

REGIMEN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PLANEACIÓN *EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO*

Artemio Roque Álvarez

SUMARIO

Introducción. 1. Características de la zona metropolitana y su entorno regional. 2. Atribuciones e instancias de coordinación en la zona metropolitana del Valle de México y la región centro. 2.1. Atribuciones en materia de planeación regional. 2.2. Vertiente regional de los planes nacionales de desarrollo. 2.3. Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADED.F). 2.4. Programación en las zonas conurbadas del país. 2.5. Consejo del Área Metropolitana (CAM). 2.6. Secretaría General de Coordinación Metropolitana. 2.7. Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM). 2.8. Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de

México. 2.9. Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea de Representantes. 3. Consideraciones finales. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Los problemas que plantea el desarrollo de la zona metropolitana del Valle de México presentan connotaciones especiales debido a que la metrópoli se encuentra delimitada y subdividida territorialmente por fronteras formales que no corresponden a las fronteras naturales: está subdividida por jurisdicciones soberanas y autónomas que establece la Constitución, y en ella convergen atribuciones concurrentes de los gobiernos federal, estatal y municipales.

En la zona metropolitana concurren jurisdicciones político-administrativas del Distrito Federal y del estado de México: 16 delegaciones capitalinas y 17 municipios mexiquenses. En su contorno rural inmediato concurren, además, 40 municipios del estado de México. Lo anterior conlleva una compleja problemática en las tareas de coordinación entre gobiernos, así como en el establecimiento de enfoques unitarios y coherentes en las funciones de gestión y concertación social que realizan cada uno de estos gobiernos.

En esta zona y en su entorno regional se observa una falta de coordinación a nivel programático y operativo. Esta descoordinación se da en varios niveles:

- Al interior del propio Departamento del Distrito Federal, entre sus áreas administrativas, pues no siempre se ha dado atención común y concurrente a problemas compartidos por parte de sus dependencias y entidades;
- Entre el Departamento del Distrito Federal y las entidades y organismos del Sector Público federal, que inciden en la zona metropolitana. No existen organismos de coordinación global o sectorial con funciones para planear el desarrollo metropolitano y regional, ni organismos metropolitanos que operen los servicios que requieren una atención conjunta y homogénea;
- Entre el Departamento del Distrito Federal y los municipios metropolitanos y el Estado de México;
- Al interior del gobierno federal, las dependencias y entidades federales tienen una visión y

operación sectorial; no existen instancias eficaces que conjuguen también la cobertura global y regional, lo que origina que las políticas, programas y proyectos de las distintas dependencias y entidades no siempre se complementen ni sean consistentes, y — Al interior del gobierno del estado de México no existen instancias globalizadoras que conduzcan las políticas, programas y proyectos metropolitanos.

En la zona metropolitana tampoco hay mecanismos de cobertura regional que induzcan y concierten la acción del sector privado y social, mediante instrumentos eficientes para estimular la inversión deseable (no contaminante, generadora de empleo, no consumidora de agua, etcétera) o para inhibir la no deseable.

Esto es, la falta de un enfoque integral y de una planeación global en la que se contemple el corto, mediano y largo plazo en la zona metropolitana tiene su explicación en la carencia de una estructura de un gobierno metropolitano en que participan los tres niveles de gobierno, que inciden en esta demarcación constituida bajo los principios de respeto a las soberanías y autonomía locales, y siempre que no implique incremento del aparato burocrático.

Los desajustes como consecuencia de la delimitación y subdivisión de los asuntos metropolitanos y de la delimitación y subdivisión entre los gobiernos y entidades del sector público encargado de atenderlos, se manifiestan en términos políticos, programáticos, presupuestales, jurídicos, tarifarios y operativos:

Políticos. Una población urbana cada vez más politizada, no cuenta con foros metropolitanos para canalizar su participación.

Programáticos. Los problemas de desarrollo metropolitano no se hacen conjuntamente. El Departamento del Distrito Federal, las dependencias de la Administración Pública federal, las entidades de la región y los municipios, programan en forma independiente, obedeciendo a políticas y tiempos distintos para tratar asuntos comunes.

Presupuestales. Los recursos asignados para atender la problemática metropolitana se ejercen y administran en forma independiente por cada localidad y sector. Esto crea acciones que no concurren en tiempo o no son complementarias o a veces son duplicadas y, en ocasiones, son contradictorias.



Jurídicos. Las leyes y reglamentos que rigen a los habitantes de la metrópoli, a pesar de que regulan problemas comunes, en muchos casos no son similares. Esto da por resultado que existan normas con distintos criterios para regular asuntos similares.

Tarifarios. La calidad, cobertura y tarifas de los servicios públicos presenta marcadas diferencias entre el Distrito Federal y el estado de México.

Operativos. En general, no existen organismos administrativos de índole metropolitana que operen en la atención de los asuntos que tienen esa cobertura.

A continuación se establece una caracterización de la zona metropolitana del Valle de México y su entorno regional, en términos económicos, políticos y sociales; después se **anaÜ22i** el régimen jurídico de competencias en la programación regional y las principales experiencias en materia de planeación y coordinación metropolitana; para finalmente plantear algunas reflexiones que tienen el propósito de contribuir a la conformación de un marco jurídico administrativo para la planeación integral de la zona metropolitana y la operación de los servicios públicos con una cobertura metropolitana y regional.

CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU ENTORNO REGIONAL

Las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal —y los 17 municipios conurbados del estado de México— que integran la zona metropolitana del Valle de México, ocupan un área urbana continua de 1,250 km²: 650 (52%) en el Distrito Federal y 600 (48%) en los municipios conurbados. En ella se encuentra el 30% de los activos industriales que generan el 43% de la producción manufacturera y el 36% del PIB. Las actividades económicas dan origen al 26.5% de la población activa del país, al 56% de los empleos fabriles, al 24% de las plazas de trabajo comercial. Estas actividades se distribuyen el 60.2% en el sector terciario, el 33.6% en el secundario y el 6.13% en el primario. En este

enorme mercado se observa una importante tendencia hacia la terciarización de la economía.¹

En la zona metropolitana viven 15 millones de habitantes, de los cuales 8.2 millones (56%) residen en el Distrito Federal y 6.2 millones (44%) en los municipios conurbados del estado de México, población que representa el 18% de los habitantes del país y está asentada en el 0.4% del territorio nacional. Actualmente se observa una importante redistribución al interior de la zona metropolitana: el Distrito Federal está expulsando población hacia los municipios conurbados, en especial hacia la zona oriente; en los **últimos** años han salido del D.F. 700 mil personas. De conformidad con la tasa actual de 1.4% de **Crecimiento** anual, para fines del siglo se proyecta una población entre 18 y 20 **millones** de habitantes, la cual se alojará **principalmente** en el estado de México.

Por lo anterior, la zona metropolitana del Valle de México es y continuará siendo el centro económico y social del país, además de centro político que favorece el sistema de facultades que consagra la Constitución.

La dinámica poblacional de la zona metropolitana se genera en un 55% por su propio crecimiento natural y en un 45% por inmigraciones provenientes básicamente de la región centro.

La dimensión social de la zona metropolitana está integrada por una amplísima diversidad de intereses económicos, políticos y culturales, los que se polarizan y muchas veces se contraponen en



1. Los datos que se contienen en el presente documento fueron tomados de los resultados del XI Censo Nacional de Población y Vivienda, y del reporte final de la Comisión de la Zona Metropolitana y Región Centro del IEPES, elaborado en 1988.



términos de los niveles de ingreso y de las aspiraciones de la calidad y el tipo de vida que tienen los distintos sectores sociales.

