



La relevancia de las relaciones intergubernamentales en la planeación y gestión del desarrollo urbano en el Valle de México.

Fecha de elaboración: Agosto 2018

Elaboraron: Gerardo Clara Moctezuma
Mario Ramírez Chávez¹

Revisaron: María Guadalupe Martínez Fisher
Julio De La Rosa

¹Mtro. en Gobierno y Asuntos Políticos, Candidato a Dr. en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la FCPyS de la UNAM; sus líneas de investigación: Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, derechos humanos, desarrollo urbano, prospectiva y construcción de escenarios, oriamracha@gmail.com

Contenido

Presentación	4
Introducción	5
Las relaciones intergubernamentales: Entre la cooperación y el conflicto urbano ...	9
El marco legal y las relaciones intergubernamentales del Valle de México	14
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)	14
Constitución Política de la Ciudad de México	20
Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal	22
Los desafíos del porvenir: gestión hídrica, mercado del suelo y vivienda	25
La Visión del largo plazo y la visión metropolitana	28
Los irrenunciables de la política pública de planeación y gestión del desarrollo urbano desde las relaciones intergubernamentales	30
Consideraciones Finales	34
Bibliografía	36
N o r m a t i v i d a d	37

Presentación

La presente investigación se realizó a partir de tres motivaciones: uno, el cambio institucional, programático y presupuestario que vivirá la Ciudad de México a partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México; dos, la implementación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) que reconoce el federalismo metropolitano y mandata la generación de mecanismos de coordinación metropolitana en el marco de las relaciones intergubernamentales, y; tres, el establecimiento de criterios y principios a tomar en cuenta en la hechura de políticas públicas en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Asimismo, la LGAHOTDU incide en la Ciudad de México por tres condiciones de la misma. La primera de ellas por ser una ciudad que deberá desarrollar políticas públicas en los tres ámbitos de competencia de la presente ley; la segunda porque la Ciudad de México forma junto con los municipios conurbados la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que además es la zona metropolitana más compleja dadas las dimensiones territoriales, demográficas y escala de los problemas y desafíos que enfrenta, los cuales requieren de la generación de acciones gubernamentales consensadas en el marco de los mecanismos de coordinación metropolitana que la propia ley mandata. Finalmente, la tercera circunstancia por la cual la presente ley reglamentaria incide en la Ciudad de México, deviene de su consideración como megalópolis.

Finalmente, la última de las motivaciones para la presente investigación parte del reconocimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano y por la Ciudad de México a partir de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda del Desarrollo Sostenible al 2030, y de la Nueva Agenda del Desarrollo Urbano planteada a partir de la Cumbre de ONU-Hábitat en Quito, Ecuador en 2016, mismos que obligan a realizar un replanteamiento de la forma en que se gestionan y desarrollan las ciudades.

Introducción

A lo largo del siglo XX, México, y de manera particular la Ciudad de México, vivió una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales y demográficas. De tal forma, al iniciar el siglo XX contaba con una población de no más de 20 millones de personas que vivían mayoritariamente en zonas rurales y/o en algunas ciudades pequeñas, ninguna de más de un millón de habitantes; con una incipiente industrialización y cuya principal actividad económica fue la exportación de materias primas².

En cambio, a partir del año 2000 México es un país mayoritariamente urbano, con un total de 384 ciudades, de las cuales 63 se caracterizan por ser zonas metropolitanas³. Es decir, de los 120 millones de habitantes, el 83% vive en ciudades cuya base económica es primordialmente el sector servicios y la industria manufacturera de bienes y servicios. Asimismo, destaca por sus dimensiones, importancia económica y aporte al Producto Interno Bruto (PIB) nacional la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde habitan alrededor de 24 millones de personas⁴ en una superficie de poco más de 9 mil kilómetros cuadrados y que comprende 104 gobiernos locales y tres entidades federativas.

Dichos cambios han ocurrido en un período de 60 años, que en el caso particular de la Ciudad de México se encuentran determinados por los intensos procesos de urbanización y expansión desarticulada y desordenada de la mancha urbana hacia los municipios colindantes del Distrito Federal.

También es importante resaltar los cambios políticos que sufrió la Ciudad de México con la supresión de la vida pública, como consecuencia de la reforma constitucional al artículo 73 en 1928. Dicha reforma, canceló el régimen municipal

² Datos tomados de Garza Gustavo (2003), **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex; en donde se realiza análisis sobre la evolución histórica y económica de la Ciudad de México quien maneja dicha estimación del número total de habitantes en el país previo al estallido de la revolución mexicana.

³ Véase: **Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010** (2012), SEDESOL/CONAPO/INEGI, México. Aunque existe un debate entre las instituciones que elaboraron dicho estudio y el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) sobre número total que oscila entre 59 y 63 zonas metropolitanas, la importancia de dichos datos radica en evidencia el fenómeno de metropolización que vive el país.

⁴ Datos tomados de *Demographia. World Urban Areas (WUA), (2011), World Agglomerations 7th Annual Edition April.*, quienes calificaron a la ZMVM como la 4° región urbana más grande del mundo sólo detrás de Tokio (Japón), Yakarta (Indonesia), Nueva Delhi (India) y Seúl (Corea del Sur).

de la ciudad e imposibilitó a los habitantes de la ciudad para elegir a sus autoridades locales.

En consecuencia, la administración de la Ciudad de México y todo lo referido a la planeación y gestión del desarrollo urbano estuvo a cargo del regente de la ciudad. Es decir, a cargo de un administrador designado por el presidente de la república. Esto repercutió en el diseño de políticas públicas y las medidas de planeación y gestión del desarrollo urbano las cuales, en la mayoría de las veces, quedaron desfasadas de las necesidades que generó la expansión urbana hacia el Valle de México.

De la misma manera, a la par de la necesidad de políticas públicas urbanas de contención, densificación y redensificación habitacional, se requirieron políticas de regulación del uso del suelo urbano y; políticas públicas urbanas de gestión de las vulnerabilidades de la Ciudad de México. Sin embargo, ese tipo de políticas públicas no fueron desarrolladas y la pocas que llegaron a existir se fueron suprimiendo.

Estos procesos y fenómenos urbanos y metropolitanos han generado una serie de desafíos y problemáticas no resueltos dada la complejidad generada por la cantidad y diversidad de actores gubernamentales que tienen incidencia y competencias específicas dentro de la ZMVM. Además, hay una ausencia de visión de largo plazo; es decir, hay una serie de procesos que se dan en las ciudades que están fuera de los tiempos administrativos de los diversos gobiernos como lo es la propia dinámica de expansión de la mancha urbana y la presión que se ejercer sobre los bienes y servicios de la ciudad por parte de sus habitantes y la incorporación de nuevos residentes, así como, y no por ello menos importante, muchas de las decisiones que se toman en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, que se hacen sin considerar las repercusiones que tienen en el ámbito metropolitano. A ello se suma la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación para la resolución de ciertas problemáticas metropolitanas, que son comunes a los diversos gobiernos locales y que inciden de manera negativa en la calidad de vida de la ZMVM.

Sin duda alguna, los desafíos del porvenir en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano son muy variados y de altísima complejidad, pues requieren se estimulen las diversas relaciones intergubernamentales de los tres órdenes de gobierno corresponsables de la administración de la ZMVM. Tomar en cuenta la visión de largo plazo y la visión metropolitana como perspectivas transversales

para el diseño de políticas públicas en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Asimismo, para el presente trabajo las relaciones intergubernamentales son una serie de interacciones de las diversas instituciones y/o agencias gubernamentales que intervienen en la planeación y gestión del desarrollo urbano, a partir de los vínculos relacionales que se dan entre diversas personas funcionarias públicas tomadoras de decisiones en diversos ámbitos de la vida urbana para la coordinación de esfuerzos y canalización de recursos de manera conjunta ante problemáticas metropolitanas, que, dada la escala territorial, son altamente complejas de solucionar.

