las colectividades. La ampliación de la base informativa y de la capacitación técnica de tal forma que se conozca anticipadamente el monto de los recursos que habrían de ejercerse y se verifique continuamente el grado de avance de las obras.

La CCCP reconocía que los gobiernos de las entidades que conforman la ZMCM encargados de proveer los bienes y servicios públicos necesarios para su desarrollo, habían visto crecer tanto su demanda, como el costo de proveerlos, sin que los ingresos mediante los cuales debían financiarse hubieran crecido a igual ritmo, obligando a las finanzas locales a depender de subsidios y financiamientos externos, para cubrir el déficit entre sus ingresos propios y su gasto.

Efectivamente la situación anterior provocó que en esos años la deuda pública de estas entidades se incrementara aceleradamente, llegando a ser una pesada carga financiera para los gobiernos locales.

Los grandes volúmenes de recursos financieros que se requerían para cubrir el servicio de dicha deuda, superaban en mucho a los ingresos propios de los gobiernos de la zona, por lo que éstos tuvieron que recurrir constantemente a nuevos créditos para cubrir sus obligaciones, creciendo de esta manera vertiginosamente el monto de sus deudas.

Sin embargo, no obstante su precaria situación financiera, los gobiernos de las entidades que conforman la ZMCM, siguieron invirtiendo grandes cantidades para obras como

vialidad, transporte y drenaje, sin tomar medidas tendientes a dinamizar sus sistemas recaudatorios, los cuales permanecieron casi estáticos. La CCCP poco pudo contribuir a una aplicación más racional y eficiente de los recursos.

### **El reporte final**

En 1988, poco antes que desapareciera la Comisión de la Conurbación del Centro del País, se realizó un documento conocido como "El reporte final".

El objetivo del Reporte Final era el de trazar una Estrategia para el Ordenamiento del Territorio del ZMCM y de la RC que se enmarcara en los objetivos y políticas nacionales para lograr la desconcentración industrial y la descentralización de la vida nacional.

Para la realización de este reporte final se tuvieron en cuenta los múltiples estudios realizados por los consultores contratados por la CCCP. Además se llevaron a cabo diversas juntas de trabajo con funcionarios de la Sedue y del Secretariado Técnico de la CCCP.

En el reporte final se caracterizaba nuevamente a la Región Centro como un territorio con tendencias históricas irreversibles a la concentración de actividades, de población y de inversiones. Así mismo se destacaba que esta tendencia era mayor en la ZMCM, y no otras zonas de la RC. Este fenómeno de desarrollo desigual ocurría sobre todo en el área rural en donde se podía advertir un atraso similar al de otras áreas del país, sin que en ella se hubiera repartido en forma igualitaria los múltiples beneficios que recibió la RC por la concentración de inversiones.

En ese reporte final, se sostenía que la RC contribuía al PIB nacional con el 43% y con el 56% del PIB manufacturero

y concentraba además el 49% de la PEA industrial del país. La ZMCM producía el 34% del PIB industrial más el 44% del PIB manufacturero nacional y absorbía el 37% de la PEA industrial del país.

En cuanto a los datos demográficos se estimaba una población de 30.5 millones de habitantes para la RC, que representaba el 36.9% de la población nacional y 18.5 millones de habitantes para el ZMCM que era el 22% de la población nacional.

Sin embargo, se advertía ya una tendencia decreciente de la tasa de población en la RC y en la ZMCM, cuestión esta muy alentadora, no obstante que se advertía también sobre la necesidad de tomar las previsiones necesarias para atender los requerimientos de una población de la ZMCM siempre en ascenso, que estaría en el orden de los 24 millones de habitantes para el año 2000 y en alrededor de 28 millones de habitantes en el 2010. Para la RC se esperaban 40 millones para el año 2000 y 48 millones para el 2010.

Respecto a la asignación de recursos, se señalaba que en 1986 la RC recibiría el 36.2% del total de la inversión pública nacional, de los cuales al D. F. le correspondía el 77.6% y al Estado de México apenas el 9.9% a pesar de contar con 1/3 de la población (34.7%). Esto se traducía en una inversión *per capita* seis veces superior que el promedio del resto de los estados de la región. En sentido opuesto, el D. F. recaudaba el 91% de los ingresos federales de la región y recibía el 56.5% de las participaciones federales.

Por otra parte, en el mismo año de 1986, le correspondía al sector de Desarrollo Urbano el 71.7% del total de créditos otorgados por los Bancos de Desarrollo y Fondos de Fomento, de los cuales el 1.8% le correspondía al Estado de México, el 92.3% al D. F. y el 5.9% al resto de la RC. Del total nacional se destinaban para la vivienda el 39.3% para la RC

y de este total el 47.6% le correspondía al D. F. y el 31.1% al Estado de México.

Las demandas cada vez más crecientes de la población de la RC y en especial de la ZMCM, frente a recursos económicos limitados de las instituciones públicas, tornaba imperativa, la búsqueda de opciones que permitiesen alcanzar la autosuficiencia financiera de la administración de la ZMCM, en la prestación de los servicios. Se requería reducir los niveles de subsidios a los servicios públicos, particularmente en el D. F., con el propósito de alcanzar condiciones financieras más sanas. En el D. F. las tarifas de los servicios eran por lo general más bajas que en el resto de la RC. Por ello se proponía alcanzar la autosuficiencia administrativa con base en tres vertientes principales de actuación:

1) Modernizar los sistemas financieros para ampliar la captación tributaria, actualizar precios y tarifas de los servicios públicos y generar nuevas fuentes de recursos.

2) Promover mecanismos de coordinación y concertación financiera que permitiesen integrar recursos de fuentes públicas, así como aportaciones del sector social y privado.

3) Avanzar en la descentralización de la gestión financiera para reducir desviaciones por intermediaciones, obteniendo una mayor eficacia y ampliando las potencialidades de la gestión directa y de los recursos locales.

La administración del ZMCM presentaba una creciente complejidad toda vez que comprendía múltiples jurisdicciones político-administrativas en las entidades federativas y municipales en que se asentaba. Esta era sin lugar a dudas una de las principales causas por la que no se alcanzaba a resolver adecuadamente una serie de problemas que se compartían y que por su magnitud rebasaban la capacidad de acción de cada uno de los niveles de gobierno.

Ante esta situación tan compleja, se requería reforzar las acciones de coordinación y concertación realizadas, considerando los problemas con una visión integral, estrechando los mecanismos de coordinación de acciones entre las distintas entidades y niveles de gobierno y ampliando los lazos de concertación con los sectores privado y social.

En el reporte final, se planteaba la necesidad de crear un organismo rector para la ZMCM integrado por las principales autoridades de los tres niveles de gobierno de la región. Este organismo rector, debía tener como función principal, el acordar las políticas fundamentales de desarrollo, de ordenamiento territorial, de infraestructura y de servicios. También se proponía avanzar paralelamente en la unificación de los organismos que prestaban servicios troncales de agua y transporte, los cuales debían depender del organismo rector y que en el corto plazo tendrían que lograr la autosuficiencia financiera.

El reporte final establecía que el costo total de los programas propuestos, alcanzaba los 35.3 billones de pesos (15.150 millones de dólares-año 1988), de los cuales el 70.7% se proponía invertir en el corto plazo (10 711 millones de dólares), y el 29.3% en el mediano y largo plazo (4 439 millones de dólares).

Sobresalían en la estructura de los programas sectoriales, los correspondientes al agua potable que conjuntaban el 25.6% del total de los recursos. Le seguían en importancia los programas de vivienda con el 43.4% del total, los de transporte con el 15.2%, el de desarrollo rural con el 8.4%, el de desarrollo industrial con el 3.3%, el del medio natural con el 3.1% y el de preservación ambiental con el 0.9%.

Para el financiamiento de los programas, el reporte final proponía que el 52.9% de los recursos proviniesen de créditos, el 17.3% de los presupuestos federal y estatales, el 29.1%

de aportaciones institucionales a la vivienda, el 0.7% de aportaciones directas de los sectores privado y social.

Para la recuperación de inversiones, se basaba en lo planteado en la estrategia y en la instrumentación que se sintetizaba en la búsqueda del autofinanciamiento de los programas, por lo que el 40.2% del total de los recursos sería captado mediante precios y tarifas de los servicios públicos, el 51.9% vía la amortización directa del crédito por los usuarios del mismo y el 7.9% por la vía de impuestos locales y federales. Dentro del planteamiento de la estrategia para el Ordenamiento Territorial de la RC, el 72.2% se aplicaría dentro de la ZMCM, el 15.4% en el sistema urbano regional y el 12.4% en el programa del medio rural.

### **Formas actuales de coordinación**

Los acuerdos para la realización de las acciones en la RC se efectúan mediante convenios informales con los delegados de las distintas dependencias de la federación, los estados y los municipios. Conseguido este acuerdo de intenciones entre las partes, se pasa a la formalización del mismo. No existe un documento que determine los programas y las acciones más urgentes y prioritarias para la RC. Cada estado o municipio, así como el D. F. tienen sus propias prioridades y estas se resuelven conforme se gestan los acuerdos de entendimiento entre las partes. Así por ejemplo se están haciendo los programas de regulación de la tenencia de la tierra. Otro ejemplo es el centro de Tláhuac que no estaba regularizado. La gestión la inició el DDF, luego continuó Sedesol, la cual realizó un trabajo de campo y promovió las declaratorias para la firma presidencial. Posteriormente el DDF entrega los documentos de regularización a los

ocupantes. El convenio para la realización de la carretera Peñón-Chincocuac entre el D. F. y el Estado de México se realizó de la misma manera e igual procedimiento se está usando para el entubamiento del Río de los Remedios en Ecatepec.

La Sedesol tiene ya determinados 100 Programas de Acciones Prioritarias en diferentes ciudades dentro del país, para realizar en el corto y mediano plazo es decir, hasta que finalice el sexenio. Todavía falta definir en cuáles ciudades se realizarán esas acciones, pero aquí se advierte nuevamente la presencia federal, la cual se anticipa a la de los estados y municipios. La Sedesol sigue cumpliendo con su función de prestar atención técnica y económica a las entidades que lo requieren pero ya no hará más estudios de planeación. Consolidará coordinará y propiciará la aplicación de planes y programas que ya se realizaron para todos los niveles de planeación. En cuanto al costo económico de los proyectos, la Sedesol participa con un porcentaje y las demás dependencias involucradas aportan el resto, según se convenga.

## **Conclusiones**

- Uno de los problemas más serios para el ejercicio de la planeación en la Conurbación de la Zona Centro fue el que no se contara con instrumentos legales con fuerza de ley. Jamás se decretó el "Programa de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana y la RC" que realizó la Comisión de Conurbación del Centro porque nunca se llegó a un consenso y a un acuerdo entre las partes. Como los intereses eran muchos y en numerosos casos divergentes, el secretario técnico de la Comisión encargó la

realización de los estudios de la región a diversos despachos. Con base en sus resultados se elaboró el programa, pero al gestionar su aprobación parte de los integrantes no dieron su aval por no haber participado en su elaboración y porque consideraban que sus intereses no estaban debidamente representados.

- Otra de las cuestiones más complejas es la de los límites entre el Estado de México y el D. F. A la fecha no se cuenta con un decreto que fije los mismos. Esto lleva a que no se establezcan claramente funciones y competencias de las autoridades involucradas en la resolución de los problemas. La indefinición limita las tareas de planeación y de ejecución de acciones, por lo cual nuevas problemáticas se van quedando sin resolver, por ejemplo la indefinición del límite entre ambas entidades en el Municipio de Ocotitlán, en el cual cada institución tiene una versión distinta.
- Los gobiernos del D. F. y del Estado de México han establecido convenios para coordinar acciones y dar soluciones integrales a diversos problemas comunes en la ZMCM, como son los casos del transporte, el suelo y el agua. En este último rubro el gobierno federal ha asumido el problema pero sólo en lo relativo a la captación. Sin embargo, la coordinación de acciones que realizan estas dos entidades autónomas, aunque eficaces han sido insuficientes, destacando serias diferencias en aspectos fiscales y tarifarios y en la aplicación de recursos entre una y otra entidad.
- Desde 1992 se celebran los Convenios de Desarrollo Social (CDS) que son instrumentos jurídico-administrativo-programático-financieros, mediante los cuales, la federación, los gobiernos de los estados y los municipios programan sus acciones a nivel de cada estado. Estos

convenios tienen como antecedentes los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) pero no son convenios con un alcance metropolitano en todo el país y en lo que va del año, solamente se han firmado cinco CDS. Se puede suponer que con la firma de los CDS, se va a conseguir un manejo más eficiente de la planeación y sus recursos. Lo que no se puede garantizar es que se facilite esta situación en la RC y más específicamente en la ZMCM, en donde ya se ha visto que la complejidad de los problemas hace necesario una institución que coordine las distintas entidades actuantes.

- A nivel de información o diagnóstico de la RC, la Sedue-Sedesol todavía utiliza el “Esquema Rector del Uso del Suelo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, versión 1987, y que fuera realizado por CONIPUR Consultores, por encargo de las autoridades de la ex Comisión de Conurbación de la Región Zona Centro. Además de esta información, se apoya en la documentación y en la información que les proporcionan las dependencias de los estados o municipios o el D. F.
- La Comisión desapareció porque tuvo serias dificultades de gestión y administración. La intención de su creación fue muy loable pero nunca contó con la eficacia administrativa para llevar adelante una tarea de coordinación y acuerdo entre los múltiples intereses que conformaban las partes. En el decreto de creación, Art. VII, se decía que la Comisión se debía reunir en pleno como mínimo un total de seis veces por año. El pleno de la Comisión no llegó a reunirse nunca en el transcurso de su existencia. Estaba compuesta por más de 90 miembros: el jefe del DDF, los seis gobernadores, 86 presidentes municipales, los 17 delegados del DDF y el secretario de la presidencia quien debía presidir el pleno de la Comisión. Las decisiones

se tomaban por consenso. La votación se hacía teniendo en cuenta: un voto por cada gobernador, un voto por los presidentes municipales de cada entidad federativa, dos votos por el jefe del DDF. El secretario de la Presidencia tenía voto de calidad.

- Parte de los problemas que tuvo la CCCP para llevar a cabo un papel de mayor relevancia en la planeación de la región, estuvo dado por el decreto mismo de su creación. En el Art. IV se decía que la comisión es un organismo público de carácter técnico, dotado de personería jurídica y patrimonio propio. Esto llevó a que se contrataran diversos estudios del medio que le permitieran el máximo de comprensión y conocimiento de la región para proponer y elaborar el Programa de Ordenación. Pero en contraste, no tenía ninguna capacidad para llevar a cabo sus propuestas, ya que no era un organismo ejecutivo, ni tampoco podía obligar al cumplimiento del Programa por que este debía ser previamente aprobado por el pleno de la comisión para que tenga peso de ley.

# Capítulo III

## El Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México

A finales de los ochenta surge una nueva iniciativa de coordinación, el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México (CAM). En realidad el CAM fue una propuesta del Programa de gobierno 1988-1994 del PRI. En el reporte final de la Comisión de la Zona Metropolitana y la Región Centro se planteaba la creación del CAM y de tres organismos de administración metropolitana (agua, transporte y seguridad).

En esta propuesta las funciones del CAM se enunciaban de la siguiente manera:

El CAM tendrá entre sus funciones la planeación demográfica, territorial y económica de la Zona Metropolitana así como el impulso de la descentralización y a la reducción del crecimiento natural y social. Como instrumento básico contará con las partidas que la Federación decida asignar a través de un ramo presupuestal especial o de un Convenio Único de Desarrollo Metropolitano a los proyectos de interés y cobertura metropolitana. El secretario técnico a su vez será miembro de Consejos de Administración de los distintos organismos metropolitanos.

El CAM nace de un acuerdo de coordinación firmado en octubre de 1988 entre el DDF, el gobierno del Estado de México y la Sedue, cuyo objetivo principal era "establecer

políticas comunes y ejecutar obras coordinadas dentro de una visión unitaria del Área Metropolitana”. Las comisiones que se formaron abarcaban aspectos tales como desarrollo urbano y vivienda, agua potable y drenaje, vialidad y transporte, protección ecológica, abasto, bienestar social, procuración de justicia y seguridad pública (CAM, 1989).

La principal innovación del CAM fue el centrarse en proyectos concretos, promovidos a través de acuerdos entre las distintas instancias de gobierno. El objetivo ya no era la producción de planes generales, carentes de planteamientos operativos que no se llevan a cabo en una región tan grande. Con los nuevos acuerdos se establecieron compromisos para la presentación de requerimientos financieros y opciones de financiamiento, y en algunos casos se solicitaron proyectos ejecutivos (algunos de los cuales ya estaban concebidos dentro de los proyectos de las dependencias involucradas).

El CAM funcionó mediante comisiones específicas: Desarrollo urbano, vivienda y vigilancia del uso del suelo (con representantes de DGRUPE, DGRT, COCODER, DGDUV, AURIS y CRESEM); Agua potable y drenaje (DDF, DGCOH, GEM, CEAS); vialidad, transporte y tránsito (DDF, DGO, Autotransporte Urbano, COTREM, DGOP, Junta Local de Caminos, D.G.S.P.T.); Protección ecológica (DDF, DGRUPE, DGSU, COCODER, GEM, Comisión Estatal de Ecología EDOMES, PROTIMBOS, CEAS, Dirección de Infraestructura Agropecuaria y Forestal EDOMES); Bienestar social (DDF, DGSM, GEM, DGIS, EDOMEX) (CAM, 1989).

Algunos de los acuerdos (planteados en su mayoría en mayo de 1989) en materia de desarrollo urbano, usos del suelo, agua potable, drenaje y protección ecológica fueron:

- Plan rector de usos de suelo del Área Metropolitana.  
Aspectos de usos de suelo, distribución de población,

reservas territoriales, oferta de vivienda, límites de crecimiento, servicios de infraestructura y reservas ecológicas.

- Vigilancia de usos de suelo. Control de asentamientos irregulares mediante programas integrales de producción y productividad agropecuaria, así como barreras de contención y amortiguamiento que protejan la Zona de conservación ecológica.
- Abastecimiento de agua potable del sistema Cutzamala a la zona oriente a través de la infraestructura del D. F. Abastecimiento de agua a Nezahualcóyotl y Chalco desde el tanque en el cerro de la Estrella, cuya alimentación es del sistema Cutzamala. Necesaria la interconexión a la planta de bombeo Xotepingo.
- Dotación de agua a los municipios del oriente a través del Acuaférico Sur, extendiendo la línea hasta el cerro de Teutli. La dotación sería a través de una línea Teutli-Xico/La Caldera (25 km.).
- Administración de agua y financiamiento a nivel metropolitano. Uso eficiente de los caudales disponibles del agua y mejoramiento de la administración (ajuste de tarifas, recaudación, etc.).
- Reducción de riesgos de inundaciones en la zona oriente (controles en el río de la Compañía).
- Propuesta de proyecto de laguna de regulación "El Salado" para reducir riesgo de inundaciones en Izta-palapa y Nezahualcóyotl. Control de aguas pluviales y residuales, en una área disponible de 19 has. con capacidad de regulación de 400 mil m<sup>3</sup>. En junio de 1989 ya había un avance de 30%, con recursos comprometidos del D. F. para la laguna, la planta de bombeo y sus conexiones. El Gobierno del Estado de México requería aun un proyecto ejecutivo para conducir aguas negras y pluviales a esta laguna.

- Propuesta de laguna de regulación de aguas negras y pluviales "Tláhuac-Chalco". Laguna en área limítrofe entre Chalco y Tláhuac, con capacidad de un millón de m<sup>3</sup>. Necesaria la participación del Gobierno Federal (Comisión Nacional del Agua).
- Control y mejoramiento del Interceptor Poniente, beneficiando a Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Naucalpan. La estructura de control deberá alojarse en Naucalpan, en terrenos con problemas de ocupación.
- Saneamiento del río Amecameca para reducir descargas a cielo abierto y evitar el filtramiento de aguas negras al subsuelo.
- Localización de áreas para la disposición de desechos sólidos. Se estableció como meta un Programa Metropolitano de Recolección y Disposición Final de Desechos Sólidos. Se menciona la necesidad de recopilar información en cuanto al volumen y composición de desechos sólidos, el parque vehicular y las estaciones de transferencia. Se identificaron a corto plazo tiraderos a cielo abierto, y la necesidad de procesar clausuras y localizar nuevos sitios de disposición.
- Recolección y disposición de desechos hospitalarios e industriales.

Estos proyectos, algunos de los cuales ya contaban con cierta presupuestación al momento de proponerse, representaba un avance considerable en cuanto a la operacionalización de una estrategia metropolitana. El aparato de coordinación institucional también representa un gran avance en cuanto a la gestión de programas metropolitanos. Sin embargo, el CAM no logró consolidarse y prácticamente desapareció.

## Capítulo IV

### El Comité de Planeación para el Desarrollo del D. F.

#### Creación

El 5 de febrero de 1981, en la IV Reunión de la República, celebrada en Hermosillo, se acordó que los Comités Promotores del Desarrollo socio-económico de los estados se transformaran en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplade). El objetivo de los Coplade era reforzar la planeación regional y promover la participación de los gobiernos locales conjuntamente con los demás sectores de la sociedad. Posteriormente, cada estado emitió las disposiciones jurídicas necesarias para la creación de sus respectivos Coplades y su correspondiente reglamento.

Al mismo tiempo los Convenios Únicos de Cooperación (CUC) se transformaron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y actualmente se denominan Convenio de Desarrollo Social, siendo el instrumento en el que se apoyó desde entonces la programación de las acciones y de la inversión federal y estatal.

Corresponde a los Coplade promover los planes estatales de desarrollo con la finalidad de compatibilizar las acciones de los tres niveles de gobierno, tales como la programación y

ejecución de obras y la prestación de servicios públicos propiciando la participación de la comunidad.

En el caso de que se tratara del desarrollo de regiones interestatales correspondía al comité promover la coordinación para coadyuvar en la formulación y evaluación de los planes y fungiría como órgano de consulta no sólo de gobierno estatal sino del federal y del municipal de la entidad correspondiente.

Entre las funciones obligatorias de los Coplade se señala que “deben formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad a fin de participar de los criterios que definen sus respectivos presupuestos de egresos”. Finalmente, cabe señalar que cada Coplade posee facultades para proponer medidas jurídicas, administrativas y financieras necesarias para cumplir sus funciones y objetivos y acordar subcomités sectoriales, regionales, especiales y grupos de trabajo.

### **El Coplade del Distrito Federal**

El 27 de octubre de 1983, el presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid, instaló el Coplade del D. F. El 6 de enero de 1984 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento Interno del Coplade del D. F. Según el mismo, las principales funciones de esta instancia son: recoger las demandas de la población en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento; apoyar la participación de los sectores de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de los programas; propiciar la coordinación entre los sectores de la sociedad y las dependencias y entidades de la administración pública federal y fungir como órgano de consulta del DDF y otras dependencias de

la administración pública en materia de planeación del desarrollo de la entidad.

Para los fines de este trabajo interesa destacar dos incisos del capítulo II del mencionado reglamento que dicen:

II Sugerir programas y acciones a concertar con los gobiernos de los Estados Circunvecinos, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo y bienestar de la ciudad.

V Promover la coordinación con otros Comités de Estados y Municipios circunvecinos para coadyubar en la definición, instrumentación y evaluación de programas para el desarrollo de la zona metropolitana.