La amplitud de problemas y la demanda de servicios en la zona metropolitana del Valle de México es considerable: los altos índices de contaminación son generados principalmente por 2.8 millones de vehículos motorizados, 35 mil industrias y 12 mil establecimientos con procesos de combustión, generando una contaminación de 4.3 millones de toneladas al año; en materia de transporte, diariamente se realizan 30 millones de viajes de ida y de regreso, el 15% de la población se moviliza en 95% de vehículos particulares y el 85% lo hacen en 5% de vehículos de transporte público; en desechos sólidos, se recogen 18 mil toneladas de basura todos los días; en agua, se consumen 65 metros cúbicos/segundo, abasteciéndose un 70% del acuífero subterráneo y un 30% de otras cuencas.

En el ámbito administrativo se presentan problemas complejos de coordinación en atención a que en la zona metropolitana y su entorno regional concurren jurisdicciones político-administrativas de distintos niveles de gobierno, lo cual dificulta también el establecimiento de enfoques unitarios y coherentes en la programación, las estrategias y las acciones que se desarrollan en estas demarcaciones.

A partir de los años 70 empiezan a reforzarse tendencias de organización territorial de las funciones metropolitanas en una escala regional más amplia. En base a infraestructuras carreteras y de distribución de energía más eficiente y de sistemas de telecomunicaciones más modernos, se propicia una desconcentración territorial, que en buena medida se ha dado y se seguirá dando en las ciudades cercanas, como Toluca, Cuernavaca, Puebla, Tlax-

cala, Pachuca y Querétaro. Las interrelaciones económicas y sociales entre estas ciudades y el área metropolitana seguirán siendo tan estrechas que su productividad y desarrollo estarán condicionadas por lo que suceda en esta última, por lo que se requiere considerar a la ciudad en su ámbito megalopolitano.

La región centro del país comprende a los estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro.² En conjunto concentran 26 millones de habitantes, que representan el 31% de la población del país y producen aproximadamente el 43% del PtB; contribuye con el 56% del PLB manufacturero y concentra el 49%» de la población ocupada por la industria a nivel nacional; concentra el 48% del gasto público y el 30% de la inversión federal. Aunque el desarrollo de cada una de estas entidades ofrece características propias, se mantiene una tendencia a la concentración de sus actividades económicas en aquellos municipios asociados a la zona metropolitana de la ciudad de México.

Considerando una tasa de crecimiento del 2.7% al 2.0% para la región centro, se deben tomar las medidas necesarias para atender a una población del orden de 35 a 40 millones de habitantes para el año 2000.

Las situaciones y perspectivas descritas implican la necesidad de lograr una mayor coherencia entre las políticas e instrumentos para la descentralización nacional, el desarrollo de las localidades urbanas y el medio rural en la región centro, y la atención de necesidades en el área metropolitana.

2. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 ya no considera al estado de Querétaro como parte integrante de la región centro, sino como parte de la región centro norte, conformada además, por los estados de Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí y Guanajuato.

En este sentido, de forma particular y al corto plazo, se requiere establecer una distribución más equilibrada de la inversión y del financiamiento público, los que en la actualidad se concentran en forma desproporcionada en el Distrito Federal, con el propósito de lograr condiciones de mayor equidad interregional e intrarregional en relación a los requerimientos de servicios para la población, y de apoyo a las actividades productivas. En forma simultánea, se requieren reducir los niveles de subsidios a los servicios públicos, particularmente en el Distrito Federal, con el propósito de alcanzar condiciones financieras más sanas, así como una mayor equidad social para el conjunto de los habitantes en la zona metropolitana.

2. ATRIBUCIONES E INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y LA REGIÓN CENTRO

Los esfuerzos que se han hecho en materia de coordinación y programación en la zona metropolitana y en la región centro no han estado a la altura de las necesidades de estas demarcaciones. La mayoría de ellos más que traducirse en resultados, han quedado en buenas intenciones. Entre estos esfuerzos cabe destacar los legales e institucionales;

- 2.1. Atribuciones en materia de desarrollo regional.
- 2.2. Vertiente regional de los planes nacionales de desarrollo.
- 2.3. Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE-DF).
- 2.4. Comisión de Conurbación de la Región centro del País.
- 2.5. Consejo del Área Metropolitana (CAM).
- 2.6. Secretaría General de Coordinación Metropolitana.
- 2.7. Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM).
- 2.8. Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.
- 2.9. Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea de Representantes.

Lo primero que resalta de esta enunciación es la preocupación que ha existido en relación a la programación metropolitana.

En primer término cabe ubicar al régimen de competencia para programar a nivel regional y metropolitano, para después analizar las experiencias que se han tenido en la materia.

2.1. Atribuciones en materia de desarrollo regional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, para que mediante la participación de los diversos sectores de la sociedad se cumplan los fines de proyecto nacional contenidos en la propia Constitución (artículo 26).

También se precisan las cuatro vertientes de la planeación: la obligatoria, la concertada, la inductiva y la coordinada. La primera está destinada a la Administración Pública federal, ordenando la sujeción de las actividades de ésta al Plan Nacional de Desarrollo; la segunda tiene como fin concertar convenios o contratos con el sector privado y social, mediante los cuales éstos puedan realizar determinadas acciones tendientes a lograr los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven; la tercera, está encaminada a inducir y fomentar las actividades del sector privado y social, en el ámbito de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y la última, tiene como fin incorporar a las entidades federativas al proceso de planeación, mediante la celebración de convenios de desarrollo.



En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atribuciones para proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, y elaborar, con la participación de los grupos interesados, el Plan Nacional de Desarrollo.³ Sin embargo, las atribuciones en materia de desarrollo regional se confieren a la Secretaría de Desarrollo Social

Al respecto, corresponde a esta **Secretaría proyectar y coordinarla planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales** (artículos 32-11 LOAPF y 14-IH LP); **elaborar los programas regionales** que señale el Ejecutivo federal, **tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal y los gobiernos locales** (artículos 32-IV LOAPF y 29 LP), y **coordinar las acciones que el Ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones que existan en el país** (artículos 32-LTJ LOAPF y 34 LP)⁴

El Plan Nacional de Desarrollo establecerá los lineamientos de política regional, e indicará los programas sectoriales y regionales que deberán ser elaborados (artículos 21 y 22 LP).

También dispone que los programas regionales se referirán a las regiones prioritarias o estratégicas, en Junción de los objetivos nacionales fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa (artículo 25 LP). Para la ejecución de los programas regionales y de los demás programas, las dependencias y entidades deberán elaborar programas anuales, que incluirán aspectos administrativos y de políticas económicas y sociales correspondientes y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable (artículo 27 LP).

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales deberán especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los

3. Atribuciones que antes correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

4. A la Secretaría de Programación y Presupuesto, desde su creación en 1976 hasta febrero de 1992, se le confirieron las atribuciones sobre planeación nacional y regional. Por decreto del Congreso de la Unión del 21 de febrero de 1992 las atribuciones sobre planeación regional se asignaron temporalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo de la fusión de esta Secretaría y la de Programación y Presupuesto. Por decreto del 25 de mayo de 1992 las atribuciones sobre planeación regional se otorgan a la Secretaría (Je Desarrollo Social. De conformidad con los artículos quinto y octavo transitorios de los derechos mencionados, respectivamente, las atribuciones sobre el desarrollo nacional que confieren las leyes y reglamentos a la SPP y a la SHCP se entienden conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social.



estados, y de concertación e inducción con el sector social y privado (artículo 28 LP).

Una vez elaborados los proyectos regionales, competencia que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, como ya se indicó, **serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República**. Con su aprobación se hacen obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias (artículos 29 y 32 LP).