Bajo estos preceptos de RIG's en constante desarrollo en el caso del Valle de México, se logra un paso fundamental con la creación de la Constitución de la Ciudad de México, así como de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), debido a que se abre la posibilidad para la construcción de una verdadera Coordinación Metropolitana con miras al mejoramiento en la creación de mecanismos de coordinación, instrumentos para la planeación y gestión del desarrollo urbano.

De manera particular, lo que suceda en la Ciudad de México en los ámbitos antes mencionados tendrá repercusiones en toda la ZMVM, dado que la Ciudad sigue siendo la gran centralidad de la enorme metrópoli, pues es el corazón que marca el ritmo de la vida urbana para un total de 24 millones de personas que la consideran su hogar⁵.

Finalmente, el objetivo central del presente trabajo de carácter exploratorio, a partir de las transformaciones del marco legal tanto nacional como local, es sensibilizar sobre la incidencia que tienen las relaciones intergubernamentales para la planeación y gestión del desarrollo urbano en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana del Valle de México.

En el primer apartado se presentan algunos datos de sistema nacional urbano del país que permite comprender las dimensiones del fenómeno urbano y metropolitano que impera. También se explora el concepto de relaciones

⁵ Dato tomado de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (2008), Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>.

intergubernamentales como una herramienta que coadyuva en la acción gubernamental.

En el segundo apartado se analiza el marco legal tanto nacional como local que permite y requiere el fomento de las relaciones intergubernamentales para la coordinación de acciones en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, así como las diversas disposiciones innovadoras de dicho marco legal orientadas al fortalecimiento de la coordinación intergubernamental.

El tercer apartado titulado los desafíos del porvenir, se presentan una serie de ámbitos de la vida urbana y metropolitana que requieren de especial atención por parte de los mecanismos de coordinación metropolitana, en el seno de las relaciones intergubernamentales para su gestión.

El apartado de la visión del largo plazo y la visión metropolitana, se enfoca en sensibilizar sobre la importancia de la visión prospectiva. Es decir, la visión del largo plazo de los procesos urbanos y metropolitanos. Asimismo, la visión metropolitana se centra en comprender que, dada la complejidad de interacciones urbanas que se dan en el territorio de la Ciudad de México y de la ZMVM, cada una de las acciones que en materia de desarrollo urbano tomen los diversos gobiernos locales, las entidades federativas y el gobierno federal sobre el territorio que ocupa tanto la Ciudad de México, como la ZMVM, tiene un impacto de carácter metropolitano; de la relevancia de considerar en el proceso de toma de decisiones la visión tanto del largo plazo como metropolitana.

Por último, se presenta un subapartado denominado los irrenunciables de la planeación y gestión del desarrollo urbano, con una serie de temáticas y una propuesta de políticas públicas que en el marco de los mecanismos de coordinación metropolitana se deben construir dicha agenda para su implementación a partir de las relaciones intergubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales: Entre la cooperación y el conflicto urbano

El proceso de urbanización en México ha sufrido cambios significativos en los últimos dos siglos. Se observa que el país en general presenta una dinámica de intensificación de la urbanización, imperando la metropolización, casi tres cuartas partes de la población habita en alguna de las ciudades identificadas en el Sistema Urbano Nacional (SUN)⁶. Lo anterior plantea el gran desafío que enfrentarán los distintos sectores de la Administración Pública en todos sus niveles para una sociedad que demandará la puesta en marcha de nuevas políticas, estrategias y programas integrales que atiendan con eficacia a este sector social que representa la mayoría de la población. De igual manera, se plantea la dificultad de combatir la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las ciudades, logrando un desarrollo social y urbano sustentable.

Es indispensable comprender los grandes retos que enfrentará no sólo la Administración Pública (en sus tres sectores: federal, estatal y local), sino la sociedad civil, el sector privado, así como la ciudadanía en general; así como los diversos trabajos de coordinación tanto de los tres órdenes de gobierno como de la sociedad en su conjunto para generar mayor calidad de vida de las personas que habitan en del país. Lo anterior se concreta en una sucesión de políticas públicas urbanas que incentiven un mejor ordenamiento territorial y una planeación y gestión del desarrollo urbano.

Para tener una mayor claridad de la urbanización en el territorio nacional se creó el Sistema Urbano Nacional (SUN)⁷, el cual es el conjunto de ciudades de 15 mil y más habitantes, que se encuentran a lo largo de todo el país. El SUN está conformado por 384 ciudades: 59 zonas metropolitanas, 78 son conurbaciones y 247 centros urbanos, donde residen un total de 81.2 millones de personas, poco menos de tres cuartas partes de la población nacional. El sistema está integrado por 3 tipos de ciudades, las cuales son:

- **Centros Urbanos:** ciudades con más 15 mil habitantes, que no reúnen características de conurbación o zona metropolitana.

⁶ SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)-CONAPO (Consejo Nacional de Población), Catálogo. *Sistema Urbano Nacional 2012*, México, 2012. p. 9

⁷ *Ibíd*em, p. 11

- **Conurbación:** conformación urbana resultado de la continuidad física entre dos o más localidades geo-estadísticas o centros urbanos, constituyendo una sola unidad urbana de por lo menos 15 mil habitantes. Pueden ser intermunicipales e interestatales cuando su población oscila entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes e intra-municipales aun superando este rango poblacional.
- **Zona metropolitana:** agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente. También se consideran a los centros urbanos mayores a un millón de habitantes aunque no hayan rebasado su límite municipal y a los centros urbanos de las zonas metropolitanas transfronterizas mayores a 250 mil habitantes⁸.

De acuerdo al Cuadro 1, de 1980 al 2010, la población total nacional se duplicó, pasando de 66. 847 millones a 112.323 millones de habitantes. Lo que resulta importante es resaltar que la población urbana total se triplicó, pasando de los 36.739 millones a 81.231 millones de habitantes que se encuentran en algún tipo de zona urbana en el territorio nacional⁹. La mayor concentración, tanto de centros urbanos como de conurbaciones y zonas metropolitanas se encuentra en el centro del país.

Cuadro 1. Proceso de urbanización en México 1900-2010.

Proceso de urbanización en México y su contexto económico

Ruptura del modelo liberal de crecimiento económico, el movimiento revolucionario y la emergencia del nuevo Estado nacional					Modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno					Nuevo modelo económico orientado hacia la apertura comercial y menor peso del Estado en funciones económicas				
Año	Población total ¹	Población urbana ²	Grado de urbanización ³	Ciudades	Año	Población total ¹	Población urbana ²	Grado de urbanización ³	Ciudades	Año	Población total ¹	Población urbana ²	Grado de urbanización ³	Ciudades
1900	13,607	1,435	10.5	33	1940	19,649	3,928	20.0	55	1980	66,847	36,739	55.0	227
1910	15,190	1,783	11.7	36	1950	25,779	7,209	28.0	84	1990	81,250	51,491	63.4	304
1921	14,335	2,100	14.7	39	1960	34,923	12,747	36.6	123	2000	97,483	66,649	68.4	343
1930	16,553	2,892	17.5	45	1970	48,225	22,730	47.1	174	2005	103,763	73,715	71.4	358
										2010	112,323	81,231	72.3	384

Fuente: Tomado del Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012.

Por primera vez en la historia del país, la mayor cantidad de la población mexicana se concentra en las ciudades, al mismo tiempo que ocurren estos cambios demográficos que incluyen retos enormes por sí mismos, las distancias físicas van

⁸ *Ibidem*, P. 13

⁹ *Ibidem*, p. 21

perdiendo relevancia por el modelo de sociedad que impera (sociedad del conocimiento, de la información, tecnológica y postindustrial) lo que hace que las ciudades se conviertan en nodos de redes amplias, por lo que dejan de ser los “centros” de los territorios de alrededor.

El proceso de urbanización que se ha desarrollado en México no es homogéneo y pueden encontrarse diferencias significativas. Existen particularidades como los factores económicos, la propia orografía y distribución de recursos en el territorio, por mencionar algunos aspectos. Para el presente estudio en lo que compete a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se observan particularidades específicas que han dificultado hasta el momento la participación coordinada de la sociedad para enfrentar los riesgos de una densificación poblacional y urbana desequilibrada, desigual y desordenada. La falta de coordinación gubernamental exige encontrar redes que optimicen la creación de políticas que impacten de manera positiva en el desarrollo urbano de una caótica megalópolis.

Será indispensable para ello hacer uso de una herramienta de estudio que ha tenido sus orígenes en la década de 1930 en Estados Unidos, las relaciones intergubernamentales (RIG’s). Las RIG’s ayudan a mejorar la acción gubernamental, la cual requiere de recursos jurídicos, políticos, financieros, administrativos, organizacionales y de toda índole para atender la complejidad de asuntos públicos y gubernamentales que le son inherentes al gobierno.

Estas relaciones implican la interacción de sujetos que gobiernan, que están dispuestos a relacionarse, a construir un significado y dar sentido a la función gubernamental. Esta interacción que se desarrolla entre gobernantes y funcionarios públicos está determinada por un contexto sociopolítico y cultural, por lo que la arena de dichas relaciones no puede ser otra que la política, misma que se desarrolla dentro de una escena social y es producto histórico de una cultura¹⁰.

Los sujetos que participan en las RIG’s son principalmente actores políticos activos que desempeñan algún cargo de elección popular así como funcionarios públicos de todos los sectores de la administración pública, ciudadanos en general, sociedad civil y del sector privado. Las RIG’s van a estar basadas mayoritariamente por acciones y actitudes de las personas que participan en cualquier función gubernamental y se encuentran en todos los niveles del sistema político y administrativo mexicano. Pueden definirse según Deil Wright como “un

¹⁰ Espejel Mena, Jaime (Coordinador), en: *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*. México, Editorial Fontanera, 1ra. Edición. p. 90

cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal¹¹”.

Las RIG’s abarcan todas las permutas o relaciones que se pueden desarrollar en nuestro sistema federal (federal-estatal; federal-local; estatal-local; estatal; estatal; local-local, etc.) mismas que constituyen la característica legal. Existe un elemento humano en las RIG’s caracterizado principalmente por los funcionarios públicos clave que influyen poderosamente en la dirección de las acciones.

Los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno, por lo tanto, las RIG’s tienen que formularse necesariamente en términos de relaciones humanas y de la conducta humana, es decir, estrictamente hablando, sólo hay relaciones entre personas funcionarias públicas que gobiernan diferentes unidades gubernamentales. Cada persona funcionaria muestra un interés particular, pues su conducta tiene un propósito, ya sea obtener recursos financieros, prestar un servicio o modificar una política para posicionar el quehacer gubernamental de la institución a la que representa

El elemento político que subyace en las RIG’s consiste en intenciones y acciones (o inacciones) de personas funcionarias públicas y las consecuencias de esas acciones, es decir; las políticas públicas, son generadas a partir de las interacciones de las personas funcionarias públicas involucradas en la agenda pública que se trabaja.

Uno de los temas centrales que determina el nivel de cooperación, negociación o conflictividad en el marco de las relaciones intergubernamentales que sostienen las personas funcionarias públicas de las diversas instituciones y agencias gubernamentales son los recursos fiscales.

En el caso mexicano, la centralidad del conflicto en las RIG’s, subyace en la gestión de los recursos financieros, dada la concentración de facultades que en materia fiscal mantiene el Gobierno Federal, imperando sobre los demás órdenes de gobierno tanto en la captación como en la distribución del presupuesto; sobre la gestión de los recursos financieros coinciden por lo general presiones políticas, económicas e ideológicas, éstas últimas referidas a los diversos programas de gobierno donde cada partido político busca imprimirle su sello particular.

¹¹ Wright, Deil, en: *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, FCE, 1ra. Edición, 1997, p. 71.

Las RIG's encuentran relevancia en el sistema federal, porque reconocen y a la vez analizan las interacciones entre personas funcionarias públicas de todas las entidades gubernamentales y en todos los niveles. Un rasgo fundamental que marca la diferencia entre el federalismo y las RIG's se observa en el legalismo que el primero conlleva. Las RIG's se desarrollan en un escenario de informalidad, por decirlo de alguna manera, pues son acciones y concepciones que las propias personas funcionarias públicas buscan para concretar la finalidad que los guía en sus propósitos y su quehacer cotidiano. Asimismo, las RIG's no se enfocan ni se desarrollan en la jerarquía legalista del federalismo, sino que la relación intergubernamental se puede desarrollar en cualquier orden de gobierno y en cualquier nivel de este, como ya se ha planteado con anterioridad.

Uno de los factores más importantes de las RIG's es que se desarrollan en la dicotomía de centralización versus descentralización, es decir; se encuentran en constante cambio dependiendo de las relaciones que los diversos actores, y de manera particular de las personas funcionarias públicas y de las motivaciones de estas. Sin embargo, en la mayoría de los casos se desarrollan en áreas de oportunidad que se encuentran sesgadas por una fuerte centralización que inhibe la creación de políticas públicas en la búsqueda del mayor beneficio social.

Por lo tanto, las RIG's no están determinadas por la acción jurídica, sino en el campo de las relaciones públicas y de las interacciones interpersonales que establecen los funcionarios públicos a partir de la empatía o aversión que definen la política. El campo de desarrollo de las RIG's es muy variado, desde temas políticos, económicos, culturales, deportivos, ecológicos, servicios públicos, programas sociales, entre otros, es decir, todo lo que la administración pública atiende.

Para el caso específico del presente estudio, se vislumbran los conflictos principales de las políticas que en materia de desarrollo urbano se han realizado (o no) en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Por un lado, el sistema político no ha permitido una cooperación en aras de crear políticas públicas que ayuden a mitigar el crecimiento irregular de los asentamientos humanos, así como a resolver los problemas de gestión hídrica, de drenaje, movilidad, medio ambiente, entre otros, que nos depara el porvenir.

Por un lado, las RIG's no diferencian entre formas de gobierno, pero para el caso de México el problema radica en lo asincrónico de los cambios de gobierno, dado

que no todos los relevos son simultáneos y esto hace que las RIG's dependan más de la voluntad personal de los gobernantes para continuar con los acuerdos y poder finalizar con efectividad programas o acciones que se habían convenido con otros actores, por lo que el componente ideológico de partidos políticos ha impactado en la coordinación metropolitana del Valle de México de manera negativa, ya que se han desarrollado relaciones ríspidas entre los diferentes sectores gubernamentales.

Además, la creación de la Constitución de la Ciudad de México armonizada con la Carta Magna ha aportado un paso significativo para dar prioridad a las RIG's como materia indispensable para mejorar las condiciones del desarrollo urbano y calidad de vida de las personas. Es fundamental que el gobierno mexicano en sus tres niveles genere condiciones para la promoción, innovación y control efectivo del mercado del suelo urbano

El marco legal y las relaciones intergubernamentales del Valle de México

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)

A nivel nacional la planeación y gestión del desarrollo urbano quedó someramente señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Sin embargo, la falta de atención por parte del congreso constituyente se entiende dadas las condiciones de México en ese momento: Uno de los países que emergía de un largo conflicto armado que destruyó el complejo productivo de un país mayoritariamente rural, con unas cuantas localidades y pequeñas ciudades.

Dicho contexto cambió dada la expansión industrial, el crecimiento acelerado y desmedido de las ciudades, principalmente de la Ciudad de México, y llevó al país a emitir la primera Ley Federal de Asentamientos Humanos en 1976. Dicha ley tuvo una serie de desaciertos en su implementación que la hicieron inoperante. Tuvieron que pasar 40 años¹² desde aquella ley para reformarla y actualizarla de acuerdo a las necesidades y retos que el país enfrenta en la actualidad y enfrentará en las próximas décadas.

¹²La mayoría de los expertos no considera de relevancia los cambios establecidos en la reforma realizada a la ley publicada el 21 de julio de 1993.

La publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) representa no sólo la actualización de la legislación, sino que además busca:

“I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, (...)

II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;

III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales (...) garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos; (...)

(...)V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia”¹³.

Es importante analizar y considerar algunos de los criterios que presenta LGAHOTDU, dada su observancia en todo el territorio nacional, lo cual incluye a la Ciudad de México bajo tres circunstancias, la primera al ser una entidad federativa más, la segunda al ser parte de la Zona Metropolitana del Valle de México y la tercera, por ser parte de la denominada megalópolis de la región centro del país, con lo cual se reconoce el proceso de urbanización inter-estatal que se da en dicha región.

Al respecto, la LGAHOTDU contempla en su artículo 3° alrededor de 40 conceptos, los cuales define con la finalidad de homologar criterios para su aplicación en todo el territorio nacional, entre los más relevantes para la presente investigación están:

“I. Acción Urbanística: actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de Áreas Urbanizadas o Urbanizables, tales como subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones en general, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los planes o programas de Desarrollo Urbano o cuentan con los permisos correspondientes.

¹³ Dato tomado de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (2008), Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>.

Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o Servicios Urbanos; (...)

XII. Densificación: Acción Urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

XIII. Desarrollo Urbano: el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población;

XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones;

XV. Desarrollo Regional: el proceso de Crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales; (...)

XXIII. Megalópolis: sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una Megalópolis es de 10 millones de habitantes¹⁴ⁿ.

Su relevancia deviene de contemplar tanto el desarrollo urbano, el desarrollo metropolitano y el desarrollo regional, siendo los tres niveles en donde participa la Ciudad de México, siendo la ciudad central el corazón financiero, comercial, cultural y simbólico de la misma, pero también de la zona metropolitana y de acuerdo a la definición dada de megalópolis la Ciudad de México forma parte de la Megalópolis de la Región Centro del país. Asimismo, en su artículo 4° la LGAHOTDU establece para la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, ordenación territorial y desarrollo urbano, diez principios de política pública que se recuperan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Principios de Política Pública.

Principio	Contenido
Derecho a la Ciudad.	Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;
Equidad e Inclusión.	Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los

¹⁴ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), Artículo 3° Publicada en el Diario Oficial de la Federación; 26 de noviembre de 2016.

	grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades;
Derecho a la propiedad urbana.	Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;
Coherencia y racionalidad.	Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;
Participación democrática y transparencia.	Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;
Productividad y eficiencia.	Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del Crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y Movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica;
Protección y progresividad del Espacio Público.	Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse, pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;
Resiliencia.	Seguridad urbana y riesgos. Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y Resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;

<p>Sustentabilidad ambiental</p>	<p>Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el Crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques, y</p>
<p>Accesibilidad universal y movilidad</p>	<p>Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de Usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva Movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Título Primero. Disposiciones Generales, Capítulo Segundo. Principios, Artículo 4°, publicada en el DOF; 26 de noviembre de 2016.

Cabe resaltar la importancia que tiene el establecimiento de una serie de principios rectores en materia de políticas públicas en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, lo cual permite la homologación de criterios para su aplicación programática por parte de los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, la LGAHOTDU establece en su capítulo sexto, denominado Gobernanza Metropolitana, los lineamientos para la creación de los mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio, con el fin de garantizar la acción coordinada de manera institucional de los tres órdenes de gobierno, y con la participación de la sociedad, en asuntos de altísima complejidad dada las dimensiones territoriales como lo son la dotación de servicios públicos; la conservación y/o ampliación de la infraestructura y equipamientos urbanos metropolitanos o la zonificación de los usos de suelo para la generación de corredores productivos por mencionar algunos.

Otro rasgo distintivo que se observa en la LGAHOTDU en materia de coordinación metropolitana en lo referente a la gobernanza metropolitana se encuentra en el artículo 36. Se hace mención que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. Se efectuarán a través de una comisión de ordenamiento metropolitano y un consejo consultivo, principalmente.

De esta forma, establece el carácter vinculante; es decir, habrá sanciones ante la falta de coordinación en la elaboración de los planes y programas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano tanto de municipios, entidades federativas, de las zonas conurbadas; zonas metropolitanas y de las megalópolis mediante el establecimiento de los consejos y/o comisiones como órganos auxiliares para el cumplimiento de lo mandado por la presente ley.

Otro de los grandes aciertos que tiene la LGAHOTDU es otorgarles importancia a los procesos de coordinación gubernamental, así como la participación de los sectores social y privado incentivando el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio.

La falta de una efectiva coordinación institucional ha sido producto de desarrollos desiguales y crecimiento desordenado alrededor de los grandes centros urbanos del Valle de México en detrimento de la calidad de vida de los habitantes, la dotación de desigualdad de bienes y servicios, lo que ha mermado la competitividad económica de la región,

Esta ley pretende armonizar la articulación y alineamiento de las políticas y acciones de los distintos gobiernos en aras de establecer reglas claras y un ordenamiento territorial y de desarrollo urbano exitoso aplicado por la clara diferencia de atribuciones que tendrá, por un lado, la federación, y por otro los diferentes sectores del gobierno (federal, estatal y local).

La parte significativa de la cooperación metropolitana se desarrolla en determinar la concurrencia de atribuciones que tendrán los tres órdenes de gobierno para coordinar sus acciones, ya sea con la Federación, con otras entidades federativas sus municipios o Demarcaciones Territoriales, según corresponda, como puede ser: el ordenamiento territorial, la planeación y gestión de los asentamientos humanos; la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal.

Los convenios entre municipios también resultan interesantes, ya que la intención es fortalecer los procesos de planeación urbana, además de que se plantea la posibilidad de trabajar conjuntamente en materia de programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes. Con esto, el municipio podrá celebrar convenios asimismo con la Federación o con la Entidad

Federativa respectiva u otras Demarcaciones Territoriales o con los particulares que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven.

En el Capítulo Quinto, artículo 12, se manifiesta la atribución que tendrá la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de promover la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas con la intervención de los municipios y Demarcaciones Territoriales respectivas, así como de convenios de concertación con los sectores social y privado, fomentando y promoviendo la coordinación metropolitana. Asimismo, los municipios podrán suscribir convenios de coordinación con las entidades federativas y viceversa para que asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano les corresponde a los municipios como es la dotación de servicios públicos (agua potable, drenaje y alcantarillado, construcción de espacios públicos como parques y jardines), o bien, para que los municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas prestación de servicios de salud, servicios educativos por mencionar algunos.

Constitución Política de la Ciudad de México

La Constitución¹⁵ señala una serie de nuevas facultades para las alcaldías en materia de coordinación metropolitana, que permite el fomento de las relaciones intergubernamentales. Además, plantea la creación del cabildo como mecanismo de contrapeso a las decisiones de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, sobre todo en materia de megaproyectos de infraestructura y equipamientos urbanos

Para desarrollar una coordinación metropolitana, la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 19, contiene 7 numerales, mismos que detallan la manera en la que la Ciudad participará y fomentará esta coordinación en beneficio de sus habitantes. En el numeral 1, hace mención que las autoridades deberán impulsar gradualmente un desarrollo incluyente, funcional y eficiente para los habitantes de la Ciudad de México a través de la coordinación con la Federación, los Estados y Municipios conurbados de la Zona Metropolitana del

¹⁵ Ver Constitución Política de la Ciudad de México, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 05 de febrero 2017.

Valle de México y la Región Centro del país, coherente con el Sistema de Planeación Nacional y el de la Ciudad de México. Las autoridades de la Ciudad de México, al participar en organismos metropolitanos, deberán hacerlo corresponsablemente con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad, movilidad, sustentabilidad y calidad de vida en la metrópoli, procurando en todo momento la equidad en la colaboración.

Asimismo, en el numeral 2 menciona que el Gobierno de la Ciudad y las alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes en la materia.

En el numeral 3 se hace mención que la Jefatura de Gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, podrá suscribir convenios y concertar con la Federación, los Estados y Municipios conurbados, la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o la realización de acciones conjuntas en la materia. Se promoverá la creación de instrumentos y mecanismos que contribuyan a garantizar la aplicación de políticas y servicios suficientes y de calidad para las personas que habitan la Zona Metropolitana del Valle de México, con una visión territorial ecosistémica, incluyente y participativa.

En el numeral 4 se menciona la participación de la Ciudad de México en el Consejo de Desarrollo Metropolitano y en los organismos que correspondan. En el numeral 5 se pone de manifiesto una de las atribuciones del Cabildo será la de impulsar ante el Consejo de Desarrollo Metropolitano y los organismos correspondientes los mecanismos de coordinación metropolitana y regional que especifiquen los objetivos, plazos, términos, recursos y responsables para la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y programas acordados, así como de participación y representación ciudadana en los mismos.

En el numeral 6 se faculta a las alcaldías para suscribir acuerdos de coordinación para la prestación de servicios públicos con los municipios conurbados, en los términos que establezca y con el acuerdo de su respectivo concejo. Asimismo, se señala que el Congreso de la Ciudad autorizará los montos para la aportación de

recursos materiales, humanos y financieros a que se comprometa la Ciudad en esta materia. Con lo que se logra la coordinación de las alcaldías con aquellos municipios colindantes de la Ciudad de México.

Por último, en el numeral 7 se fomenta la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de la política de coordinación regional y metropolitana, de conformidad con los mecanismos de democracia directa y participativa previstos por esta Constitución; asimismo, difundirán los acuerdos y convenios para que se conozcan de manera precisa y rendirán cuentas sobre sus avances y resultados. Se realizarán consultas a la ciudadanía cuando se prevea la suscripción de acuerdos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, susceptibles de afectarles directamente.

Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal¹⁶

La presente Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal (LD MDF) es, en primera instancia un esfuerzos por establecer una serie de criterios generales que permitan a la Ciudad de México la realización de acciones conjuntas en materia de planeación estratégica encaminadas a fomentar el desarrollo sustentable y sostenible, a partir de una óptima coordinación con los gobiernos de las entidades federativas que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la megalópolis la Región Centro del País.

Sin embargo, se advierte que la presente ley reglamentaria tiene alcances muy limitados, carece de un detallado desarrollo de cómo realizar dichos instrumentos de coordinación metropolitana intergubernamentales.

Además, contiene un espíritu altamente politizado y centralizado al concentrar las atribuciones única y exclusivamente en la Secretaría de Gobierno de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Para ello la Secretaría de Gobierno a través de la subsecretaría tiene las siguientes atribuciones:

“1. Proponer y promover la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento de las comisiones metropolitanas, en coordinación con las Dependencias y Delegaciones, en las materias de Desarrollo Urbano; Protección al Ambiente; Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico; Transporte, Agua Potable y Drenaje; Recolección,

¹⁶ Última versión de la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 08 de octubre de 2014.

Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos; Ciencia y Tecnología; Seguridad Pública y Trata de Personas, Explotación Sexual Infantil y Sexoservicio; desde el enfoque de género, para contribuir a alcanzar la igualdad sustantiva, así como la celebración y suscripción de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta Ley;

II. Coordinar, conjuntamente con las entidades, dependencias, órganos desconcentrados y las delegaciones, los trabajos de las comisiones metropolitanas constituidas;

III. Establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal para promover su participación en las acciones relacionadas con las comisiones metropolitanas;

IV. Promover acciones de coordinación con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, acciones que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos;

V. Proponer los mecanismos de coordinación institucional que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva en las áreas metropolitanas

VI. Establecer los mecanismos de evaluación del cumplimiento de la agenda de trabajo de las comisiones metropolitanas;

VII. Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal las acciones y programas orientados al desarrollo de las áreas metropolitanas;

VIII. Proponer los proyectos de los ordenamientos jurídicos y las modificaciones legales necesarias que contribuyan al cumplimiento de sus atribuciones;

IX. Realizar estudios e Investigaciones a efecto de proponer la realización y ejecución de proyectos que generen un mejor desarrollo metropolitano;

X. Revisar e informar al Secretario de Gobierno, acerca del cumplimiento de la normatividad vigente en la realización de las acciones, obras y permisos de cualquier tipo que lleven a cabo los integrantes de las comisiones metropolitanas, en las materias de coordinación metropolitana;

XI Promover que en las temáticas de desarrollo metropolitano se incluya la participación de la comunidad científica y tecnológica a través de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Distrito Federal;

XII. Promover que en las temáticas de desarrollo metropolitano se incluya la participación de las mujeres a través del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal¹⁷.

Como puede observarse, las atribuciones que concentra la subsecretaría son competencia de otras dependencias como son la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) y de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) por mencionar algunas, y dado lo especializado de cada una de las agendas temáticas de las que se encarga cada dependencia, su concentración en la Secretaría de Gobierno no garantiza la realización de esfuerzos específicos y de alto impacto a favor de la coordinación metropolitana.

¹⁷ Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, Artículo 4°, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 08 de octubre de 2014.

En consecuencia, la ley reglamentaria establece para la firma de los convenios de coordinación metropolitana o de los acuerdos de carácter metropolitano, “será necesario tener un estudio especializado avalado por la Secretaría de Gobierno y elaborado por instituciones diversas a las del gobierno, y que cuenten con reconocimiento público en la materia, además se buscará en la celebración de convenios la inclusión y participación de las delegaciones¹⁸”. A ello se agrega que los convenios de coordinación metropolitana tienen una vigencia quinquenal, por lo cual cada cinco años deberán someterse a revisión para su refrendo. Dicha medida pareciera estar vinculada a los tiempos administrativos de duración de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, lo que ratifica el establecimiento de criterios políticos por encima de los criterios técnicos en materia de coordinación metropolitana.

De igual forma, se señala que “Las comisiones metropolitanas existentes y las demás que se conformen deberán incluir a la Subsecretaría en los convenios de coordinación, para que en el ámbito de su competencia coadyuve en el cumplimiento de sus funciones¹⁹”.

Asimismo, la Secretaría de Gobierno a propuesta de la subsecretaría emitirá las bases para la celebración de convenios de coordinación metropolitana en la Ciudad de México para que:

- I. Se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias de coordinación metropolitana;
- II. Se establezcan las funciones específicas en las materias de coordinación metropolitana, así como la aportación de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- III. Se determinen las reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones²⁰.

En la presente ley también se contempla que las diferentes secretarías e instituciones de la administración pública, así como las delegaciones “(...) que tengan suscritos convenios de coordinación metropolitana o que se encuentren

¹⁸ Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, Artículo 5°, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 08 de octubre de 2014.

¹⁹ Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, Artículo 7°, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 08 de octubre de 2014.

²⁰ Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, Artículo 9°, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 08 de octubre de 2014.

dentro de la zona limítrofe con el Estado de México deberán establecer en su estructura la unidad administrativa correspondiente para conocer y atender la materia²¹”.

Como resultado del análisis de la presente ley reglamentaria en materia de desarrollo metropolitano ha quedado desfasada e inoperante ante el surgimiento de marcos legales más robustos y complejos dado el entramado institucional y los sofisticados instrumentos de cooperación, coordinación y conducción de gobierno en materia de coordinación en el ámbito de la ZMVM como lo son la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM).

Los desafíos del porvenir: gestión hídrica, mercado del suelo y vivienda

Si bien son muy variados y complejos los desafíos que ha de enfrentar en los próximos años la Ciudad de México y la ZMVM; muchos de ellos son una acumulación histórica de decisiones políticas y administrativas erradas de las administraciones anteriores. Lo cierto es que también persisten una serie de desigualdades socioterritoriales y socioespaciales históricamente acumuladas, las cuales se reafirman y amplifican a partir de las decisiones gubernamentales.

Una de las temáticas torales para la administración urbana de la Ciudad de México y de la ZMVM es la gestión hídrica de la ciudad; el paradigma de gestión del agua no ha cambiado en los últimos 500 años, el principio sigue siendo el impuesto durante la dominación colonial: secar los lagos del Valle de México, y traer el agua potable de otras cuencas ajenas a la del valle, que es una cuenca cerrada.

Dicho paradigma potenciado y aunado a los efectos del cambio climático sobre el Valle de México han generado un desequilibrio hidrológico en la cuenca, situación que ocasiona escasez de agua potable acompañada de inundaciones en temporada de lluvias que evidencian la incapacidad del sistema de drenaje para bombear ese volumen de agua fuera del Valle de la Ciudad México, a lo que se suma el deterioro y fracturas de la infraestructura por los hundimientos del suelo y la contaminación por basura en las calles.

²¹ Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, Artículo 8°, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 08 de octubre de 2014

De no corregir la situación la ZMVM puede seguir los pasos de ciudades como Sao Paolo (Brasil) que tuvo que establecer medidas drásticas de racionamiento hídrico ante la eventual crisis de agua en temporada de estiaje, o bien, declarar una moratoria en el suministro de agua potable como ocurrió en Johannesburgo (Sudáfrica) al quedarse sin una sola gota de agua.

A la par de ello, está la explosión inmobiliaria de los últimos 18 años en el país, en la ZMVM y en la Ciudad de México, la cual fomentó la expansión desordenada de la mancha urbana, agresivos procesos de urbanización sobre suelo de vocación agrícola o que permitía la recarga de los acuíferos.

Aunado al impacto en el ciclo hidrológico, está la generación de enormes conjuntos habitacionales desprovistos de servicios públicos y equipamientos urbanos de calidad, enormes extensiones urbanizadas bajo el modelo de vivienda de interés social, incentivado por los Organismos Nacionales de Vivienda de Interés Social (ONAVIS) como lo son el INOFNAVIT, FOVISSSTE y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), con lo cual se edificaron viviendas, pero no se hizo ciudad.

No se construye ciudad porque hacer ciudad implica generar no sólo espacios para la vivienda, sino dotar de infraestructura y equipamientos urbanos de calidad y de acuerdo a las necesidades que la propia densidad poblacional demanda; servicios públicos de calidad que se verán sometidos a una mayor presión ante la creciente demanda sea en zonas periféricas de la ZMVM o en la centralidad de la Ciudad de México con lo es en las alcaldías de Benito Juárez, Miguel Hidalgo o Cuauhtémoc. Hacer ciudad implica construcción de espacio público de calidad que permita la generación de vida cívica en comunidad, que fomenta la construcción de tejido social a partir de las interacciones de las personas que se encuentran en el espacio público y su involucramiento en la toma de decisiones y corresponsabilidad en la gestión de los desafíos del porvenir.

Cabe reiterar que la mayor violación de derechos humanos que ocurre en la Ciudad de México y en la ZMVM es la negación del derecho al agua, el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda; particularmente sobre este último, alrededor de 150 mil habitantes dejan la Ciudad de México para irse a vivir hacia las orillas de la Zona Metropolitana del Valle de México, la razón fundamental su exclusión del mercado de la vivienda dadas las actuales condiciones socioeconómicas imperantes en la urbe, donde estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) el 65% de la población económicamente activa de la

Ciudad de México gana de uno a tres salarios mínimos y; dadas las condiciones imperantes en el mercado de la vivienda se les condena a adquirir una vivienda de interés social en la periferia, porque la zona central de la Ciudad de México está reservada para el mercado de la vivienda ofertado a los estratos socioeconómicos medios y altos de la ciudad.

Lo anterior, se debe en buena medida a la desregulación, captura y especulación de la cual es objeto el suelo urbano de la Ciudad de México a través de mercado de suelo, un mercado completamente desregulado, sin vigilancia y/o mecanismos de actuación gubernamental que fije un techo de precios máximos por zonificación de la ciudad o que permite a la administración pública de la ciudad generar reservas territoriales para la generación de vivienda para los sectores menos favorecidos de la misma.

El derecho a la vivienda requiere de una sociedad que premie la libertad individual y colectiva y que busque la igualdad social más que la acumulación de riquezas personal. Sin embargo, el derecho a la vivienda es mucho más que el derecho a techo y a la casa: incluye el derecho a una vida sana y segura en una comunidad vivible, con servicios de agua y desagüe, transporte, educación y espacios verdes, en síntesis garantizar calidad de vida²².

Para asegurar el derecho a la vivienda se necesita tener derecho al trabajo, y para tener derecho al trabajo se necesita reclamar el derecho a la ciudad –el derecho a no moverse el derecho a no ser desplazado²³.

El problema no radica en que exista un boom inmobiliario en la Ciudad de México, sino que dicho crecimiento inmobiliario no corresponde a las necesidades habitacionales de la mayoría de los habitantes de la ciudad, no se corresponde a las zonificaciones del tipo de uso de suelo; además de fomentar adecuaciones a los diversos instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano con los que cuenta la Ciudad de México, adecuaciones orientadas a generar sobreganancias a costa del empobrecimiento de la ciudad y la precarización de la calidad de vida.

²² Ramírez Chávez Mario, en: *Geografía de las disputas: coaliciones promotoras y grandes proyectos urbanos en la construcción de la Ciudad de México* en: Lince Campillo Rosa María y Ayala Blanco Fernando coordinadores, **Algunas formas políticas y socioculturales de habitar los espacios**, FCPyS/UNAM, México, 2017, 81-100.

²³ Angotti Tom (2015), *mercado global, territorio urbano, derecho a la vivienda y los mitos del norte*, en: Alicia Ziccardi y Arsenio González, **Habitabilidad y política de vivienda en México**, México, UNAM, p 589.

La Ciudad de México renunció a sus facultades rectoras en materia de desarrollo urbano quedando en manos de unos cuantos, favoreciendo intereses de grupos financieros e inmobiliarios; algunos de ellos con prácticas deshonestas e ilegales respecto a la calidad y seguridad de las estructuras que edificaron.

En suma, la relevancia de implementar una batería de políticas públicas urbanas sobre la gestión hídrica orienta a mitigar el desequilibrio hidrológico, cambiar el paradigma de la gestión de este; mejorar el acceso, cobertura y calidad del derecho humano al agua. Acto seguido, implementar políticas públicas urbanas de vivienda bajo criterios de redensificación, densificación y/o reciclamiento del parque habitacional de la zona central de la Ciudad de México, tendiente a generar una ciudad más compacta y mejor articulada, considerando la disponibilidad de agua en la misma.

Para ello, se requiere diferenciar por un lado el derecho a la propiedad y el derecho a construir, en este último se encuentra el mecanismo mediante el cual se puede regular el mercado de la vivienda y del suelo urbano de la Ciudad de México; dado que si bien las inmobiliarias y empresas constructoras invierten en la ciudad con la finalidad de obtener ganancias. Sin embargo, mucha de la sobreganancia deviene de la captura de plusvalía por parte de las empresas constructoras que se sustrae de los bienes, equipamientos urbanos y recursos públicos de la ciudad, que fueron financiados con recursos financieros públicos, bastaría con retener el 25% de los excedentes que concentran las empresas constructoras, para generar políticas públicas urbanas y habitacionales que fomenten una mayor inclusión social, el cierre de las desigualdades socioterritoriales, la garantía y progresividad del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.

La Visión del largo plazo y la visión metropolitana

Uno de los aspectos más olvidados en los procesos de planeación y gestión del desarrollo urbano de la Ciudad de México y de la ZMVM, es el reconocimiento de que los fenómenos urbanos son de largo plazo; es decir, no están supeditados a los tiempos administrativos y político-electorales. Sin embargo, dichos procesos tanto administrativos como político-electorales han tenido severas repercusiones en la gestión de los procesos de urbanización.

La visión del largo plazo²⁴ se puede y se debe configurar a partir de la aplicación de diversas técnicas y ejercicios de la prospectiva mediante la construcción de escenarios que permite vislumbrar los diversos futuros a los que puede llegar la ciudad a partir de la gestión de ciertas temáticas, la acción, inacción u omisión gubernamental. Por ello es necesario fomentar el uso y ejercicio de la prospectiva en los diversos procesos de planeación urbana que realiza la administración pública.

Cabe resaltar que, la Constitución Política de la Ciudad de México, resalta dicha necesidad al establecer la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, así lo señala en su artículo 15, Inciso D, al menciona que el presente instituto “(...) será un organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Tendrá a su cargo la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y garantizará la participación directa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos, con las modalidades que establezca la ley.” (Artículo 15, Inciso D, Párrafo 1 y 2 de la CPCM).

La Ciudad de México y la ZMVM requiere de importantes esfuerzos en materia de planeación urbana orientados por una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazos, que permitan la construcción de estrategias territoriales para la implementación de políticas públicas que resuelvan problemas altamente complejos para su resolución en el corto plazo, pero que, desde una visión prospectiva permite atender lo importante sobre lo urgente; determinar la instrumentación de acciones de impacto inmediato en el corto plazo a partir de los recursos humanos, materiales y presupuestarios que se disponen. Acto seguido, se realizan las acciones encaminadas a resolver los cuellos de botella; aquellas problemáticas que hoy son un freno para el desarrollo urbano y mejora en la calidad de vida de los habitantes de la ZMVM.

Por ejemplo, en materia de gestión hídrica, el cuello de botella es la lógica imperante: sacar el agua (en este caso pluvial) del Valle de México y traer el agua potable de otros territorios cada vez más alejados. En ese sentido lo importante es cambiar el paradigma de gestión hídrica que en consecuencia implica cambiar hábitos y patrones de consumo, mientras que lo urgente es la constante gestión para evitar las inundaciones en temporada de lluvias y garantizar el abastecimiento de agua en época de estiaje.

²⁴ Véase: Ramírez Chávez Mario; (2012). Paper de Prospectiva 5. Diseño de una visión compartida de futuro para México al 2070, FCPyS/UNAM, México.

Por último, una visión prospectiva orienta la capacidad y vocación de construcción de futuros que debe tener la administración pública, como cristalización de los compromisos asumidos por el aparato estatal provenientes del pacto social que le ha dado origen, el cual se traduce en la edificación de las ciudades como la mayor invención humana de la civilización, al menos así lo constatan 10 mil años de construcción de asentamientos humanos hasta llegar a las grandes regiones urbanas que se están conformando en las primeras décadas del siglo XXI.

Aunado a lo anterior, en el caso de la ZMVM se requiere la adopción constante de una visión metropolitana durante el proceso de toma de decisiones por parte de los tres órdenes de gobierno, de las diversas agencias e instituciones gubernamentales de la metrópoli, una visión metropolitana que articule las estrategias territoriales y las políticas públicas que moldean el conglomerado metropolitano, bajo un esquema de coordinación, cooperación y corresponsabilidad compartida por cada una de los gobiernos de la ZMVM, articulados no sólo desde el ámbito de sus competencias sino a partir de agendas temáticas de trabajo y de soluciones específicas a problemas complejos que inciden en cada uno de los territorios de los 104 gobiernos locales y fomentando la continuidad de las políticas públicas metropolitanas.

Los irrenunciables de la política pública de planeación y gestión del desarrollo urbano desde las relaciones intergubernamentales

La entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) en septiembre, represa desde su robusta carta de derechos humanos un hito histórico para la ciudad; puesto que mandata un rediseño del marco legal, regulatorio, institucional, programático y presupuestario para garantizar la progresividad de derechos humanos a todas las personas de esta ciudad capital.

Aunado a lo anterior está la conformación del consejo consultivo del a LGAHOTDU encargado del diseño de los diversos instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano.

Asimismo, es prioritario definir la construcción de una agenda de políticas públicas urbanas para la Ciudad de México y la ZMVM en el marco de las relaciones intergubernamentales, porque muchos de los costos que ha generado la expansión de la mancha urbana hacia el Valle de México, de manera directa Y7o indirecta los termina pagando la Ciudad de México, dado muchos de los bienes,

servicios y actividades económicas están concentrados en la ciudad central, lo cual ha orillado al desplazamiento masivo de millones de personas.

Por ello y derivado del bosquejo realizado respecto de las relaciones intergubernamentales así como su incidencia para mejora en la planeación y gestión de la Ciudad de México y de la ZMVM; a continuación se presentan una serie de ejes rectores para el diseño de cualquier política pública urbana que se busque implementar y saber son: 1) Enfoque de Derechos Humanos, 2) Inclusión Social; 3) Igualdad Sustantiva; 4) Visión Prospectiva y 5) Visión Metropolitana.

1) Enfoque de Derechos Humanos. La garantía, promoción, protección y progresividad de los derechos humanos para todas las personas debe regir el ejercicio de toda persona funcionaria pública y hacia dicho fin deben encaminarse las diversas acciones, políticas públicas y actividades gubernamentales en el respeto de la dignidad y mejora en la calidad de vida de las personas.

Asimismo, desde un enfoque garantista de derechos humanos es que se puede, en primera instancia reconocer las diversas necesidades y diferencias de las personas que viven en un mismo conglomerado metropolitano como lo es la ZMVM, con la finalidad de cerrar las desigualdades socioterritoriales que restan prosperidad, bienestar, calidad de vida, competitividad y hasta estética a la metrópoli y su conjunto.

2) Inclusión Social. La generación de mixtura social genera una mayor cohesión y seguridad de la metrópoli, garantizar el acceso, cobertura y calidad en el acceso a los bienes y servicios, los equipamientos e infraestructura urbana son uno de los mayores elementos de justicia redistributiva que la ZMVM puede generar una metrópoli que hoy posee una acotada centralidad rica y próspera rodeada de una basta y fragmentada periferia con altos índices de pobreza y marginación, la cual es corregible desde la acción gubernamental. Es decir, se requiere de políticas públicas urbanas que garanticen el derecho a la ciudad, porque al garantizar dicho derecho se logra garantizar los demás derechos de las personas que habitan en ella, porque la ciudad es el espacio donde se ejerce y se exigen los derechos humanos.

3) Igualdad Sustantiva. Una de las mayores agendas pendientes es la generación de condiciones reales de igualdad entre todas las personas; por lo cual se requiere de implementar políticas públicas, programa y acciones afirmativas que

permitan cerrar las desigualdades entre hombres y mujeres en distintos ámbitos y construir una cultura de respeto hacia todas las personas.

4) Visión Prospectiva. Como se ha mencionado en apartados anteriores, hay una profunda necesidad de construir un mejor porvenir, de anticiparnos a una serie de fenómenos que ya están en curso y que pueden moldearse desde el presente para generar las grandes transformaciones que la vida urbana y metropolitana demanda muy por encima de las prioridades de una determinada administración y de un momento político-electoral pautado por los resultados de una elección, que en realidad es sólo un instante en la vida de una ciudad, de una metrópoli o de un territorio que lleva una dinámica que data de al menos los últimos mil años como es el caso del Valle de México.

5) Visión Metropolitana. La planeación y gestión del desarrollo urbano debe considerar las escalas de los problemas y desafíos que se tienen frente a sí, hoy por hoy la tendencia a la conformación de conglomerados urbanos cada vez más densos y extensos como lo es la ZMVM demanda que la toma de decisiones se haga a partir de los impactos que se tienen en el conjunto metropolitano y la resolución funcional de problemas como agua, drenaje, movilidad y sistemas de transporte sólo es factible si se piensa desde el orden metropolitano hasta llegar al gobierno local y a los vecindarios.

De igual forma, se propone el diseño de una batería de políticas públicas urbanas de carácter metropolitano que operen a partir de: 1) Anticipación; 2) Mitigación; 3) Adaptación; 4) Transición y; 5) Redistribución. A continuación se describe brevemente cada una de las dimensiones de las políticas públicas presentadas.

1) Anticipación. Las políticas públicas orientadas por la anticipación poseen un carácter preventivo que permite instrumentar una serie de acciones antes de que las problemáticas se detonen; por ejemplo, programar acciones que orienten o redireccionen la expansión de la mancha urbana, diseñar las obras de infraestructura y equipamientos urbanos requeridos así como la generación de reservas territoriales.

2) Mitigación. Varios efectos adversos, consecuencia del desordenado y acelerado proceso de expansión de la mancha urbana, sumados a los efectos del cambio climático en la ciudad demandan una serie de acciones gubernamentales que contengan el deterioro o avance de dichos efectos negativos y aminore sus efectos sobre la ciudad, tales como inundaciones, agudización del fenómeno de

isla de calor, contingencias atmosféricas asociadas a los gases de efecto invernadero por citar sólo algunos de ellos.

3) Adaptación. Las políticas públicas de adaptación, son aquellas que permiten a la ciudad realizar acciones correctivas a partir de la mitigación de los efectos negativos de ciertos fenómenos degenerativos que vive la ciudad, realizar intervenciones urbanas específicas que generen las condiciones para una transición en la forma de hacer ciudad; por ejemplo, el tipo de materiales y prácticas de construcción, hábitos y prácticas de consumo de agua y generación y tratamiento de residuos sólidos.

4) Transición. Las políticas públicas de transición pueden ser las más complejas de operacionalizar, dado que pueden generar efectos no previstos durante su diseño; además de representar un momento coyuntural de preparativos para ciertos cambios que la ciudad debe realizar, por ejemplo las red de drenaje de agua pluvial; el bombeo de agua de lluvia al acuífero, cambios en la red de agua potable encaminada a racionar el consumo del vital líquido y garantizar su acceso de todos los habitantes al mismo, oh bien, cambios en los sistemas de transporte público de la ciudad que utilizan hidrocarburos por la utilización de energías renovables gravando los automóviles particulares.

5) Redistribución. Políticas públicas que implican la transferencia de recursos financieros para sectores específicos de la Zona Metropolitana del Valle de México que hoy se encuentra en condiciones de marginación y pobreza y; sin embargo, brinda servicios ambientales esenciales para la metrópoli.

Tómese como ejemplo los servicios ambientales proporcionados por las alcaldías de Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco a partir de la zona de lagos, chinampas y bosques que poseen junto con la alcaldía de Tlalpan proporcionar una zona de recarga del acuífero de la Ciudad de México, permiten la absorción de toneladas de partículas de gases de efecto invernadero, proveen de una cantidad importante de alimentos y espacios abiertos para el esparcimiento y la recreación.

Sin embargo, las alcaldías antes mencionadas y los habitantes de éstas no obtienen recursos adicionales por los servicios ambientales brindadas a la metrópoli. Si fueran reconocidos, la Ciudad de México y la ZMVM debieran realizar agresivas inversiones públicas y privadas para la preservación de dichos territorios, generar infraestructura y equipamientos urbanos que mejoren la calidad

de las personas y un estricto programa de contención de la expansión de la mancha urbana, por poner sólo un ejemplo.

Cuadro 2. Componentes para la Política Pública Urbana de la ZMVM.

Principios Rectores	Batería de Políticas Públicas para la Planeación y Gestión Urbana				
	Anticipación	Mitigación	Adaptación	Transición	Redistribución
Enfoque de Derechos Humanos					
Inclusión Social					
Igualdad Sustantiva					
Visión Prospectiva					

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones Finales

La presente investigación se ha orientado en visibilizar la relevancia de fomentar las relaciones intergubernamentales para la planeación y gestión del desarrollo urbano de la Ciudad de México y sus efectos en la Zona Metropolitana del Valle de México.

De igual forma se ha buscado centrar el debate y la oportunidad histórica que representan los cambios que el marco regulatorio vivió en los últimos años con la aprobación de la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), dado que ambos instrumentos legales exigen la transformación en procesos y mecanismos de toma de decisiones, orientados a garantizar la progresividad de derechos humanos de todas las personas.

De manera particular, en los años por venir, el desafío institucional será la forma en que se garantizará el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, así como su armonización para mantener el dinamismo de la industria de la construcción y del sector inmobiliario y de bienes raíces.

Asimismo, la presente investigación propone una serie de principios rectores, denominados como irrenunciables al momento de la planeación y gestión del desarrollo urbano en la Ciudad de México y en la ZMVM; irrenunciables dadas las necesidades y requerimientos que la vida urbana y metropolitana demandan: Una visión prospectiva y metropolitana construida en espacios de coordinación, cooperación y corresponsabilidad por parte de cada uno de los gobiernos de la metrópoli para garantizar, promover, proteger la progresividad de los derechos humanos de todas las personas que la habitan; diseñar e instrumentar estrategias territoriales para aminorar las desigualdades socioterritoriales y socioespaciales históricamente acumuladas.

Además, el territorio no sólo expresa la acumulación de las desigualdades territoriales y especiales, sino que también amplifica y genera otras desigualdades que sólo desde un enfoque de inclusión social que genere mixtura social en los distintos vecindarios de la ZMVM para el fomento de la cohesión social, lo cual se redondea sólo si se le acompaña de acciones a favor de la igualdad sustantiva para todas las personas mediante políticas públicas, acciones gubernamentales específicas y de la operacionalización de acciones afirmativas.

Finalmente, la presente investigación de carácter exploratorio de los vínculos existentes entre las relaciones intergubernamentales políticas y la planeación y gestión del desarrollo urbano abona en la necesidad imperiosa de fomentar los mecanismos e instrumentos de cooperación y coordinación metropolitana.

La simulación ha dejado de ser una herramienta útil política y electoralmente para la Ciudad de México y la ZMVM, los graves problemas que hoy enfrentan no sólo están minando su competitividad económica, sino que ahí mismo, se gesta un desastre ambiental incuantificable aún pero que deteriora la calidad de vida de al menos 24 millones de personas que decidimos tener nuestro hogar en la Ciudad de México y la ZMVM.

El porvenir de la cuarta zona metropolitana más grande del mundo está en juego en los años venideros, el marco regulatorio, el entramado institucional y programático y los recursos presupuestarios operadores por una extensa red de interacciones de las personas funcionarias públicas deberá demostrar su capacidad transformadora e innovadora para construir una ciudad más prospera, más segura, con una mayor sustentabilidad y sostenibilidad, más vivible; en suma una ciudad más humana.

Bibliografía

- ☞ Angotti Tom (2015), *mercado global, territorio urbano, derecho a la vivienda y los mitos del norte*, en: Alicia Ziccardi y Arsenio González, **Habitabilidad y política de vivienda en México**, México, UNAM.
- ☞ Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (2008), Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>.
- ☞ **Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)**, (2018) INEGI, México.
- ☞ Espejel Mena Jaime (2015), **Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales**. México, Editorial Fontanera.
- ☞ Deil S. Wright (1997), **Para entender las relaciones intergubernamentales**, México, FCE.
- ☞ **Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010** (2012), SEDESOL/CONAPO/INEGI, México.
- ☞ *Demographia. World Urban Areas (WUA)*, (2011), *World Agglomerations 7th Annual Edition April*.
- ☞ Domínguez Juan Carlos (2015), **Megaproyectos fallidos en Latinoamérica. Sociología histórica y política comparada**, México, Instituto Mora.
- ☞ Garza Gustavo (2003), **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex.
- ☞ Ramírez Chávez Mario; (2012). **Paper de Prospectiva 5. Diseño de una visión compartida de futuro para México al 2070**, FCPyS/UNAM, México.

- ☞ Ramírez Chávez Mario (2014), **El ordenamiento territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**, tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, UNAM.
- ☞ Ramírez Chávez Mario (2017), *Geografía de las disputas: coaliciones promotoras y grandes proyectos urbanos en la construcción de la Ciudad de México* en: Lince Campillo Rosa María y Ayala Blanco Fernando coordinadores, **Algunas formas políticas y socioculturales de habitar los espacios**, FCPyS/UNAM, México.
- ☞ Ramírez Velázquez Blanca Rebeca y Pradilla Cobos Emilio Compiladores (2013), **Teorías sobre la ciudad en América Latina**, México, UAM/SITESA Tomo I.

Normatividad

- ☞ **Constitución Política de la Ciudad de México**, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 05 de febrero 2017.
- ☞ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación; 26 de noviembre de 2016.
- ☞ **Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal**, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 08 de octubre de 2014.
- ☞ **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 23 de marzo de 2017.
- ☞ **Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 14 de enero de 2016.