Actualmente existen en el interior del Coplade del D. F. las comisiones Regional Metropolitana y de Estados Circunvecinos.

De acuerdo al reglamento (Art. 3ro.) la estructura actual del Coplade del D. F. es la siguiente:

- Presidente: el Jefe del DDF.
- Coordinador General: Secretario General de Planeación y Evaluación del DDF.
- El Secretario Técnico
- Los titulares de las unidades administrativas del DDF.
- Los titulares de las Delegaciones del D. F.

Según el reglamento de 1984 también podrían formar parte del mismo representantes de dependencias de la administración pública federal cuando se traten asuntos de su competencia. El comité tendrá facultades para convocar a participar en el mismo a: senadores y diputados, miembros del Consejo Consultivo, representantes de organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, sociedades cooperativas que actúen a nivel local, representantes de

instituciones de educación superior y centros de investigación que operen en el D. F.

Una de las principales funciones del Coplade es apoyar la realización del programa operativo anual del DDF.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es la instancia de representación ciudadana, creada en 1988, la que cumple una importante labor al captar las demandas de la ciudadanía y llevarlas al Coplade, para que en este ámbito se realice la programación financiera que requiere la atención de las mismas. Las necesidades sociales deben reflejarse en los presupuestos del D. F. y en el Coplade son la Asamblea de Representantes y los delegados, a través de consultas a la ciudadanía, quienes presentan las demandas ciudadanas. La asamblea por su parte revisa, trimestralmente la programación y presupuestación del D. F.

El Coplade del D. F. es coordinado por la Secretaría de Planeación y Evaluación del D. F. que se creó en 1989 y tiene a su cargo atender todo lo relativo a las finanzas del D. F. En la misma se concentran las funciones de la Tesorería, de la Dirección General de Programación y Presupuesto y el Coplade.

El Coplade ofrece orientaciones generales para el trabajo de las comisiones cuyo principal objetivo se enuncia así: "garantizar la eficiencia y calidad de los servicios prestados por las entidades y dependencias del Distrito Federal".

Las comisiones deben trabajar en el proceso de programación y presupuestación anual. Cada comisión tiene a su vez subcomisiones. Para los fines de este trabajo interesa conocer la Comisión Regional de la Zona Metropolitana y la de Estados circunvecinos. Las mismas están presididas por el Secretario General de coordinación Metropolitana del DDF, el Director General de Relaciones Institucionales de esa Secretaría y el Director General del Coplade-D. F.

Participan también miembros de distintas dependencias del D. F., el Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo. Las subcomisiones que las componen son: desarrollo urbano y ecología, transporte y vialidad, seguridad pública, programa de justicia, desconcentración y empleo, abasto y comercialización, medios urbanos, desarrollo rural e instrumentación normativa y recursos hidráulicos.

Esto indica que las subcomisiones reproducen en el ámbito de la coordinación regional la estructura del Coplade. Las funciones de la comisión, en consecuencia son el resumir e integrar las propuestas de los más variados temas y problemas que se dan en el territorio de la zona metropolitana para llevarlas al seno del Coplade. De las minutas de las sesiones de las comisiones celebradas en los meses de septiembre y octubre de este año se desprende que los temas tratados son los siguientes:

1. Promover la reactivación de los trabajos del CAM.
2. Dar continuidad a los trabajos del COTAM.
3. Revisar y evaluar convenios con entidades federativas en materia de transporte y vialidad y programación de justicia y acciones de seguridad, desarrollo urbano y capacitación para el empleo.
4. Dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de la primera reunión parlamentaria entre el D. F. y el Estado de México.

## **Conclusiones**

- Debe destacarse que si el CAM estuviese cumpliendo las funciones que le competen existiría cierto traslape con las actividades de las Comisiones y subcomisiones del Coplade. Si el Coplade tiene por finalidad la programación

y presupuestación no es necesario organizar más instancias, sino garantizar que participen las ya existentes (por ejemplo CAM y COTAM).

- Se da particular atención a las resoluciones de la Primera Reunión Parlamentaria D. F. y se enfatiza la necesidad de que la acción programada por el Coplade sea congruente con aquellas.
- La amplitud de temáticas tratadas no permite conocer en profundidad los problemas. Es necesario consultar documentos presentados por las subcomisiones a la comisión de acuerdo al tema.
- En la comisión regional metropolitana se da una participación muy amplia pero local. Por ejemplo de 33 funcionarios que participaron en la reunión del 9 de septiembre de 1992, 28 eran del Distrito Federal, uno del gobierno del estado de Hidalgo, uno de Morelos, uno de Puebla, uno de Tlaxcala y uno del Estado de México. Los funcionarios que participan poseen diferente nivel jerárquico, lo cual indica que los compromisos y acuerdos no siempre se sustentan en la autoridad que posee competencia para resolver los problemas. Por otra parte, esta comisión parece ser una instancia de Coordinación del D. F. puesto que la mayoría son representantes del DDF, de diferentes ámbitos de decisión y problemática.
- Las subcomisiones parecen traslaparse en sus funciones con las comisiones del Coplade.
- En el seno de las comisiones se firman convenios o acuerdos pero no es claro el seguimiento de los mismos ni su cumplimiento. Si para cada problema/resolución se requiere la firma de un convenio las comisiones en sí mismas son sólo espacios de discusión.
- En síntesis, legal e institucionalmente no son claras las funciones y competencias de la Secretaría de Coordinación

Metropolitana y del Coplade, en particular las Comisiones regionales de la zona metropolitana y estados circunvecinos en el interior de la cual se reproduce la estructura del Coplade, pero con la representación de funcionarios de menor nivel jerárquico. Esto provoca ineficiencia en el proceso de coordinación ya que se diluyen responsabilidades y competencias.

## **Segunda parte**

### **La coordinación sectorial**

# Capítulo V

## Gestión hidráulica

### Los antecedentes y fundamentos

Desde hace varios años a la fecha se han expresado puntos de vista muy diversos sobre la necesidad de transformar el sistema de gestión de los servicios de agua y drenaje en el valle de México. Estos puntos de vista han partido tanto desde el interior de los organismos responsables de los servicios en las distintas unidades político-administrativas del valle, como desde el ejecutivo, las organizaciones políticas, los técnicos especializados y los organismos legislativos y de representación ciudadana.

La necesidad de este cambio también ha sido sugerida a raíz de las transformaciones que se observan a nivel internacional en el manejo de los servicios hidráulicos. La experiencia de otros países muestra que con frecuencia los problemas asociados al agua no tienen que ver primordialmente con la cantidad, calidad y ubicación de la misma, sino que están directamente asociados a las cuestiones económicas, legales y de gestión (Agnew, Ruedisili & Speidel, 1988). En los últimos años se ha pasado de los enfoques "ofertistas" que ponían el énfasis en la expansión cuantitativa de los servicios, a un planteamiento que privilegia una combinación

balanceada de tecnología, políticas económicas, legislación, planeación, participación pública e instituciones administrativas (Postel, 1988), (Economic Commission for Europe, 1983).

En México, el presidente Salinas había planteado desde su campaña presidencial la necesidad de transformar la gestión de los principales servicios públicos en el Distrito Federal y zona conurbada; posteriormente, la Comisión de la Zona Metropolitana y RC del IEPES, elaboró una propuesta donde se incluía la conformación de organismos a nivel metropolitano, dependientes del Gobierno Federal, que consideraran a los servicios públicos que de alguna manera venían operando a nivel metropolitano: el agua, el transporte y la seguridad pública (IEPES, 1988). Esta última, de hecho representa la primera propuesta concreta de conformación de un organismo a nivel metropolitano para operar los recursos hidráulicos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Posteriormente, ésta se retomaría en la Estrategia Metropolitana del Sistema Hidráulico del Valle de México (1989), elaborada conjuntamente por el Departamento del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México en el año de 1989, basada en el reconocimiento de que la simple coordinación entre ambas entidades no era suficiente. Por tanto, se proponía establecer, en el mediano plazo, una sola autoridad metropolitana del agua que tuviera un carácter normativo y se encargara de jerarquizar y programar las inversiones regionales de agua, drenaje y tratamiento y reuso; así como definir los lineamientos operativos y las políticas de recaudación. Este organismo, buscaría alcanzar la autosuficiencia en aspectos técnicos, administrativos, comerciales y financieros; relacionados con el sistema hidráulico del valle de México y tendría como objetivo

asegurar su abasto en la cantidad y calidad requerida por la población y las actividades productivas.

A pesar de que ninguna de las propuestas hechas incluyen un planteamiento más desglosado respecto a la naturaleza, estructura y funciones del organismo metropolitano, todas coinciden en que es necesario efectuar un cambio que supere la fragmentación administrativa actual y que permita establecer políticas aplicables no sólo para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sino para el Valle en su conjunto.

Sin embargo, hasta el momento no se ha dado ningún paso concreto encaminado a la conformación de dicho organismo. Es necesario reconocer que las dificultades de tipo organizativo, financiero, legal, social y político involucradas en una tarea de este tipo son enormes y que no puede esperarse un cambio inmediato, pero también es cierto que se ha carecido de una voluntad política clara y decidida para emprender la transformación. La oposición al cambio, que proviene sobre todo de las entidades y los organismos locales que tienen el temor de perder poder y autonomía, sigue pesando más.

## **Problemas**

### ***Funcionamiento hidrológico natural***

La cuenca de México (más comúnmente conocida como valle de México), donde se encuentra localizada la ciudad de México, cuenta con una superficie de 9 560 km<sup>2</sup>, siendo una región geográfica rodeada de sierras, carente de salidas naturales y en la que los ríos y arroyos escurren desde las partes altas y desaguan en una llanura lacustre que en la

antigüedad daba lugar a la formación de lagos y lagunas, entre los cuales se encontraban Apan, Chalco, San Cristóbal, Xochimilco, Texcoco, Tochac, Xaltocan y Zumpango, condiciones que permitían que la cuenca funcionara hidrográficamente como unidad.

A pesar de que su área es reducida en comparación con otras cuencas del país, existen grandes variaciones dentro de su régimen hidrológico, situación que obedece a las variaciones climatológicas y a las condiciones geológicas y orográficas que se presentan en su interior.

Las corrientes de la cuenca se han agrupado en conjuntos hidrográficos cuyas características generales son las siguientes:

- Conjunto Hidrográfico del Sur. Se caracteriza por la escasez de drenaje superficial con corrientes poco desarrolladas que presentan escurrimientos intermitentes, los cuales rápidamente se secan debido a la gran permeabilidad que tiene el suelo y a la presencia de rocas basálticas sumamente fracturadas que integran las sierras de esta parte del valle.
- Conjunto Hidrográfico del Poniente. Está integrado por corrientes que descienden de las sierra de las Cruces, Monte Alto y Monte Bajo y sus escurrimientos son de los más abundantes de la cuenca, muchas de ellas cruzan la ciudad de México como el río de la Magdalena al Sur y el río Cuautitlán en el Norte.
- Conjunto Hidrográfico del Norte. Las corrientes de esta zona de la Cuenca se unen para formar el río de las Avenidas de Pachuca.
- Conjunto Hidrográfico del Noreste. Son pequeñas corrientes que drenan las subcuencas de Apan, Tochac y Tecumulco. Este grupo tiene la característica de haber sido originalmente un conjunto de pequeñas subcuencas

cerradas, donde en su parte central están las lagunas de Apan, Tochac y Tecomulco que sirven de vasos reguladores de los escurrimientos, actuando como tanques de evaporación.

- Conjunto Hidrográfico del Oriente. Este es un grupo cuyos ríos corren en dirección Oriente-Poniente, bajando de las estribaciones de las Sierras de río Frío y Patlachique, los cuales descargan directamente en el exlago de Texcoco.
- Conjunto Hidrográfico del Sureste. Estas corrientes bajan del macizo de la sierra Nevada, siendo alimentadas algunas de ellas por manantiales como es el caso del río Amecameca (Llerena *et. al.*, 1989).

Las condiciones físicas de la cuenca se han alterado sustancialmente como consecuencia de la expansión demográfica y las numerosas obras hidráulicas construidas, tanto para la extracción del agua como para su drenaje, al punto de que actualmente ha desaparecido el 99% de la superficie lacustre que existía en la época prehispánica al igual que las tres cuartas partes de los bosques originales, 49 600 hectáreas se encuentran en proceso de erosión por viento; 1 000 hectáreas se deforestan anualmente y otras tantas dejan de ser tierras productivas. El acuífero del valle de México está sobreexplotado en un 100% (Cruickshank, 1989).

### ***Funcionamiento y características de la infraestructura hidráulica***

Los componentes fundamentales de la infraestructura hidráulica que opera en las distintas entidades sirven para satisfacer las necesidades del conjunto del valle, o en todo caso, de las distintas unidades político-administrativas que

conviven dentro de él, tal es el caso del sistema de Drenaje Profundo y del canal del Desague, obras que sirven para desalojar las aguas excedentes del Distrito Federal y de algunos municipios conurbados del Estado de México, además de que mediante esta última se abastecen varios distritos de riego en el Estado de Hidalgo; o los sistemas de Abastecimiento de Agua Cutzamala y Lerma, cuyo origen se localiza en el Estado de México y sirven para abastecer de agua potable a las poblaciones del Distrito Federal y el propio Estado de México.

El abastecimiento de agua para las entidades localizadas en la cuenca, se logra con una de las infraestructuras más vastas y complejas del mundo, construida a lo largo de muchas décadas y una gran inversión acumulada. Tan sólo en el Distrito Federal se cuenta con 490 kilómetros de líneas de conducción, 241 tanques de almacenamiento con capacidad conjunta de 1 500 millones de litros, de donde se distribuye a los usuarios mediante más de 12 500 kilómetros de redes, primaria y secundaria.

Actualmente el valle de México cuenta con una dotación total de 58 metros cúbicos por segundo de los cuales 38 son consumidos por el Distrito Federal. Para preservar la calidad del agua, se utilizan cuatro plantas potabilizadoras y 326 dispositivos de cloración. Asimismo, se efectúan constantes inspecciones sanitarias a las instalaciones del sistema y se lleva a cabo un programa permanente de muestreo, el cual comprende anualmente la realización de 60 mil análisis físicos, químicos y bacteriológicos (DDF, 1991).

Es necesario señalar que la extracción de agua en el valle de México, es superior al 100% respecto a la recarga; esto ha provocado abatimiento de los niveles en algunos sitios hasta de tres metros por año y la disminución paulatina de los caudales extraídos, lo que ha obligado a la rehabilitación,

reposición y equipamiento de pozos. Además, la sobreexplotación ha inducido la degradación de la calidad físico-química del agua en algunas zonas y en otras, sigue representando un riesgo potencial de contaminación con aguas residuales, cuyas consecuencias son incalculables.

La explotación del acuífero también ha dado lugar a hundimientos del terreno en promedio de 10 centímetros anuales, aunque existen valores extremos de 40 cm. Los hundimientos afectan el funcionamiento de la infraestructura hidráulica y provocan daños en las edificaciones. Para el caso particular del drenaje, los hundimientos han obligado a la construcción de plantas de bombeo e infraestructura compleja y costosa para evacuar las aguas residuales y pluviales.

Es evidente que en lo que se refiere a infraestructura hidráulica, existe un funcionamiento conjunto y cuando se piensa en otras dimensiones de los problemas hidráulicos como son la conservación de recursos, nuevas inversiones de gran envergadura, política de uso racional, lucha contra la contaminación del agua, el abatimiento del acuífero, hundimientos, etc., las soluciones tienen que plantearse en forma integral para la cuenca.

Para entender el desajuste existente entre este funcionamiento, tanto desde el punto de vista natural, como desde el punto de vista de la infraestructura existente, así como la necesidad de abordar ciertos problemas que solamente tienen solución para el valle en su conjunto, es necesario entender cuál es la forma en que están organizados los servicios de agua y drenaje en el valle, cuáles son las atribuciones y competencias de los distintos organismos públicos involucrados y cuáles son las contradicciones que esto genera.

## **Organismos de la gestión**

Estructura y Funciones de los Organismos Responsables del Manejo Hidráulico del Valle de México.

### **Gobierno Federal**

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es la responsable del manejo del sistema Hidráulico en el valle de México, a través de la Comisión Nacional del Agua.

Este organismo, por su parte, es el que se encarga de definir, establecer y vigilar las políticas y la normatividad en materia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento para las poblaciones, la industria y otros usuarios, así como construir, administrar, operar, rehabilitar y conservar las obras e instalaciones necesarias para el suministro de agua en las áreas urbanas del Valle de México, en especial el área metropolitana.

En materia de administración del agua tiene a su cargo el manejo del sistema Hidrológico del valle de México, lo que significa planear, regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales y promover programas y medidas para su uso eficiente, así como estudiar, programar y proyectar las obras de drenaje, control de ríos y aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la cuenca y construir las obras de drenaje o aprovechamiento hidráulico.

También se ocupa de estudiar, programar, proyectar, construir, operar, conservar y administrar las obras de captación y conducción de agua en bloque y tratamiento o potabilización, cuando así se convenga con los usuarios o los sistemas de usuarios hasta los sitios de entrega a centros de

población, industriales y de recreación; y alejamiento desde los sitios de drenaje de los mismos, cuando se localicen, suministren agua o den servicio en más de una entidad federativa. La Gerencia Regional de Aguas del Valle de México es la encargada de ejecutar las funciones que determine la CNA.

La Gerencia Estatal de Aguas del Estado de Hidalgo es la responsable de generar la infraestructura hidráulica para las zonas urbanas y los distritos de riego existentes en el estado. Además, establece los convenios respectivos entre los ejidos y dicha dependencia para el manejo de las aguas residuales provenientes del Distrito Federal, que por decreto presidencial quedaron a cargo del estado de Hidalgo.

La Gerencia Estatal de la CNA en Hidalgo cuenta con cuatro Subgerencias y maneja cuatro distritos de riego: Tula, Ixmiquilpan, Meztlán y Tulancingo, los cuales operan directamente las aguas residuales, con la supervisión y asesoría de dicha gerencia Estatal.

La Comisión de Servicios Públicos Intermunicipales del Estado de Hidalgo, organismo dependiente de la Gerencia Regional de Aguas del Valle de México, es la instancia encargada de administrar y operar los pozos que conforman el acueducto Tizayuca-Pachuca y opera un total de siete pozos para abastecer a la ciudad de Pachuca.

La Gerencia Estatal de Aguas del Estado de México tiene la tarea de ejecutar las acciones para controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas y promover su uso eficiente, controlar las descargas de aguas residuales, diseñar, estudiar y construir la infraestructura hidráulica necesaria y fungir como órgano especializado de asistencia técnica.

El Programa Lago de Texcoco tiene entre sus tareas las de planear y ejecutar obras para preservar los recursos de

la cuenca hidrológica en la zona federal a su cargo, así como llevar a cabo los programas y obras para disminuir tolvaneras.

### **La Secretaría de Desarrollo Social**

En el Distrito Federal dicha dependencia establece las condiciones de descarga de las aguas residuales de los sistemas de drenaje del D. F. a los cuerpos receptores. También tiene dentro de sus tareas expedir coordinadamente con la SARH y la Secretaría de Salud, las normas técnicas para regular el alejamiento, explotación, uso y aprovechamiento de aguas residuales.

### **La Secretaría de Salud**

Esta dependencia tiene a su cargo vigilar y determinar la calidad del agua que se extrae de los diferentes sistemas, así como realizar los análisis físicos, químicos y bacteriológicos correspondientes. Establece de manera coordinada con la Sedesol y la SARH las normas técnicas para regular el alejamiento, explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales.

### **El Departamento del Distrito Federal**

El DDF es el responsable de prestar los servicios públicos a los habitantes del D. F. y tiene facultades para celebrar convenios con los estados y municipios para prestar los servicios públicos concesionados a los habitantes de los estados y los municipios o de estos a los habitantes del D. F.

Son varios los organismos que intervienen en la prestación de los servicios de agua y drenaje en el D. F.:

La Secretaría General de Obras es la encargada de coordinar y dirigir el sistema hidráulico del D. F. Se ocupa de dirigir y vigilar el desarrollo de los programas de localización aprovisionamiento y distribución de agua potable, así como el tratamiento y desalojo de las aguas residuales. También es responsable de proyectar y coordinar las obras de prevención y control de inundaciones, hundimientos y movimientos de suelo, cuando éstos sean de origen hidráulico.

La Comisión de Aguas del Distrito Federal es un órgano desconcentrado, creado por decreto presidencial (*Diario Oficial*, 14 de julio de 1992), que tiene por objeto prestar, en coordinación con la Secretaría General de Obras, el servicio de agua potable y drenaje y de tratamiento y reuso de aguas residuales del D. F. Participa en la elaboración de políticas hidráulicas y en la formulación de los programas hidráulicos relativos al D. F.; propone los criterios, normas y lineamientos para unificar y dar congruencia a las acciones y programas relacionados con el agua en el Distrito Federal; opera, conserva y desarrolla la infraestructura hidráulica, así como la administración de los recursos que le asigne el DDF.

También es el organismo encargado de elaborar el padrón de usuarios del servicio público a su cargo y coadyuva con la CNA en la fijación de normas para la operación de pozos en el Distrito Federal, aportándole a la CNA los elementos técnicos correspondientes para los efectos de expedir los permisos y autorizaciones establecidas en la Ley sobre la materia.

La Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica es el organismo encargado de operar y supervisar el sistema hidráulico del Distrito Federal, construyendo

obras de localización, aprovisionamiento y distribución de agua potable, así como obras de tratamiento y desalojo de aguas residuales, manteniendo y conservando el sistema de alcantarillado para satisfacer las necesidades de la población.

Recibe el agua en bloque de la CNA y construye las obras necesarias para su distribución. También es responsable de formular, actualizar y controlar el desarrollo del Programa de Operación Hidráulica del Distrito Federal, así como desarrollar y elaborar estudios y proyectos de aprovisionamiento de agua potable y reaprovisionamiento de aguas residuales, construyendo y conservando las obras de infraestructura para el abastecimiento y drenaje.

Opera y conserva los sistemas de aprovechamiento y distribución de agua potable y alcantarillado del D. F. y supervisa y vigila el funcionamiento de los mismos. Proyecta y ejecuta obras de prevención y control de inundaciones, hundimientos y movimientos de suelo, cuando estos sean de origen hidráulico.

Las Delegaciones Políticas son las responsables de efectuar reparaciones menores y dar mantenimiento a la red secundaria de abastecimiento de agua, así como al sistema de alcantarillado que corresponda a su jurisdicción.

La Tesorería elabora el padrón de usuarios, fija tarifas y efectúa el cobro de los servicios hidráulicos.

### **El estado de Hidalgo**

Le corresponde al gobierno del estado de Hidalgo, celebrar convenios de coordinación con los estados y municipios, así como con las autoridades del D. F. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado se encarga de los servicios de agua potable y drenaje, así como definir las

políticas hidráulicas para el Estado. La Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado es la responsable de administrar y operar los servicios de agua potable y drenaje.

Los municipios efectúan reparaciones menores de la red de distribución de agua y alcantarillado y realizan el cobro por los servicios hidráulicos.

### **El Estado de México**

El gobierno del Estado de México tiene la responsabilidad de celebrar convenios de coordinación con los estados y municipios, así como con las autoridades del D. F.

La Secretaría de Desarrollo Urbano, Planeación y Obras Públicas opera y administra los recursos hidráulicos del Estado y define las políticas de operación y desarrollo del sistema hidráulico. La Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento del Estado se encarga de recibir el agua en bloque de la CNA y construir las obras necesarias para su distribución. Los municipios se encargan de efectuar reparaciones menores y dar mantenimiento a la red de agua y alcantarillado, así como efectuar el cobro por los servicios hidráulicos.