En materia de coordinación la Ley de Planeación establece que el Ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, entre otros aspectos, la elaboración de programas regionales y la ejecución de acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competan a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad (artículo 34 LP).

Las atribuciones que sobre desarrollo regional corresponden a la SEDESOL las ejerce a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura, específicamente por conducto de las Direcciones Generales de Planeación, la de Programas de Desarrollo Regional y la de Infraestructura y Equipamiento. Destacan en las atribuciones de estas dependencias, en la materia que nos interesa, aplicar los lineamientos definidos por la SH y CP para la elaboración de los programas regionales (artículo 17-1 RI SEDESOL); promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, la congruencia de programas, proyectos, obras y servicios que incidan en el desarrollo regional (artículo 17-XLT R.I); formular y expedir normas y lineamientos para la integración y ejecución de progra-



mas regionales (artículo 18-1 RI); formular, en coordinación con las unidades competentes de la propia Secretaría y con la intervención que corresponda a la SH y CP y a los gobiernos de los estados, los Convenios de Desarrollo Social (CODESOL) que celebre el Ejecutivo federal con los ejecutivos locales, para impulsar el desarrollo integral de las diversas regiones del país⁵ (artículo 18-VI RI), y promover la integración de programas de infraestructura y equipamiento para apoyar el desarrollo regional y urbano (artículo 23-11 RI).

No obstante la facultad que tuvo (hasta febrero de 1992) la SPP para formular programas de desarrollo regional, no elaboró el programa para la zona metropolitana del Valle de México para la presente administración. Esta situación se explicaba en el pasado porque los Planes Nacionales de Desarrollo establecían objetivos, estrategias y acciones para estas demarcaciones, lo cual ya no sucede en el actual PND 1989-1994. Con el PRONASOL se está introduciendo un nuevo esquema de desarrollo regional que se basa en la priorización de necesidades y la canalización de recursos, con amplia participación de la población beneficiada. Pero la cobertura integral y el horizonte del mediano y largo plazo no se están considerando.

2.2. Vertiente regional en los Planes Nacionales de Desarrollo

En el campo del desarrollo regional y urbano el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala, como aspectos de alta prioridad en las estrategias eco-

nómica y social, a la distribución regional de la actividad económica y a la dinámica del crecimiento urbano.

Al desarrollo regional y urbano equilibrado se le identifica como una pieza esencial para la modernización del país y para elevar el nivel de vida de la población. Planteando también la promoción de una participación más activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional.

Como objetivo de la política de desarrollo regional y urbano se ubica a la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados, y al fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades' mediante su ordenamiento y regulación.

Entre las estrategias y acciones para lograr los objetivos del desarrollo regional se menciona el apoyo al fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, las cuales se conciben como la base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población, y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Se reconoce también la necesidad de dar énfasis a la coordinación integral de la política con otras políticas sectoriales y regionales e impulsar la coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

El impulso al desarrollo regional se apoya en el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional, así como en el Convenio Único de Desarrollo. Se proyecta la creación de **Comités de Planeación para el Desarrollo Regional**, tomando como base la estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, con estricto respeto a las soberanías y autonomías locales.

Al Convenio Único de Desarrollo se le identifica como un documento jurídico administrativo, programático y financiero que resulta clave en la planeación regional y de la descentralización de decisiones. Este documento es el elemento regulador de las acciones de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

La realización de los programas regionales se dejan a la responsabilidad de las propias regiones, las cuales deberán llevarse a cabo en estrecha coordinación y concertación con los habitantes de las

5. El reglamento Interior de la SEDESOL cambia la denominación a los Convenios Únicos de Desarrollo por Convenios de Desarrollo Social.

6. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, SPP, pp. 108-111.

regiones y autoridades locales, según lo establece el PND vigente.

Los lineamientos de política regional señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, contrastan con los establecidos en el PND 1983-1988. Ahora sólo se establecen lineamientos para el desarrollo regional en general (se destinan sólo tres páginas del Plan), mientras que en el anterior se destinó todo un capítulo para detallar la política regional, en el que se especificaban objetivos, estrategias y líneas de acción para las diversas regiones del país, entre ellas, la relativa a la zona metropolitana del Valle de México. Este capítulo hacía las veces de programa de la zona metropolitana y orientaba las acciones de gobierno en la zona (pp. 391-409).⁷

Se observa una contradicción entre lo que dispone la Ley de Planeación y lo que señala el PND. La Ley, como se menciona anteriormente, preceptúa que el PND deberá indicar los programas regionales que deberán elaborarse; sin embargo, el PND 1989-1994 indica que se formularán los programas regionales que se consideren necesarios, dejando la responsabilidad de esa programación, a las propias regiones, pero no señala quién los elaborará ni cómo se instrumentarán. En el caso de los COPLADES regionales y los Convenios Únicos de Desarrollo Regional no se establece su competencia, ni la forma de constitución e integración, o entre quiénes se celebrarán los convenios y cuál sería su contenido.

No obstante que el ordenamiento jurídico establece la competencia, primero de la SPP y ahora de la SEDESOL para la elaboración de programas regionales, en la presente administración no se ha elaborado un programa de desarrollo regional para la zona metropolitana del Valle de México y la región centro. En estas demarcaciones se carece de objetivos y estrategias que consideren el mediano plazo y una cobertura integral. La Subsecretaría de Desarrollo Regional está canalizando sus esfuerzos y recursos al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual tiene como objetivo combatir a la pobreza extrema con una estrategia más sectorial y coyuntural que regional. ***Se requiere modificar el marco legal para conferir atribuciones en materia de programación a instancias metropolitanas creadas expreso con ese fin, o bien establecer el mandato a la dependencia correspondiente para que elabore de manera obligatoria el programa regional para la zona metropolitana del Valle de México y la región centro en estrecha coordinación con los gobiernos locales.***

2.3. Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal se han establecido en las entidades federativas como núcleos orgánicos de los sistemas estatales de planeación.

Los COPLADES constituyen los mecanismos más importantes para la coordinación intergubernamental de las decisiones de la inversión pública. En ellos se define la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Representando también el instrumento de enlace entre los sectores sociales y los órganos de gobierno en la solución de los problemas de las entidades federativas.

Dentro de las funciones de los COPLADES destaca la elaboración, mediante el fomento de la participación social, de los planes estatales de desarrollo y la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno. Actualmente se han constituido COPLADES en todas las entidades federativas.

En 1983 se creó —por decreto presidencial— el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, como órgano de apoyo para la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de programas de desarrollo de la entidad, y para propiciar y promover la participación de la sociedad. Corresponde a la Secretaría de Planeación y Evaluación coordinar las actividades del COPLADE-DF.

A este órgano no se le otorgan facultades para la formulación del programa estatal de desarrollo del Distrito Federal, sino en general, para fungir como



7. En el PGD 1980-1982 se establecía un capítulo muy amplio para la política regional y de desarrollo urbano (pp. 307-330).

órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal en materia de planeación del Desarrollo integral de la entidad.

En el ámbito regional es facultad del COPLA-DE-DF "**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 "promover la coordinación con otros comités de estados circunvecinos, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de programas para el desarrollo de la zona metropolitana" (decreto de creación).

Entre las comisiones del COPLADE-DF está constituida la Comisión Regional de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Comisión Regional de Estados Circunvecinos, que tienen funciones para promover la participación social en la formulación de programas metropolitanos y regionales. Estas comisiones estaña cargo de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana.

La participación del COPLADE-DF en la formulación de programas al interior del Distrito Federal y en el ámbito regional ha sido muy limitada. La función programadora en esta entidad la comparte el COPLADE con la Dirección General de Programación y Presupuesto del Departamento del Distrito Federal. La confusa distribución de competencias entre estas dependencias ha originado que en el Distrito Federal no se haya elaborado un programa integral de mediano plazo, en el cual se considere el ámbito regional.

La influencia de las dependencias del Departamento del Distrito Federal, en la orientación del desarrollo de la zona metropolitana, está determinada por sus ámbitos de competencia espacial, esto es, se circunscribe a los límites territoriales del Distrito

Federal. Para comprender a toda la metrópoli, tiene que hacerse en forma convenida.

2.4. Programación en las zonas conurbadas del país

La Ley General de Asentamientos Humanos establece que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica (artículo 18 LGAH). En las conurbaciones que se localizan en más de una entidad federativa, la planeación y la regulación de la zona respectiva corresponde llevarla a cabo juntamente a la federación y a las entidades y municipios involucrados, y en las que se localizan dentro de los límites de un estado, esas facultades corresponden a los municipios y a la entidad respectiva.

En las conurbaciones que comprenden a más de una entidad federativa la ley prevé la creación de comisiones de conurbación con carácter permanente, presididas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.⁸ Son funciones de estas comisiones: elaborar y revisar un programa de ordenación de la zona conurbada y someterlo a la consideración del Presidente de la República; gestionar y promover ante los tres niveles de gobierno el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, del programa de la zona conurbada, así como las acciones y las decisiones que tome la comisión.

Atendiendo a lo anterior, por decreto presidencial de octubre de 1976 se declara zona conurbada a la región centro y se constituye la Comisión de Conurbación del Centro del país, como organismo público de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Integraban la comisión el jefe del Departamento del Distrito Federal y los delegados políticos; los gobernadores de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala; 135 presidentes municipales, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La superficie de la conurbación se determinó a partir de un radio de 37 kilómetros.

Entre las facultades que tenía la comisión, además de las que dispone la Ley General de Asentamientos Humanos, cabe destacar las siguientes: proponer programas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo urbano y rural de la zona; promover la ejecución coordinada de obras que realicen los tres niveles de gobierno; fomentar la participación popular en la elaboración y ejecución de programas; elaborar proyectos de inver-

8. Esa función ahora corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.



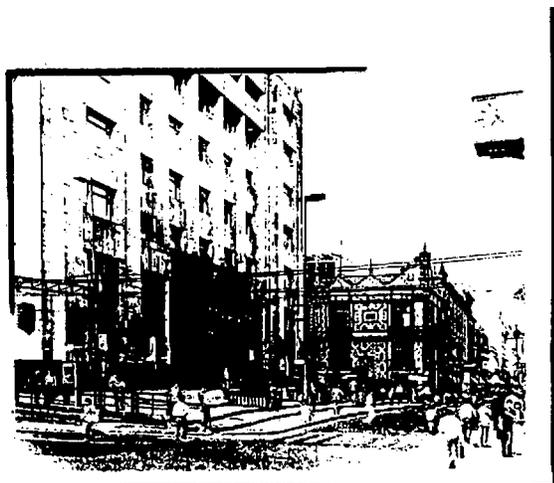
sión jerarquizando la satisfacción de necesidades, y gestionar la compatibilidad de los planes y programas locales con los de la zona conurbada.

Por decreto presidencial —publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de noviembre de 1988— se derogan y reforman diversos artículos del decreto que declaró a la zona conurbada del centro del país y se constituyó la comisión de conurbación respectiva. Como consecuencia de este decreto se suprime la naturaleza de organismo público descentralizado de la comisión y se adecúa su estructura y funciones de acuerdo con los instrumentos y esquemas del Sistema Nacional de Planeación en que participan los tres niveles de gobierno.

Al dejar de existir la comisión como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y su patrimonio propio, se procedió a liquidar sus derechos y obligaciones; sus recursos presupuestales y bienes se entregaron a los gobiernos que los habían aportado; el personal comisionado se reincorporó a sus dependencias y el personal contratado se liquidó o se reubicó en otras dependencias.

La principal función de la comisión, que consistía en elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, se suprime para pasar a ser facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.⁹

La comisión permanece con sus mismos integrantes pero sus funciones se modifican para identificarla sólo como una instancia de coordinación intergubernamental, en el seno de la cual se analiza y se considera el proyecto del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, así como los acuerdos de coordinación para su ejecución.



9. Facultad que ahora corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.

La coordinación de la elaboración, evaluación, revisión y actualización del plan de ordenación es sometido, por la Secretaría de Desarrollo Urbano, a la consideración de la comisión, para después someterlo a la aprobación del Ejecutivo federal.

Entre los trabajos que elaboró la Comisión de Conurbación del Centro del País tenemos el Programa de la Zona Metropolitana. Este programa, elaborado en octubre de 1983, es de cobertura global y ámbito regional. En él se planteó la participación coordinada de los gobiernos del Distrito Federal y del estado de México como responsables directos de la zona, y de los gobiernos de los estados de la región centro como responsables de tomar una serie de medidas que asegurarían la consecución de los objetivos que en el mismo plan se contenían, dada su estrecha relación con la zona metropolitana.

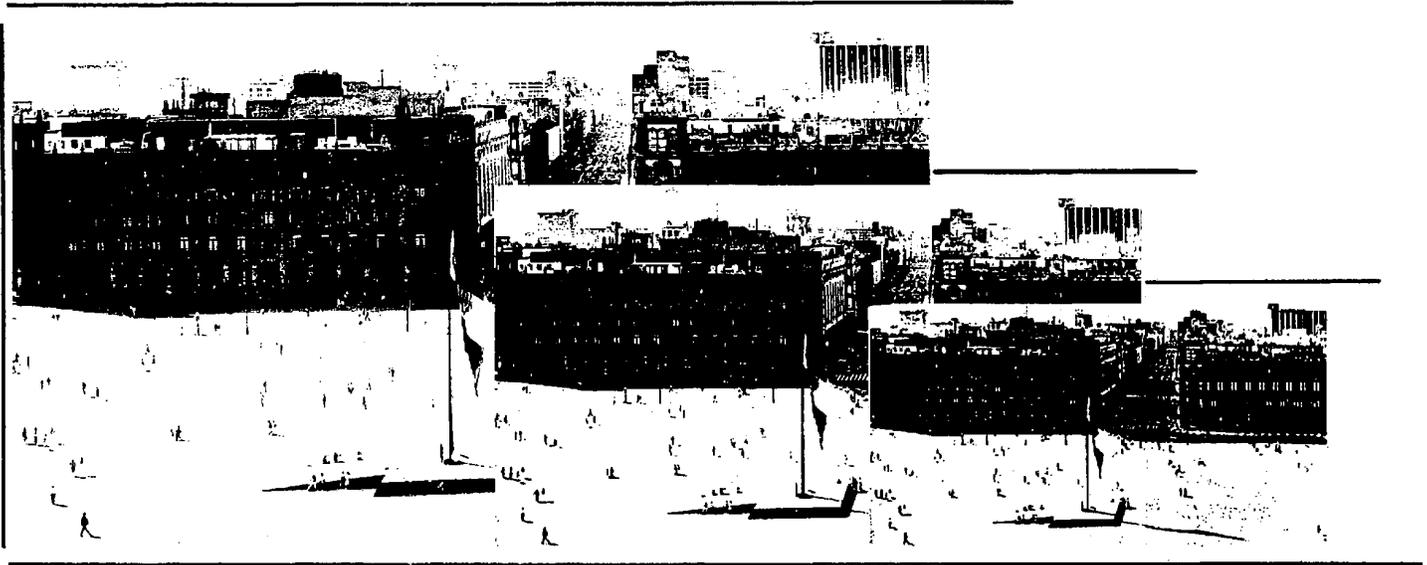
Con el Programa se intentaba lograr la congruencia entre las acciones del Departamento del Distrito Federal, la Administración Pública federal y el estado de México, y se planteaban lineamientos estratégicos que los estados de la región centro deberían considerar en sus planes estatales de desarrollo, concretizando así los lineamientos de política regional que establecía el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

Para la zona metropolitana del Valle de México, el programa establecía la aplicación de medidas directas de control en el uso del suelo, de ordenación y regulación del crecimiento poblacional, de ubicación de las actividades económicas, además de la conservación del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de la zona. Para el caso de los estados de la región centro establecía lineamientos generales de ordenamiento territorial, de desarrollo de las actividades productivas y de desconcentración.

El programa reconoce la soberanía de los estados y las autonomías de los municipios. Por ello, en su ejecución se recurre a los mecanismos de coordinación existentes —como el Convenio Único de Desarrollo— y dejaba la responsabilidad de su ejecución a los distintos órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

Al COPLADE del D.F. —y a los COPLADES de los seis estados de la región centro— se les concebía como la pieza central de la instrumentación del programa, por ser ahí donde se coordina la acción de las dependencias federales con las prioridades de los gobiernos estatales.

Se contempla la creación de un Comité Técnico de Instrumentación del Programa, en el cual participaban los gobiernos estatales y las dependencias



de la Administración Pública federal cuya acción incide en la región. Correspondía a este comité la evaluación permanente y el seguimiento de las acciones que contemplaba el Programa. Con este comité se atendía incipientemente la necesidad de un organismo de cobertura y competencia regional, con funciones para dar seguimiento al Programa.

El funcionamiento de la comisión del centro fue limitado debido a la enorme cantidad de miembros que la integraban; por la gran extensión territorial que quedó comprendida en la declaratoria de conurbación, tenía facultades muy amplias, se confundía zona metropolitana con región centro y, sobre todo, porque careció de sustento constitucional. Por ello, se decidió liquidarla en su calidad de persona moral y mantenerla sólo como instancia de coordinación, lo que ha implicado prácticamente su desaparición.

El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y Región Centro careció de vigencia debido a que no contenía mecanismos prácticos de operación.

2.5. Consejo del Área Metropolitana (CAM)

El Consejo del Área Metropolitana fue constituido, en octubre de 1988, por acuerdo suscrito entre el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal y el estado de México. Se crea como comisión de coordinación intergubernamental, sin personalidad jurídica y patrimonio propios.

El objetivo general del CAM es mejorar la coordinación y toma de decisiones de impacto metropolitano a través de la acción concurrente de sus integrantes.

Esta instancia de coordinación realizó acciones de carácter normativo y operativo. Las primeras tenían como fin establecer normas comunes para orientar el desarrollo del área metropolitana, y las segundas establecer mecanismos de ejecución en áreas que requerían la atención conjunta del Departamento del Distrito Federal y el estado de México.

La Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal fungía como coordinadora general del CAM por parte del Departamento del Distrito Federal; por parte del estado de México, esa función la desarrolló el Consejo del Área Metropolitana del Estado de México (CAMEM). En el campo operativo se conformaron cinco comisiones que atendían sectores prioritarios: desarrollo urbano; vivienda y vigilancia del uso del suelo; agua potable y drenaje; vialidad, transporte y tránsito, y protección ecológica y bienestar social.

En estas comisiones, integradas por representantes del Departamento del Distrito Federal y del estado de México, se logró establecer las bases para la elaboración de programas y proyectos en cada una de ellas, plan rector de los usos del suelo del área metropolitana; programa de abastecimiento de agua y establecimiento de lagunas de regulación; programa metropolitano de transporte y de integración vial; programa de la disposición final de desechos sólidos; programa de servicios hospitalarios en la zona oriente, y programa integral contra la contaminación atmosférica. Se llegó al grado de estimaciones presupuestales unitarias para proyectos de cobertura metropolitana, detallando la aportación del Departamento del Distrito Federal y la del estado de México.

La voluntad política de ambos gobiernos dio un impulso notable a los trabajos iniciales del CAM; sin embargo, en la actualidad ha dejado de funcionar. A esta instancia le faltaron facultades decisorias y para gestionar recursos presupuestales y

financieros. Aunque formalmente se creó con una configuración tripartita, no logró la incorporación de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; además de que se observaba fundamental la participación de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto y de otras dependencias del sector federal.

2.6. Secretaría General de Coordinación Metropolitana

La Secretaría General de Coordinación Metropolitana fue creada, por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal, a finales de 1988. Esta Secretaría se crea para atender las actividades de coordinación metropolitana con las entidades colindantes, especialmente en la zona conurbada.

Dicha dependencia tiene la naturaleza de órgano centralizado del Departamento del Distrito Federal, por tanto su competencia espacial está limitada por la circunscripción territorial del propio Distrito Federal. Hacia el exterior sólo puede fomentar y promover acciones coordinadas con los distintos niveles de gobierno que convergen en la zona metropolitana y la región centro del país. Sus funciones se ubican en dos campos: uno interno y otro externo.

En el primero persigue que las dependencias y entidades del Departamento del Distrito Federal tengan un enfoque metropolitano en sus programas y acciones, y en el segundo, pretende promover la coordinación de políticas, programas y estrategias entre los distintos niveles de

gobierno que inciden en la zona metropolitana y en la región centro.

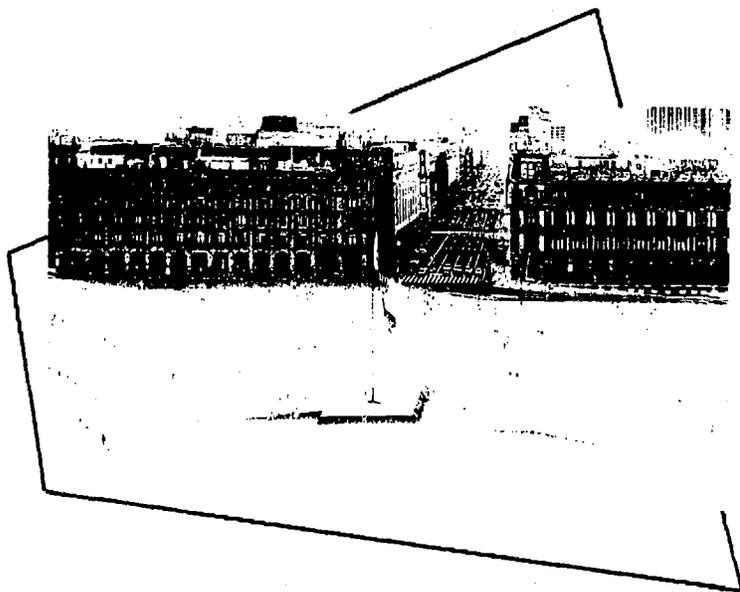
La eficacia de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana radica en la capacidad de concertación que desarrolle hacia el interior del propio Departamento y hacia el exterior, en virtud de que en ninguno de estos ámbitos tiene facultades vinculantes. En el primer caso sería recomendable que tuviera estas facultades vinculantes; en el segundo no podría tenerlas porque atentaría contra la soberanía y autonomía de los gobiernos locales. Actualmente esta Secretaría está promoviendo la coordinación del DDF y el estado de México; se ha avanzado en algunos sectores como el transporte y tránsito; lucha contra la contaminación ambiental; prestación de servicios en las zonas limítrofes, y se ha logrado la firma de convenios marco con los estados de Puebla y Tlaxcala.

En el estado de México, en contrapartida a las acciones del Departamento del Distrito Federal, se formó el Consejo del Área Metropolitana (CA-MEN), con carácter de instancia coordinadora de las actividades estatales ante el CAM. Como su participación estuvo ligada al CAM, al dejar de sesionar éste, aquél también lo ha dejado de hacer. En el CAM se estaban desarrollando actividades de coordinación global. Las autoridades tanto del DDF como del estado de México han manifestado que se requiere avanzar en la coordinación, pero sectorial. De ahí que el CAM esté en receso y se estén canalizando los esfuerzos en la coordinación de algunos sectores.

2.7. Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM)

El Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM) se constituyó, mediante convenio suscrito a inicios de 1991, entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Departamento del Distrito Federal y el estado de México. Este Consejo es un foro de concertación intergubernamental, sin personalidad jurídica y patrimonios propios.

La creación del COTAM tiene por objeto atender y resolver, en forma conjunta, el problema del transporte que se presenta en la zona metropolitana. Entre las funciones de este Consejo destaca la de proponer criterios, lineamientos, procedimientos y políticas en el marco de una estrategia de planeación metropolitana del transporte. Se contempla una presidencia rotativa por periodos de seis meses entre las partes que lo integran. Actual-



aspectos jurídicos; de normas técnicas y de seguridad; en operación de los servicios; en renovación de la flota vehicular; en aspectos tarifarios; en supervisión y vigencia; infraestructura y en ahorro de energía, y protección del medio ambiente.

Para el adecuado funcionamiento del COTAM se requiere resolver varios obstáculos: en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones a transportistas, así como en la ubicación de las zonas de libramiento y la definición de rutas de penetración, existen intereses difíciles de conciliar. Las partes deben ceder recíprocamente; servir a la sociedad metropolitana debe estar por encima de cualquier otro interés.

Por otra parte, los seis meses para la presidencia rotativa es un periodo muy corto que no permite la madurez de los proyectos, y se observa la necesidad de contar con un domicilio fijo y con un secretariado técnico colegiado de carácter permanente para no interrumpir la concertación con motivo de cambios en la presidencia del Consejo.

2.8. Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México

Esta Comisión se creó por acuerdo del Presidente de la República, al inicio de 1992, con el objeto de definir y coordinar políticas, programas y proyectos, así como verificar la ejecución de las acciones que las dependencias y entidades de la administración pública emprendan contra la contaminación ambiental en la zona metropolitana del valle de México.

En el decreto de creación se establece que la Comisión se integra por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología y Salud. También forman parte de ella el jefe del Departamento del Distrito Federal y el director general de Petróleos Mexicanos. El gobernador del estado de México participa en calidad de invitado con derecho a voz y voto. Para el desempeño de las funciones de la Comisión se crea un secretario técnico, quien es nombrado por el Presidente de la República.

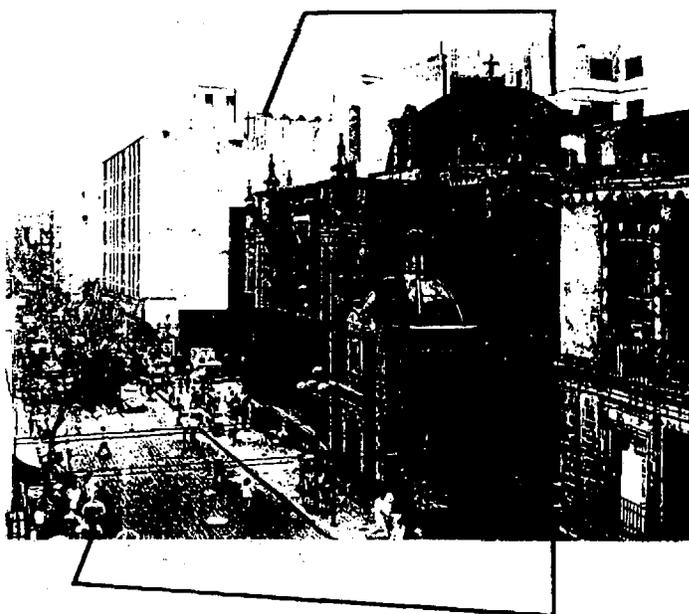
La presidencia de la Comisión es rotativa, por periodos de dos años, entre el jefe del Departamento del Distrito Federal, el gobernador del estado de México y el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.¹⁰

Se crea un consejo formado por representantes de la comunidad científica, especialistas, miembros de los sectores social y privado; se prevé la invitación de representantes del Congreso de la Unión, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Congreso del estado de México. Este consejo tiene como función analizar las opiniones y propuestas que conduzcan a definir las bases de coordinación, concertación e inducción para la realización de los programas, proyectos y acciones que establezca la comisión.

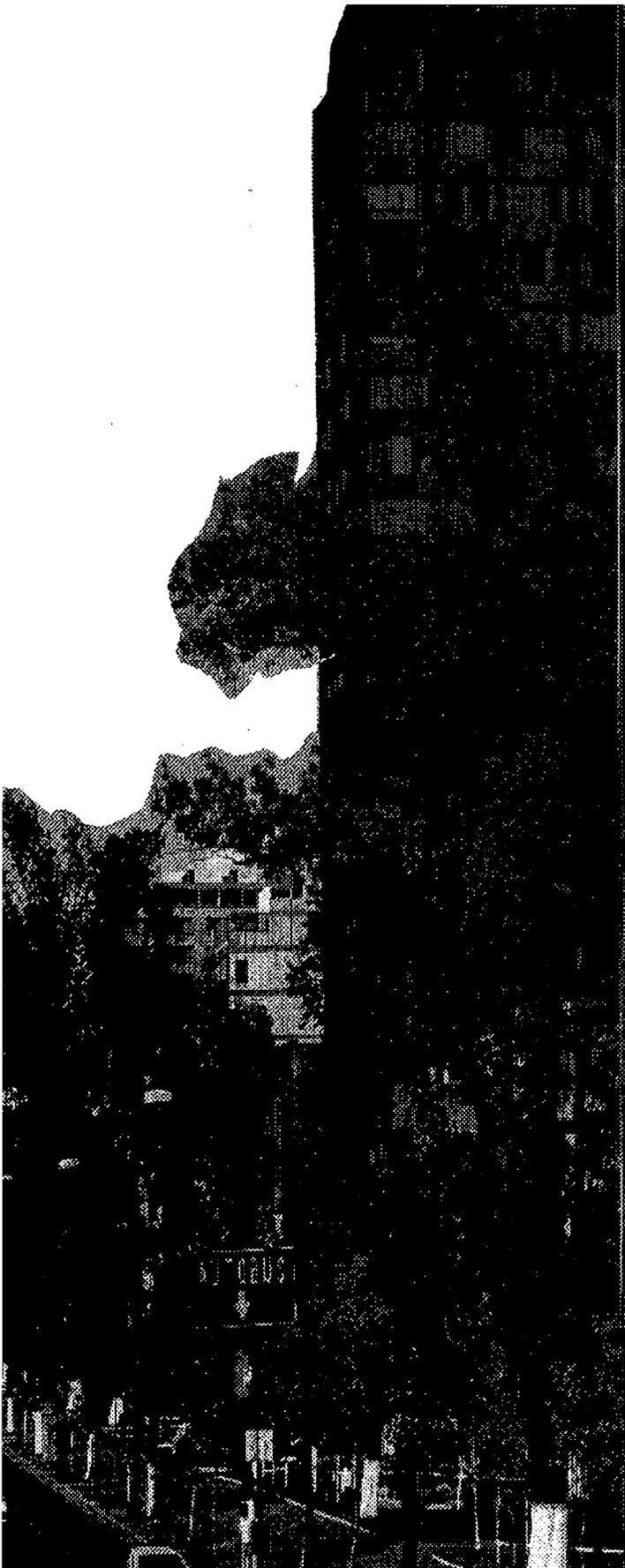
Entre las funciones de la comisión destacan las de definir, en forma concurrente, las políticas, programas, proyectos y acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública federal deban observar y ejecutar en materia de prevención y control de la contaminación ambiental en la zona metropolitana del Valle de México; así como la que se refiere al establecimiento de criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental, los cuales especificarán las acciones obligatorias para el sector público, los que serán objeto de coordinación con los gobiernos del estado de México, de sus municipios y de otras entidades federativas, y de inducción y concertación con las representaciones de los sectores social y privado, o con los grupos y particulares interesados.

La comisión cuenta con un secretariado técnico, quien es nombrado por el Ejecutivo federal por un periodo de dos años. Las funciones de este secretariado son de carácter ejecutivo.

Esta comisión representa un foro de concertación sectorial que responde a la necesidad de conformar esquemas metropolitanos de gobierno.



10. La transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social va a implicar la reasignación de esta función.



2.9. Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

La Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue creada el tres de diciembre de 1991 e instaurada 3 días después. Entre las funciones de esta Comisión tenemos las siguientes: gestionar la prestación de servicios públicos de cobertura metropolitana y regional; promover la participación ciudadana en la ejecución y evaluación de programas y acciones vinculadas con el desarrollo de la zona metropolitana; evaluar los resultados derivados de la ejecución de los convenios y acuerdos celebrados para la atención de problemas metropolitanos, así como proponer las medidas que correspondan, y establecer relaciones de comunicación e intercambio de información y experiencias con las legislaturas del estado de México y con los municipios conurbados para procurar la armonización de disposiciones que regulan las materias competencia de la Asamblea.

Con esta Comisión la Asamblea de Representantes intenta dar una connotación metropolitana a las atribuciones que le corresponden en materia de gestoría y expedición de bandos de policía y buen gobierno.

CONSIDERACIONES FINALES Y ALTERNATIVAS

Los esfuerzos realizados para lograr un desarrollo ordenado en la zona metropolitana del Valle de México no han tenido los resultados esperados: se carece de un modelo de desarrollo metropolitano y regional; faltan políticas y programas integrales; existen competencias difusas y fragmentadas que dificultan enfoques metropolitanos y regionales en las acciones de los distintos niveles de gobierno que inciden en esta demarcación, y los problemas sectoriales en contaminación, transporte, seguridad, abastecimiento, agua y confinamiento y disposición final de desechos sólidos están al límite controlable.

Las dependencias y entidades federales o locales, que tienen competencias en la zona metropolitana y la región centro, en su actuación tienen una visión marcadamente sectorial y sus políticas obedecen a los requerimientos del gobierno y sector al cual pertenecen. En la solución de los problemas metropolitanos hace falta una cobertura global que considere el entorno regional y un horizonte del corto, mediano y largo plazo.

Las políticas y acciones que se han desarrollado para la zona metropolitana han tenido una visión fundamental correctiva; los esfuerzos se han canalizado a paliar los problemas inmediatos que amenazan con desbordarse. Es necesario enmarcar las políticas correctivas inmediatistas en esquemas preventivos: el proceso de metropolización requiere reconocerse y entenderse para estar en condiciones de conducirlo y orientarlo en el futuro. Las políticas, programas, estrategias y acciones ya no pueden seguir con criterios sectoriales, coyunturales y con delimitaciones territoriales y competencias fragmentadas.

En los intentos de coordinación y programación metropolitana y regional han faltado enfoques integrales y horizontes más amplios. Estas instancias no han tenido facultades decisorias ni una participación de todos los actores sociales, esto es, del gobierno y la sociedad civil.

Por todo lo expuesto, es evidente que para lograr un desarrollo equilibrado en la zona metropolitana del Valle de México se requiere de una estructura integral de coordinación en esta demarcación. Esta estructura tendrá que sujetarse a los principios siguientes:

1. Respetar las soberanías de las entidades federativas que consagra el artículo 40 de la Constitución General de la República.
2. Respetar la autonomía municipal que establece el artículo 115 de la Constitución General de la República.
3. Respetar la distribución de competencias federales y locales que dispone la Constitución General de la República en sus artículos 73, 115 y 124, y demás disposiciones relativas.
4. Configurar con criterios democráticos su integración y toma de decisiones.
5. Concertar e inducir la participación del sector privado y social en la operación de los servicios.
6. Considerar una cobertura integral en coexistencia con una cobertura sectorial.
7. Considerar los horizontes del corto, mediano y largo plazos.
8. Poseer facultades meramente normativas.
9. No incrementar el aparato burocrático.

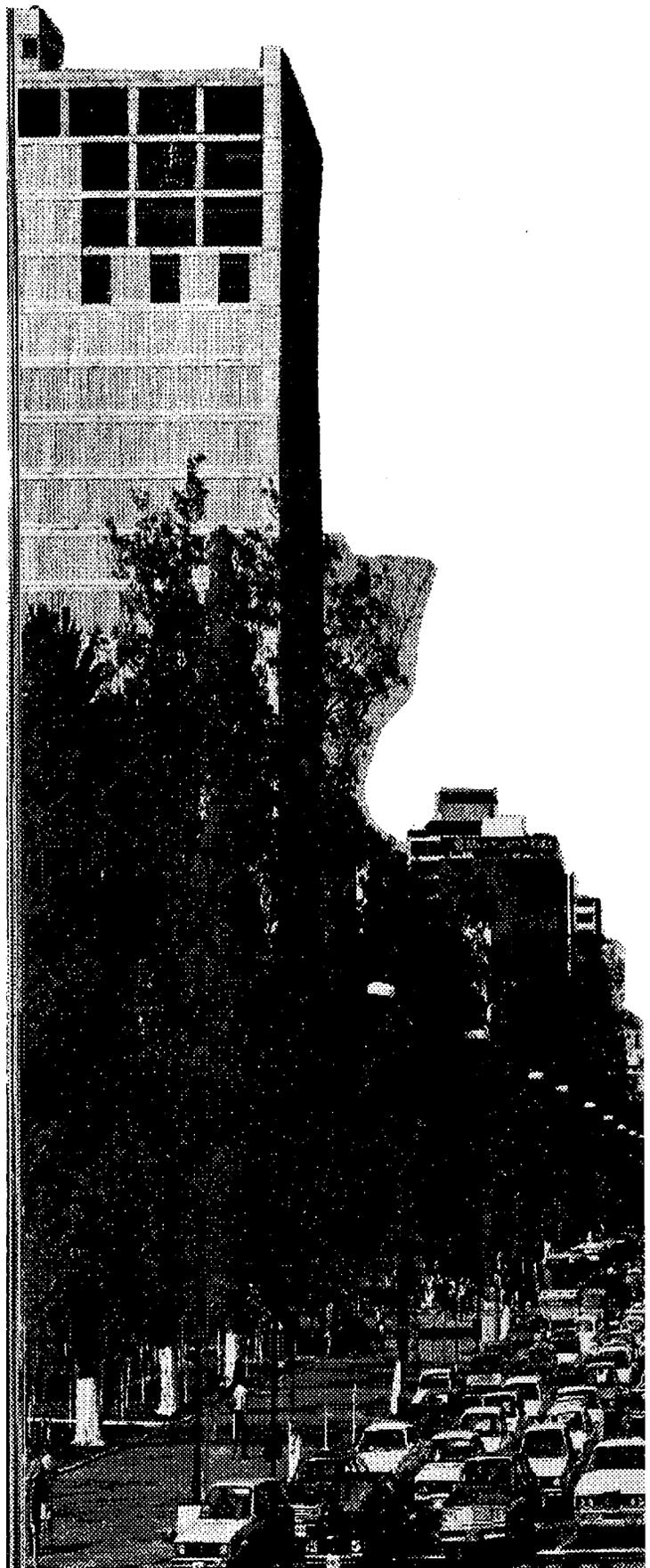
Una estructura de coordinación metropolitana, considerando los principios mencionados, podría quedar configurada de la forma siguiente:

Denominación

Comité de Desarrollo del Valle de México.

Objetivo

Lograr un desarrollo ordenado de la zona metropolitana del valle de México considerando su entorno regional y un horizonte del corto, mediano y largo plazos.





Estrategi

Diseñar un modelo de desarrollo metropolitano para afrontar el reto que representa en el corto plazo, dotar a la creciente población de la zona metropolitana de los espacios, bienes, servicios y oportunidades de empleo que demanda, sin que ello implique el deterioro del medio ambiente y, en el largo plazo, redistribuir el crecimiento demográfico y económico de la región metropolitana, perfilando para ambos fines, un modelo de desarrollo metropolitano deseable y posible. En este diseño debe garantizarse una amplia participación social y consulta pública.

Funciones

El Consejo tendrá funciones para formular un programa de Desarrollo Metropolitano, vigilar su operación y evaluarlo, así como para determinar los lineamientos generales de política metropolitana, inversión pública, relocalización de fuentes de empleo, usos del suelo, infraestructura regional, de operación de los servicios, etcétera, y todas aquellas que le permitan cumplir con su objeto.

Integración

El Consejo estaría integrado por los representantes siguientes:

Gobierno federal. A través de sus dependencias globalizadoras con incidencia determinante y en la zona, como podrían ser: SEDESOL, SH y CP, SCT y SECOFI.

Gobierno del Departamento del Distrito Federal. Tendría que ser el jefe del DDF y el titular de una de sus dependencias

globalizadoras, como el secretario de Planeación y de Evaluación, por ejemplo.

Gobierno del estado de México. Su titular y el encargado de una dependencia globalizadora, como el secretario de finanzas y planeación, o el secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, o el secretario de Desarrollo Económico, por ejemplo.

Los gobiernos de los municipios conurbados. Los presidentes municipales de los 17 municipios conurbados del estado de México.

Congresos. Representantes del Congreso de la Unión, de la Asamblea de Representantes y del Congreso del Estado de México. Tendrían derecho a voz pero no de voto.

Sociedad civil. Representantes de los sectores y grupos sociales con presencia en la zona. Tendrían derecho a voz pero no a voto.

El Consejo contaría con un presidente y un secretario técnico. El cargo de presidente sería rotativo entre los gobiernos que lo integran, por periodos de dos años. El secretariado técnico tendría una integración colegiada.

Domicilio

El Consejo tendría un domicilio fijo, el cual sería determinado por las partes.

Operación

El Consejo funcionaría en pleno y en comisiones. El pleno se reuniría cada seis meses en sesiones ordinarias y cuantas veces se considere necesario en sesiones extraordinarias. A las sesiones del pleno asistiría el Presidente de la República.

Las comisiones se integrarían conforme a los sectores que se consideren prioritarios. Podrían construirse comisiones para atender los sectores siguientes:

- Preservación ecológica
- Transporte
- Recursos Hidráulicos
- Seguridad Pública
- Confinamiento y disposición final de desechos sólidos
- Vigilancia del uso del suelo

Tanto el pleno como las comisiones tendrían funciones normativas. La operación correspondería a cada uno de los gobiernos que integran al Consejo, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En la operación de los servicios se involucraría al sector privado y social, a través del mecanismo de la concesión o autorización.

Financiamiento

En el seno del Consejo se acordarían las fuentes de financiamiento y la distribución de recursos federales que se inviertan en el valle de México. Para ello se podría celebrar un Convenio de Desarrollo Metropolitano entre los gobiernos involucrados.

Instrumentación

Para formalizar la estructura descrita en la Constitución General y los ordenamientos legales que establecen las bases de la vertiente de coordinación. Esto es, mediante un gran convenio de coordinación y concertación, las partes involucradas, en igualdad de condiciones y, respetando las soberanías y autonomías, podrían acordar la conformación de la estructura metropolitana señalada.

El marco jurídico requiere de algunas adecuaciones, tanto a nivel constitucional como legal, para darle mayor sustento a una estructura metropolitana. En los artículos 26, 27, 73 y 115 de la Constitución probablemente se podría dar sustento constitucional a una estructura como la que se menciona. La Cámara de Senadores —o la Asamblea de Representantes— y el Congreso del estado de México podrían ratificar los acuerdos metropolitanos en el ámbito de sus respectivas competencias.

Un primer paso en la adecuación del marco jurídico se podría dar si la legislación federal establece la obligación de la administración pública federal de programar sus actividades con criterios metropolitanos y regionales, y si la legislación local establece la obligación de los gobiernos locales de programar también sus actividades considerando impactos y enfoques metropolitanos.

La solución de los problemas metropolitanos debe partir, como se mencionó anteriormente, de respetar soberanías, autonomías y competencias; sin embargo, estos principios no deben ser escudos y justificantes para que se actúe aisladamente y se atienda con políticas, programas, estrategias, proyectos y acciones diferentes a problemas que son comunes. El futuro de la metrópoli puede ser controlable, depende de todos los actores gubernamentales y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1981.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Programa Nacional de Solidaridad, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1988.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 1-992.
- Acuerdo por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de octubre de 1983; *Antología de la planeación, FCE-SSP, México*, 1988, v. 1 a 20.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1988. Censo Nacional de Población y Vivienda (XX), ENEGI, 1992. Cities, *Condiciones de vida en las 100 áreas metropolitanas más grandes del mundo*, Population Crisis Committee, Washington, 1990. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Convenio por el que se crea el Consejo de Transporte del Área Metropolitana, febrero de 1991.
- Decreto por el que se declara zona conurbada la existente entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de octubre de 1976.
- Decreto que determina la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1992.
- Decreto que determina la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 1992. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1981.
- González Salazar, Gloria, *El Distrito Federal Algunos problemas de su planeación*, UNAM, México, 1983. Iracheta, Alfonso y Alberto Villar, "Política y movimiento social en la ciudad de México", *Desafíos de una gran metrópoli*, P y V, Editores-DDF, México, 1988.
- Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, 1992.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1992.
- Reporte Final de la Comisión de la Zona Metropolitana y / Región Centro, IEPES, noviembre de 1988.
- Reporte Final sobre el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, Comisión de Conurbación del Centro del País, 1988.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, octubre, 1983. Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica, DDF, octubre, 1990.
- Puente, Sergio y Jorge Legorreta V' Medio ambiente y calidad de vida", *Desafíos de una gran metrópoli*, Colección de Desarrollo Humano, P y V-DDF México, 1988.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés, *Nuevo decreto constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel, *Actores sociales y proyecto de la ciudad de México*, P y V, México, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe, *Desarrollo constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1984.
- Terrazas, Óscar y Eduardo Preciat, "Estructura territorial de la ciudad de México", *Desafíos de una gran metrópoli*, Colección de Desarrollo Urbano, P y V-DDF, México, 1988.