### **Evaluación de la actual estructura administrativa**

Existen actualmente 21 organismos y entidades responsables de los servicios de agua y drenaje en el Valle de México, de los cuales ocho son de carácter federal, cinco pertenecen a la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, cuatro a la estructura del gobierno del estado de Hidalgo y cuatro más a la del Estado de México.

Sin embargo, lo más significativo no radica en la existencia de muchos o pocos organismos, lo que verdaderamente importa es saber si este tipo de organización es la más adecuada o no, si ofrece más ventajas que desventajas, si debe permanecer o sería preferible sustituirla.

No existe un esquema ideal de carácter organizativo que permita evaluar *a priori* casos como el que estamos analizando. La experiencia de otros países muestra que tanto un esquema centralizado como uno descentralizado pueden funcionar perfectamente a nivel urbano, regional o nacional.

La cuestión central no parece radicar en el número de organismos, sino en la coordinación existente entre ellos, en la delimitación de responsabilidades y atribuciones y en la existencia de instancias capaces de dirimir las diferencias intergubernamentales y sancionar la aplicación de las resoluciones.

Para hacer la evaluación, vamos a confrontar las ventajas y desventajas que presenta el actual sistema.

Entre las desventajas puede mencionarse:

### 1. Dispersión de la inversión.

Este tipo de estructura imposibilita que el capital disponible para la inversión se destine a la construcción de una infraestructura unificada que beneficie a todo el valle, que permita una mejor utilización de los recursos hidráulicos y haga más equitativa la prestación del servicio.

### 2. Duplicación de Funciones.

En los cuatro niveles de gobierno que participan en el manejo de los recursos hidráulicos del valle, encontramos que sobre todas las dependencias que se encargan de la operación del servicio, existen por lo menos otras tres

instancias que tienen funciones similares, lo que también genera un alto gasto corriente.

3. Imposibilidad de aplicar una política tarifaria conjunta para el valle de México.

La falta de una política tarifaria unificada dificulta la aplicación de medidas de política general para el valle en materia de preservación de recursos, uso eficiente de agua, actividad económica, etcétera.

4. Obstáculos para aprovechamiento de los recursos hidráulicos del valle.

La estructura organizativa actual obstaculiza promover programas conjuntos de uso eficiente del agua, ya que mientras para algunas entidades puede ser prioritario, para otras no lo es.

5. Conservación de los recursos naturales del valle.

La dispersión administrativa, los desniveles financieros, la distinta capacidad técnica y la jerarquización diferenciada de problemas y prioridades, obstaculizan la instrumentación de programas conjuntos para frenar el deterioro de los recursos naturales del valle y para proponer soluciones globales en lo que se refiere a la sobreexplotación, contaminación, reforestación, recarga de los acuíferos, uso eficiente del agua, etcétera.

6. Obstáculos para la planeación de la infraestructura hidráulica.

La estructura actual imposibilita planear la construcción de infraestructura y programar su construcción de forma conjunta para el valle de México.

## 7. Dificultades para realizar inversiones a largo plazo.

La estructura institucional de las distintas instancias encargadas del manejo hidráulico, dificulta la posibilidad de solicitar préstamos a largo plazo para la realización de obras que requieren grandes inversiones.

## **Ventajas que ofrece la actual estructura**

### 1. Mayor cercanía entre usuarios y autoridades.

La existencia de organismos prestadores de los servicios de agua y drenaje en cada una de las entidades político-administrativas que forman parte del valle de México, permite una relación más operativa y funcional entre los usuarios, autoridades y organismos encargados de la prestación de los servicios.

### 2. Autonomía para decidir la política hidráulica.

El conocimiento directo que cada entidad tiene sobre las necesidades y prioridades en la dotación de servicios de agua potable y drenaje, permite planear las acciones hidráulicas que los gobiernos locales consideren más apropiadas.

### 3. Autonomía para establecer la política tarifaria.

Cada entidad tiene la libertad de establecer su propia política para tarifas por la prestación del servicio, de acuerdo a sus necesidades, prioridades y políticas.

### 4. Autonomía y soberanía de las entidades político-administrativas del valle.

A manera de conclusión provisional, podemos decir que la actual estructura presenta mayores desventajas que

ventajas y que sería conveniente realizar cambios tendientes a la integración o centralización de la gestión hidráulica en el valle. Sin embargo, hay que señalar que los problemas planteados no son resultado únicamente de la existencia de muchos organismos y que tampoco se resolverán automáticamente mediante la unificación administrativa. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que cualquier solución planteada tiene que considerar necesariamente el contexto histórico y político del valle, el cual ha sido determinante en la conformación de la actual estructura administrativa de los servicios hidráulicos.

En la siguiente sección presentaremos algunas de las alternativas que existen para avanzar en la reestructuración de la gestión hidráulica del valle, con el fin primordial de aportar elementos para la discusión sobre el tema.

## **Alternativas de cambio**

Las alternativas para transformar la gestión de los servicios hidráulicos del valle de México son múltiples y de naturaleza diversa. Con el fin de enriquecer la discusión sobre el tema, he aquí aquellas que parecen más consistentes.

### **Primera alternativa**

#### ***Empresa descentralizada del agua para el valle de México***

Sería una empresa similar a Pemex y a la CFE, si bien su radio de acción geográfico sería más limitado. Sus funciones serían el manejo hidrológico del valle de México. Se encargaría de

definir, establecer y vigilar las políticas y la normatividad en materia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento para las poblaciones, la industria y otros usuarios. También se ocuparía de construir, administrar, operar, rehabilitar y conservar las obras e instalaciones necesarias para el suministro de agua en el valle de México, especialmente en el área metropolitana.

Dentro de sus funciones estaría planear, regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas del valle y promover programas y medidas para su uso eficiente, así como definir las políticas tarifarias para el valle en su conjunto y facturar, recaudar y administrar los pagos de los servicios hidráulicos.

Dicha empresa se constituiría con los términos que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, capítulo II, artículo 14, inciso II. Quedaría integrada por una Junta de Gobierno y un Director General designado por el Presidente de la República.

En términos financieros este organismo contaría con patrimonio y recursos propios y tendría la posibilidad de solicitar créditos nacionales y externos.

## **Segunda alternativa**

### ***La Comisión Ejecutiva Hidráulica del Valle de México***

Esta comisión se encargaría de planear, diseñar, ejecutar, administrar y operar los grandes proyectos hidráulicos a nivel del valle de México. Los gobiernos locales conservarían la construcción, operación, administración de los sistemas locales de agua y drenaje.

La comisión definiría las políticas tarifarias para cada entidad del Valle y los gobiernos locales se encargarían del cobro. La comisión sería dirigida por un vocal Ejecutivo designado por el Presidente de la República y por los representantes de los gobiernos locales que conforman la cuenca de México. Las decisiones tendrían que tomarse con la participación de todos los gobiernos involucrados.

Los recursos financieros podrían transferirse de los fondos de la SARH-CNA destinados al manejo hidrológico del valle de México, aunados a aportaciones directas del Gobierno Federal. Por su parte, los diferentes gobiernos locales destinarían una parte de sus presupuestos a dicha comisión.

Este organismo podría incorporar dentro de un cuerpo consultivo a los distintos usuarios de los servicios, a asociaciones profesionales y académicos renombrados.

### **Tercera alternativa**

#### ***La Coordinación General Hidráulica del Valle de México***

Dicha coordinación tendría un carácter consultivo y sus tareas serían elaborar estudios, proyectos y, en general, la de analizar la planeación hidráulica del valle de México.

Este organismo coordinaría las acciones hidráulicas de las distintas dependencias encargadas del agua dentro de la cuenca del valle de México, sin modificar sus funciones operativas ni su estructura orgánico-administrativa.

La dirección del organismo quedaría constituida por un Coordinador General, propuesto por los gobiernos de las distintas entidades y por las autoridades de la Comisión Nacional del Agua. Además, se integraría por los representantes de cada uno de los organismos del agua en el valle

de México (DGCOH, CEAS, SEPUI, etcétera). Dado su carácter consultivo, las aportaciones podrían provenir en partes iguales de las distintas entidades que conforman el valle.

#### **Cuarta alternativa**

##### ***Reestructuración de los organismos prestatarios de los servicios hidráulicos***

Esta alternativa contempla iniciar la reestructuración administrativa al interior de cada una de las instancias prestatarias de los servicios hidráulicos en el valle de México, de acuerdo a sus prioridades, intereses y objetivos, sin alterar en nada las relaciones entre las mismas. Como ejemplo de lo anterior se encuentra la reciente formación de la Comisión de Aguas del Distrito Federal.

#### **Quinta alternativa**

##### ***Privatización de los servicios hidráulicos***

Existe una modalidad de cambio que puede incluirse en cualquiera de las alternativas anteriores y que contempla la utilización de empresas privadas para manejar ciertos subsistemas del sistema hidráulico como pueden ser la distribución del agua, su cobro, el tratamiento de aguas residuales y su distribución, etcétera.

En el Distrito Federal, por ejemplo, se ha planteado la participación de empresas del sector privado tanto en la distribución y cobranza de agua como en el tratamiento de aguas residuales (Casasús, 1992).

## **Evaluación y consideraciones sobre las distintas alternativas**

a) Desde el punto de vista de la racionalidad administrativa, económica y programática, la primera alternativa parece ser la más completa, consistente y, por lo tanto, desde el punto de vista teórico la más idónea para enfrentar con éxito los problemas de financiamiento, desigualdad en la distribución de servicios, contaminación y destrucción de los recursos hidráulicos que se observan en el valle de México. Sin embargo, su instrumentación, aplicación y operatividad parecen enfrentarse con serios obstáculos. Estos provienen de la división político-administrativa imperante en el valle de México, la cual convierte a cada gobierno local en una unidad interesada y preocupada en preservar el control sobre los recursos, administración y planeación de los servicios de agua y drenaje. Por el otro lado, la creación e implantación de dicha alternativa, puede conducir, en las actuales condiciones, a un desfase y tal vez a una confrontación entre el posible organismo y los gobiernos locales. Si no existe una colaboración plena e incluso un esquema de autoridad perfectamente coherente y jerárquicamente definido entre un organismo de esta naturaleza y los gobiernos locales, las acciones del primero pueden toparse con un vacío de colaboración e incluso con la oposición de estos últimos.

La viabilidad de una empresa descentralizada del agua en el Valle, requeriría de un organismo con mucha autoridad y capacidad de decisión, así como de una instancia ágil, capaz de dirimir las diferencias que se presenten con los gobiernos locales.

b) La segunda alternativa presenta algunos problemas similares a los de la primera, sin embargo, por estar integrada

básicamente por representantes de los gobiernos locales tendría mucho más posibilidad de éxito. De hecho ya existe camino recorrido en esta dirección, ya que la Comisión Nacional del Agua a través de la Gerencia Regional de Aguas del Valle de México (GRAVM), es la que tiene la facultad para coordinar a los distintos organismos. Sin embargo, esta coordinación presenta algunas limitaciones muy serias.

Por un lado se observa que la relaciones entre estos organismos son asimétricas y heterogéneas, ya que mientras la GRAVM tiene un peso muy grande sobre los organismos encargados de la prestación del servicio hidráulico en el estado de Hidalgo, su influencia se reduce para el caso de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de México y más aún en el Distrito Federal. Por el otro, se trata de una coordinación que depende en gran medida de un funcionamiento contingente y carente de una normatividad muy definida. En otras palabras, la coordinación y cooperación entre los organismos depende sobre todo de la buena voluntad y disposición de los funcionarios responsables. La experiencia ha demostrado que esta relación es muy variable.

También es importante tomar en cuenta que mientras no exista una coordinación gubernamental más estrecha entre las entidades del valle de México, que incorpore otros elementos además del hidráulico, es difícil pensar que el organismo tuviera éxito para resolver los problemas que se presentaran directamente con los gobiernos locales.

- c) La tercera opción parece mucho más realista que las dos primeras, si bien corre el peligro de convertirse en una coordinación carente de influencia real en la toma de decisiones, como lo han demostrado en la práctica diversos organismos conformados con ese carácter y objetivos.

d) La cuarta y quinta alternativas han sido los ejes de la transformación de los últimos años, particularmente en el DDF. El problema de estas opciones es que no hacen mucho por avanzar en la Coordinación Metropolitana de los servicios de agua y drenaje. Su única ventaja sería que permitiría a los organismos del agua continuar realizando sus acciones sin la pérdida de atribuciones, debida a su posible integración en un organismo metropolitano. Respecto a la privatización de los servicios hidráulicos, hay que distinguir claramente el tipo de problemas que podrían resolverse mediante su intervención y aquéllos que escapan fuera de su ámbito. La participación del sector privado es deseable y debe alentarse en las distintas fases y actividades del sistema hidráulico, pero si se acepta que los servicios de agua y drenaje deben mantener su carácter público, le corresponde a los organismos gubernamentales definir y conducir las políticas hidráulicas, planificar la conservación de los recursos, programar las grandes inversiones y determinar las políticas tarifarias. De lo anterior se desprende que la participación de la empresa privada no puede resolver, porque no es su ámbito de acción, los problemas derivados de la administración hidráulica a nivel del Valle de México. Estos problemas requieren necesariamente de una solución que provenga de los organismos públicos que operan en el valle.

## **Conclusiones**

La dispersión administrativa que presenta la actual gestión de los recursos hidráulicos en el valle es un factor que impide solucionar en forma más eficiente y expedita algunos de los

problemas que se presentan en esta región. De lo anterior se desprende la conclusión de que es necesario iniciar un proceso de coordinación más estrecho que conduzca a la formulación y aplicación de políticas hidráulicas para todo el valle de México. De otra forma muchos de los problemas que ahora se advierten seguirán agravándose y las acciones aisladas de los distintos organismos carecerán de la eficacia necesaria.

Ahora bien, de aquí no debe concluirse que la unificación de todos los servicios de agua y drenaje en un solo organismo (primera alternativa) es la única respuesta. De hecho la existencia de distintas entidades político-administrativas en el valle de México hace pensar que dicha alternativa sería difícil de ejecutar. Pero aún suponiendo que los obstáculos jurídico-políticos pudieran superarse, cabe preguntarse si es la única manera de alcanzar una coordinación efectiva entre los distintos organismos. La respuesta es negativa. Consideramos que hoy día se pueden dar pasos reales y efectivos en la coordinación hidráulica del valle, sin necesidad de crear un solo organismo encargado del conjunto de los servicios de agua y drenaje.

La fórmula corresponde a lo que en este documento hemos denominado como la segunda alternativa. Una Comisión Ejecutiva Hidráulica para el Valle de México podría retomar los avances que se han logrado hasta el momento en términos de coordinación y los llevaría a un nivel superior. A diferencia de la coordinación existente hoy en día, la Comisión Ejecutiva tendría una normatividad muy bien definida, reglas del juego muy claras y contaría con la participación real en la toma de decisiones de todos los organismos del valle. La existencia de este organismo no violentaría la división político-administrativa existente en el

Valle y sí representaría un avance real en términos de coordinación.

Si se quiere avanzar en la solución de los problemas hidráulicos del Valle es necesario avanzar hacia la gestión global de sus componentes generales. Se trata de una tarea muy difícil y complicada, repleta de inercias y obstáculos, pero necesaria para garantizar el futuro de la principal concentración social, económica y política del país.

# Capítulo VI

## Transporte metropolitano

¿Cómo ignorar que el 98% de los autobuses concesionados del Estado de México arriban a ocho estaciones del Metro del Distrito Federal y que lo mismo ocurre con una importante proporción de los colectivos mexiquenses?

¿Cómo soslayar que 41 rutas y 660 autobuses de la Ruta-100 penetran y dan servicio directo en el territorio del Estado de México?

¿Cómo obviar que de los más de treinta millones de viajes/persona cotidianos efectuados en la metrópoli, una cantidad superior a la mitad de ellos tienen origen o destino distinto al de una de las dos entidades que componen el Área Metropolitana de la Ciudad de México; y, en particular que de los viajes originados en el valle Cuautitlán-Texcoco el 63% tienen su destino en el Distrito Federal?

En suma, existe una indudable interrelación en el fenómeno del transporte entre el Distrito Federal y el Estado de México, que obliga a visualizarlo urgentemente como una realidad metropolitana y tomar, en consecuencia, medidas coordinadas de planeación, gestión y operación del transporte y su infraestructura.

En este sentido la Reforma Política del Distrito Federal representa, una oportunidad de primer orden en la

generación de alternativas para abordar fenómenos primordiales de orden metropolitano como el transporte lo es sin duda. Igualmente son patentes las limitaciones, que para el desarrollo de propuestas de orden metropolitano, tiene el generarlas desde un proceso de reforma a partir sólo del Distrito Federal, en las condiciones institucionales, administrativas y políticas imperantes en el Estado de México y el Distrito Federal.

Es sin duda ilustrativo revisar, en la historia reciente de la ciudad, las experiencias de planeación y gestión del transporte que tuvieron impactos metropolitanos. Por tal motivo no plantearé experiencias de alcance regional que por lo demás serán abordadas en otros capítulos de este proyecto.

### **La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del D. F.**

Desde la práctica de gestión de la ciudad de México, uno de los antecedentes más significativos en materia de transporte con impacto metropolitano lo constituye la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Distrito Federal (Covitur).

Después de iniciado el sexenio presidencial del Lic. José López Portillo, se constituye la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro que poco tiempo después cambia su denominación por la de Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.

Covitur es desde el punto de vista administrativo un organismo público desconcertado dependiente del Departamento del Distrito Federal y con presupuesto propio al que se le adjudican como funciones principales:

1. Planear, proyectar y construir nuevas obras viales y, si se requiere modificar las existentes.

2. Coordinar los estudios, proyectos y obras en materia de vialidad y transporte con las autoridades a todos niveles así como con las entidades paraestatales vinculadas con estas cuestiones.

3. Auxiliar al Jefe del Departamento del Distrito Federal en la coordinación con las autoridades, comités y demás instancias vinculadas a la gestión del transporte urbano de carga y personas.

4. Elaborar y actualizar el Plan Rector de Vialidad y Transporte así como el Plan Maestro del Metro.

5. Planear, proyectar y construir las obras de Metro, además de adquirir los equipos necesarios y entregar las instalaciones en su conjunto al organismo operador.

6. Coordinar con la Dirección General de Policía y Tránsito (DGPT) así como con las demás instancias y autoridades correspondientes los recursos técnicos y operacionales del conjunto de los medios de transporte urbano con la intención de lograr una adecuada complementariedad con el Metro.

7. Proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal, en coordinación con la DGPT, las medidas convenientes en relación con las concesiones, permisos y disposiciones administrativas en materia de autotransportes urbanos de todo tipo así como de sus terminales, talleres y sitios. Asimismo, proponerle lo referente a la fijación de rutas; frecuencias y horarios de transporte; presentarle también las tarifas correspondientes al servicio público de transporte.

Asimismo se le adjudican objetivos de coordinación y normativos en el ámbito del transporte urbano en el Distrito Federal.

Covitur surge como un organismo con bastante independencia y flexibilidad en el ámbito del transporte urbano,

vinculado directamente con la instancia responsable de la obra pública en el Distrito Federal y con la Jefatura del Departamento Central.

En los hechos surge como un super-organismo con objetivos de planeación, construcción, coordinación, normatividad, etcétera en todos los ámbitos del transporte urbano. Su presupuesto es uno de los más cuantiosos de entre los que disponen las distintas instancias que componen el Departamento del Distrito Federal y se le otorga una impresionante capacidad ejecutiva.

Más allá de sus competencias, funciones y capacidades Covitur adquiere un rol crucial en el diseño de políticas y acciones de transporte, debido a la importancia estratégica que toma la gran obra pública de transporte masivo y de infraestructura vial en la organización urbana de alcance metropolitano. Se trata de las publicitadas durante la segunda y tercera etapas del Metro que fueron acompañadas de importantes obras inducidas y complementarias, así como de obras viales de primer orden (viaductos y sobresalientemente, ejes viales); de esta forma el Metro arriba durante estos años a los linderos del Estado de México, asociado a la implantación de vialidades primarias de alcance metropolitanos. Evidentemente la acción de Covitur se desarrolló en el contexto de abundancia de recursos del auge petrolero.

Independientemente de las indudables virtudes de la gestión de Covitur, incluso en su impacto metropolitano conviene señalar los límites, más allá de lo evidente de su actuación circunscrita al espacio administrativo-político del Distrito Federal.

Entre otras conviene señalar las siguientes: El excesivo énfasis para cubrir los requerimientos de transporte metropolitano en una alternativa tecnológica: el Metro, el pragmatismo

de su actuación en sus primeras etapas. El sesgo de su enfoque predominantemente técnico e ingenieril. Y, en cuanto lo que aquí más nos interesa, la carencia de una auténtica perspectiva y política metropolitanas.

Probablemente fue debido a lo anterior que Covitur fue perdiendo funciones paulatinamente; así, por ejemplo a partir de 1984, Covitur transfiere al Sistema de Transporte Colectivo la responsabilidad y los recursos para la adquisición del material rodante del Metro. Posteriormente, con la constitución de la Coordinación General de Transporte (CGT) surgida del área de planeación de Covitur, pierde funciones normativas, planificadoras y de coordinación que absorbe la nueva instancia. Esta situación generará un nuevo equilibrio institucional, en este sentido el desempeño de la CGT permite rescatar algunas experiencias de interés en relación al tema aquí tratado.

### **La Coordinación General de Transporte**

Surge como área normativa del desarrollo y operación del transporte y la vialidad en el Distrito Federal. Sin embargo ya desde sus objetivos abarca alcances metropolitanos; así se propone la elaboración del Programa Integral de Transporte y Vialidad y su Plan Estratégico, al desarrollo de estudios y proyectos sobre transporte y vialidad, a la comercialización del abono de transporte y a la conducción de las acciones de coordinación de los organismos de transporte: Sistema de Transporte Colectivo-Metro, Servicio de Transportes Eléctricos del D.F. y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100.

Operativamente también se propuso impulsar la integración de los distintos modos de transporte público y privado,

principalmente de pasajeros, estructurando las redes de servicio, con un mayor aprovechamiento de la vialidad; asimismo, se continuó mejorando el control y registro de los vehículos y las acciones relativas a la prestación de servicios al público.

CGT, sin duda representa un avance en el esfuerzo de coordinación del transporte urbano que incorpora perspectiva metropolitana, sin embargo ha adolecido de una concepción sumamente centralizada de su operación concreta, limitando las potencialidades de su acción coordinadora debido a su incapacidad de coordinar centralizadamente y de descentralizar su operación.

### **El Consejo de Transporte del Área Metropolitana**

En la actualidad del conjunto de viajes/persona que cotidianamente se efectúan en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, más de la mitad, como ya lo indicamos, son compartidos por las dos entidades que la componen; aún más en el futuro próximo se espera que esta proporción se acerque a dos tercios del total de viajes. Sin embargo, la situación de la infraestructura del transporte, de su gestión y operación presenta importantes limitantes para el cumplimiento adecuado de esta función metropolitana que provocaba la pérdida cotidiana de siete millones de horas/hombre a inicios de la década. Estas limitantes se deben, en buena medida a las diferencias existentes entre el gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal en lo que se refiere a la disponibilidad de recursos, las bases tecnológicas y de planeación para la toma de decisiones, así como de los marcos jurídico-normativos y de los esquemas de control, vigilancia y evaluación de los servicios

de transporte. Asimismo la prestación de servicios de transporte se verifica a través de organismos con diferentes objetivos y niveles de organización lo que provoca adicionalmente la inexistencia, dentro de las organizaciones controladoras, de funciones de evaluación integral de la calidad del servicio.

Así existe un notable desequilibrio y fraccionamiento en las características físicas y de operación tanto de la infraestructura como de los servicios de transporte, en tanto la demanda es continua y de orden metropolitano.

De esta forma los corredores de viajes metropolitanos son atendidos con vehículos de baja capacidad (de uno a 40 pasajeros por unidad); así como en algunos otros donde no operan unidades de la Ruta-100, los cuales son cubiertos mayoritariamente por unidades de autobuses concesionados de propiedad particular con un elevado grado de obsolescencia y escaso mantenimiento en una importante porción de su flota vehicular y de ineficiencia en su operación en cuanto calidad de servicio.

En tanto permanece un desequilibrio en la cantidad y calidad de la infraestructura vial, así como en las instalaciones y mobiliario de apoyo al transporte; lo que se traduce en desequilibrios en las capacidades de los servicios de transporte entre el Distrito Federal y el Estado de México.

Igualmente la red de transporte público metropolitano en su conjunto muestra bajos niveles de servicio, debido al incremento en la longitud de los viajes, costos, número de transbordos, demoras, disminuidas velocidades y baja comodidad, generando además severos impactos ambientales y un elevado costo energético.

Se carece, asimismo de una normatividad de alcance metropolitana existiendo una reglamentación múltiple y fragmentada que dificulta su aplicación.

Adicionalmente la red primaria de la ciudad soporta además de los traslados de orden metropolitano, los de carácter regional que no tienen como destino la propia metrópoli.

Asimismo falta coordinación y concertación entre las autoridades responsables de la aplicación y control de los programas de transporte con los de desarrollo urbano.

A un nivel más elemental se carece de un sistema integral y actualizado de información metropolitana de transporte.

El panorama problemático del transporte metropolitano resumido en los párrafos anteriores motivó un interesante esfuerzo de concertación metropolitana del sector a través de la constitución por parte de las autoridades del Distrito Federal, el Estado de México y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, del Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM), cuyos objetivos centrales, alcances y funciones se describen a continuación.

### **Objetivo general**

Atender y resolver en forma conjunta el problema de transporte que se presenta en la zona Metropolitana.

### **Objetivos particulares**

Establecer los mecanismos necesarios para programar y ejecutar en forma conjunta, integrada y complementaria las acciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos de autotransporte.

Dar congruencia y orden a las medidas indispensables en relación con el mejoramiento de los servicios de transporte público.

Establecer criterios que tiendan a lograr compatibilidad en la normatividad y la operación en cuanto a la adaptación y readaptación de la infraestructura vial del transporte metropolitano.

Propiciar en la medida de lo posible la homogeneización de sus respectivos marcos jurídicos en materia de transporte.

Elaborar un plan rector del transporte en el área metropolitana y a proporcionar para tal efecto la información relativa sin perjuicios de las medidas que podrá dictar de inmediato el COTAM atendiendo a las condiciones actuales de los servicios.

En tanto el COTAM quedó integrado cuando menos por tres representantes titulares de cada una de las partes. Por la SCT los Directores Generales de Transporte Terrestre, Policía Federal de Caminos y Puertos así como el de Tarifas; por el Edomex el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el Director General de Seguridad Pública y Tránsito, el Director de Vialidad y Transporte así como por el Vocal Ejecutivo de COTREM; por el DDF, el Secretario General de Coordinación Metropolitana, el Coordinador General de Transporte, el Director General de Autotransporte Urbano y el Director General de Operaciones de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

El consejo tiene una presidencia rotativa ocupada por un representante de cada una de las partes quien designará al Secretario Técnico.

Asimismo el COTAM queda en capacidad de integrar los grupos de trabajo que considere conveniente.

Entre las funciones del COTAM destacan:

- Proponer los criterios, lineamientos, procedimientos y políticas que deberán responder a la estrategia de planeación metropolitana del transporte.
- Definir los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones en el área metropolitana que sean responsabilidad de cada una de las partes.
- Proponer medidas a las autoridades para la agilización y simplificación de los trámites administrativos que permitan la ejecución de las propuestas del COTAM.
- Establecer los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de acciones.
- Elaborar para su difusión periódica, un informe de actividades sobre el desarrollo de la estrategia metropolitana de transporte.

Sin lugar a dudas el COTAM representa un importante y único avance en materia de coordinación metropolitana en materia de transporte ya que ha constituido en los hechos un espacio de concurrencia de las autoridades de los distintos niveles de gobierno; ésto, en su perspectiva, les ha permitido conocer los diversos puntos de vista en la materia, conocer las acciones en proceso el corto y mediano plazos, generar propuestas y establecer una estructura funcional de trabajo en nueve áreas con sus respectivos programas.

Más allá de sus bondades, el COTAM ha encontrado importantes limitantes para el efectivo cumplimiento de sus objetivos; así, en los hechos, desde febrero de 1992 a la fecha el consejo ha suspendido sus reuniones. Opiniones calificadas señalan que al COTAM sólo se concurre para presentar decisiones ya tomadas por las distintas dependencias y no para concertarlas; probablemente su principal limitante la represente su carácter deliberativo y la carencia de autoridad

efectiva lo que se traduce en la dificultad para dar continuidad a las acciones, darle soporte financiero y evaluar lo avanzado.

## Propuestas

Las propuestas parten de una evaluación de las posibilidades institucionales, políticas y administrativas en las que se desenvuelve efectivamente el transporte metropolitano, en el Distrito Federal y el Estado de México y se fundamentan en las siguientes líneas de política o criterios.

- a) Resalta, en primera instancia, la necesidad de establecer un marco institucional que permita tender a ejercer la función de gobierno del transporte de pasajeros y carga con un enfoque metropolitano; especialmente para coordinar la planeación, financiamiento, normativización y reglamentación del transporte público y del tránsito, a través del establecimiento de medios específicos de coordinación y concertación entre las entidades involucradas. Esto ofrece un abanico de posibilidades que va desde la autoridad metropolitana del transporte hasta instancias concertadas de coordinación metropolitana. Sin embargo, en todos los casos lo que sí permanece son los criterios y líneas de política propuestas.
- b) Tender a lograr la integración de un sistema de transporte que atienda en términos de calidad de servicio las necesidades de desplazamiento metropolitano de los habitantes del conjunto de la urbe.
- c) Definir un Esquema Integral Metropolitano de Transporte que precise el papel que desarrollarán cada uno de los niveles de gobierno y organismos involucrados.

- Esquema que deberá estructurarse a partir de los planes rectores de transporte de estos niveles de gobierno y que involucrará también a las autoridades encargadas de la aplicación y control de los programas de desarrollo urbano y a la comunidad de usuarios.
- d) Establecer, como punto de partida, un Sistema de Información Integral Metropolitano del Transporte, para el cual la experiencia metodológica y técnica del DDF puede significar un importante aporte.
  - e) Homogeneizar los criterios legales, la normatividad, la reglamentación así como otorgamiento de concesiones y permisos para la prestación de servicios de transporte de personas y carga a nivel metropolitano, contemplando aspectos de protección del ambiente. Incluso, convendría estudiar la pertinencia de promover un capítulo explícito en materia de transporte en las legislaciones de los tres niveles de gobierno.
  - f) Fortalecer la concertación institucional a nivel metropolitano para la gestión financiera y la eficiencia de los recursos dirigidos a la dotación de infraestructura y equipo de transporte metropolitanos. Buscar, para esto, fuentes especiales de financiamiento para suministrar los servicios y la infraestructura de transporte a partir de políticas fiscales y tributarias compartidas.
  - g) Tender a criterios financieros equilibrados entre las dos entidades y a un subsidio del transporte troncal metropolitano.
  - h) Promover la coordinación metropolitana centralizada en la planeación y el control del transporte y su infraestructura, pero descentralizando en los niveles de gobierno básico, en los organismos y en las empresas de transporte la ejecución autónoma de las acciones; involucrando a la

representación ciudadana y comunitaria en el transporte metropolitano.

- i) A un nivel de mayor particularidad, pero no por ello menos importante, es la necesidad de contemplar los ritmos y tiempos políticos en los que se desenvuelven cada una de las entidades componentes de la metrópoli para implantar la instancia de coordinación metropolitana.

Por lo que respecta a las instancias específicas que instrumentarían esta coordinación metropolitana del transporte existirían, como lo hemos mencionado, dos puntas del abanico. La primera de las cuales se fundamentaría en mecanismo de concertación entre las autoridades en función de los siguientes criterios:

Aprovechar las facilidades del marco legislativo vigente utilizando la vía convencional a través de convenios de concertación de mayor compromiso y capacidad de las partes signantes. Convenios que deberán publicarse en las gacetas oficiales y contar con la sanción político legal de los órganos legislativos respectivos; difundiendo sus objetivos, metas y avances hacia las instancias de participación comunitaria así como a la opinión pública.

Establecer los mecanismos prácticos para supervisar y evaluar sistemáticamente los avances previstos, destinando recursos específicos para cumplir dichas metas, así como los compromisos institucionales particulares de los distintos niveles de gobierno y los funcionarios responsables.

El otro extremo de este abanico de propuestas lo constituye la iniciativa de coordinación metropolitana de transporte que tendría dos componentes descritos a continuación:

- La primera es la *Corporación Metropolitana del Transporte*.
- La segunda es la *Autoridad Metropolitana del Transporte*.

La corporación *tendería* a constituirse como una *holding* de empresas de transporte colectivo: públicos, semi-públicos, privados, cooperativos y sociales. El ámbito de la corporación constituirá un espacio de concertación operativa para rutas, intercambios modales, frecuencias, criterios financieros, etcétera; paulatinamente *tendería* a constituir un consejo de directivos para desembocar, en un plazo de cinco años a partir de su inicio en un verdadero *corporativo de servicio público* de transportación metropolitana.

La segunda instancia, la Autoridad Metropolitana del Transporte, abarcaría las funciones normativas y de planeación. Se tratará, de una instancia muy centralizada en su función de autoridad, a la vez que descentralizada en sus actividades funcionales, recogiendo, sistematizando y concentrando con los distintos niveles de gobierno: municipal, local, estatal y federal. Posteriormente vigilará, con todo el peso de su autoridad el cumplimiento estricto de lo acordado y decidido.

Ciertamente la propuesta anterior adolece de un elevado grado de verticalidad y centralismo que obliga a considerar mecanismos de contrapeso de abajo hacia arriba que logren captar las exigencias comunitarias y de los agentes urbanos involucrados en la actividad en sus distintos niveles. Probablemente la creación de instancias *ad-hoc* al interior de los cabildos cumplirán con esta labor para desembocar en consejos locales de transporte. Igualmente en la institucionalidad del Distrito Federal convendría generar consejos delegacionales donde intervengan las organizaciones vecinales, sociales y los agentes locales vinculados a la prestación y gestión de este servicio.

---

Efectivamente un extremo y otro del abanico de propuestas no se excluyen, sino que forman parte de dos momentos de un proceso al que sería deseable tender y donde, por supuesto las situaciones intermedias o la combinación de ellas son factibles.

# Capítulo VII

## Medio ambiente y metrópoli

Son muchos los problemas que comparten el Distrito Federal, el Estado de México y los demás estados de la RC. Las altas tasas de crecimiento de la población metropolitana han originado grandes demandas de suelo, vivienda e infraestructura, causando grandes presiones sobre las condiciones naturales de la metrópoli. Actualmente, la ciudad se encuentra ante problemas de una magnitud y complejidad inimaginable hace apenas 20 años. Estos problemas incluyen el control del uso del suelo, la dotación de agua potable y alcantarillado, el impulso a programas de vivienda, la recolección y disposición de desechos sólidos y líquidos, la dotación de áreas verdes, la prevención de riesgos naturales, el control de la contaminación y la conservación de áreas de alto valor ecológico.

Uno de los retos principales en nuestra área metropolitana es la coordinación entre los distintos gobiernos y entidades de planeación y operación en el área de control ambiental. Existe una multiplicidad de entidades, principalmente en el Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México (GEM), a cargo del control ambiental. Recientemente, se han propuesto nuevos mecanismos de coordinación en materia ambiental, los cuales abren nuevas

oportunidades en la promoción de esquemas de planeación y regulación ambiental metropolitana.

En los últimos 12 años ha habido una evolución positiva hacia la coordinación metropolitana, especialmente a través de la gestión de organismos o comisiones metropolitanas. De los “planes descriptivos” de principios de los años ochenta, se ha evolucionado hacia “programas operativos metropolitanos” a finales de los ochenta y principio de los noventa. El marco institucional metropolitano también sugiere una evolución de “comisiones representativas” cuya finalidad es la representación formal en la producción de planes generales, a “comisiones gestoras de proyectos metropolitanos”, cuya finalidad es la programación de proyectos específicos aunada al financiamiento. Finalmente, las entidades locales (especialmente a través del gobierno del Estado de México y sus municipios) han iniciado un proceso de consolidación en materia ambiental, con lo cual se llena un vacío en materia de política ambiental local.

### **La Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México**

La comisión tiene como objeto definir y coordinar las políticas, programas y proyectos, así como verificar la ejecución de las acciones que las dependencias y entidades de la administración pública deban emprender contra la contaminación ambiental en dicha zona (Acuerdo en la que se crea la Comisión, *Diario Oficial*, 8 de enero de 1992).

El fundamento legal del “acuerdo” se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (en cuanto a la necesidad de enfrentar los problemas en la zona Metropolitana). Como

antecedente inmediato a la formación de la comisión, se menciona el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (comúnmente conocido como PICCA) y el Programa Agua 2 000, en los cuales hubo una participación de entidades federales y estatales, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la comunidad científica y grupos ecologistas.

La comisión integra a todas las entidades federales relacionadas de alguna manera con la problemática ambiental (incluyendo al Jefe del Departamento del Distrito Federal), e integra a empresas paraestatales en caso de competencia en problemas y estrategias específicas. Se establece que la comisión "invitará" al gobierno del Estado de México a participar con voz y voto en la comisión. La comisión estará presidida alternadamente (por periodos de dos años), primero por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Gobernador del Estado de México y el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (ahora Sedesol). Se establece que a conveniencia de la Comisión, se invitará a las Cámaras del Congreso de la Unión, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y a la Legislatura del Estado de México para que participen en la comisión.

Las funciones de la comisión en materia sustantiva son:

*a)* definir las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de prevención y control de la contaminación (incluyendo contingencias y emergencias ambientales); *b)* establecer criterios y lineamientos, obligatorios para el sector público, y de carácter inductivo y de concertación con las representaciones de los sectores social y privado; *c)* establecer mecanismos de coordinación; opinar sobre programas

y proyectos federales, previendo acciones relacionadas con el medio ambiente; *d*) proponer a autoridades medidas de prevención y control; *e*) acordar sobre programas de investigación y desarrollo tecnológico; *f*) promover mecanismos para la generación de un fondo para financiar proyectos ambientales.

La coordinación técnica de la comisión está a cargo de un Secretario Técnico, designado por el presidente por un periodo de dos años. Sus funciones abarcan la preparación de programas y proyectos, la obtención y manejo de fondos, el seguimiento de programas. A continuación se presentan algunos de los programas más relevantes a cargo de la comisión.

Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA).

El PICCA fue presentado en octubre de 1990, y formalmente publicado en abril de 1991, como un programa de control ambiental orientado hacia seis acciones prioritarias: 1) la industria petrolera, 2) el transporte, 3) la industria privada y los establecimientos de servicio, 4) las termoeléctricas, 5) la reforestación y restauración ecológica, y 6) la investigación, educación ecológica y participación social. Los objetivos del programa incluían: el no rebasar las normas internacionales de plomo, bióxido de azufre y monóxido de carbono; frenar el incremento de emisiones de partículas originadas por la destrucción de bosques, erosión del suelo, tiraderos de basura clandestinos y emisiones industriales; y reducir los óxidos de nitrógeno y los compuestos orgánicos reactivos, precursores de ozono.

El desarrollo del programa ha sido reportado en un reporte de avances (septiembre, 1992). En cuanto a control de emisiones vehiculares, se reportan la verificación obligatoria,

la oxigenación de gasolinas, la introducción de gasolina sin plomo (Magna Sin), reducción de contenido de plomo en gasolina Nova, renovación de los autobuses Ruta 100, el programa Hoy no Circula, la incorporación de convertidores catalíticos en vehículos a partir de 1991, la renovación de taxis, combis, minibuses, el retiro de automóviles ostensiblemente contaminantes, la conversión de camiones de carga y transporte al uso de gas LP, la renovación de vehículos de carga y el reparto nocturno de mercancías.

En cuanto a emisiones industriales y establecimientos de servicios, se reportan: el cierre de la Refinería 18 de marzo, el cierre definitivo de 109 industrias altamente contaminantes, la relocalización de 40 industrias, la sustitución de combustóleo por gas natural, a un 95% promedio en la termoeléctrica Jorge Luque y valle de México, la instalación de membranas flotantes en los tanques de almacenamiento de combustibles en las terminales de distribución de Pemex, la introducción de gasóleo con 33% menos azufre y la verificación obligatoria de emisiones industriales (a partir de julio de 1992).

El PICCA contempla un programa de reforestación y restauración ecológica, con dos programas principales. El primer programa fue el de reforestación urbana (denominado "Cada familia un árbol") ejecutado entre junio y agosto de 1990. Se plantaron 1.8 millones de árboles, con un compromiso de cuidado por parte de las comunidades que fueron objeto de este programa. Como parte de este programa, se publicó un folleto llamado "Manual técnico para la plantación y cultivo de árboles", donde se precisan labores de cultivo posteriores a la plantación, así como folletos infantiles "Los árboles de la Ciudad de México" y "Conoce los árboles de la ciudad de México".

El segundo programa es el de reforestación del valle de México y su área de influencia ecológica. Este programa consistió en la reforestación rural, con un objetivo de 100 millones de árboles por plantarse en una área de 132 440 hectáreas en un periodo de siete años (con aportaciones del gobierno japonés). Las prioridades establecidas por este programa son: la protección de áreas boscosas, las producción de bosques, la recarga de acuíferos, el control de la erosión, la conservación de ecosistemas naturales y el mejoramiento del paisaje. La áreas de prioridad son Xochimilco, las sierras de Guadalupe y Santa Catarina, los cerros de la Estrella y el Ajusco.

El PICCA designa a autoridades ejecutoras de cada una de las acciones propuestas en el programa. En la mayoría de las acciones existe coordinación entre distintas instancias, principalmente entre organismos federales o entidades paraestatales (por ejemplo Pemex, Semip, Sedesol, CFE, Secofi, etc.) y los gobiernos del D. F. y el Estado de México. En algunas instancias, existe coordinación directa entre el D. F. y el Estado de México, como son los casos de proyectos viales (mejoramiento de vialidades, semaforización, estacionamientos), programa Hoy no circula, verificación obligatoria de vehículos, conversión de flotilla de camiones a gas LP, introducción de convertidores catalíticos, prohibición de nuevas industrias contaminantes, la reforestación rural del valle de México.

### **Programa de contingencias ambientales**

El objetivo es no duplicar mecanismos de coordinación y asegurar la rápida respuesta de las entidades participantes en el programa. Establecer "niveles de contingencia" de

manera que las acciones tomadas en un nivel eviten los subsiguientes niveles. El programa surge en respuesta a los problemas de contaminación de aire en temporada invernal.

La comisión es la única responsable de poner en marcha el programa y de avisar a los participantes de la terminación de la contingencia. Una vez puesto en marcha, el programa y sus distintas fases estarán a cargo de varias instancias, tales como la Sedue (ahora Sedesol) y distintas direcciones dentro del DDF y el Estado de México.

En el caso de contingencias ambientales, sí existen instancias de coordinación, pero éstas son reactivas (principalmente para cadenas de aviso ante emergencias), sin representar mayor avance en términos anticipativos y de corrección de condiciones que conllevan al estado de emergencia.

Programa para el Control de Emisiones Contaminantes al Aire Proveniente de la Industria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Los datos de distribución de las industrias en la zona Metropolitana indican una concentración mayor de industrias en el D. F., (72% en el D. F. y 28% en los municipios conurbados). Del total de establecimientos comerciales en la ZMCM, 75% son microindustria, 20% son pequeña industria, 3% son industrias medianas, y 2% son grandes industrias. Los giros industriales se concentran en ocho grupos principalmente: alimentos y bebidas (32%), textil y vestido (15%), maquinaria (21%), papel y celulosa (11%), madera (7%), química y petroquímica (7%), cemento y cerámica (3%) y metálicas (1%). A pesar de la concentración de industria en el D. F. (en cuanto al número de establecimientos industriales), los municipios conurbados albergan un mayor número de industrias grandes que el D. F. (405 en los municipios y 326 en las delegaciones), en las cuales se incluyen industrias generadoras de contaminantes, tales como industrias químicas,

cementeras y fundidoras. Sólo en Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec se concentra una cantidad mayor de industrias grandes que en todo el D. F. (336 contra 326 en todo el D. F.).

La industria contribuye de manera sustancial a la contaminación del aire y a las descargas de desechos sólidos y líquidos.

Las fuentes principales de energía en las industrias del área Metropolitana son el combustóleo, el gasóleo industrial, el gas LP y el gas natural. El gasóleo fue incorporado desde 1991 para sustituir al combustóleo, reduciendo las emisiones debido a su bajo contenido de azufre y nitrógeno. El gas LP y gas natural no contienen azufre, por lo que se han reducido las emisiones de bióxido de azufre significativamente. Más de noventa industrias consumen gas natural para sus procesos industriales.

Las fuentes fijas (establecimientos industriales) contribuyen con 8.4% (356 mil toneladas) del total de los contaminantes atmosféricos (4 356 mil toneladas). A pesar de esta contribución menor (como por ciento del total de emisiones), la industria contribuye de manera significativa a la generación de emisiones particulares, como por ejemplo bióxido de azufre (78% del total), óxidos de nitrógeno (24%) y compuestos orgánicos volátiles (13%). Sólo contribuye con 3.8% de las partículas y 2.4% de monóxido de carbono.

Siendo el máximo problema en emisiones industriales el azufre, la introducción de gas natural y la sustitución de combustóleo por gasóleo es importante ya que generan menores emisiones de azufre.

La contribución del D. F. y los municipios conurbados en la generación de emisiones a la atmósfera no es pareja, sino que tiende a inclinarse más hacia los municipios. Las emisiones de bióxido de azufre, partículas, compuestos orgánicos volátiles, óxidos de nitrógeno y monóxido de carbono son

mayores en los municipios del norte, abarcando también las delegaciones del norte del D. F.

El control de emisiones contaminantes en la zona Metropolitana está aún en una fase incipiente. La estrategia de Sedue ha sido (al menos desde 1988 hasta principios de 1992) de carácter voluntarista (convenios con las autoridades), más que fundamentada en una regulación clara. Las inspecciones realizadas por Sedue indican una muy baja aplicación de controles ambientales, un bajo cumplimiento de legislación existente y amplias irregularidades de carácter administrativo. Los recursos utilizados por Sedue (clausuras parciales o temporales y clausuras totales) resultaron limitados. Además se ha recurrido a convenios para la reubicación de industrias (40 en total, de los cuales 22 implican la reubicación total).

Los objetivos principales en control de contaminación a la atmósfera (partículas, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles, bióxido de azufre) son:

- a) Reducir las emisiones de partículas y compuestos orgánicos volátiles en 220 empresas prioritarias (eficiencia de remoción del 90% en 1.5 años).
- b) Reducción de emisiones de óxido de nitrógeno, mediante la optimización de la combustión y la instalación de equipo de control (eficiencia de remoción del 90% en 1.5 años).
- c) Reducir el contenido de solventes orgánicos entre 15-20% (en seis meses) en pinturas, barnices y tintas producidas a nivel nacional.
- d) Reducir el consumo de combustibles en general en un 5%.

## **El Programa de Verificación Obligatoria Anual de Emisiones Industriales a la Atmósfera**

Se propone actualizar el inventario de emisiones contaminantes en varios municipios y delegaciones. Se planteó desarrollar nuevas normas técnicas ecológicas para la emisión de compuestos orgánicos volátiles y gases orgánicos reactivos (seis meses).

La estrategia del programa establece la necesidad de concentrarse en zonas geográficas críticas, en abandono de industrias grandes que producen la mayor carga de contaminantes y el control de contaminación de mayor toxicidad. El texto se refiere a un pacto entre la Comisión Metropolitana y el Sector Industrial, que incluye:

- a) Modernización de la planta industrial.
- b) Establecimiento de industrias limpias.
- c) Control y capacitación de industrias.

En cuanto a la instrumentación, el programa contempla 10 puntos:

- Verificación obligatoria de emisiones industriales.
- Medición continua de emisiones en las industrias más contaminantes.
- Certificación de empresas verificadoras.
- Capacitación.
- Asesoría y apoyo tecnológico a la industria.
- Inventario de emisiones.
- Ahorro de energía.
- Modernización industrial.
- Control y reformulación de solventes.
- Ventanilla financiera.

- Actualización y desarrollo normativo.

El programa establece como aspecto primordial la participación del sector privado, a través de cámaras industriales (Concamin).

## **Problemas de la coordinación metropolitana**

### *Relaciones entre la Federación, el D. F. y el Estado de México*

Las autoridades federales mantienen el control de procedimientos de regulación en varios sectores, principalmente en transporte (a cargo de la SCT), recursos hidrológicos y forestales (a cargo de la SARH) y regulación ambiental (a cargo de Sedesol). Este predominio federal, si bien ha creado un marco normativo y operativo a nivel nacional, ha también limitado la capacidad de gestión de planes y programas ambientales a nivel estatal y local, generando problemas tanto de diseño como de ejecución. Por un lado, con la presencia federal aumentan el número de agencias involucradas (actores), los trámites y procedimientos se hacen más largos e inefectivos, y surgen conflictos entre las decisiones federales y las instancias de planeación y regulación local. En algunos casos, problemas de competencia local (por ejemplo controles de usos del suelo) pasan a ser competencia federal (por ejemplo jurisdicción sobre zonas de cauces naturales de propiedad federal), con lo cual surgen incompatibilidades entre ambos ámbitos. La discrecionalidad por parte de autoridades federales aumenta, produciendo serias contradicciones con la política local.

El rol del Gobierno Federal en materia ambiental presenta algunos problemas, resaltándose los siguientes:

*i)* Las entidades federales generalmente tienen un menor acercamiento a la problemática local, y sus atribuciones sólo responden a un mandato legal de carácter principalmente formal;

*ii)* la ingerencia federal es vista por las autoridades locales como una traba en el desarrollo de la planeación y regulación local;

*iii)* la normatividad federal es generalmente vista como poco efectiva y demasiado general para su aplicación;

*iv)* los procedimientos que emanan de la normatividad federal son vistos como altamente discrecionales, y se prestan a la corrupción;

*v)* las autoridades federales están por encima de las autoridades locales, con lo cual se anulan los procedimientos locales o al menos resultan inoperantes.

En cuanto al rol de entidades federales y a los problemas que de él se derivan pueden mencionarse algunos ejemplos específicos:

- Cualquier asunto relacionado con la conservación de cauces y cañadas, así como de recursos forestales es competencia de las autoridades federales, principalmente de la SARH. La Comisión Nacional del Agua dentro de la SARH tiene la responsabilidad de planear y regular los recursos hidrológicos. Estas atribuciones federales han generado un vacío regulatorio en casos críticos de cañadas y áreas cercanas a los cauces, ya que el gobierno Federal, lejos de controlar el desarrollo en esas áreas, permite su desarrollo e inclusive introduce obras que van en contra de la conservación natural de la zona. Las regulaciones de usos del suelo local permanecen al margen de toda decisión en esas áreas críticas.

- El registro de vehículos de carga y transporte inter-urbano (expedición de placas y tenencia vehicular) está a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Esto hace que las autoridades locales (tanto el gobierno del Estado de México y el DDF) no puedan aplicar a estos vehículos los programas de verificación de motores, ni puedan desarrollar actividades rutinarias para garantizar un mejor control de emisiones (*e. g.* revistas periódicas, etcétera). Los gobiernos locales no tienen la capacidad jurídica para llevar a cabo medidas drásticas en caso de incumplimiento de normas de emisiones.
- El gobierno Federal, a través de Sedesol, tiene atribuciones de vigilancia de emisiones en establecimientos industriales y de emisiones considerables en giros comerciales y de servicio. Aún los giros que requieren de un bajo control técnico y que podrían estar en manos de las autoridades locales (verbigracia panaderías, tintorerías, etcétera) están en manos federales (en el Estado de México, los baños públicos están en manos del gobierno del Estado). La baja capacidad de inspección por parte de entidades federales ha generado un vacío regulatorio. Aún cuando los dictámenes de emisiones corran a cuenta de la iniciativa privada, se presume que la carga sobre la entidad federal a cargo del procesamiento de regulación ambiental (en este caso la Procuraduría General del Medio Ambiente) resultaría excesiva.
- La Ley General de Equilibrio Ecológico representa en muchos casos una “atadura” al gobierno del Estado de México, ya que no permite la acción legal a nivel local, manteniendo concentradas las responsabilidades regulatorias a nivel federal (Sedesol). Aún cuando la ley exige la adopción de Leyes ambientales a nivel estatal, los

- procedimientos regulatorios siguen concentrados en la federación.
- La revista de seguridad en los vehículos convertidos a gas, que implica la verificación de las instalaciones, corre por cuenta de Secofi. Ni el DDF ni el Estado de México tienen la capacidad legal para involucrarse en el programa.

### ***Interrelaciones entre el Distrito Federal y el Estado de México en la regulación y operación de programas ambientales***

Las relaciones entre el D. F. y el Estado de México en materia ambiental reflejan una situación que se reproduce en todos los demás sectores: el predominio del DDF en el diseño y operación de programas. Las desigualdades entre DDF y Estado de México pueden notarse de varias maneras.

- a) Desbalances en el desarrollo institucional y en la asignación de recursos para el control ambiental. Las instituciones encargadas del control ambiental, tanto en el D. F. como en el Estado de México, son relativamente nuevas. En el Distrito Federal, la Dirección General de Ecología es de reciente fundación. En el Estado de México, la Secretaría de Ecología y sus direcciones son también de reciente institución. A pesar de su estatus reciente, el D. F. ha logrado consolidar más rápidamente su estructura de control. Normalmente existe un desfase en el diseño y en la ejecución de programas (tal es el caso de la revista de seguridad en automóviles convertidos a gas, o algún otro programa.)
- b) Desigualdades dentro de la estructura de coordinación metropolitana. Aún los organismos cuya entidad y funcionamiento son independientes de la estructura de gobierno

del DDF, (como la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación), no han podido emparejar las funciones y responsabilidades de ambas entidades. El Estado de México sigue manteniendo un papel secundario, lo cual se refleja en su tardía participación en la gestión de proyectos o en el acceso desigual a la información generada a nivel metropolitano.

c) Nivel de agregación espacial para la coordinación metropolitana.

i) Agregación regional (valle de México) orientada principalmente hacia la planeación regional, con visión de mediano y largo plazo. El área abarca el D. F. y los estados de la RC. El énfasis es en la estructura física y socioeconómica de la región, abordando sectores como transporte, vivienda, hidrología, infraestructura, vivienda, demografía y recursos naturales. Este nivel de agregación coincide con los trabajos de la CCCP.

ii) Agregación funcional a nivel metropolitano orientada principalmente hacia los problemas funcionales de orden metropolitano. El área abarca el conjunto del D. F. y los municipios conurbados. El énfasis es en el planteamiento y operación de programas de control, como son el control de emisiones de fuentes fijas y móviles, la disposición de desechos sólidos, y organización de sistemas de respuesta ante desastres naturales o emergencias urbanas. Este nivel corresponde con los trabajos de la Comisión Metropolitana.

iii) Agregación funcional-programática a nivel intrametropolitano orientada principalmente a la solución de problemas específicos compartidos por jurisdicciones locales. Las áreas pueden abarcar dos o más delegaciones del Distrito Federal, dos o más municipios en el Estado de México, o una combinación de delegaciones y municipios. El énfasis es en la ejecución de proyectos *in-situ*, con

beneficiarios identificables. Algunos ejemplos de proyectos de este tipo son la construcción de una laguna de regulación de aguas pluviales para control de inundaciones, el saneamiento de un río cuya calidad afecta dos o más jurisdicciones, o la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales. Este nivel coincide con los trabajos del Consejo del Área Metropolitana (CAM).

Las tendencias en materia de coordinación metropolitana observadas en el área metropolitana de la ciudad de México son hacia la agregación funcional a nivel metropolitano y la agregación funcional-programática a nivel intra-metropolitano. Existe una preocupación en cuanto a si el área metropolitana debería reforzar “la metropolitización” de los problemas y sus soluciones, o debería “desagregar” para lograr mayor efectividad en la ejecución, aunque se corriera el riesgo de caer en una fragmentación problemática.

### **Situación comparativa para la instrumentación en el D. F. y el Estado de México**

No tiene las mismas implicaciones la instrumentación de los programas en el Estado de México que en la ciudad de México. En principio se pueden distinguir algunos factores:

- en el D. F. se concentra la mayor parte de las instituciones federales que colaboran en los programas, lo que en cierto grado puede provocar que lo referente al D. F. tenga mayor investigación y se descuide la correspondiente al Estado de México;
- en el D. F. las desagregaciones territoriales (delegaciones políticas) no son autónomas y en el Estado de México –en

- teoría— sí, lo cual permite en el Estado de México una mayor concertación en las decisiones que en D. F.;
- las áreas rurales del D. F. también están incluidas en los programas pues se le consideran como parte de la ZMCM, mientras que las del Estado de México, aunque estén cerca de la ZMCM no;
  - muchos de los municipios del Estado de México tienen mayor relación económica y demográfica con el D. F. que con el mismo Estado de México; y,
  - el Estado de México cuenta con una institución precisa sobre la que recaen todas las responsabilidades en cuanto a ecología (Secretaría de Ecología) mientras que en el D. F. la responsabilidad ecológica queda a nivel de subsecretaría, institutos y direcciones.

## Propuestas

- Parece el momento oportuno para que la Asamblea de Representantes tome atribuciones resolutorias en cuanto a materia ambiental. De este modo las formas de organización administrativa entre el Estado de México y el D. F. quedarían más o menos empatadas.
- Es importante que el Estado de México y el D. F. haga lo propio, pero también resulta importante que el Estado de México se coordine con sus limítrofes como Hidalgo (una muestra de esto son las estrategias de desarrollo en los sistemas Toluca y Pachuca-Tizayuca y Tula en la reorientación de ubicación industrial (CCCP, 1988); la coordinación dentro de una región no tiene que ser forzosamente con la asistencia al mismo espacio de todos los componentes; puede ser de tipo recurrente es decir,

- los estados colindantes se coordinarán entre sí sin necesidad de coordinarse con los no colindantes.
- Los aspectos más críticos a debatir en esta transición de “planes descriptivos” a “programas operativos metropolitanos”, y de “comisiones representativas” a “comisiones gestoras de proyectos metropolitanos” son:
    - a) La posibilidad de consolidar una “Unidad Gestora” de planes y proyectos metropolitanos, cuya estructura y operación no esté sujeta a los cambios de administración;
    - b) fortalecer los sistemas de comunicación entre las distintas entidades y dependencias involucradas, con el objeto de garantizar la producción y el flujo de información. Compatibilizar la información del D. F. y Estado de México, en cuanto a la cantidad y calidad de información; y,
    - c) asegurar el flujo de recursos financieros para proyectos específicos, evitando retrasos y desfases en los proyectos de coordinación.

Al mismo tiempo que el cambio CCCP-CAM originó “innovaciones” en la planeación, también desagregó los niveles territoriales, si con el CAM el nivel era regional (seis estados), con el CCCP se convirtió en estatal, y los nuevos organismos (como Comisión Metropolitana) tienen la tendencia metropolitana (Zona Metropolitana). También junto con ese “descenso” teórico-práctico, hubo un descenso en la agregación de los análisis, y comienzan a surgir programas específicos.

# Capítulo VIII

## Los servicios de limpia

### Presentación

La problemática de los residuos sólidos en la ciudad de México destaca por la escasa atención que tradicionalmente se le ha prestado a su manejo integral desde su generación hasta la disposición final de los mismos. Aunado a esto, el problema reviste características especiales al analizarlo en un contexto metropolitano donde, además de su dimensión propia, debe ser ubicado en dos entidades federativas diferentes.

Pese a esto, existe un ciclo típico de circulación de desechos sólidos aplicable tanto para el D. F. como para su zona Metropolitana. De su análisis pueden desprenderse toda la gama de relaciones formales e informales que van a caracterizar este sistema.

En cada uno de los espacios por los cuales circulan los desechos de la sociedad se genera una problemática particular y esto merecería de una atención pormenorizada, sin embargo, con el fin de agrupar características comunes se podría hablar de tres grandes momentos de la circulación de desechos:

- 1) *La Generación* (bienes de consumo, tipos de basura).
- 2) *La Recolección* (pública o privada).
- 3) *La Disposición Final*. (en tiraderos oficiales o clandestinos).

Entender a fondo la problemática que se puede presentar en cada uno de estos tres momentos, en cualquier ámbito geográfico, permite dimensionar la problemática de la generación de desechos cualquiera que sea su magnitud.

Los problemas que se originan por los distintos tipos de manejo en los desechos tanto en el D. F. como en los municipios conurbados del Estado de México propicia diversas "lógicas" para enfrentar los problemas locales que, vistos en el contexto metropolitano, sólo podrán ser resueltos a través de un servicio de tipo regional que no reconozca límites geográficos ni divisiones sectorizadas.

A continuación se presenta un breve diagnóstico de las dos zonas de estudio.

## **Diagnóstico de la situación actual**

### *17 Municipios del Estado de México*

En el Estado de México y hasta 1991 la oficina encargada del "manejo del problema" de los residuos sólidos fue la Comisión Estatal de Ecología. Esta fue una instancia ineficaz que no elaboró ninguna política de desechos sólidos.

Recientemente (hace un año y medio) se instituyó la Secretaría de Ecología y con ella la Dirección General de Prevención y Restauración Ecológica (DGPRE) la cual ha iniciado algunos estudios sobre la problemática de los desechos en el Estado de México.

Puede decirse que hasta la fecha no existe información sistematizada de lo que ha ocurrido en el Estado de México, salvo algunos reportes hechos por la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU) en 1990, pero que presentan diversas fallas en la captura de información.

Con base en datos de la DGSU y a visitas de campo se presenta un cuadro con los principales tiraderos a cielo abierto existentes en el Estado de México. Asimismo se presentan algunas estimaciones sobre superficie, población y generación de desechos sólidos.

Algunas características particulares sobre los desechos sólidos en el Estado de México en sus tres fases se podrían reunir de la siguiente forma:

### Generación

- Se desconocen los índices de generación de desechos.
- Falta de control de los residuos industriales que no tienen (la mayoría de las veces) ningún tratamiento especial y que propician decenas de "tiraderos clandestinos".

### Recolección

- Los encargados de la recolección son los municipios y cada cual lo maneja en forma independiente, sin que exista una definición central de su organización.
- No existe información municipal confiable ni accesible sobre los sistemas de recolección, ni tampoco sobre los volúmenes ni problemáticas sociales existentes.

- Existen muchos y variados “negocios” entre los empleados del servicio de limpia y los sindicatos que hay en cada municipio; entre ellos y con los usuarios del servicio.
- El servicio en general es muy deficiente en los municipios y propicia el surgimiento de otras formas de recolección privada (los “burreros” y los “campaneros”) que cobran cuotas variables a la población por recoger y tirar su basura.
- En el caso de la basura industrial, el problema es aún más grave ya que existen por lo menos 100 camiones particulares de redilas en cada uno de los siguientes municipios: Naucalpan, Ecatepec, Atizapán y Cuautitlán, que dan servicio (cerca del 70%) a industrias que tiran sus desechos sin ningún control.

### **Disposición final**

- Existen oficialmente 12 tiraderos de basura a cielo abierto.
- En la mayoría de ellos hay pepenadores trabajando pero con una organización menos formal que los grupos de pepenadores del D. F.
- Los tiraderos son manejados por empleados de los municipios y cobran entre 15 y 30 nuevos pesos a cada camión particular que llega a tirar desechos (sin ningún control en el tipo de desechos).
- Hay decenas de tiraderos clandestinos con materiales tóxicos que aparecen día con día.
- Hay acuerdos económicos entre algunos empresarios y presidentes municipales para tirar la basura en diversos lugares específicos sin que de por medio exista ningún plan previo de disposición final de la basura.

- Ya no hay “nuevos lugares” para la disposición final de los desechos y faltan estudios para determinar qué se puede hacer.
- Hay un proceso de saneamiento en tiraderos iniciado por la DGSU del DDF (ya que ellos contrataban la maquinaria y contaban con personal capacitado) a través de un Plan Metropolitano que surgió después del incendio de 10 de los 12 tiraderos en 1991.

## **16 Delegaciones del Distrito Federal**

Para el manejo de los residuos sólidos, el Departamento del Distrito Federal cuenta con una organización que está integrada en primer término por delegaciones políticas, las cuales prestan el servicio de barrido, recolección y parte de la transferencia de los residuos sólidos, atendiendo cada una de ellas, únicamente a su jurisdicción.

En segundo término los aspectos de transferencia, tratamiento y disposición final de los desechos está a cargo de la Dirección General de Servicios Urbanos, de la Secretaría General de Obras del DDF. Además de esta actividad principal, la Dirección General de Servicios Urbanos realiza la limpieza integral de la red vial principal, y la eliminación de tiraderos clandestinos, entre otras actividades.

Actualmente, el Distrito Federal cuenta con tres sitios de disposición final al Nororiente, Poniente y Oriente de la ciudad, los cuales reciben alrededor de 7 500 toneladas por día, lo que representa el 65% de los residuos sólidos generados.

En la Zona Nororiente, se cuenta con un tiradero en saneamiento denominado Bordo Poniente, ubicado dentro de la zona Federal del ex-Lago de Texcoco, el cual cuenta con una superficie de 150 ha. y tiene una recepción de 2 700

ton/día. En este sitio, se tiene una vida útil remanente de 11 meses aproximadamente; sin embargo, las autoridades del Departamento del Distrito Federal, están llevando a cabo la concertación con la Comisión del Lago de Texcoco para la obtención de un área adicional que asegure en el largo plazo, el depósito de los residuos generados en esta región.

Es importante señalar que la zona del ex-lago de Texcoco, constituye una de las áreas estratégicas para la disposición final, dado que sus características son las más favorables respecto al resto de los espacios disponibles en el Distrito Federal, para llevar a cabo dicha actividad.

En lo que respecta a la Zona Poniente, ésta cuenta con el relleno sanitario de prados de la Montaña, con una superficie de 30 ha. aproximadamente y una recepción de residuos sólidos de 2 100 ton/día. En este sitio, se lleva a cabo la extracción controlada de subproductos (pepena) durante el día, a través del gremio de pepenadores, realizándose la cobertura diaria una vez que dicho grupo ha concluido sus actividades.

El problema principal que enfrenta este sitio, es su limitada vida útil que se estima aproximadamente en 15 meses, aunado a la inexistencia de espacios abiertos que reúnan las condiciones apropiadas.

En la Zona Oriente se cuenta con el sitio denominado "Santa Catarina", que tiene una recepción de 2 700 ton/día provenientes de las delegaciones localizadas en la zona y algunos municipios del Estado de México (Los Reyes la Paz, Ixtapaluca, Chalco y Chimalhuacán). Este sitio funciona como tiradero controlado, ya que se cubren los residuos sólidos de manera periódica, permitiendo la práctica de la extracción de subproductos por parte de los grupos de pepenadores. El problema básico de este sitio consiste en su corta vida útil, la cual se estima en un año, además de

constituir la principal fuente de contaminación ambiental de la zona, manifestándose principalmente en el deterioro de la calidad del agua del acuífero y del aire. Asimismo, la Zona Oriente no cuenta con sitios que reúnan las características adecuadas, por lo cual es necesario ubicar un sitio alternativo que tenga la capacidad necesaria, para satisfacer la demanda actual y futura de disposición final de los residuos sólidos que se generan en condiciones de una dinámica de crecimiento acelerado.

Es importante destacar, que para optimar el sistema de recolección, se cuenta con 10 estaciones de transferencia distribuidas en el área urbana del Distrito Federal, utilizando para tal efecto el método de descarga directa.

Tomando en consideración la corta vida útil de los sitios, se puede concluir que el Distrito Federal en el corto plazo tendrá la urgente necesidad de ubicar nuevos sitios de disposición final, en lugares que reúnan las condiciones adecuadas, como su localización en puntos estratégicos que satisfagan las necesidades actuales y futuras de la creciente generación de residuos sólidos, amén de dotar de áreas de reserva para la disposición final en el largo plazo.

Por otra parte, será necesario fortalecer el sistema de transferencia actual y orientarlo de acuerdo con los nuevos sitios de disposición final que se establezcan a futuro.

Algunas características adicionales a la problemática del D. F. son las siguientes:

### Generación

- Existen al menos cinco tipos de basura identificables pero que se ubican dentro de una misma "lógica" para su manejo en la mayoría de los casos.

- La basura por delegación varía por zonas, por población y hasta por época del año y los registros existentes son aun insuficientes, sobre todo en el caso de la basura industrial y de los desechos tóxicos y peligrosos.

## Recolección

- Existen dos formas de recolección:
  - a través de los vehículos de las Delegaciones que están asignados al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF) Sección Uno, Limpia y Transportes.
  - a través de los vehículos que renta la DGSU del DDF.
- Ambas agrupaciones parecen estar en pugna por tener “mejores recorridos” y/o “mejores negocios” en el ámbito de la recolección.
- La recolección en la ciudad se caracteriza por el sistema de “fincas” que consiste en pagar cuotas económicas a los recolectores, establecidas con los comercios e industrias de manera informal y arbitraria.
- Hay un proceso importante de reciclaje de materiales que se realiza durante los viajes de recolección de alrededor del 25% del total de desechos.
- Los “pesaderos particulares” que compran los materiales reciclados, dentro de los recorridos normales de los camiones recolectores, son muchas veces negocios de líderes sindicales, de funcionarios o ex funcionarios del sistema de limpia, además de otros negocios privados.

## Disposición final

- Hay dos grandes tiraderos con pepenadores (Sta. Catarina y Prados de la Montaña) con tres distintas agrupaciones, que aglutinan a cerca de 12 mil pepenadores.
- Hay un uso permanente de las agrupaciones de pepenadores por distintas instancias del PRI para llevarlos a mítines, comparecencias públicas o en las elecciones.
- Los líderes de los pepenadores tienen un alto nivel de reconocimiento oficial por parte de las autoridades.
- El nivel de vida de los pepenadores es muy bajo y al darles un cúmulo de “beneficios sociales” al interior de los tiraderos se condena a sus hijos a seguir ligados por la fuerza a un sistema arbitrario de explotación por parte del PRI y de sus líderes.
- Estas agrupaciones no están dispuestas a dejar el negocio de la basura que les reporta millonarias ganancias económicas a un grupo reducido de líderes y funcionarios públicos.
- No existen ya sitios dentro del D. F. para instalar nuevos tiraderos de basura y rellenos sanitarios.

## Conclusiones

- No existe una coordinación formal entre el D. F. y el Estado de México para el manejo de los desechos sólidos.
- Sí existe una coordinación técnica especializada a través de la DGSU que cuenta con equipo y recursos y que ha trabajado en el saneamiento de 12 tiraderos del Estado de México.

- No hay convenios formales entre las dependencias encargadas aunque sí hay acuerdos administrativos que susciben las áreas operativas (DGSU-DGPRE).
- Existe (al menos de nombre) el Consejo del Área Metropolitana conformado por funcionarios designados tanto por el Regente de la ciudad como por el Gobernador, y como parte de este organismo existe una Coordinación General Técnica que supuestamente debe de dar los lineamientos generales para el manejo de los desechos. Entre 1989 y 1990 se dieron estos lineamientos, aunque a decir de los funcionarios encargados, esta coordinación está en receso desde 1991. En el consejo se establecerían los mecanismos idóneos de Gestión Metropolitana, y un marco normativo, aunque la única propuesta que existe ahí fue hecha por el DDF y nunca presentó su contraparte el Estado de México.
- La Coordinadora Metropolitana es un mecanismo rector que en teoría supervisa las acciones, les da seguimiento, evalúa, elabora los programas de trabajo.
- Entre los principales obstáculos está el que no hay ninguna normatividad que regule las actividades de las áreas encargadas de la disposición final en las entidades.
  - Las delegaciones del DDF sólo recolectan y no tienen ingerencia en los tiraderos.
  - Los municipios, recolectan, y fijan lo sitios y formas de disposición final de los desechos.
  - Hay un divorcio total entre la acción municipal y la normatividad que ejerce la Secretaría de Ecología en el Estado de México.
- El DDF tiene acaparada la tecnología, los recursos y la gente capacitada para desarrollar el trabajo.
- Hay una constante queja en contra de la DGSU del DDF por parte de los funcionarios del Estado de México por

no dar a conocer la información sobre el trabajo que desarrolla en sus direcciones técnica y operativa.

- En el Estado de México hay una falta palpable de equipo, instalaciones, personal y nuevos sitios para relleno sanitario. *En el D. F. no hay sitios ya.*
- Se habla de un “Plan Metropolitano de Desechos Sólidos” que surgió por iniciativa presidencial en 1991 después de los incendios casi simultáneos de 10 tiraderos en el Estado de México, para lo cual se permitió la entrada de la DGSU para trabajar en el saneamiento de 12 tiraderos.
- Recientemente el convenio de participación de la DGSU en el Estado de México acaba de terminar y los recursos para continuar con los trabajos fueron entregados a la DGPRE de la Secretaría de Ecología del Estado de México.
- Los aspectos de explotación y manipulación política de los pepenadores de los tiraderos que sirven al D. F. y la casi “forzosa” permanencia de los hijos de estos pepenadores dentro de la insalubre y caótica vida de los tiraderos es un tema que bien podría ser incorporado en una visión crítica sobre Derechos Humanos.
- Por su parte, las condiciones de miseria extrema y denigración de la vida humana que privan en muchos de los tiraderos del Edo. de México (por ejemplo Bordo Poniente, en donde según las autoridades de la DGSU “no hay pepena”) son peores que las del D. F. y merecerían replantear con seriedad la función laboral que deben cumplir estos grupos de trabajadores, sus condiciones de vida, la salida de sus viviendas de los tiraderos y el respeto de los Derechos Humanos para los niños, mujeres y trabajadores en general.

## **Tercera parte**

### **Experiencias de coordinación y gestión internacional**

# Capítulo IX

## Los gobiernos metropolitanos

Las grandes ciudades son siempre una realidad metropolitana, plurimunicipal y difícilmente poseen una estructura político administrativa única que las gobierne. Son el producto de muchos procesos:

- a) territoriales que dieron origen a un proceso de aglomeración urbana que forma el continuo urbano,
- b) divisiones político-administrativas surgidas de historias nacionales y locales,
- c) identidades culturales superpuestas.

La existencia de gobiernos metropolitanos para las grandes metrópolis constituye experiencias que son vistas hoy con grandes reservas. Por diferentes motivos, estas estructuras han desaparecido en Nueva York, Barcelona, Birmingham, Rotterdam y Copenhague. También hay fuertes resistencias a la institucionalización metropolitana en París.

Ciertamente, no existe un modelo de gobierno metropolitano. Históricamente en la mayoría de las ciudades de Europa y de E. U. A. se diseñaron nuevas formas de gobierno a partir de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de reconstrucción que promovía innovaciones urbanísticas y

ambientales. Se buscó entonces ampliar el parque habitacional expandiendo las periferias y se trabajó por la renovación urbana de sus centros.

Pero las soluciones (incluyendo la de Gran Bretaña, que históricamente data de los años treinta aunque la instalación y puesta en práctica del famoso Greater London Council se da cuarenta años después) no son modelos que puedan ser adoptados por realidades diferentes para las que fueron diseñados.

Las formas de gobierno metropolitano que se han ensayado en diferentes ciudades son de dos tipos:

- 1) Las que poseen una estructura metropolitana constituida por encima de gobiernos locales ya existentes.
- 2) Las que dan origen a municipios metropolitanos que coordinadamente, fundan su propio gobierno.

Pero en las diferentes formas de gobierno metropolitano que existen la cuestión clave es el grado de autonomía con que actúan las entidades de coordinación. De acuerdo con un estudio realizado por Jordi Borja (1992) los niveles de autonomía que presentan las coordinaciones metropolitanas son los siguientes:

- a) Los países con estructuras metropolitanas *muy autónomas* con influencia de la tradición británica, donde prevalece la autonomía de los gobiernos locales y la ausencia de administraciones periféricas del gobierno central. Tal es el caso de las ciudades canadienses donde los gobiernos metropolitanos tienen plenos poderes ejecutivos y legislativos para la planeación del territorio, la gestión de los servicios, etcétera.

- b) *Situaciones intermedias* donde las estructuras de aglomeración tiene menos competencias, como en el caso del Consejo del Gran Copenhague y las comunidades urbanas francesas (verbigracia Lyon y Lile) que son asociaciones obligatorias de municipios y funcionan como administración metropolitana. También puede incluirse el caso de la aglomeración de Bruselas, a medio camino entre autoridades libres y encuadradas al gobierno central.
- c) *Estructuras de aglomeración que funcionan como entidades de coordinación*. Este es el caso del Consejo Metropolitano de las ciudades gemelas (Minneapolis-Sao Paulo), muy enmarcadas en un nivel de gobierno superior; en el caso de las metrópolis brasileñas se trata de regiones metropolitanas constituidas por ley, pero con funciones ínfimas de carácter consultivo y a veces carentes de presupuesto.
- d) *Aglomeraciones que no tienen nivel específico de coordinación a nivel supramunicipal* (Houston, Dublín, Milán, Lisboa). También hay algunas ciudades en las que existen *estructuras de coordinación intercomunal* (Amsterdam, Guayaquil, Marsella, Washington). En Munich hay una asociación de municipios y en otros países existen asociaciones voluntarias de municipios para cumplir con determinadas funciones o prestar servicios. En Amsterdam existen convenios municipales y en Marsella una cooperación voluntaria organizada por una agencia dedicada a estudios de urbanismo en la aglomeración.

En Barcelona y en Londres con la desaparición de sus estructuras metropolitanas se organizaron otras formas de cooperación. Barcelona y sus 23 municipios constituyeron una mancomunidad de municipios para la administración de servicios no traspasados a otras instituciones. La asociación de municipios se ha convertido en la coordinadora

de entidades metropolitanas de nueva creación: una entidad de transporte y de servicios hidráulicos.

En el territorio en que funcionaba el Greater London Council se ha desarrollado una red de servicios no establecidos por ninguna ley.

# Capítulo X

## La gestión de los servicios

En la actualidad los gobiernos locales en Europa han adoptado nuevas estrategias en los modos de gestión para hacer frente a los condicionamientos impuestos por la disminución de los ingresos de la hacienda local para la provisión de servicios públicos y las nuevas condiciones económicas y tecnológicas que exigen la reforma de la administración.

El rasgo más sobresaliente es la *diversidad de modos de gestión* de los servicios públicos locales. Pero una forma de identificar estos modos de gestión es distinguir entre:

1) La *gestión directa* del gobierno local. En México correspondería a la realización de obras o provisión de servicios por administración. Los servicios que se han presentado en este trabajo entrarían en esta categoría. Habría que evaluar el tipo de gestión, si se trata de una gestión: directa o simple, autónoma o personalizada.

2) La *gestión delegada* en la cual la prestación del servicio se delega a una persona jurídica diferente a la entidad organizadora. La tradicional concesión de los servicios, que ha dado lugar a fórmulas mixtas en las que se reparten

responsabilidades entre las partes que intervienen: gerencia, arrendamiento, gestión, empresa local de capital público.

3) La *gestión indirecta*, en la que participan diferentes agentes tales como intermunicipalidades, las sociedades mercantiles de servicios, la cooperación con el sector asociativo.

Un estudio realizado en varios países de Europa (CEA, 1992) permite conocer las características que asume hoy la provisión de los servicios públicos. Entre sus rasgos más salientes destaca:

a) En Inglaterra, durante la década de los ochenta, la provisión de los servicios se ha orientado a disminuir la participación de las colectividades locales e introducir la subcontratación en la gestión: privatización de la red de distribución de agua (La Regional Water Authorities, 1981), construcción de carreteras, autopistas y viviendas (Local government planning and Land Act, 1981), se licitan los residuos urbanos, el mantenimiento de las carreteras, las zonas verdes, la restauración y los centros de deportes y ocio (Local Government Act, 1988). Sin embargo los gobiernos locales son reticentes a ceder la gestión al mercado privado. El capital privado por su parte sólo muestra interés en las actividades lucrativas y ha sido la beneficencia la que realiza una amplia acción social en educación, vivienda y entorno generando 500 mil empleos.

b) En Alemania se advierte una gran pluralidad de estructuras, pero el control público continúa siendo riguroso. Prevalcen dos modelos: la administración autónoma y las sociedades privadas de capitales públicos que permiten que las colectividades locales conserven la decisión y deleguen la gestión. Los sectores de recolección de residuos o mantenimiento de vías o espacios verdes son controlados por

administración directa integrados a los servicios municipales. La contratación y la subcontratación son poco utilizadas. El sistema mixto es el de la cohabitación entre el capital público y el derecho privado o la cooperación entre las colectividades locales.

c) En Francia durante más de un siglo los servicios públicos han sido por: concesión y administración. En 1988 en las ciudades de más de 30 mil habitantes se advertía que un 44% del suministro de servicios públicos se efectuaba por gestión delegada, un 40% por gestión directa y un 16% por gestión mixta. Entre la gestión delegada un 37% era en concesión, un 32% por contratos de prestaciones y un 16% en arrendamiento.

d) En Italia existe un control rígido de las comunidades locales de tradición socialista que llevan a cabo diferentes formas de gestión directa o concesión. Las empresas locales prevalecen en el caso del agua, electricidad, limpieza y transporte. Los consorcios están presentes en los transportes interurbanos. Las concesiones son frecuentes en el caso de los residuos y el gas. La gestión indirecta en cooperación con el sector privado es muy reducida.

e) En España el principio de autonomía de las colectividades locales les permite gestionar con libertad sus servicios y se distingue entre: 1) los servicios que suponen el ejercicio de la autoridad pública que son competencia de la entidad y 2) los servicios de índole económica que hacen necesarios los estudios de viabilidad y la consulta a los usuarios. Las colectividades territoriales tienen tendencia a preferir la gestión directa en lugar de la concesión. Se desarrolla también la cooperación mancomunada que adquieren impulso desde 1985.

En Europa como tendencia general se advierte que no es la dicotomía gestión pública/privada la que está en cuestión

sino la cooperación, como una tercera vía. Los costos y la eficacia dan resultados muchas veces contradictorios. Deben considerarse entonces criterios racionales y criterios subjetivos.

Los criterios racionales están relacionados con flexibilidad en el funcionamiento, rentabilidad económica y nivel técnico.

Los criterios subjetivos son las opiniones de los consumidores, las prácticas políticas y las tradiciones.

Todo esto indica la existencia de una gran variedad de estructuras y competencias locales y una gran diversidad de formas de gestión posibles.

Los cambios en la administración de estas ciudades se produjeron sólo cuando las restricciones financieras, principalmente para las grandes ciudades, obligaron a introducir innovaciones en la administración de los servicios aplicando tecnologías de evaluación, buscando técnicas como la "dirección por objetivos", el análisis de las políticas públicas y nuevos sistemas de información de gestión.

Es llamativo que en las grandes ciudades se dio la constitución de equipos gerenciales centrales, que van más allá de la unificación de los mecanismos personales. El equipo gerencial se integra por el gerente, los responsables de los principales departamentos y es dirigida por el alcalde. Las competencias de gestión estricta de los servicios tienden cada vez más a ejercitarse para la fórmula de agencia de descentralización funcional. Lo que se centraliza no es la gestión sino la elaboración de políticas, información contable y de gestión, el control, el presupuesto, la planificación y la programación. Las gestiones centralizadas sólo se justifican cuando se trata de funciones estratégicas o de interés municipal general, tales como patrimonio, compras, contratación.

**Cuarta parte**

**Reflexión final**

# Capítulo XI

## Escenarios metropolitanos de la ciudad de México

La ciudad de México, como toda metrópoli, es una realidad físico social compleja, extendida espacialmente, policéntrica, producto de una historia nacional y local particular. Puede decirse que es muchas ciudades que forman parte de una aglomeración y para las cuales coexisten diferentes formas de gobierno.

### La ciudad central

La ciudad central que en el caso de la ciudad de México correspondería a las 16 delegaciones que constituyen el Distrito Federal. Habrá quienes piensen que este término debiera reservarse para definir el espacio ocupado por las cuatro delegaciones centrales, sin embargo, desde la perspectiva de las formas de gobierno metropolitano interesa su tratamiento unitario, aun cuando existan diferencias en el interior de cada espacio delegacional en términos poblacionales, sociales, económicos, históricos y de localización etc.

La ciudad central es, entonces, el núcleo poblacional inicial que se expande con el proceso industrializador de los

cuarenta, que albergará la fuerza de trabajo que demanda dicho proceso y las clases medias que surgen en el escenario nacional con la estabilidad, la burocracia del gobierno Federal, la sede los equipamientos culturales, las artes y la recreación. Producto de procesos de poblamiento complejos en los que imperaron los mecanismos de mercado formal en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios para aquéllos que tenían capacidad de participar del mismo, mientras se expandía el poblamiento irregular en las sucesivas periferias que se fueron conformando alrededor de las delegaciones centrales.

Los noventa marcan para esta ciudad central el inicio de fuertes procesos de renovación urbana. La inversión privada, luego de la crisis de la década anterior, ha reactivado el mercado inmobiliario y de la construcción. A diferencia de décadas anteriores la acción gubernamental se acompaña y a la vez promueve una intensa acción privada que transforma cotidianamente la fisonomía de la ciudad con la construcción de nuevos centros comerciales y monumentales, edificios con corredores de modernidad para el turismo y el consumo suntuario de la ciudad.

En la ciudad se advierten los procesos de *homogeneización del espacio urbano* que se dan a escala internacional y que llevan a que las grandes compañías y marcas se apropien de estos lugares (verbigracia los corredores del capital bancario, Mc Donald, Benetton, Covess, Sprit).

Empero las transformaciones de la estructura espacial responden principalmente a los procesos de desindustrialización que se dan en nuestras ciudades y cuya contrapartida es la expansión de su terciario no sólo moderno (en particular las actividades de la informática) sino también las actividades propias de la informalidad (comercio callejero).

Junto a los espacios de la modernidad, la ciudad central presenta una realidad marcada por grandes carencias de vivienda, servicios y equipamientos elementales; una ciudad que aún es producto de masivos procesos de autoconstrucción donde prevalece el hacinamiento y la insalubridad y donde sus habitantes deben recorrer, grandes distancias diariamente para trasladarse de sus viviendas a su lugares de trabajo.

Como es sabido el gobierno de esta ciudad central está constituido por:

- El regente que es el jefe del Departamento del Distrito Federal, designado por el presidente de la República, con rango de secretario de Estado.
- Los delegados, autoridades máximas de las 16 delegaciones designados por el presidente de la República a propuesta del presidente.
- La Asamblea de Representantes, órgano político-partidario con funciones reglamentarias.
- Representantes partidarios electos en las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.

También existen mecanismos de participación vecinal que en muchos casos carecen de representatividad ciudadana y que son los jefes de manzana, las juntas de las colonias, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. El referendun y la consulta popular son mecanismos legales existentes que hasta ahora no han sido reglamentados ni activados.

La administración central está a cargo de un elevado y complejo número de instancias y muchas otras instancias federales

## **La ciudad metropolitana**

La ciudad metropolitana es el término con que se define el espacio ocupado por el territorio de la ciudad central y su periferia, que en este caso puede delimitarse a los municipios conurbados del Estado de México que se adopten.

La periferia de la ciudad de México no se distingue demasiado de la de otras ciudades latinoamericanas e incluso de algunas europeas. Es el lugar de nuevas centralidades generadas tanto por la localización de actividades industriales y de servicios como por la creación de espacios de habitación para diferentes grupos sociales.

El espacio urbano municipal se halla en la responsabilidad de las siguientes autoridades:

- El gobernador electo del Estado de México
- Las autoridades municipales (presidente, miembros del ayuntamiento).

## **La ciudad región**

La ciudad región que comprende los territorios anteriormente considerados pero insertos en las RC a la que pertenecen.

La ciudad es vista como parte de un subsistema de ciudades, en el que coexisten otras con una fuerte presencia, la territorialidad es ya discontinua aunque pueden advertirse tendencias a la megalopolización.

Lo importante aquí es que las autoridades político-administrativas son las mismas, pero la ciudad región es un territorio para la definición de grandes proyectos productivos, de infraestructura, equipamiento, gestión de servicios

(transporte). Aquí se requiere una fuerte coordinación, la concertación entre agencias y empresas, etcétera.

La ciudad de México es una realidad económica, social, político-administrativa y espacial compleja. Es un espacio territorial que tiende a ser cada más integrado en términos de su poblamiento pero a la vez es un espacio fuertemente fragmentado en términos de los grupos sociales que la habitan, las condiciones de vida que ofrece, la calidad de la vivienda y los equipamientos. Las actividades económicas se hallan actualmente en profunda transformación y la megalópolis encierra fuertes desequilibrios, desigualdades, e inequidad en el acceso a los equipamientos y servicios.

El establecimiento o modificación de las formas de coordinación metropolitana debe perseguir los siguientes objetivos básicos:

- Racionalizar la gestión del territorio de la gran ciudad, en términos de otorgar eficiencia y equidad a las acciones gubernamentales. Para ello deben adecuarse o transformarse las estructuras de coordinación existentes.
- Equilibrar el territorio en materia de dotación de infraestructuras productivas, dotación de equipamientos, provisión de servicios públicos.
- Promover espacios de concertación de autoridades locales que permitan emprender acciones de restructuración del territorio que exigen las profundas y actuales transformaciones económico sociales del país. Las grandes inversiones exigen la participación de diferentes actores, en particular el capital privado, pero su planeación debe estar en manos de autoridades competentes.

Un estudio (Ajuntamiento de Barcelona, 1990) sobre la coordinación metropolitana a nivel internacional señala:

En la actualidad los debates sobre la organización de las grandes metrópolis se centran en la adecuación de las estructuras de gobierno y de organización de los distintos niveles de la realidad urbana; la coordinación y articulación entre administraciones y organismos así como la coherencia en el desarrollo y de su autonomía y capacidad financiera. Las grandes metrópolis del mundo se plantean las formas y mecanismos de planificación y gestión del desarrollo urbano, pero los debates no pasan necesariamente por la implantación de un nivel intermedio de gobierno local (pág. 39)... Deben institucionalizarse los mecanismos que permitan una articulación de las administraciones y organismos con competencias concurrentes sobre un mismo territorio (pág. 40).

No debe olvidarse también el papel de redistribución que ejercen los poderes locales. El crecimiento metropolitano lleva en muchas ocasiones a la acentuación de las desigualdades entre barrios y/o municipios. Las grandes metrópolis de la década de los noventa deben establecer mecanismos de redistribución para que puedan asegurar una vida digna y una cierta calidad de vida a sus ciudadanos, de forma que puedan seguir siendo centros de crecimiento, innovación y difusión (pág. 40).

## Bibliografía

- Ajuntamiento de Barcelona: Régimen especial para las grandes ciudades, Barcelona 1991.  
*Barcelona Eurociudad*. Núm. 5, Barcelona, 1991.  
Barcelona y el sistema urbano europeo, *Barcelona Eurociudad*. Núm.1, Barcelona 1990.
- Acciones Coordinadas entre los Gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México, agosto de 1987. (Versión Síntesis)
- Asamblea de Representantes del D. F. y LI Legislatura del Estado de México: Comunicado conjunto y conclusiones de las mesas de trabajo del Primer Encuentro Parlamentario, ciudad de México, 23 al 25 de julio, 1992.
- Borja, Jordi: *Estudio de coordinación metropolitana* (mimeo) Barcelona 1992.
- CAM, 1989, "Seguimiento de Acuerdos" (documento interno). Naucalpan de Juárez, Estado de México, mayo 10, 1989.
- Camarena, M, Castillo, H y Ziccardi, A: *La sociedad cooperativa de segregadores de materiales de Ciudad Juárez, Chihuahua*, México IISUNAM, taller de investigación 1987.
- Casasús, Carlos "Una Nueva Estrategia de Agua para la Ciudad de México". Ensayos Sobre Economía de la Ciudad de México. Samaniego, R. (comp.), DDF, México, 1992.

- Castillo, Héctor, *El basurero. Antropología de la miseria*, México, 1984.
- (CEA), Consultores europeos asociados S. A. y Tecnologías Urbanas de Barcelona S. A. "Los servicios públicos locales en Europa", Barcelona, 1992.
- Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCCP).
- \_\_\_ (s/f). Balance hidráulico del Valle de México; México.
- \_\_\_ Estudio de aprovechamiento de aguas pluviales para recarga de acuíferos y uso habitacional e industria. Informe final; México, D. F.; (CIEPS consultores), 1984.
- \_\_\_ El problema del agua del Valle de México; México, D. F.; (CIEPS consultores) 1985.
- \_\_\_ Plan de ordenación; México 1978.
- \_\_\_ Plan de ordenamiento para la zona conurbada; México, D. F., 1981.
- \_\_\_ "Modelo General de ordenamiento ecológico ambiental de la Zona de conurbación del Centro del País"; (consultor, Eco-Ingeniería), (s/f).
- \_\_\_ "Modelo general de ordenamiento ecológico ambiental de la zona de conurbación del Centro del País"; (consultor, Eco-Ingeniería S. A.), 1985 a.
- \_\_\_ "Esquema rector del uso del suelo de la zona Metropolitana de la Ciudad de México"; México, D. F.; (consultor Eco-Ingeniería, S. A.) 1985 b.
- \_\_\_ "Programa de ordenación territorial de la Región Centro del país y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". México, D. F. 1985 c.
- \_\_\_ "Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, reporte final, julio 1988.
- \_\_\_ Revista de Conurbación. Comisión de Conurbación del Centro del País. año 1. No. 1, México, octubre de 1986.

- Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México. "Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la ciudad de México-PICCA". México, D. F., octubre, 1990.
- \_\_\_ "Manual para la aplicación del programa de contingencias Ambientales". México, D. F., febrero, 1992.
- \_\_\_ "Programa para el control de emisiones Contaminantes al Aire Proveniente de la Industria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". 24 de marzo, 1992.
- Consultores europeos asociados (CEA): Los servicios públicos locales en Europa, España, (mimeo), 1992.
- Coordinación General de Transporte DDF. Anuario de Transporte y Vialidad de la Ciudad de México, 1987.
- Coplade-D. F.: Reunión ordinaria de la Comisión Permanente, Ciudad de México, 28 de julio de 1992.
- Cruickshank, Gerardo (1989). "Hacia una Gestión Integral de la Cuenca del Valle de México", en Quadri de la Torre, Gabriel (comp.) Aguas Residuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Fundación Friedrich Ebert-DDF México.
- Departamento del Distrito Federal: Cuadernos de la Reforma Política, México, 1992.
- \_\_\_ Agua 2000. Estrategia de la Ciudad de México. México, (1991).
- \_\_\_ Desechos sólidos en la ciudad de México, (mimeo), DGSU, 1992.
- \_\_\_ Documento guión. Planta industrializadora de desechos sólidos San Juan de Aragón, México, DDF, (mimeo) 1983.
- \_\_\_ Informe sobre desechos sólidos en la ciudad de México, México, (mimeo), 1985.
- \_\_\_ Plan maestro para el manejo de desechos sólidos en la ciudad de México, 1984-1988, México, (mimeo), 1984.

- \_\_\_ Propuesta de acciones para la disposición final de los residuos sólidos en el área metropolitana. DGSU, 1991.
- \_\_\_ Reglamentos para el servicio de limpia en el D. F., México, DDF, 1974.
- \_\_\_ y Gobierno del Estado de México, Estrategia Metropolitana del Sistema Hidráulico del Valle de México. México, 1989.
- \_\_\_ Secretaría de la Presidencia. La Ciudad de México, en México a través de los informes presidenciales, México, DDF, 1976.
- DGRUP, Programa de reglamentación y acciones en la línea limítrofe entre las áreas urbana y de conservación ecológica. 1987-1988 (González Márquez consultor), 1978.
- Diario Oficial de la Federación*, México, octubre 6, 1976.
- \_\_\_ México noviembre 2, 1988.
- \_\_\_ México enero 10, 1989.
- \_\_\_ México mayo 14, 1990.
- \_\_\_ México julio 14, 1992.
- Documento del Estado de México para preparar la reunión entre el Gobernador electo del Estado de México y la comisión de Conurbación del Centro del País. Documento interno, versión fotocopiada.
- Economic Commission for Coupe (1983).
- Esquema Rector del Uso del suelo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Comisión de la Conurbación del Centro-CNIPUR consultores, 1987.
- Estado de México/DDF, "Proyecto del Esquema Rector de los usos de suelo para la ZMCM"; México, 1985.
- De Gortari, H. Hernández, R. *La Ciudad de México y el D. F. Una Historia Compartida*. México, Instituto Mora, DDF, 1988.
- Garza, Gustavo (coord): *Atlas de la Ciudad de México*. Colmex DDF 1987.

- IEPES, Comisión de la Zona Metropolitana y Región Centro. México, 1988.
- Gómez, Luis, *Estudios sobre el manejo actual de desperdicios sólidos y su posible recuperación en el área metropolitana de la ciudad de México*, México 1984.
- Gutiérrez, Víctor, *Trabajo inédito sobre desechos sólidos en la ciudad de México*, México, 1984.
- INEGI: *Área Metropolitana de la Ciudad de México*, Síntesis de resultados del XI Censo General de población y vivienda, 1990, México, 1992.
- Iracheta, Alfonso, *Diez años de Planeación del suelo de la ZMCM, en una década de planeación urbano regional en México*; México, D. F.; El Colegio de México, 1983.
- IEPES-PRI: Programa de Gobierno 1988-1994, Comisión de la ZM y la Región Centro, México, 1988.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y protección al ambiente. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1990.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. México, 1989.
- Ley Orgánica del Estado de México, México, 1990.
- Ley Orgánica del Estado de Hidalgo. México, 1990.
- Limitaciones y Perspectivas de Desarrollo Urbano de la Región Centro. Comisión de la Conurbación del Centro del País y la Asociación Mexicana de Urbanistas, 1984.
- Llerena F., Alberto, "Aspectos Generales de la Cuenca del Valle de México", "Evolución y Perspectivas", en Quadri de la Torre, Gabriel (comp.) *Aguas residuales de la Zona metropolitana de la Ciudad de México*. Fundación Friedrich Ebert-DDF. México, 1989.
- Lozada, Rosalinda, Sánchez, Joaquín, Santa Fe, María Elena, *Tesoro a cielo abierto*, México, tesis de sociología FCPYS, UNAM, 1988.

- Minutas de las reuniones de las Comisiones regionales de la Zona metropolitana y de Estados circunvecinos del Coplade, D. F., 1992.
- Monterrosas, Daniel: *Reforma política del D. F., opinión pública, Cambio XXI*, México, Serie Investigación, núm. 5 México, 1992.
- ONU, *Policies and Strategies For Rational Use of Water in the ECE Región*. New York, 1983.
- Perló Manuel, "La Gestión Hidráulica en el Valle de México". Revista *Ciudades*. Núm.10. México, 1991.
- Planeación, Concertación y Coordinación del Desarrollo Metropolitano, México, (mimeo), 11 de enero de 1992.
- Postel, S. "Fresh Water Supplies and competing Uses". en *Perspectives on Water. Uses and Abuses*. Speidel David, Ruedisili, Lon & Agnew, Allen (comps.). Nueva York, 1988.
- Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, DDF y Sedue, 1984.
- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, DDF, Gobiernos Constitucionales de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, 1983.
- Sección de Promoción Social del Estado de México, Cantidades de desechos sólidos municipales. Zona conurbada, mimeo; reporteros interos, 1982, 1986.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Ecoplanes del Valle de México y D. F., México, D. F., SAHOP, 1980.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Ley Federal de Protección al Medio Ambiente, México Sedue, 1983.
- \_\_\_\_ Proyecto: Sistema de Transporte de Residuos Sólidos Peligrosos y Potencialmente Peligrosos, México Sedue, 1983.

- \_\_\_ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Inventario Nacional de Residuos Sólidos Industriales, México, Sedue, 1986.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, 1960-1990, "Censos de Población y Vivienda, 1960-1990". México., SPP.
- \_\_\_ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Estadísticas Históricas de México", Vol. 1, 1983 (a).
- \_\_\_ "Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro", México, D. F., SPP, 1983 (b).
- Secretaría de Promoción Social del Estado de México, Cantidades y desechos sólidos municipales. Zona conurbada, mimeo., reporteros internos, 1982, 1986.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, México, SSA., 1971.
- Secretaría del Trabajo, Nueva Ley Federal del Trabajo, México, Teocalli, 1983.
- Secretaría General de Coordinación Metropolitana del DDF: La Ciudad de México la Zona metropolitana. Radiografía y problemática, México, s/f.
- Sociedad Cooperativa de Segregadores de Materiales, Desarrollo Integral de una comunidad. Seis meses de vida, Ciudad Juárez, Chihuahua, Socosema, 1975 (mimeo).
- Ziccardi, Alicia, *Las Obras Públicas de la Ciudad de México*. UNAM, México 1991.
- \_\_\_ *Gobierno y Sociedad en el D. F. Una Cronología*. Instituto Mora. (en prensa) 1992.

## Entrevistas

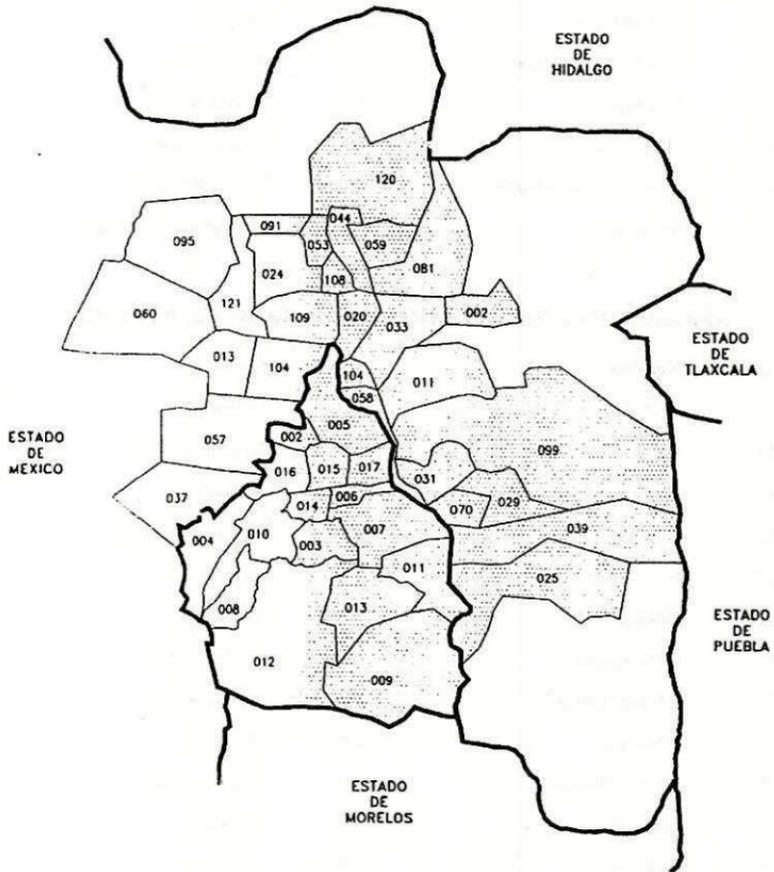
- Lic. Ibico Ahumada. Subdirector de Reordenamiento Ambiental del Estado de México. Secretaría de Ecología.
- Arq. Saúl Arroyo. Subdirector de la Región Pacífico Sur de la Dirección General de Desarrollo Urbano Sedesol.
- Lic. Juan Bueno Cirión. Director General de Ecología. Departamento del Distrito Federal.
- Lic. Juan Benito Coquet. Director General de Relaciones Institucionales. Secretaría General de Coordinación Metropolitana del DDF.
- Arq. Tomás Contreras Esparza.
- Ing. Edgardo Criollo.
- Lic. Gabino Cue Monteagudo. Subdirector de Estudios Especiales. Coordinación General de Transporte Departamento del Distrito Federal.
- Lic. José Cuenca Dardon. Director General de Servicios Urbanos. Dirección General de Servicios Urbanos (D. F.).
- Ing. Arturo Dávila Villarreal. Presidente de la Asociación Mexicana para el control de Residuos Sólidos y Peligrosos. Asociación Mexicana para el control de Residuos Sólidos y peligrosos, A. C. (AMCRESPAC).
- Lic. Cedrick Escalante. Director General de la Coordinación de Asesores. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Lic. Irma Espinoza. Subsecretaria de Proyecto. Coordinación General de Transporte Departamento del Distrito Federal.
- Lic. Mario Alberto Farías Arias. Director General de Transporte Terrestre, COTREM.
- Ing. Gerardo Ferrando Bravo. Ex Director del Sistema del Transporte Colectivo Metro, Ex Coordinador del Coplade del Distrito Federal.
- Lic. Máximo García Fabregat. Presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Segunda Asamblea de Representantes.
- Lic. Martín González. Director General de Normatividad, Reordenamiento e Impacto Ambiental (Estado de México). Secretaría de Ecología.
- Lic. Gonzalo Guadarrama. Encargado de obra COVITUR.
- Lic. Ruben Hernández. Subdirector de Coordinación Metropolitana. Secretaría General de Coordinación Metropolitana (D. F.).
- Lic. José Luis Ibarra. Subdirector de Inspección y Vigilancia (Estado de México). Secretaría de Ecología.
- Ing. Rodolfo Lacy Tamayo. Director de Estudios. Departamento del Distrito Federal, Coordinación General de Proyectos para el Medio Ambiente.
- Lic. Martínez. Coplade, Distrito Federal.
- Lic. Fernando Meléndez Garza. Secretario Técnico de la Comisión Metropolitana para Prevención y Control de la Contaminación. Departamento del Distrito Federal.
- Lic. Eduardo Muciño. Líder Comunitario del Periferia Oriente del Distrito Federal.
- Arq. Alejandro Nieto. Coordinador del Consejo del Área Metropolitana (1990). CAM.
- Arq. Antonio Pott León. Subdirector de la Región Centro de la Dirección General de Desarrollo Urbano Sedesol.

- Lic. Benjamín Robles Montoya. Director de ANA de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana.
- Ing. Víctor Rodríguez Piña. Director General de Prevención y Restauración Ecológica (Estado de México).
- Ing. Gustavo Rosiles. Director de Desechos Sólidos. Dirección de Desechos Sólidos Subsecretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- Lic. Javier Samaniego. Coordinador del Coplade del D. F.
- Ing. Demetrio Sodi de la Tijera. Diputado Federal de la Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados. Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados. (D. F.)
- Lic. David Trejo. Municipio de Naucalpan, Estado de México.
- Lic. Ciro Velasco. Exdirector Coplade, Distrito Federal.

# **Anexos**

## Área metropolitana de la ciudad de México



Continúa →

## Delegaciones políticas del Distrito Federal

Clave	Nombre	Clave	Nombre
002	Azcapotzalco	010	Álvaro Obregón
003	Coyoacán	011	Tláhuac
004	Cuajimalpa	012	Tlalpan
005	Gustavo A. Madero	013	Xochimilco
006	Iztacalco	014	Benito Juárez
007	Iztapalapa	015	Cuahutémoc
008	Magdalena Contreras	016	Miguel Hidalgo
009	Milpa Alta	017	Venustiano Carranza

## Municipios conurbados del Estado de México

Clave	Nombre	Clave	Nombre
002	Acolman	067	Naucalpan
011	Atenco	058	Nezahualcoyotl
013	Atizapán de Zaragoza	059	Nextlalpan
020	Coacalco	060	Nicolás Romero
024	Cuautitlán	070	Paz, La
025	Chalco	081	Tecamac
029	Chicoloapan	091	Teoloyucan
031	Chimalhuacán	095	Tepotztlán
033	Ecatepec	099	Texcoco
037	Huixquilucan	104	Tlalncpantla
039	Ixtapaluca	106	Tultepec
044	Jaltenco	109	Tulitlán
053	Melchor Ocampo	120	Zumpango
		121	Cuautitlán Izcalli

### Simbología

- Límite Estatal
- Límite Municipal o Delegacional
- 000 Clave de Municipio o Delegación



**Formas y mecanismos de coordinación metropolitana en  
la ciudad de México  
Antecedentes históricos**

Fecha/año	Acción	Fuente
1824	El Estado de México pierde a la ciudad de México como capital natural	Baranda, M. y García, L. <i>Estado de México. Textos de su Historia.</i> Instituto Mora, Gob. del Edo. de México, 1987.
1827-1835	Desde 1824 se declara que la sede de los poderes de la República es el D. F. De 1827 a 1830, la capital del Estado de México es San Agustín de las Cuevas, actualmente Tlalpan.	DDF. "El Gobierno de la Ciudad de México", en <i>Cuadernos de la Reforma Política</i> , México, DDF, 1992.
1835-1841	El territorio nacional se divide en Departamentos: el de México se subdivide en 13 distritos. El Distrito de México se subdivide en tres partidos: Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla. Se señaló a la ciudad de México como capital y residencia oficial de los poderes de la República. El territorio del D. F., pasó a formar parte del Departamento de México.	DDF. "El Gobierno de la Ciudad". <i>op-cit.</i>
1849	Por Decreto del 30 de mayo se crea el Estado de Guerrero, separándose tal territorio del Estado de México.	Baranda, M. y García L. <i>Estado de México. op-cit.</i>

1854	A. López de Santa Anna decreta "La Comprensión del D. F.", en donde otras fracciones del Estado de México se agregan a la capital de la República (Sta. Fé, Coyoacán, Mexicalcingo, Tacuba, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa, Iztacalco, Milpa Alta).	Baranda, M. y García L. <i>Estado de México. op-cit.</i>
1854	La ocupación norteamericana obliga a trasladar la sede de los poderes federales a la ciudad de Querétaro.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1854	Decreto que amplía el área del Distrito Federal hasta lo que se conoce como San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Sta. Fé, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Peñón Viejo y la medianía del Lago de Texcoco.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1855	Queda incorporada la ciudad de Tlalpan al Distrito Federal.	Baranda, M. y García L. <i>Estado de México. op-cit.</i>
1863	Se agrega provisionalmente a Tlaxcala, el Distrito de Calpulalpan, dependiente del Estado de México.	Baranda, M. y García L. <i>Estado de México. op-cit.</i>
1869	Se erige el Estado de Hidalgo con territorio norte del Estado de México.	Baranda, M. y García L. <i>Estado de México. op-cit.</i>
1869	Se erige el Estado de Morelos con territorio sur del Estado de México.	Baranda, M. y García L. <i>Estado de México. op-cit.</i>

1898	Convenio de límites de territorios entre el Gobierno del D. F. y el Estado de México. Como elementos limítrofes se determinaron puntos inamovibles como vías ferreas, cascos de hacienda, etcétera.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1914	La sede del gobierno federal se traslada a Veracruz.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1917	Aproximadamente 2,000 km. del Estado de México pasan a completar las 16 Delegaciones del D. F. El Estado de México se divide en 16 Distritos Jurídicos: Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Toluca, Valle de Bravo, Tlalnepantla y Zumpango.	Baranda, M. y García L. <i>Estado de México. op-cit.</i>
1917	La Constitución de 1917 ratificó que el D. F. se comprendía del territorio que actualmente tiene, y en el caso que los poderes se trasladen a otro lugar se erigirá como estado del Valle de México.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1917	Con la expedición de la Ley de Organización del Distrito y territorios federales se mantiene la decisión de la entidad vigente en 1899 y se señaló que el D. F. se dividiría en Municipalidades.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>

1917	Durante el Congreso Constituyente, la sede del gobierno federal se traslada a Querétaro.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1917	Se realizan obras de desagüe del valle de México y del Lago de Texcoco. Convocatoria del proyecto del drenaje del Valle de México.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México", en <i>México a través de los informes presidenciales</i> , México, 1976.
1918	En estudio el aprovechamiento de las tierras descubiertas por la desecación del Lago de Texcoco.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1919	Se obligó a la Compañía de Tranvías de México, S. A. a entregar las líneas de Xochimilco a Puebla y Sta. Fé-Toluca.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1919	Reemplazo de la tracción animal por motores de gas en el ramal Azcapotzalco-Tlalnepantla.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1920	Ferrocarril del desagüe del valle de México, con 12 mil m. de prolongación de vías férreas.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1923	La Comisión Nacional Agraria ayuda a los Ayuntamientos foráneos para la apertura de caminos que unirán los pueblos de Magdalena, Aculco, y San Juanico en el pueblo de Iztapalapa.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1924	Conservación de los cauces de los ríos y canales que forman el sistema del Valle de México.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>

1925	Continuación de los estudios para mejorar el sistema artificial con la desviación de los ríos Consulado, Los Remedios y Tlalnepantla, los cuales desembocan en el Lago de Texcoco.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1926	Inicio de los estudios para el aprovechamiento de las aguas de la laguna y manantiales del río Lerma, México.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1927	La Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos (dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento) terminó los trabajos del mapa del valle de México.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1927	Se ejecutaron varias obras para controlar las aguas del Lago de Texcoco, en el de Xochimilco y en el Gran Canal.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1928	Creación del Departamento del Distrito Federal. Su gobierno estará a cargo del Presidente de la República. El territorio se organiza a partir de un Departamento Central formado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y por 13 delegaciones: M. Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, Gral. Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.	de Gortari, H. Hernández, R. <i>La Ciudad de México y el D. F. Una Historia Compartida.</i> México, Instituto Mora, DDF, 1988. DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>

1928	Se inicia la construcción de la carretera de Xochimilco a Nativitas, Santa Cruz, San Gregorio, San Lucas, Tulyehualco, Tláhuac del D. F., Huitzilingo y Chalco, del Estado de México.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1929-1930	Creación de la Comisión Técnica del Parque Agrícola Lago de Texcoco para estudiar los problemas relacionados a la habilitabilidad del Valle de México.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1930	Comisión Técnica (dependiente del DDF) encargada del estudio de dotación de agua a la ciudad de México.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1930	Se precisan los límites de la ciudad y el Departamento Central queda dividido en 12 cuarteles, manteniéndose la estructura de las delegaciones.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1933	Creación de la Dirección de Aguas y Saneamiento para la resolución del abastecimiento de agua potable.	DDF. Sría. de la Presidencia. "La Ciudad de México". <i>op-cit.</i>
1933	Creación del Programa de Servicios de la ciudad de México.	Sría. de la Presidencia. <i>La Administración Pública, en México a través de los informes presidenciales, México, 1976.</i>
1933	Primera Ley de Planificación	Ziccardi, A. <i>Las Obras Públicas de la Ciudad de México.</i> UNAM, México, 1991.

1933	Creación de la Comisión de Planificación del D. F., se abocó al estudio de planificación de la ciudad de México. Estudios estadísticos sobre distribución, densidad y movimiento de la población, sus condiciones sanitarias, el clima, el paisaje, etc. Establecimiento de nuevos centros de población en base a una división por zonas comerciales, habitacionales, educativas, agrícolas, etc.	De Gortari, H. Hernández, R. <i>La Ciudad de México y el D. F. Una Historia Compartida.</i> México, Instituto Mora, DDF, 1988.
1937	Se crea la Dirección de Obras del Valle de México del DDF para encargarse de las obras del Lago de Texcoco.	Ziccardi, A. <i>Gobierno y Sociedad en el D. F. Una Cronología.</i> Instituto Mora. (en prensa).
1941	Ley Orgánica que ratifica que los límites del D. F. son los de 1898, dividido en ciudad de México y 12 delegaciones.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1941	Se forma la Comisión Reguladora del crecimiento de la ciudad. Integrada por el director de Obras Públicas, siete miembros designados por el DDF, un representante de la Sría. de Comunicaciones y otro del Depto. de Salubridad.	Ziccardi, A. <i>Gobierno y Sociedad.</i> <i>op-cit.</i>
1941	Primer Plan Regulador y Creación de la Oficina del Plan Regulador.	Ziccardi, A. <i>Las Obras.</i> <i>op-cit.</i>
1947	Se inicia la obra del Lago de Texcoco para ganar tierras al lecho del lago y dejar en el otro un vaso lleno para evitar tolveneras.	Ziccardi, A. <i>Gobierno y Sociedad.</i> <i>op-cit.</i>

1949	Se termina el Sistema de Abastecimiento de Agua del Río Lerma que requirió de 11 años de trabajo y 255 millones de pesos. Captar 4 mil litros por segundo.	Ziccardi, A. <i>Gobierno y Sociedad. op-cit.</i>
1951	Se crea la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México.	Perló, Manuel. <i>Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos en el D. F. 1880-1987. Taller de Investigación, Mexico, IIS-UNAM, 1989.</i>
1953	Se crea la Dirección General de Obras Hidráulicas y se formula el Plan General de Agua Potable para atacar problemas de hundimiento, inundaciones y abastecimiento.	Perló, Manuel. <i>Historia. op-cit.</i>
1966	Trabajos de la Comisión del Valle de Mexico para abastecer agua y drenaje a la unidad urbana industrial de Naucalpan, Zaragoza y Tlanepantla.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica en México a través de los informes presidenciales, 1976.</i>
1966	La Comisión Hidrológica del Valle de México publicó los lineamientos generales del Plan Hidráulico para la Cuenca del Valle de México.	Perló, Manuel. <i>Historia. op-cit.</i>
1966	Convenio DDF-SARH-Gob. Edo. de México para el aprovechamiento del agua de los mantos acuíferos de la cuenca del río Lerma. DDF financiaría obras para dotación de agua y construcción de caminos y escuelas.	Perló, Manuel. <i>Historia. op-cit.</i>

1968	Aportación del DDF al Gob. del Edo. de México para obras de agua potable, escuelas y caminos en beneficio de poblados de la Cuenca del río Lerma.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica en México a través de los informes presidenciales, 1976.</i>
1968	Se construye el drenaje profundo para aliviar el problema del desagüe de la ciudad de México.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica. op-cit.</i>
1969	Continuación de obras del Alto Lerma. Trabajos de ampliación de redes de distribución. Suministro de agua para riego.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica. op-cit.</i>
1970	La Ley Orgánica del DDF crea las delegaciones de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1970	Creación de la Dirección General de Planificación.	Ziccardi, A. <i>Las Obras. op-cit.</i>
1971	Creación de la Comisión de Estudios del Lago de Texcoco. Participación de los gobiernos de Tlaxcala e Hidalgo. Aprovechamiento del agua.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica. op-cit.</i>
1971	Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental en el Valle de México.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica. op-cit.</i>
1972	Creación de la Comisión de Aguas del Valle de México (SARH).	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica. op-cit.</i>
1975	Inauguración del Sistema de Drenaje Profundo.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica. op-cit.</i>
1975	Puesta en servicio del Acueducto Ecatepec.	SARH. SP. <i>La Obra Hidráulica. op-cit.</i>

1976	Reglamento de Zonificación de la Ciudad.	Ziccardi, A. <i>Las Obras Públicas. op-cit</i>
1976	Creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País. Organismo Público de carácter técnico dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios. Integrada por el jefe del DDF y los gobernadores de los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México; por los presidentes municipales de la zona, los delegados políticos del D. F. y por el srio. de Sedue.	CCCP. Revista <i>Conurbación</i> . Comisión de Conurbación del centro del país, año 1. Núm. 1 México, octubre de 1986.
1976	Se forma la Comisión de Aguas del Valle de México para comunicar, informar e intercambiar puntos de vista entre las diferentes autoridades acreditadas.	CEPES. PRI. Distrito Federal 1976-1982 Programa General de Gobierno, México.
1977	Creación de la Comisión de Vialidad y Transporte (Covitur). Dependiente del DDF. Funciones: crear infraestructura necesaria para la construcción de nuevas líneas de ampliación del sistema de transporte colectivo Metro, así como coordinar con las autoridades respectivas las medidas para facilitar la transportación de los ciudadanos.	Covitur 77-82, México, 1982.
1977	Creación de la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro.	<i>op-cit.</i>

1978	Actualización del Plan Maestro del Metro.	<i>op-cit.</i>
1978	Con la Ley Orgánica de 1978 se ratifica que los límites del D. F. son los fijados por los decretos de 1898 y que se divide en 16 delegaciones.	DDF. El Gobierno de la Ciudad.
1979	Creación de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.	Perló, Manuel. <i>Historia. op-cit.</i>
1979	Publicación del Programa Hidráulico del D. F.	Perló, Manuel. <i>Historia. op-cit.</i>
1980	Plan de Ordenación 1980.	CCCP. Revista <i>Conurbación. op-cit.</i>
1980	Formulación de Planes Maestros del D. F.: Agua Potable, drenaje, tratamiento y reuso; mantenimiento, conservación y control de agua.	Perló, Manuel. <i>Historia. op-cit.</i>
1980	Formulación del Plan Rector de Vialidad y Transporte del D. F., en el marco del Plan Director de Desarrollo Urbano del D. F. 4 Planes: Plan del Metro, de Vialidad, Transporte y estacionamiento.	Covitur, 77-82. <i>op-cit.</i>
1980	EL Plan Rector de Vialidad y Transporte.	Covitur, 77-82. <i>op-cit.</i>
1982	Elaboración del Plan Maestro del Metro con la perspectiva de cobertura total del Área metropolitana. Participación de autoridades del DDF y del Estado de México.	DDF: Aguirre, Ramón. Autoevaluación 82-88.

1982-1988	Fortalecimiento del Sistema de Transporte Colectivo. Ampliación de la extensión de la red del metro en 9.7 km. Adquisición de nuevas unidades para el Sistema de Autotransporte Urbano de Pasajeros Ruta 100.	CCCP. Revista <i>Conurbación. op-cit.</i>
1982	Proyecto de Creación de un Área verde de protección en torno a la ZMCM. Presentado por la CCCP.	CCCP. IV Informe Presidencial: "Una política activa aplicada" en <i>Conurbación. op-cit.</i>
1983	Formulación del Programa de Desarrollo de la ZMCM y de la Región Centro de SPP.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y las Obras</i> . 1er. año de gobierno de Miguel de la Madrid, México, Presidencia de la República, UCP, FCE.
1983	Creación de un Comité Técnico de Instrumentación del Programa de la ZMCM.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>op-cit.</i>
1984	Instalación del Comité de Planeación para el Desarrollo del D. F. (Coplade).	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 2do Año.
1984	Creación del Comité Regional del Uso Eficiente del Agua.	
1985	Creación de la Comisión de Límites del D. F. con el fin de regular los límites del propio D. F. y sus delegaciones.	DDF. El Gobierno de la Ciudad. <i>op-cit.</i>
1985	Esquema Rector de Usos del Suelo para la ZMCM.	CCCP. Revista <i>Conurbación. op-cit.</i>

1985	Programa de Ordenamiento Territorial de la ZMCM y de la Región Centro. Anteriormente Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País.	CCCP. Versión Preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la región centro y de la ZMCM. México, CCCP, 1985.
1985	4ta. Reunión de Coordinación entre el DDF y el Gobierno del Estado de México.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 3er. año.
1985	Reuniones de las comisiones integradas por el DDF y el Estado de México. Diseño del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE).	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 3er. año.
1985	Creación de la Comisión Nacional de Ecología con el fin de atender prioridades nacionales en la materia. Instituciones: Sedue, SSA y SSP.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 4to. año.
1985	Creación de una Subcomisión de Atención de Emergencias Ambientales.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 3er. año.
1986	Creación de una Subcomisión de contaminación atmosférica en la Zona Metropolitana.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 4to. año.
1986	Decreto publicado para la ejecución de 21 acciones para combatir a la contaminación. Participan: DDF, Secofi, SEMIP, SEP, Sedue, SS.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 4to. año.

1986	Asistencia del Presidente a una Reunión de Trabajo de Regeneración del Vaso de Texcoco. Participan el gobierno del Estado de México y la Comisión del Lago de Texcoco.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 4to. año.
1986	Funcionamiento de la Segunda Etapa del Plan Cutzamala.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 4to. año.
1986	Plan de Contingencias Ambientales (PCA). Medidas en situaciones de alto riesgo.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 4to. año.
1986	Evaluación de la Comisión Nacional de Ecología. El Gobierno del Estado de México y el DDF colaboraron en la aplicación del decreto en la esfera de su competencia.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 4to. año.
1987	Aplicación del Plan de Contingencias Ambientales en la Zona Metropolitana.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 5to. año.
1987	Firma de Convenio General de Concertación de Acciones Ecológicas. Incluía 11 programas para mejorar el ambiente y abatir la contaminación en la ciudad de México.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 5to. año.
1987	Elaboración de Inventario de empresas más contaminantes de la ZMCM. Convenio con la Cámara Nac. de la Industria del Cemento.	Unidad de la Crónica Presidencial. <i>Las Razones y...</i> 5to. año.

1988	Convenio entre los Gobiernos del DDF y el Estado de México para coordinar acciones y dar soluciones integrales al Área Metropolitana.	CCCP. Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro. Reporte Final. México, CCCP, Sedue, agosto de 1988.
1988	Creación del Consejo del Área Metropolitana. (CAM). Integrado por la representación de Sedue, el D. F. y el gobierno del Estado de México. Objetivo: coordinación de acciones de impacto metropolitano.	DDF. Planeación, Concertación y Coordinación del desarrollo metropolitano. Programas, Proyectos, Acuerdos y Convenios. México, DDF, enero de 1992.
1988	Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro, realizado por la Comisión de Conurbación del Centro del País.	CCCP. Programa de Desarrollo de la ZMCM. <i>op-cit.</i>
1988	Creación de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la II Asamblea de Representantes del D. F.	DDF. Planeación, Concertación. <i>op-cit.</i>
1988	Creación de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana (DDF).	DDF. Planeación, Concertación. <i>op-cit.</i>
1989	Creación del Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM). Participación de autoridades del DDF, Estado de México y de la SCT, con el objeto de crear un Plan Rector de Transporte.	DDF. Planeación, Concertación. <i>op-cit.</i>

1990	Los gobiernos del D. F. y del Estado de México, firmaron las Bases de Coordinación a la que se sujetará los trabajos de la Comisión de Límites creada en 1985.	DDF. Planeación, Concertación. <i>op-cit.</i>
1990	Convenio Administrativo entre los gobiernos del D. F. y Edo. de México, para la prestación de servicios públicos.	DDF. Planeación, Concertación. <i>op-cit.</i>
1992	Creación de la Comisión Metropolitana para la Preservación y Control de la Contaminación Ambiental.	
1992	Celebración del Primer Encuentro Interparlamentario entre la II Asamblea de Representantes y la LI Legislatura del Estado de México.	Comunicado conjunto del Ier. Encuentro Interparlamentario de la II Asamblea de Representantes y la LI Legislatura del Estado de México. 25 de julio de 1992.
1992	Se inauguró la Línea "A" del Metro con recorrido de Pantitlán a Los Reyes La Paz (Estado de México).	
1992	Proyecto para construir un Tren Elevado que correrá de Valle Dorado, Estado de México a Buenavista, Distrito Federal.	Vallarino, R. "Los 600 metros en una hora", en <i>Macrópolis</i> , 26 de noviembre de 1992.

*Fuente:* Elaborado por Ma. Concepción Martínez Omaña.

### Distribución de la población y tasa de crecimiento por Delegación y Municipio, 1970-1990

Delegación y Municipio	1970	%	1990	%	Tasa de Crecimiento
República Mexicana	48,225,238	n.a.	81,249,645	n.a.	2.6
Area Metropolitana	9,029,602	100.0	15,047.685	100.0	2.6
Distrito Federal	6,889,504	76.3	8,235,744	54.7	0.9
Azcapotzalco	534,554	5.9	474,688	3.2	-0.6
Coyoacán	339,446	3.8	640,066	4.2	3.2
Cuajimalpa de Morelos	36,200	0.4	119,669	0.8	6.1
Gustavo A. Madero	1,186,107	13.1	1,268,068	8.4	0.3
Iztacalco	477,331	5.3	448,322	3.0	-0.3
Iztapalapa	522,095	5.8	1,490,499	9.9	5.3
Magdalena Contreras, La	75,429	0.8	195,041	1.3	4.8
Milpa Alta	33,694	0.4	63,654	0.4	3.2
Álvaro Obregón	520,317	5.8	642,753	4.3	1.1
Tláhuac	62,419	0.7	206,700	1.4	6.1
Tlalpan	130,719	1.4	484,866	3.2	6.7
Xochimilco	116,493	1.3	271,151	1.8	4.3
Benito Juárez*	576,475	6.4	407,811	2.7	-1.7
Cuauhtémoc*	923,182	10.2	595,960	4.0	-2.2
Miguel Hidalgo*	605,560	6.7	406,868	2.7	-2.0
Venustiano Carranza*	749,483	8.3	519,628	3.4	-1.8
<b>Municipios Conurbados</b>	<b>2,140,098</b>	<b>23.7</b>	<b>6,811,941</b>	<b>45.3</b>	<b>5.9</b>
Acolman	20,964	0.2	43,276	0.3	3.7
Atenco	10,616	0.1	21,219	0.1	3.5

Atizapán de Zaragoza	44,322	0.5	315,192	2.1	10.2
Coacalco	13,197	0.1	152,082	1.0	12.9
Cuautitlán	41,156	0.5	48,858	0.3	0.9
Chalco	41,450	0.5	282,940	1.9	10.0
Chicoloapan	8,750	0.1	57,306	0.4	9.8
Chimalhuacán	19,946	0.2	242,317	1.6	13.2
Ecatepec	216,408	2.4	1,218,135	8.1	9.0
Huixquilucan	33,527	0.4	131,926	0.9	7.0
Ixtapalca	36,722	0.4	137,357	0.9	6.8
Jaltenco	4,738	0.1	22,803	0.2	8.1
Melchor Ocampo	10,834	0.1	26,154	0.2	4.5
Naucalpan	382,184	4.2	786,551	5.2	3.7
Nezahualcoyotl	580,436	6.4	1,256,115	8.3	3.9
Nexdualpan	4,360	0.1	10,840	0.1	4.6
Nicolás Romero	47,504	0.5	185,134	1.2	7.0
Paz, La	32,258	0.4	134,782	0.9	7.4
Tecamac	20,882	0.2	123,218	0.8	9.2
Tecoloyucan	15,477	0.2	41,964	0.3	5.1
Tepotzotlán	21,902	0.2	39,647	0.3	3.0
Texcoco	65,628	0.7	140,368	0.9	3.8
Tlalnepantla	366,935	4.1	702,807	4.7	3.3
Tultepec	11,480	0.1	47,323	0.3	7.3
Tultitlán	52,317	0.6	246,464	1.6	8.0
Zumpango	36,105	0.4	71,413	0.5	3.4
Cuautitlán Izcalli	-	-	326,750	2.2	-

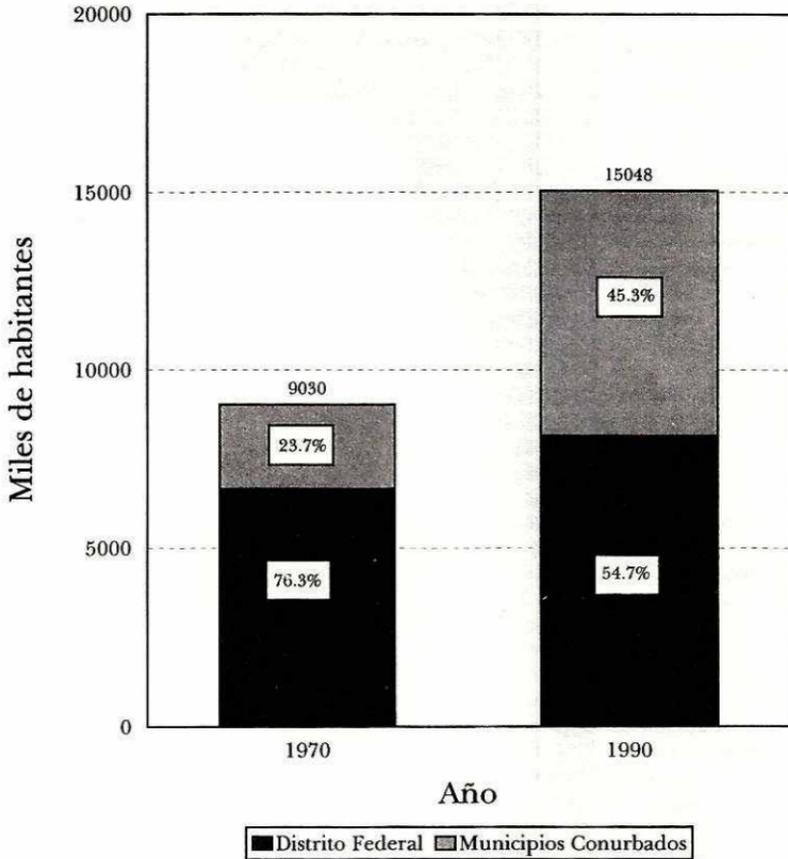
n.a.: No aplicable.

\* La superficie de estas delegaciones junto con algunas áreas de Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón, constituían la ciudad de México en 1970, por lo que se tuvo que reconstruir la información de estas cuatro delegaciones a fin de hacerla comparable con 1990. Por la misma razón, a la población total del D. F. se le fundó la de la colonia El arenal, que pertenecía al municipio de Nezahualcoyotl.

\*\* Este municipio no existía en 1970, se erigió en 1973.

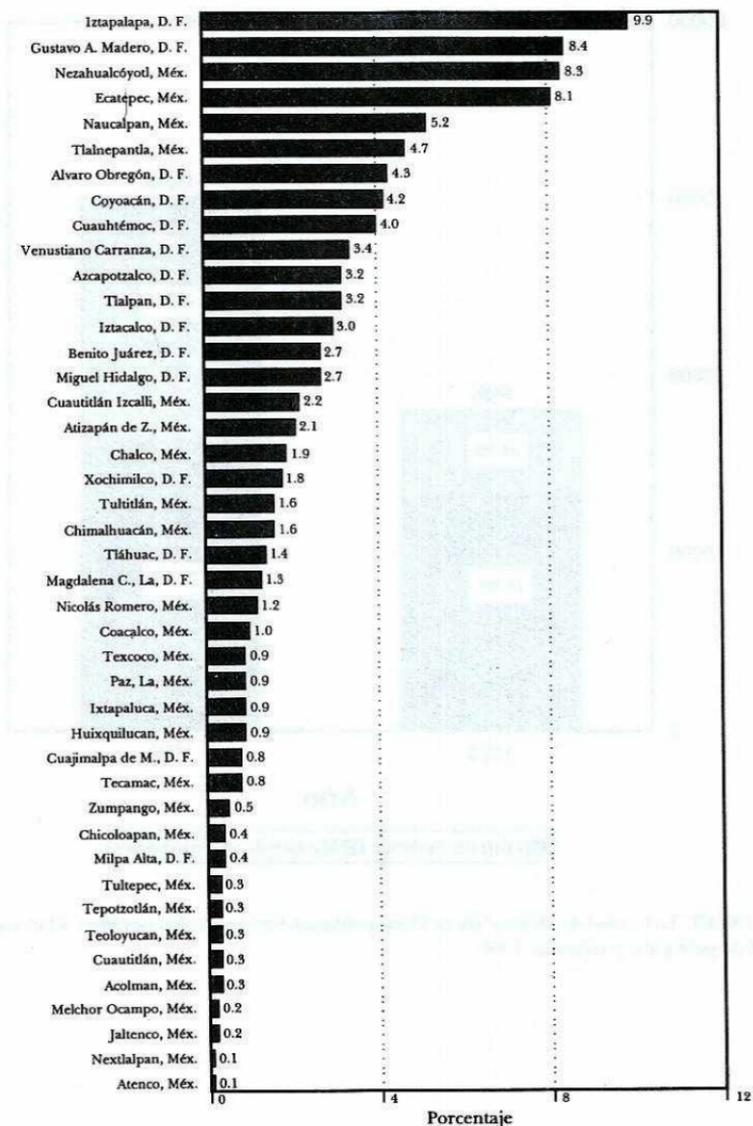
Fuente: INEGI, "La ciudad de México" (Área Metropolitana). Perfil sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

## Distribución de la población del Area Metropolitana de la ciudad de México, 1970 y 1990



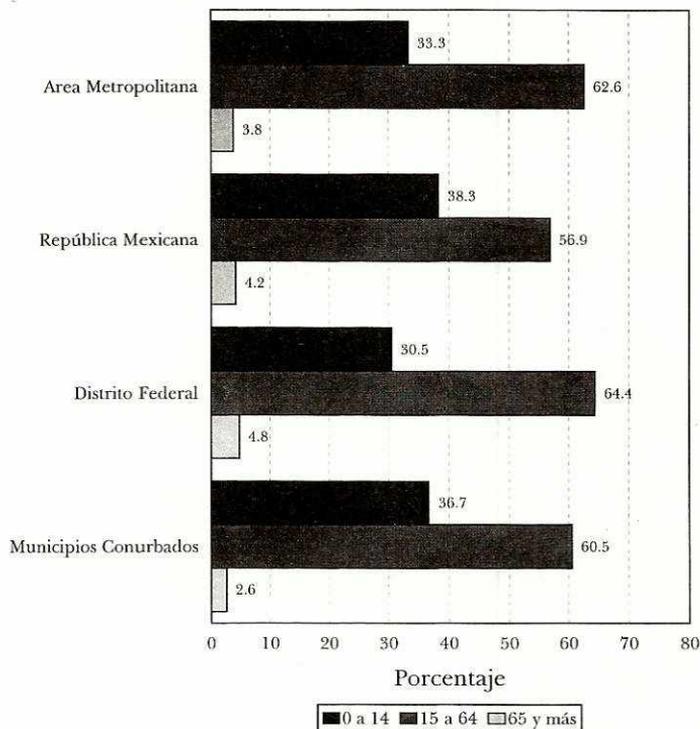
Fuente: INEGI "La Ciudad de México" (Area Metropolitana). Perfil sociodemográfico. XI Censo general de población y vivienda, 1990.

## Distribución de la población del Área Metropolitana de la ciudad de México según delegación y municipio, 1990



Fuente: INEGI "La ciudad de México" (Área Metropolitana). Perfil sociodemográfico. XI Censo general de población y vivienda, 1990.

### Distribución de la población del Área Metropolitana de la ciudad de México y la República Mexicana según grandes grupos de edad, 1990



Fuente: INEGI "La ciudad de México" (Área Metropolitana). Perfil sociodemográfico. XI Censo general de población y vivienda, 1990.

La ciudad de México, ha planteado, con mayor intensidad en los últimos diez años, un debate histórico sobre la necesidad de reformar políticamente su gobierno, el cual ya resultaba insostenible para una sociedad que se había revelado fuerte, autónoma y plural en los sismos de 1985.

Con miras a establecer un gobierno propio y representativo del Distrito Federal se inició formalmente, en 1982, el proceso de estudio, consulta y negociación de la Reforma Política del Distrito Federal. Los trabajos que integran esta obra contribuyeron en forma importante a dicha reforma.

*Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana* hace un recuento histórico de las experiencias de la coordinación metropolitana en general, y aborda temas de vital importancia para esta urbe como son: agua, transporte, servicios de limpia y medio ambiente.

Sin tratar de “inventar el agua tibia”, los textos ponen en claro cuáles son los planteamientos que ya se han intentado y no funcionaron, además de que ayudan a comprender cuáles son las tendencias que favorecen y se resisten a la coordinación metropolitana, factores que se deben tomar en cuenta si se pretenden buscar soluciones viables para esta “muy noble y muy leal” ciudad de México.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO