



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**EL MUNICIPIO ANTE LOS RETOS DEL DESARROLLO
METROPOLITANO EN MÉXICO: EL GOBIERNO
METROPOLITANO COMO UNA ALTERNATIVA.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:
PERALTA CASTILLO SERGIO ALBERTO.**

**DIRECTOR DE TESIS:
MATRO. HUMBERTO POLO MARTÍNEZ**

2013.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

A mí amada familia, a mi madre María Maritza Castillo Sánchez, a mi abuelita Eve, mis hermanos Alejandro y Liz, y a mí sobrinita Katy, por haberme brindado el apoyo con el máximo de su esfuerzo y trabajo, por sus consejos, por creer en mí, por compartir conmigo su amor, dedicación y alegrías. Gracias por todo lo que me han dado, sin ustedes no sería el hombre que soy ahora. Mí más grande admiración y respeto a todos ustedes.

A la memoria de mi padre Sergio Andrés Peralta Piña, en quien encontré mi modelo a seguir, mí esfuerzo también es tuyo papito y te llevaré con alegría siempre en mi corazón. Gracias por ser un gran hombre.

A mis padrinos, Lic. Patricia Odette Castillo e Ing. Alberto Valdés Palacios, gracias por su cariño y ejemplo en todo momento.

A Gaby, mi gran amor, en quien he encontrado confianza, fortaleza, cariño, quien junto con Cris han compartido conmigo los mejores y peores momentos de mi vida convirtiéndome en una mejor persona. Gracias por tu sensibilidad y amor incondicional.

Al Maestro Humberto Polo Martínez, por ser mí guía y apoyo en esta investigación. Para usted mí más grande admiración por su profesionalismo. Gracias por ser mí amigo y estar al pendiente de mí desarrollo, por sus sabias palabras cada vez que lo necesitaba, por permitirme conocerlo, por ser parte de mi formación, por su honestidad, por su sencillez. No se imagina todo lo que le debo profesor.

A los profesores Leopoldo Ruíz, Sergio Valderrama, Ana María Torres y Héctor Díaz Santana, que llevaron a cabo la revisión de este trabajo, agradezco sus comentarios y enseñanzas.

Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Coordinador de Administración Pública y a su equipo de trabajo en la dicha Coordinación, al Lic. Gabriel Valenzuela, al Profesor Sergio Ballesteros y al Profesor Maximiliano García Guzmán por apoyarme en todo momento y estar presentes en mi preparación profesional.

A todas y cada uno de los profesores de la carrera, gracias por su tiempo, dedicación y experiencia. Menciones especiales al Dr. Jesús García López por sus atinados comentarios, al Profesor Gabriel Campuzano Paniagua, Guillermo Reta Martínez, al Dr. Omar Guerrero y al Dr. Ricardo Uvalle, de ustedes me llevo lecciones muy valiosas.

A mis amigos y compañeros de la carrera con quienes viví muy bonitas experiencias: Verónica Ibáñez, Itzel Reyes, Jorge Luis Hernández, Carlos Villegas, Hugo Escobar, Ricardo González, Félix López, Enrique De Castro y Agustín Zavala.

A los compañeros de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, gracias por la experiencia brindada en el servicio social.

Gracias a todos ustedes por formar parte de mí vida.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. MUNICIPIO Y DESARROLLO METROPOLITANO EN MÉXICO	14
1.1 Contexto y formación del desarrollo metropolitano: antecedentes generales	14
1.1.1 Concepto de Desarrollo Metropolitano	18
1.1.2 Características del Desarrollo Metropolitano	19
1.1.3 El Desarrollo Metropolitano como un fenómeno mundial	20
1.2 El proceso de metropolización en México: 1970-2005	27
1.2.1 El Desarrollo Metropolitano ante los desequilibrios económicos	28
1.2.2 Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México	32
1.3 El municipio ante el Desarrollo Metropolitano	37
1.3.1 El Municipio	40
1.3.2 El Municipio y su desarrollo en la Constitución Mexicana	46
1.3.3 Artículo 115 constitucional	51
1.3.4 Las reformas constitucionales al artículo 115 sobre Desarrollo Metropolitano	53
1.3.5 El Municipio: objeto de Desarrollo Metropolitano	54
1.3.6 El Municipio ante la Conurbación	55
CAPÍTULO II. EL MUNICIPIO ANTE EL DESARROLLO METROPOLITANO EN MEXICO	57
2.1 La coordinación intermunicipal para la conurbación	57
2.1.1 Equipamiento normativo del municipio ante la Concentración Urbana	57
2.1.2 La planeación del desarrollo metropolitano y el municipio	61
2.1.3 Programas para la desconcentración de las ciudades	65
2.2 Problemática de la conurbación y los desafíos municipales.	68
2.2.1 Los problemas de la coordinación intermunicipal	68
2.2.2 Dificultades para una gobernanza metropolitana	70
2.2.3 El rebase de la gobernabilidad metropolitana	73
2.3 Otros aspectos de la problemática de la gestión metropolitana	75

2.3.1 El problema de la fragmentación político-administrativa	75
2.3.2 El problema de la planeación metropolitana	76
2.3.3 El problema de la dependencia financiera de los municipios conurbados.	83
CAPÍTULO III. DIAGNOSTICO MUNICIPAL Y TRES EXPERIENCIAS PARA LA CONCEPCION DE LA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA	88
3.1 Los desafíos del municipio para gobernar las zonas Metropolitanas	88
3.1.1 Los retos del municipio ante los problemas metropolitanos	88
3.1.1.1 Los retos sociales	90
3.1.1.2 Los retos económicos	92
3.1.1.3 Los retos políticos	94
3.2 Derecho y Agenda del Desarrollo Metropolitano	96
3.2.1 Disposiciones metropolitanas secundarias	99
3.2.1.1 Ley General de Asentamientos Humanos	99
3.2.1.2 Ley General de Población	101
3.2.2 La gestión metropolitana	103
3.2.3 El reto en la construcción de la Agenda metropolitana Municipal	106
3.3 Tres experiencias para la concepción del Desarrollo Metropolitano	109
3.3.1 Zona Metropolitana de Tijuana	109
3.3.2 Zona Metropolitana del Valle de Toluca	117
3.3.3 Zona Metropolitana de Mérida	123
CAPÍTULO IV. EL GOBIERNO METROPOLITANO COMO ALTERNATIVA	127
4.1 Elementos próximos a la configuración de un Gobierno Metropolitano	127
4.1.1 Las Comisiones Metropolitanas	127
4.1.2 Importancia del Fondo Metropolitano	133
4.1.3 Competitividad Municipal	137
4.2 Gobierno Metropolitano	141
4.2.1 Enfoque de Gobierno Metropolitano	141

4.2.2 Algunas experiencias internacionales sobre gobierno y administración metropolitana	145
4.3 Posibilidad de un Gobierno Metropolitano en México	151
4.3.1 Iniciativas legislativas para la gobernación metropolitana	151
4.3.2 México ante la posibilidad de un Gobierno Metropolitano	156
4.3.2.1 Un gobierno metropolitano de carácter unipersonal	156
4.3.2.2 Un gobierno metropolitano colegiado sin gobierno Municipal	157
4.3.2.3 Un gobierno metropolitano colegiado coexistente con el gobierno municipal	157
CONCLUSIONES	158

INTRODUCCIÓN.

El proceso de urbanización en México comienza a generarse con mayor intensidad a partir de 1970, en esta época el 52.9% de la población de nuestro país vivía en el sector rural, lo que implicaba un grado de urbanización del 47.1%, encontrándose solamente 13 urbes clasificadas como metrópolis (Sobrino, 1993), las cuales fueron absorbiendo periódicamente a la población, siendo que, para 1980 nuestro país contaba con una población urbana total del 64.1%; esta situación continuó ascendente, hasta conformar un porcentaje del 81% y 83%, en 1990 y el año 2000, respectivamente (Garza y Schtreingart, 2010) .

La estructura urbana evolucionó poco a poco, a tal grado de avanzar hasta alcanzar el carácter metropolitano que tiene en la actualidad, esta evolución se llevó a cabo a fin de profundizar el conocimiento de la estructuración de las actividades económicas en relación con la población.

El análisis del Desarrollo Metropolitano en nuestro país, es un tema fundamental, la urbanización contemporánea se caracteriza por la multiplicación de centros urbanos que experimentan acelerados procesos de urbanización y la migración paulatina del medio rural. Desequilibrios que perturban el desarrollo equilibrado según Borja y Castells (1997: 14) debido a que “la restructuración económica y los consecuentes cambios en las relaciones de producción se han materializado en fuertes desequilibrios económicos y sociales”, situación que se vive en la República Mexicana como en otros países de la región. De la misma manera, el Desarrollo Metropolitano cuenta con la otra cara de la moneda, en cuanto a que, puede constituirse como la piedra angular del desarrollo económico y social.

Existen diferentes interpretaciones relativas al tema del Desarrollo Metropolitano, los urbanistas, recalcan su importancia sobre todo, como elemento fundamental para hacer frente a los problemas económicos y sociales que nos afectan, sin embargo, estas problemáticas hasta la fecha siguen en boga y han sido sumamente exploradas aparentemente sin alternativas de solución.

El proceso de globalización se manifestó con severidad en las ciudades, derivado del fenómeno de industrialización trasladado a prácticamente todo el

orbe; trayendo como resultado que cada entidad urbana resulte de vital importancia, orientando sus planes de desarrollo al crecimiento y a la procuración de la cohesión social. Cabe señalar, que las ciudades han jugado un papel trascendental desde tiempos remotos, esto se denota en el estudio de las civilizaciones antiguas, donde las ciudades se manifestaron como los grandes asentamientos humanos. Así, la ciudad es definida como “un asentamiento humano con un tamaño mínimo de población y una densidad demográfica que supera a la de otros territorios o también como la concentración de población, actividades económicas y bienes públicos” (Sobrino, 1978:5).

Las metrópolis por ser parte de la economía global competitiva, requiere emprender estrategias de desarrollo que permitan formar un ambiente favorable en los sectores más productivos y de innovación. En este sentido, las herramientas gubernamentales como la planeación y la coordinación metropolitana se vuelven indispensables en la generación de una alternativa que haga frente a los desafíos metropolitanos. Para Nidia María Umaña (2001: 13), el concepto de “coordinación metropolitana” puede ser entendido como “la colaboración ente distintas instancias gubernamentales que tienen atribuciones y jurisdicción claramente establecidas, para el intercambio de información, el establecimiento de una visión común y la realización de acciones conjuntas en el desarrollo de las metrópolis”; mientras que la “planeación metropolitana” puede ser definida como “un acuerdo en cuanto a los objetivos que se persiguen y los procedimientos necesarios para organizar la acción de gobierno y la gestión pública con la intervención de las diferentes autoridades cuyas jurisdicciones componen una región o una gran concentración urbana; busca atender problemas y construir propuestas que respetan las divisiones políticas y adopten una visión centrada en la geografía social y humana de la región y no tanto en los límites políticos y territoriales, casi siempre arbitrarios” (Iracheta, 2001: 32). Derivado de las problemáticas que enfrentan las ciudades y el crecimiento acelerado de las zonas metropolitanas es como surge nuestro objeto de estudio, denominado Desarrollo Metropolitano.

El Desarrollo Metropolitano debe propiciar la competitividad en las zonas metropolitanas, consolidando su condición como motores del desarrollo económico y social, fortaleciendo la administración mediante la disminución de

las desigualdades que se generan en estas regiones. Actualmente México cuenta con 56 Zonas Metropolitanas, en las que encontramos 345 municipios y delegaciones, depositados en 29 Entidades Federativas, contando con un promedio de 57.9 millones de habitantes distribuidos en todas ellas¹.

Los municipios involucrados enfrentan nuevos retos que les plantea el desarrollo de las zonas metropolitanas de las cuales forman parte. Para hacer frente a esta problemática, la Federación Nacional de Municipios de México establece que el primer paso consiste en generar acuerdos entre los municipios metropolitanos, para mejorar los mecanismos de coordinación, instrumentos de planeación y políticas para el desarrollo de las zonas metropolitanas, estos criterios deben estar presentes en las relaciones intermunicipales y en la relación de los municipios con los Estados y la Federación, por lo que resulta imperativo mejorar los mecanismos de coordinación intermunicipal e intergubernamental, gestionar fondos especiales (como puede ser el Fondo Metropolitano) acordes a los proyectos metropolitanos, y en general, propiciar el intercambio de experiencias y visiones de los Presidentes Municipales y Funcionarios municipales que viven problemáticas metropolitanas similares, a fin de impulsar una Agenda que permita identificar recursos para los proyectos y construir políticas públicas municipales orientadas al desarrollo integral de las zonas metropolitanas².

Las zonas metropolitanas presentan grandes desafíos, en ámbitos como la planeación que incide en estas regiones desde la creación de instancias administrativas que permitan actuar coordinadamente en las distintas instancias del gobierno.

La planeación y la coordinación, dentro del marco de su conceptualización poseen una serie de instrumentos y mecanismos clave para incidir positivamente en la sustentabilidad de las zonas metropolitanas, con la promoción del Desarrollo Metropolitano obtendremos regiones conformadas por ciudades competitivas e influyentes en el desarrollo de nuestro país.

¹ El informe CONAPO (cord.), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005, México, CONAPO, INEGI Y SEDESOL, 2007; establece en sus cuadros estadísticos la información relativa al conjunto de Entidades y municipios involucrados en la cuestión metropolitana. Véanse pág. 169-181.

² La Federación Nacional de Municipios de México, se reunió en el año de 2011 con el objeto de crear alternativas ante el panorama que presenta el Desarrollo Metropolitano. Para ello analiza una serie de propuestas que pueden ser observadas en la página www.fenammm.mx. Consulta de 16/08/11.

El desarrollo metropolitano en México se ha dado como fenómeno anclado al desarrollo industrial con una paulatina concentración demográfica que ha rebasado las fronteras de los municipios. En 1976 se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para atender este, todavía, manejable problema de la conurbación; se plantea que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución; para esto, se adicionan las fracciones V y VI; la primera establece lo señalado unas líneas antes; en relación a la segunda fracción mencionada se establece que, “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia” .

La configuración de un Gobierno Metropolitano debe partir de las relaciones intermunicipales, ya que, hay que recordar que con las Reformas Estructurales a inicio de 1976, al artículo 115, concedió a los municipios, la capacidad institucional para coordinarse con otros municipios y después con los municipios de otros Estados, para lo cual es fuente de legitimidad la aprobación del Congreso Local, además, se les dotó la capacidad de incidir en el programa de desarrollo regional, entre otros aspectos del desarrollo sustentable, así mismo, cabe señalar que es a los municipios a quienes les corresponde la facultad del uso de suelo. Si los municipios participaran directamente en las convenciones que se han tenido en los acuerdos metropolitanos entre los gobiernos de los Estados en donde convergen las zonas metropolitanas, habría mayor posibilidad de coordinar a los municipios metropolitanos con el objetivo de generar competitividad en estas regiones a fin de generar políticas de carácter común que beneficien a la sociedad dentro del marco de la planeación metropolitana; trayendo como consecuencia que a largo plazo, en aquellas regiones en donde sea depositado el Desarrollo Metropolitano adquieran autonomía demandando la conformación del Gobierno Metropolitano.

Lo anterior sirve de base para suponer que la conformación de un Gobierno metropolitano, cuya injerencia sea visible de manera sustentable en el desarrollo de nuestro país, deberá estar apoyado de órganos de gobierno metropolitano como existen en la mayor parte de las grandes ciudades de otros países en el mundo (como por ejemplo en Perú, Venezuela, Brasil, Inglaterra, Sudáfrica, entre otros) en donde dentro de sus mayor esfuerzos se encuentra que los políticos han dejado de lado las diferencias para dar prioridad a los intereses de la sociedad³.

La planeación, la coordinación y la creación de órganos de gobierno metropolitano son indispensables si queremos contar con una nueva alternativa que enfrente las problemáticas que existen en las ciudades y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que las habitan, permitiendo así la participación activa de las zonas metropolitanas en el desarrollo económico y social de nuestro país, consolidándose además como regiones cercanas a la sociedad convergentes en temas del interés común.

Ante lo expuesto, es preciso mencionar que el objetivo de este trabajo radica en determinar la importancia que tienen los municipios en la promoción del Desarrollo Metropolitano dentro de las zonas metropolitanas de México, partiendo de que el Desarrollo Metropolitano puede constituirse como la piedra angular del desarrollo económico y social en nuestro país; en este sentido, este trabajo explorará temas relativos a la Planeación y Coordinación metropolitana, criterios fundamentales que deben ser explorados de manera conjunta, de tal manera que puedan constituirse de manera sustentable ante los retos que enfrentan los municipios en la búsqueda del Desarrollo Metropolitano. Así mismo, se plantea como alternativa viable: la configuración de un Gobierno Metropolitano en nuestro país.

Para ello, se ha dividido la presente investigación en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se aborda detalladamente, el papel del municipio ante la configuración del Desarrollo Metropolitano, para ello fue necesario estudiar los antecedentes generales acerca de este fenómeno, su concepción mundial y su formación en México. Así mismo, este análisis fue acompañado del estudio de la delimitación de las zonas metropolitanas en nuestro país y de las reformas

³ Derivado de la discusión en las reuniones de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis (2003, 2006). Véase en <http://www.metropolis.org>. Consulta del 24 de agosto de 2012.

constitucionales al artículo 115 que tratan al municipio frente al Desarrollo Metropolitano.

En el segundo capítulo, se ofrece un panorama general relativa a los retos y desafíos que enfrentan los municipios hoy en día ante la configuración del Desarrollo Metropolitano, resaltando la complejidad que representa el gobernar estas áreas, pretendiendo desmenuzar la problemática metropolitana desde la coordinación y la planeación metropolitana, de tal manera de acercarnos a una posible respuesta que nos lleve a aminorar estas problemáticas.

En el tercer capítulo, se dan a conocer tres experiencias para la concepción de la problemática metropolitana, de tal manera de generar un diagnóstico alrededor del municipio. Se dan a conocer los principales desafíos del municipio para gobernar las zonas metropolitanas y las disposiciones legislativas que existen en la actualidad para tratar al Desarrollo Metropolitano. Dentro de las tres experiencias antes mencionadas se dan a conocer los casos particulares de tres zonas metropolitanas: la Zona Metropolitana de Tijuana (ZMT), la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) y la Zona Metropolitana de Mérida.

En el cuarto y último capítulo, se discute la configuración de un Gobierno Metropolitano en nuestro país, derivado de las problemáticas mencionadas a lo largo de la investigación. Para el desarrollo del mismo, fue necesario analizar algunas experiencias internacionales en la materia, así como las propuestas legislativas que han surgido en el seno del Poder Legislativo. De esta manera, se pretende analizar y contribuir una posibilidad que puede ser viable a futuro para enfrentar los retos del Desarrollo Metropolitano, siempre y cuando los actores políticos nacionales comprendan el tamaño del fenómeno que estamos viviendo.

La razón que motiva esta investigación y que permiten incluirla en los trabajos de la Administración Pública es la siguiente: la escases de estudios especializados sobre el papel de la participación de los municipios en el contexto del Desarrollo Metropolitano y la posible conformación de un Gobierno Metropolitano. Cabe señalar que, esta investigación pretende sumarse a otras que van hacia la administración de las zonas conurbadas, con el fin de ampliar el panorama metropolitano actual, particularmente en el

estudio conjunto de estos dos criterios de la Administración Pública en cuanto al impacto que se desea obtener en el denominado Desarrollo Metropolitano. Además, busca sumarse a otros trabajos al respecto de la promoción de un Gobierno Metropolitano en nuestro país.

En consecuencia, es necesario que en los estudios de la Administración Pública comencemos a plantear precedentes analíticos sobre la citada conexión para poder construir interpretaciones de futuros fenómenos en los cuales los gobiernos involucrados en el fenómeno de metropolización y el Desarrollo Metropolitano converjan haciendo posible la idea de conformar un Gobierno Metropolitano en México, propuesta esencial de esta investigación, de tal manera que a futuro puedan generarse acuerdos en beneficio de la sociedad.

CAPÍTULO I

MUNICIPIO Y DESARROLLO METROPOLITANO EN MÉXICO.

El Desarrollo Metropolitano en nuestro país se ha configurado como un fenómeno de grandes cambios en lo correspondiente a los procesos económicos y sociales. Desde el inicio de este fenómeno ha planteado grandes retos a los tres niveles de gobierno, en particular, al nivel municipal, que será nuestra premisa principal a tratar en el desarrollo de este trabajo. En este primer capítulo se abordará el papel que juega el municipio ante el fenómeno de la metropolización y a nivel mundial en relación con nuestro país.

Hemos creído necesario abordar en el primer apartado los antecedentes generales en el contexto y formación del Desarrollo Metropolitano, así como la conceptualización y caracterización, dando lugar a diversas experiencias de los gobiernos a nivel mundial. El segundo apartado trata del proceso de metropolización en México, abarcando el periodo de 1970 al año de 2005, así mismo se elabora un análisis de la delimitación de las zonas metropolitanas. Finalmente, la tercera parte presenta la conceptualización del municipio en México, resaltando su importancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el análisis de las reformas al artículo 115 constitucional relacionadas con la materia que nos ocupa.

1.1 Contexto y formación del desarrollo metropolitano: antecedentes generales.

La Revolución Industrial inglesa del siglo XIX aceleró el crecimiento de la población en las ciudades, consolidando el modelo industrial en los países desarrollados para la época de la posguerra de mediados del siglo XX, el modelo industrial se profundizó en las grandes ciudades de los países desarrollados, trayendo como consecuencia cambios en las dinámicas económicas y sociales, así como cambios en el territorio, transformándolo en el sustento y ámbito principal de desarrollo de las actividades humanas. Las modalidades de ocupación del territorio, dividieron principalmente en dos categorías a la población de cada país: a) población rural y b) población urbana. El cambio experimentado en el desarrollo de los territorios originó

paulatinamente que gran parte de la población que los habita se concentrara en las ciudades, consolidándose así el fenómeno de la urbanización.

De acuerdo con Luis Unikel, Crescencio Ruíz y Gustavo Garza (1978: 373), “la urbanización es un proceso de concentración de población en ciudades, de tal manera que aumenta la proporción de población urbana respecto a la total de un territorio dado”. Cabe señalar, que las ciudades han jugado un papel trascendental desde tiempos remotos, esto se denota en el estudio de las civilizaciones antiguas, donde las ciudades se manifestaron como los grandes asentamientos humanos. Así, la ciudad es definida como “un asentamiento humano con un tamaño mínimo de población y una densidad demográfica que supera a la de otros territorios o también como la concentración de población, actividades económicas y bienes públicos” (Sobrino, Ruíz y Garza, 1978: 5); como ya se ha mencionado, el desarrollo de las ciudades ha sido producto de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas ocasionadas al periodo de posguerra; los cambios en el modelo económico a nivel mundial produjeron un tipo nuevo de asentamiento humano que no sólo era consecuencia de una mayor concentración de población en un territorio determinado, sino que además, desempeñaba un papel fundamental en el sector económico, político y cultural; a este tipo de asentamiento humano se le denominó *metrópoli*, vocablo que proviene de las raíces *mater*, madre, y *polis*, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades o municipios de la región periférica, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central.⁴

“El fenómeno urbano como eje del desarrollo metropolitano, integra dos acepciones, el área urbana y la zona metropolitana, las cuáles a su vez están definidas por los mismos elementos y variables apegados a la realidad geográfica denominada ciudad” (Unikel, 1976: 116). El área urbana y el área metropolitana son aquellas que contienen la mayor cantidad de población de carácter urbano, se refieren a la ciudad misma; mientras que la zona metropolitana puede ser definida como “la extensión territorial que incluye a la

⁴Fuente obtenida en el portal de la Cámara de Diputados:
http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_dmetropolitano.htm. Consulta del 23 de agosto de 2012.

unidad político administrativa [municipio] que contiene a la unidad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantiene una interacción socio económica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa” (Unkiel, 1976: 116).

Los conceptos área metropolitana y zona metropolitana pueden diferenciarse en cuanto a que, este último envuelve al primero en tanto que sus límites los constituyen en México, los municipios en los Estados y las delegaciones en el caso del Distrito Federal.

En el sector académico existe una definición más general sobre cómo se conforman las zonas metropolitanas. Esto “ocurre cuando una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite territorial político administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios; en otras palabras, la metropolización de una ciudad tiene lugar cuando, en un proceso de expansión, utiliza para el desarrollo urbano suelo que pertenece a uno o más municipios en los cuales se ubica la ciudad central” (Sobrinó, 2003: 461). Este tipo de asentamiento humano cuenta con algunas características como lo son: a) un núcleo central, que concentra actividades y a la población; b) una periferia sobre la que se extiende el dominio socioeconómico y político del núcleo de la ciudad central; c) las relaciones que se establecen entre el núcleo y la periferia que implican una red funcional de servicios y fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales, y d) las unidades político administrativas que contienen a la ciudad central y la periferia constituyen el territorio de la zona metropolitana, y no solamente el área urbanizada.⁵

El crecimiento paulatino de las zonas metropolitanas recibe el nombre de proceso de metropolización, cuantitativamente se traduce al comparar los niveles de concentración periódica que van adquiriendo estos conglomerados. Un país ha pasado del espectro urbano a otro metropolitano, cuando estas últimas alcanzan: 1) tasas de crecimiento demográfico superiores al promedio

⁵Idea retomada de la tesis de Licenciatura del Lic. Alejandro Benigno Cástulo Hernández. *Coordinación y Planeación para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México. El caso del Gobierno del Estado de México: 1994-2009*. Facultad de Ciencias Políticas y sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

en las ciudades; 2) concentran más del 40% de la población nacional, y 3) dominan el sistema urbano del país en cuestión (Cástulo: 2007).

La urbanización contemporánea se caracteriza por la multiplicación de centros urbanos que experimentan acelerados procesos de urbanización y la despoblación paulatina del medio rural. Desequilibrios que perturban el desarrollo equilibrado según Castells y Hall (1994: 14) debido a que “la reestructuración económica y los consecuentes cambios en las relaciones de producción se han materializado en fuertes desequilibrios económicos y sociales”, situación que se vive en nuestro país como en otros países de la región.

Jaime Sobrino (1993: 33) argumenta con acento que “las metrópolis atraen grandes flujos migratorios; concentran actividades económicas y en algunos casos su expansión física ha rebasado los límites político-administrativos. Existe además, una participación creciente del gobierno en sus ámbitos local, regional y nacional para solucionar las contradicciones generadas”.

La necesidad de las metrópolis por ser parte de una economía global competitiva, requiere emprender estrategias de desarrollo que permitan formar ambientes favorables diversos de manera alternativa que promuevan o formen centros de atracción a fin de descongestionarlas; hoy en día las ciudades deben procurar criterios tales como: el territorio, las actividades económicas, la sociedad y el gobierno. Por ello, los planes de desarrollo asumidos por cada entidad urbana resultan vitales para orientar el crecimiento y procurar la cohesión social.

En la arena de los temas públicos, el aumento de población en las ciudades ha traído consigo diversas problemáticas, todas ellas envueltas al interior de los sectores estratégicos del desarrollo como lo son la salud, la educación, la vivienda, la seguridad, el desarrollo urbano, ecológico y territorial, cuestiones que los gobiernos de los países se ven obligados a atacar de manera más especializada y con mayor sofisticación.

Derivado de las problemáticas que enfrentan las ciudades, el crecimiento acelerado de las Zonas Metropolitanas y de la formulación de estrategias creadas por los gobiernos ante estos temas es como surge el denominado Desarrollo Metropolitano. Este concepto será tratado en el siguiente apartado.

1.1.1 Concepto de Desarrollo Metropolitano.

El término Desarrollo Metropolitano se relaciona con el crecimiento de las Zonas Metropolitanas. El concepto de zona metropolitana se desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y una definición más nos indica que este término se utiliza para referirse a “una ciudad ‘grande’ cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que la contenía originalmente”⁶ (Negrete y Salazar, 1986: 9).

El concepto desarrollo metropolitano puede ser definido como: “el proceso de crecimiento social y económico de una zona o área metropolitana, que garantiza la funcionalidad, ordenamiento y gobernabilidad territorial de una determinada ciudad central y de las unidades político-administrativas contiguas y completas a ésta, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales”.⁷

El Desarrollo Metropolitano puede disminuir la exclusión social y a propiciar el desarrollo de las Zonas Metropolitanas tratando de dar orden y coherencia integral a los sectores estratégicos de desarrollo como lo son: la salud, la educación, la vivienda, la seguridad, el transporte y demás servicios públicos; así como incidir en el desarrollo urbano, la sustentabilidad ecológica y territorial; con el objetivo central de aumentar la calidad de vida de la población. Lamentablemente esta cuestión resulta contradictoria ya que, el Desarrollo Metropolitano ha propiciado la exclusión de varios municipios afectando su nivel de competitividad, principalmente de aquellos que se encuentran más alejados de la periferia de la ciudad central.

El Desarrollo Metropolitano debe propiciar la competitividad en las Zonas Metropolitanas, consolidando su condición como motores del desarrollo económico y social, fortaleciendo la administración mediante la disminución de las desigualdades que se generan en estas regiones.

El crecimiento metropolitano parece no tener fin a medida en que la población mundial sigue en aumento, la teoría nos enseña en este aspecto que, con el crecimiento demográfico aumentan las problemáticas económicas y

⁶En el caso de nuestro país, dicha unidad administrativa es el municipio.

⁷Fernando Fernández García (2009). Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos.

sociales derivadas de este aspecto. El proceso de metropolización en algunos países ha sido de tal magnitud y velocidad que ha dado lugar a la fusión funcional y física, de dos o más zonas metropolitanas. A esta forma de organización se le llama *megalópolis*, este concepto proviene del griego que significa gran ciudad. La megalópolis es el reflejo de la organización actual del espacio, en la cual existe conurbación entre zonas metropolitanas, con un alto grado de población y aspectos próximos que las relacionan entre sí.

El reto principal del desarrollo metropolitano radican en que debe constituirse de manera sustentable como la piedra angular de desarrollo de cualquier país, ya que es en las metrópolis de las zonas metropolitanas donde se concentran las principales fuente de riqueza de las naciones y es en ellas donde existe mayor promoción de servicios públicos; la tarea principal del desarrollo metropolitano radica en aumentar la calidad de vida de las personas, para esto hace necesario la utilización de elementos gubernamentales derivados de la planeación y mecanismos de coordinación intergubernamentales e intermunicipales que permitan la consolidación de este proceso.

1.1.2 Características del Desarrollo Metropolitano.

El desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes, son dos aspectos que se complementan e igualmente centrales en la consecución del Desarrollo Metropolitano en el largo plazo. No existen diferencias entre estos objetivos dentro de las metrópolis, ya que, en algunas de estas se enfatiza acerca de su conexión económica, en particular con otras ciudades del mundo; mientras que, la metrópoli que gira en torno al ámbito nacional procura más el bienestar social porque está conectada directamente con los Estados que corresponden a la Nación y no están en conexión de Estados pertenecientes de otros países.

Con respecto al desarrollo económico, la competitividad en las ciudades ha encontrado lugar en el escenario actual para describir las condiciones en que la competencia enfrenta a diversas ciudades como posibles focos de inversiones productivas, ya sea de empresas nacionales o multinacionales, aplicando estrategias de mayor promoción de las ciudades, destacando sus ventajas y la especialización real o potencial futura; como instrumento,

promueven eventos internacionales en ellas como lo son: ferias, congresos, eventos culturales, competencias deportivas, etc.

El bienestar social, la calidad de vida y la sustentabilidad en las grandes ciudades constituyen mayores desafíos en términos de distribución eficiente de servicios públicos, transporte, seguridad, áreas verdes, vivienda y promoción del suelo urbanizado, entre otros, a toda la población.

Los desafíos metropolitanos no sólo surgen del volumen de población que pudiera fraccionarse para solucionar los problemas urbanos de las ciudades medias y pequeñas. El Desarrollo Metropolitano aún no consigue precisar entre lo urbano y lo metropolitano, pero es importante distinguir la diferencia en términos analíticos y de política urbana. La complejidad metropolitana es de carácter sustantivo como referente del aspecto político-administrativo y, particularmente, al de la gestión.

El tema sustantivo es que los problemas que se observan en las metrópolis son de índole distinta a los que se presentan en ciudades menores (Garza, 2010), por lo se requiere de una estrategia a largo plazo para el conjunto metropolitano y así, diseñar soluciones adecuadas a su dimensión. Así, por ejemplo, se tienen los temas ambientales del aire, agua y suelo, ya que ni la contaminación atmosférica ni la dotación de agua y saneamiento, ni los sistemas de transporte masivo o la provisión de suelo apto para el crecimiento y desarrollo de la gran ciudad encuentran solución en la suma de decisiones parciales de las distintas unidades que la integran (Garza, 2010).

Desde la perspectiva político-administrativa, los temas pertenecientes a las zonas metropolitanas difieren de los de las ciudades en cuanto a que: las zonas metropolitanas se han desarrollado sobre territorio de diversas circunscripciones administrativas, lo que ocasiona un problema adicional acerca de las atribuciones de los distintos gobiernos involucrados y, por ende, de la gestión metropolitana (Garza, 2010: 180).

1.1.3 El Desarrollo Metropolitano como un fenómeno mundial.

La urbanización se aceleró a nivel mundial a partir de 1950 dando lugar a aglomeraciones metropolitanas en todos los continentes. Estas aglomeraciones llevaron en su seno una serie de características que persisten hasta nuestros días, entre esas están: a) una amplia superficie que entremezcla usos del suelo

urbano, suburbano y metropolitano, conformando la unión casi continua de ciudades; b) cuentan con el poder para absorber zonas rurales circundantes; c) una alta concentración de la población económica; d) cambios periódicos en la densidad poblacional, y e) cuentan con intensos flujos de bienes y personas, con zonas definidas para uso residencial, laboral, comercial y de servicios.

En 1950, eran diez las grandes aglomeraciones que rebasaban los 5 mil habitantes. La primera aglomeración reconocida en el mundo fue el sistema urbano del noreste de Estados Unidos: Boston-Nueva York-Filadelfia-Washington. En la actualidad, este país cuenta con otras tres: en los grandes lagos (Chicago-Detroit-Cleveland); en Florida (Miami-Tampa-Orlando) y en California (Los Angeles-San Diego-Tijuana). En Alemania se reconoce la aglomeración del río Ruhr y en Japón, Tokio-Yokohama integran una más (Sobrino, 1993: 52).

La división del trabajo y la especialización han permitido el crecimiento de las ciudades. No podemos negar que las ciudades son vitales para el desarrollo de sistemas económicos y organizaciones sociales. Derivado de lo anterior, la importancia de la urbanización radica que en las ciudades se proporcionan las redes y los nodos, tanto para el transporte, como para las comunicaciones y los conocimientos.

Las ciudades sobreviven en las situaciones más difíciles, pues sus efectos son mayores que la simple suma de sus partes: mientras mayor es el grado de urbanización y la escala del asentamiento, mayor es el porcentaje del producto nacional bruto que se concentra en ellas, hoy en día se estima que el porcentaje que concentran es del 85%.

Sin embargo las ciudades enfrentan retos considerables. La competitividad y la complejidad que se ha generado en las metrópolis determinan objetivos que llegan a ser contradictorios, las ofertas que se ofrecen en las ciudades deben resultar efectivas los negocios y la inversión y al mismo tiempo tienen que estar enfocadas en conservar la calidad de vida para sus habitantes.

Los cambios derivados de la globalización han incrementado la participación de las grandes ciudades, pero al mismo tiempo han expuesto los puntos débiles de la administración urbana en cuanto al manejo de problemas complejos. Por su propia naturaleza los dilemas urbanos son casi siempre

multisectoriales, lo que condiciona una gestión municipal de visión amplia, multidisciplinaria, e incluyente. Por ejemplo, el índice de nacimientos por vivienda en algunas zonas metropolitanas es notable; en promedio existen 4.2 habitantes por casa en Bombay, 3.0 en Calcuta y 2.0 en Seúl⁸. La marginalidad es uno más de los retos presentes en las grandes aglomeraciones; De los ingresos totales, los habitantes de Sao Paulo, Bombay y Calcuta, destinan más de la mitad de sus ingresos para satisfacer sus necesidades de alimentación, mientras que en Seúl, Ciudad de México, Moscú, Buenos Aires y El Cairo, destinan entre 30 y 50%⁹. Otro de los problemas es la creciente inseguridad; en El Cairo ocurren 56.4 homicidios por cada 100,000 habitantes al año; la segunda más violenta es Río de Janeiro con 36.6, seguida por Sao Paulo (26.0), Ciudad de México (17.6), Nueva York (12.8) y Los Angeles (12.4)¹⁰.

En las últimas décadas, la asistencia urbana ha ido desplazando su énfasis, ya no se trata de la simple inversión en infraestructura básica y vivienda para disminuir la pobreza, ahora se polariza a proyectos de desarrollo de políticas que permitan crear condiciones sustentables, modificaciones institucionales y reformas de mercado. El progreso ha tenido un costo, y la consecuencia de los problemas urbanos que son la herencia de los siglos XIX y XX, en muchos casos, ha sido el crecimiento de las manchas urbanas hasta dar origen en numerosas zonas geográficas al fenómeno de la metropolización.

Sobrino (1993: 50) señala que: “Para 1990, el globo terráqueo contaba con 33 áreas metropolitanas cuya población superaba 5 millones de habitantes; de ellas, 15 tenían más de 10 millones y seis, 15 o más millones de habitantes. Asimismo, en las 100 ciudades más pobladas del planeta habitaban 565.5 millones de habitantes, 11.5% de la población mundial, y tres ciudades rebasaban límites intencionales”.

A continuación se muestran las 15 áreas metropolitanas que tenían lugar en 1990:

⁸Population Crisis Committee. Condiciones de vida en las 100 áreas metropolitanas más grandes del mundo. Washington D. C.:1990

⁹Ibíd.

¹⁰Ibíd.

1. Principales áreas metropolitanas en el mundo.

Área Metropolitana	País	Población
1. Tokio-Yokohama	Japón	28.7 mills
2. Nueva York	E.U.A.	17.4
3. Sao Paulo	Brasil	17.2
4. Osaka	Japón	16.8
5. Seúl	Corea	15.8
6. Cd. de México	México	15.0
7. Moscú	Rusia	13.2
8. Bombay	India	12.9
9. Calcuta	India	12.9
10. Buenos Aires	Argentina	12.4
11. Los Angeles	E.U.A.	11.5
12. Londres	Inglaterra	11.1
13. El Cairo	Egipto	11.0
14. Río de Janeiro	Brasil	10.9
15. París	Francia	10.0

FUENTE: Sobrino, Jaime. Gobierno y administración metropolitana y regional. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, p.50.

Un aspecto del fenómeno metropolitano a considerar es la inequidad de las cargas y de los beneficios de la población. Pueden llegar a presentarse condiciones de desigualdad en el abastecimiento de agua, la demografía, la distribución de los recursos públicos, el transporte y el medio ambiente, y quienes generalmente soportan el peso del desarrollo son los sectores más necesitados.

Todos y cada uno de los territorios que forman una zona metropolitana tiene una identidad propia, un gobierno local y una forma de actuar; pero se suman colectivamente para formar un territorio que supera las fronteras de su identidad local. Cada territorio actúa independientemente con sus consecuentes fricciones a falta de acuerdos y coordinación en estas regiones.

Las zonas metropolitanas contemporáneas enfrentan el reto de la gobernabilidad, en cuanto a la consecución de un mayor grado de cooperación e interacción entre los Estados, los municipios y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas. La complejidad que representa se refleja en la cantidad de autoridades que toman decisiones sobre la organización; a las decisiones de los gobernantes se adicionan la de

legisladores, empresarios y un sinnúmero de actores que viven y conviven en la metrópolis; es necesario identificar los instrumentos, las instituciones, las organizaciones sociales, el desarrollo tecnológico, la investigación y la educación entre otros como factores que contribuyen al desarrollo metropolitano o que lo dificultan.

Es vital revitalizar el papel de los municipios metropolitanos y adecuados para dar cabida a la planeación regional y metropolitana para impulsar el desarrollo urbano, gobernar no significa solamente producir bienes y servicios, el desarrollo metropolitano debe trascender la simple gestión estableciendo nuevas formas de colaboración, como la creación de organizaciones que, situadas entre lo público y lo privado cumplan un rol de enlace para encontrar soluciones que los sectores aislados no son capaces de encontrar.

Es por lo anterior que La Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, que reúne a legisladores, funcionarios públicos y actores de la sociedad civil en la búsqueda de antecedentes y ejemplos para guiar la política pública, son trascendentales para el futuro de las zonas metropolitanas.

La Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, en su primera reunión en Barcelona en el 2003¹¹ establecía ya una comisión para buscar las mejores prácticas en la gobernanza metropolitana. En este sentido, se trataron aspectos tradicionales como la planeación urbana y de infraestructura; así como estrategias de desarrollo económico y fuentes de financiamiento, pero también abordaba aspectos como las relaciones intergubernamentales e intermunicipales con la sociedad civil, así como la participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y del Sector Privado. En esa sesión se reflexionó acerca de la complejidad que se puede atribuir a la globalización en la creciente interdependencia de las zonas urbanas a escala nacional e internacional. En esta asamblea se estudiaron ejemplos a nivel mundial de estrategias empleadas para favorecer la administración metropolitana. Cabe destacar los siguientes ejemplos:

- a) En la región de Dakar, Senegal, que en el 2003 agrupaba 43 distritos, se creó un consejo regional, como órgano de toma de decisiones. Está compuesto por 62 miembros de la sociedad civil que son electos por 5 años, todos estos miembros cuentan con algún grado académico.

¹¹Véase en <http://www.metropolis.org/es/iniciativas>. Consulta del día 02 de septiembre de 2012.

- b) En la región de Lilleen Francia, que incluye 1281 comunidades y 11 millones de habitantes, se logró superar la competencia que el Estado tenía en el desarrollo al crear asociaciones de alcaldes incorporando nuevas prácticas de gestión que tomaban en cuenta las inequidades locales.
- c) En Torino, Italia, se llevó a cabo la creación un plan estratégico para encontrar una forma nueva de agrupación para esta ciudad después de una crisis económica relacionada con la industria automotriz. El plan involucró a mil personas y a un presupuesto de 1 millón de euros. Algunos factores clave para el desarrollo metropolitano incluyeron la cooperación institucional, nuevas estrategias financieras y un alto índice de efectividad en la toma de decisiones.
- d) En Québec, Canadá, se buscaron nuevos procesos de consulta democrática derivado de la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus representantes; estos procesos de consulta incluyen votos proporcionales en una base regional, un grado de separación entre los poderes ejecutivo y legislativo y mayor incidencia y participación de grupos minoritarios.

La segunda reunión de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis¹² reunió en México a diversas mega ciudades para debatir los desafíos y las oportunidades de estas grandes urbes, se dio prioridad al hecho, que el gobierno en las zonas metropolitanas debe ser más democrático e incluir la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. También se hizo hincapié en el crecimiento demográfico, la migración, la marginación y la ineficiencia en los servicios públicos como retos importantes en nuestro país.

La conclusión fue que la gobernanza metropolitana requiere transparencia, responsabilidad, y medios electrónicos de participación pública. También, se indicó que las grandes aglomeraciones requieren producir servicios de calidad que lleguen a toda la población.

Los principales puntos a tratar en esta Segunda Reunión fueron: la necesidad de considerar la gobernanza metropolitana en un entorno global, la necesidad de reforzar estrategias metropolitanas y coordinar actividades de planeación y la necesidad de profundizar en la legitimación democrática de las instituciones y las estructuras que confrontan el problema de las grandes ciudades, todas con el objetivo central de fortalecer el desarrollo metropolitano a nivel mundial. Para México, se señaló que uno de los retos es elevar el nivel

¹²Véase en <http://www.metropolis.org>. Consulta del día 02 de septiembre de 2012.

de gobernanza en las zonas metropolitanas a través de fortalecer la coordinación intergubernamental para responder a las necesidades de los diferentes grupos sociales.

En México, en lo que respecta al Estado de México, se propuso el establecimiento de un consejo para un parlamento metropolitano similar al tipo europeo para enfrentar las decisiones principales en la compartición de problemas. Se identificó el enriquecimiento de la calidad de vida como una alternativa de las grandes metrópolis, estableciendo que una verdadera estructura metropolitana tiene cuatro principales características: 1) una fuerte legitimidad política; 2) autonomía significativa; 3) jurisdicciones importantes, y 4) una base territorial relevante, incluyendo un área urbana funcional.

El programa nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio del 2001 al 2006 determina 15 grandes zonas metropolitanas, involucrando al gobierno federal, 13 gobiernos estatales y 104 gobiernos municipales, que están a cargo de 35 y medio millones de personas. Sin embargo, no se cuenta con una legislación metropolitana específica, que promueva el consenso institucional para la delimitación del territorio metropolitano, se hicieron notables además, las asimetrías en la visión de las ciudades a nivel federal y estatal.

De las reuniones ya mencionadas y de algunas otras que buscan analizar el desarrollo metropolitano, se concluye que, a pesar de las mejoras en la productividad y los ingresos urbanos, en varias ciudades aumentan la pobreza, la desigualdad, y el declive de la cohesión social y de las instituciones y políticas públicas.

Jordi Borja (1997: 57), ante este problema entiende “la administración metropolitana no sólo como una estructura, sino también como un proyecto, el resultado de una estrategia. Se requiere un plan estratégico e innovación política si se desean atender los retos de poblaciones económicamente heterogéneas, espacialmente descentralizadas y socialmente desintegradas”.

Se entiende que, cada una de las zonas metropolitanas son diferentes y es por ello que deben desarrollar su propio enfoque institucional, pero el análisis de soluciones metropolitanas debe permitir la definición de una nueva legislación, equitativa y responsable socialmente, que trascienda los periodos

de gestión de las administraciones, poniendo por delante el bien común y que permita a largo plazo enfrentar los desafíos del desarrollo metropolitano.

1.2 El proceso de metropolización en México: 1970-2005.

La evolución del fenómeno de urbanización en México comienza a generarse a partir de 1970, cuando el 52.9% de la población de nuestro país vivía en el sector rural, implicando en ese entonces, un grado de urbanización del 47.1%, en donde sólo 13 urbes eran clasificadas como metrópolis; la evolución urbana en nuestro país continuó avanzando periódicamente, hasta que en 1980, el 64.1 de la población era urbana del 64.1%; este fenómeno continuó para conformar el 81% y 83%, en 1990 y el año 2000 respectivamente (Garza y Schtreingart, 2010).

La estructura urbana evolucionó poco a poco, a tal grado de avanzar hasta alcanzar el carácter metropolitano que tiene en la actualidad, esta evolución se llevó a cabo a fin de profundizar el conocimiento de la estructuración de las actividades económicas en relación con la población, así como en las implicaciones de éstas para el desarrollo económico y social del país. México es un país urbanizado. En 2005, registró un sistema de 367 ciudades caracterizadas por la concentración de sus habitantes en 56 zonas metropolitanas, que absorben 83% de la población urbana nacional e involucran a municipios. Las cuestiones más complejas que enfrenta el país, por ende, son metropolitanas.

En la actualidad, las ciudades mexicanas se han convertido en los espacios donde se absorbe creciente fuerza de trabajo, así como donde se proporciona la mayor cantidad de los servicios de infraestructura para la población en materia de electricidad, telecomunicaciones, agua y drenaje, vivienda, vialidades, educación, salud, seguridad pública, entre los más sustanciales. También se concentran las empresas de servicios, comerciales e industriales altamente competitivas.

Cabe señalar que el fenómeno metropolitano en nuestro país obedeció a la política industrial y regional ocasionada por la metropolización, esta cuestión será tratada en el siguiente apartado.

1.2.1 El Desarrollo Metropolitano ante los desequilibrios económicos.

La urbanización y el desarrollo económico son fenómenos que se encuentran orgánicamente vinculados, representan dos procesos inseparables que caracterizan la estructura de la sociedad.

En las últimas tres décadas del siglo XX, el desarrollo económico en nuestro país presenta diferencias importantes, su efecto en relación al crecimiento urbano tuvo una tendencia desigual. Los años setenta representaron la última etapa del denominado “milagro mexicano”; en esa década, el Producto Interno Bruto (PIB) creció un promedio de 6.6% por año. Por otro lado, en los ochenta se denota la presencia de un periodo de crisis económica, en lo que respecta al periodo de 1982 a 1988, dentro de este periodo el PIB decreció 0.01% cada año, manteniendo una tasa del 1.6% anual. La década de los noventa representó la entrada del modelo neoliberal, en nuestro país con un periodo de recuperación económica relativa pero a la larga ha resultado poco estable. El PIB de 1990 a 2005 se ha incrementado solamente el 3.5%, además de que, han surgido fuertes desequilibrios estructurales que han imposibilitado las posibilidades del desarrollo sostenido y equilibrado. Este contexto, permitirá desentrañar empíricamente las características de la organización territorial de la población en México, lo cual es una necesidad para diseñar lineamientos de política económica y urbana, así como las acciones correspondientes para implementarlas.

En 1970, México contaba con una población total de 48.2 millones, de los cuales 22.7 millones habitaban en las ciudades; lo que implica un grado de urbanización del 47.1% del total de la población (véase cuadro 2). Siendo que el 52.9% de la población mexicana vivía en el sector rural, manteniendo la forma tradicional campesina característica del México de la primera mitad del siglo XX.

En 1980, la población del país se eleva a 66.8 millones de habitantes, de los cuales 36.7 millones son urbanos, por lo que aumenta el grado de urbanización a 55% (véase cuadro 2). A partir de esta década el perfil demográfico y económico de México comienza a cambiar presentando una población mayoritaria en las ciudades. En 1980, se constituye un sistema de 227 ciudades cuya población se incorpora en forma creciente al proceso de

modernización del país. La conformación de un conglomerado metropolitano con su centro en la Ciudad de México se irá extendiendo en las primeras décadas del siglo XXI.

En 1990, el sistema de ciudades en México se eleva a 304 y el grado de urbanización aumenta a 63.4%, consolidándose el sector urbano nacional (véase cuadro 2).

La recesión de los ochenta, afectó la dinámica demográfica general del país. Siendo que entre 1980 y 1990, la población total y la urbana aumentan en 14.4 y 14.8 millones, el crecimiento absoluto más elevado de todo el siglo XX, la segunda aumenta más por la reducción absoluta de 400,000 habitantes.

El aumento del grado de urbanización a 63.4% en 1990 (Véase Cuadro 2) consolida el crecimiento del sector urbano en México, pero la crisis produjo un notable deterioro de las condiciones de vida de la población rural y urbana; en esta última, se expande de manera considerable el empleo informal. En el nuevo proceso de aglomeración poblacional en las grandes metrópolis y no sólo en la ciudad de México, se hace notorio el acelerado crecimiento de las urbes aledañas a la capital, siendo estas especializadas en manufacturas, entre ellas están Puebla, Querétaro, Pachuca, San Juan del Río y Toluca.

El dinamismo de las ciudades de la frontera norte representaron también un crecimiento importante, tal es el caso de Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Matamoros, Nogales y Piedras Negras. La base económica de su expansión demográfica ha sido el crecimiento de la industria maquiladora, que entre 1980 y 1990 aumenta sus plantas de 620 a 1,703, y los trabajadores de 119,000 a 446,000 (Bendesky, 2001).

Entre las ciudades portuarias y turísticas sobresale Cancún; destacan también Acapulco, Puerto Vallarta y algunas ciudades turísticas como Oaxaca, Guanajuato y San Miguel de Allende. En cuanto a las ciudades manufactureras del interior, sobresalen Saltillo, Aguascalientes y San Luis Potosí; se desarrollan del mismo modo regiones con nodos de agricultura moderna como lo son: Culiacán, Hermosillo, Celaya, Irapuato, Los Mochis y Ciudad Obregón.

La crisis económica de los ochenta redujo la tasa de crecimiento de la población urbana y la dinámica de las cuatro principales metrópolis de más de un millón de habitantes, que bajan su participación en la población urbana de

48.9% en 1980 a 43.6% en 1990 (Garza, 2005). Sin embargo, el conjunto de grandes ciudades aumenta a 19 en 1990 y su participación en el total urbano lo hace de 55.7% en 1980 a 63.2% en 1990 (Garza, 2005). “México tenía 97.5 millones de habitantes, de los cuales 65.6 millones se concentraban en un sistema de 350 ciudades en el año 2000” (Garza, 2005: 126). El índice poblacional se eleva a 67.3%, acercando el país al grado de urbanización de los países desarrollados, pero en términos cualitativos del nivel de vida poblacional de las ciudades, la nación continúa siendo subdesarrollada, con amplias brechas sociales, con un número poblacional que labora en el sector informal de la economía; así como también, con aquella que cuenta con carencias de infraestructura en la vivienda y de servicios urbanos.

El índice de crecimiento urbano de la ciudad de México continúa creciendo, fortaleciéndose como el ámbito principal del nuevo proceso de concentración. Todas las ciudades que rodean esta región mantienen un rápido crecimiento.

En 2005, el sistema de ciudades y municipios metropolitanos se eleva a 367, con 18 localidades que en 2000 eran rurales, pero que al superar el umbral de 15, 000 habitantes en 2005 se reclasifican como urbanas (Garza: 2005). El grado de urbanización alcanza 69.2% (Véase Cuadro 2). La jerarquía urbana de 2005 mantiene, la tendencia hacia la concentración polinuclear, ya que, las zonas metropolitanas centrales comienzan a incorporar cada vez a más municipios localizados en su periferia.

2. Proceso de metropolización en México.

Año de referencia.	Población			Características Generales
	Total	Urbana %	Rural %	
1970	48,225,000 habitantes	47.1%	52.1%	<ul style="list-style-type: none"> - Predominio de la población rural sobre la población urbana. - Se contaba con un sistema de 174 ciudades, incluyendo municipios metropolitanos.
1980	66,847,000 habitantes	55%	45%	<ul style="list-style-type: none"> -Transformación del perfil económico y demográfico en México, se presenta población mayoritaria en la región urbana. - Se constituye un sistema de 227 ciudades y municipios metropolitanos cuya población se incorpora al proceso de modernización del país. - El papel de las urbes industriales comienza a destacar, lo encabeza la Cd. de México, seguida por Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Torreón, y Cd. Juárez. -Comienzan a urbanizarse cerca del área de influencia: Toluca, Querétaro, Cuernavaca y Tlaxcala.
1990	81,250,000 habitantes	63.4%	36.6%	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema de ciudades y municipios metropolitanos se eleva a 304. - El proceso de urbanización en México se consolida. -El dinamismo acelerado poblacional comienza a presentarse en ciudades y municipios fronterizos, portuarios y turísticos. -La Nación continúa en subdesarrollo con amplias brechas sociales, aumenta el comercio informal y las viviendas se escasean.
2000	97,483,000 habitantes	67%	33%	<ul style="list-style-type: none"> -La población continúa aumentando y se consolidan las 56 zonas metropolitanas en nuestro país como el ámbito principal del nuevo proceso de concentración. - El índice de crecimiento de la Cd. de México continúa aumentando, todas las ciudades y municipios que rodean a esta región continúan creciendo. - De la misma manera, las ciudades y municipios periféricos a las demás zonas metropolitanas continúan desarrollándose poblacionalmente.
2005	103,263,000 habitantes	69.2%	31.8%	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con un sistema de 367 ciudades y municipios metropolitanos. - La jerarquía urbana de 2005 mantiene la tendencia hacia la concentración polinuclear de las zonas metropolitanas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada de Garza, Gustavo. *La urbanización de México del siglo XX*. Colegio de México, 2005, anexos y Garza, Gustavo y Scheingart Martha. *Desarrollo Urbano y Regional*. Colegio de México, México, 2010, p.36.

1.2.2 Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México.

La delimitación de las zonas metropolitanas, es un tema indispensable para la toma de decisiones, permite el involucramiento de los agentes públicos, privados y sociales en el Desarrollo Metropolitano; permite identificar de manera más clara y precisa al territorio y a la población sobre la cual impactará la acción de gobierno. Es fundamental conocer en qué consisten y cuáles han sido los ejercicios llevados a cabo en este sentido en nuestro país, así como, conocer cuáles han sido sus implicaciones e importancia ante los retos metropolitanos que enfrenta en la actualidad.

Se entiende por delimitación al ejercicio teórico metodológico que busca identificar territorialmente el fenómeno metropolitano, constituye una herramienta para la planeación e implementación de la política urbana y regional.

La aparición de las primeras zonas metropolitanas en México y su rápida multiplicación y evolución territorial comienza a generarse a partir de 1970, donde se identificaron 12 zonas metropolitanas en el país (Unikel, Ruiz y Garza, 1978), en 1980 se delimitaron 26 (Negrete y Salazar, 1986), y a partir de 1990 se han llevado a cabo varios ejercicios de delimitación, constituyéndose para esta época 51 zonas metropolitanas en 1990 y 56 en 2005 (Garza, 2003).

Del año 2000 hasta el 2005 sólo se han considerado 56 zonas metropolitanas, lo que sugiere que se está cerca de llegar a un límite en el número de zonas metropolitanas en el país, aunque las existentes con el tiempo sigan aumentando su tamaño.

No existe homogeneidad absoluta entre las ciudades que varían en su tamaño y por ello resulta evidente que hay diferentes ámbitos metropolitanos, así como diferencias en las condiciones y oportunidades de desarrollo, por lo que las políticas que se aplican en algunas metrópolis no necesariamente funcionarán en otras. Para entender más a fondo cómo ha sido la delimitación de las zonas metropolitanas, se presenta el siguiente análisis:

En México, en el año de 1976, Luis Unikel fue el pionero en identificar 12 zonas metropolitanas en nuestro país, comparándolas alrededor de otras tantas ciudades a nivel mundial, analizadas desde 1960, encontrando un

número aproximado de más de 100 mil habitantes, además, fue el primero en estudiar y llevar a cabo la delimitación de la zona metropolitana de la Ciudad de México para 1970.

María Eugenia Negrete y Héctor Salazar delimitaron 26 zonas metropolitanas para el año de 1986, en este análisis se incluye a las doce identificadas por Luis Unikel, más otras 14 regiones.

Metodológicamente, con estas propuestas de delimitación se ha complementado el análisis cartográfico de los municipios, con métodos de análisis conjuntos y diferentes indicadores que señalan directamente el carácter urbano de las delegaciones y municipios, e indirectamente de la interdependencia de éstos con el municipio que contiene a la ciudad central. Para llevar a cabo esta práctica, se cuenta con distintos indicadores como lo son: el porcentaje de población económicamente activa, el grado de urbanización, la densidad de población, la producción manufacturera, la tasa de crecimiento demográfico y la distancia existente al centro de la ciudad. Con la información recopilada se establecen una clasificación de los municipios en: metropolitanos, no metropolitanos y en proceso de transición, a partir de la cual se consigue definir la integración municipal de las zonas metropolitanas del país.

Para 1993 Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas, llevando a cabo dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales con las variables tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable (Sobrino, 1993: 129).

Sobrino abarca el análisis de delimitación de las zonas metropolitanas del país mediante la utilización de dos criterios básicos: el carácter urbano del municipio y los viajes intermunicipales por causa laboral; estos datos fueron obtenidos en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000; utiliza como criterios complementarios, la dinámica demográfica y la importancia económica del municipio. Con estos criterios identifica un total de 48 zonas metropolitanas en el año 2000.

Particularmente, órganos gubernamentales como el INEGI, el CONAPO y la SEDESOL, consiguieron llevar a cabo el análisis de la delimitación de las

zonas metropolitanas. El INEGI delimitaba las zonas metropolitanas del país a partir del tamaño de las localidades censales y su relación de contigüidad física.

Los límites de una localidad censal no pueden involucrar a más de una delegación o municipio, de tal manera que, donde un área urbana continua rebasa los límites geoestadísticos de dos o más municipios, la porción que corresponde a cada uno de éstos es considerada como una localidad distinta. Derivado de esto, el INEGI identificó un total de 32 zonas metropolitanas en el año 2000, las cuales a su vez comprendían un total de 205 municipios. Esta propuesta fue retomada para la formulación de la delimitación actual.

El CONAPO definió 31 zonas metropolitanas en el país para 1995 (Consejo Nacional de Población, 1997). Para el año 2000 identificó y delimitó un total de 42 zonas metropolitanas, formadas por 243 municipios y tres localidades, que contaban con al menos una ciudad o conurbación de 50 mil o más habitantes.

En el año 2003, y a partir de los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el CONAPO configuró una propuesta de delimitación de zonas metropolitanas que además de los criterios de tamaño y conurbación, tomó en cuenta criterios de integración funcional tales como: los desplazamientos de la población ocupada entre los municipios de residencia y de trabajo, así como criterios sobre el carácter urbano de los municipios. Cabe señalar que para este año y ante el esfuerzo del CONAPO aún se hacían constar 31 zonas metropolitanas en nuestro país.

En el caso de la SEDESOL, la definición de zonas metropolitanas se documenta principalmente en los programas nacionales de desarrollo urbano de cada administración federal. Así por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 reconocía 31 zonas metropolitanas, mientras que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 reservaba este término a los agregados de municipios en los que se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes identificadas al inicio de la década de los noventa: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

La labor institucional de estos organismos de la administración pública federal destaca en cuanto al fortalecimiento y mejora en la toma de decisiones para la planeación y la gestión metropolitana. A partir de 2005 y tras un

esfuerzo combinado logran identificar 56 zonas metropolitanas en nuestro país (Véase Anexo 1 y Cuadro 3), conformadas por un total de 345 municipios de 28 estados y las 16 delegaciones del Distrito Federal (Véase Cuadro 3)., dentro de las cuáles se contaba con un total poblacional de 57.9 millones de habitantes, representando el 56% de la población del país (CONAPO, 2007), delimitación que continúa vigente hasta nuestros días.

3. Estados y Municipios metropolitanos.

ESTADOS	NÚMERO DE ZM's	MUNICIPIO/ DELEGACIÓN	POBLACIÓN TOTAL (habitantes)	OBSERVACIONES
Aguascalientes.	1	3	834,498	Corresponde a la zona metropolitana de Aguascalientes.
Baja California.	2	4	2,430,988	Corresponde a las zonas metropolitanas de Tijuana y Mexicali, la primera cuenta con 3 municipios y la segunda con 1.
Coahuila.	3	8	1,189,221	Corresponden a las zonas metropolitanas (ZM) de Saltillo, ZM de Monclova-Frontera y ZM DE Piedras Negras
Coahuila. Durango.	1	2 2	1,110,890	Corresponde a la zona metropolitana de la Laguna, es la novena más poblada en México
Colima	2	7	417,917	Corresponden a las zonas metropolitanas (ZM) de Colima-Villa de Álvarez y ZM de Tecmán.
Chiapas	1	2	576,872	Corresponde a la zona metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, está conformada por 2 municipios.
Chihuahua	2	4	2,098,220	Cuenta con 2 zonas metropolitanas (ZM): ZM de Ciudad Juárez y ZM de Chihuahua.
Distrito Federal. México. Hidalgo.	1	16 57 1	19,239,910	Corresponde a la zona metropolitana del Valle de México, es la más poblada a nivel Nacional y la que abarca más municipios metropolitanos.
Guanajuato.	3	6	1,684,165	El Estado de Guanajuato cuenta con 3 zonas metropolitanas (ZM): ZM de León, ZM de San Francisco del Rincón y ZM de Moroleón-Uranguiato, cada una con 3 municipios respectivamente.
Guerrero	1	2	786,830	Corresponde a la zona metropolitana de Acapulco.
Hidalgo	4	15	828,091	Hidalgo cuenta con 4 zonas metropolitanas a su interior: ZM de Pachuca, ZM de Tulancingo, ZM de Tula y es parte de la ZMVM.
Jalisco.	1	8	4,095,853	Corresponde a la zona metropolitana de Guadalajara, es la segunda más poblada.
Jalisco. Nayarit.	1	1 1	304,107	Corresponde a la zona metropolitana de Puerto Vallarta.

México.	2	14	1,633,052	Corresponde a la zona metropolitana de Toluca y es parte de la ZMVM.
Michoacán.	2	4	966,401	Le corresponden las zonas metropolitanas de Morelia y Zamora-Jacona.
Michoacán. Guanajuato.	1	1	229,289	Les corresponde la zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo
Morelos.	2	13	1,185,381	Morelos cuenta en su interior con 2 zonas metropolitanas (ZM): ZM de Cuernavaca y ZM de Cuautla.
Nayarit.	1	2	379,296	Le corresponde la zona metropolitana de Tepic.
Nuevo León.	1	12	3,73,077	Corresponde a la zona metropolitana de Monterrey, abarca 12 municipios.
Oaxaca.	2	23	694,002	Oaxaca cuenta con 2 zonas metropolitanas (ZM) en si Interior: ZM de Oaxaca y la ZM de Tehuantepec.
Puebla.	1	2	279,409	Le corresponde la zona metropolitana de Tehucán.
Puebla. Tlaxcala.	1	18 20	2,470,206	Corresponde a la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, es la cuarta a nivel nacional.
Querétaro.	1	4	950,828	En su interior se encuentra la zona metropolitana de Querétaro.
Quintana Roo.	1	2	586,288	Le corresponde la zona metropolitana de Cancún.
San Luis Potosí.	2	4	1,084,750	Cuenta con 2 zonas metropolitanas (ZM): ZM de San Luis Potosí-Soledad y ZM de Ríoverde –Ciudad Fernández.
Sonora.	1	2	184,816	La zona metropolitana de Guaymas se ubica en su interior.
Tabasco.	1	2	644,629	Le corresponde la zona metropolitana de Villahermosa.
Tamaulipas.	3	4	1,451,714	En su interior se encuentran las zonas metropolitanas (ZM): ZM de Reynosa-Río Bravo, ZM de Matamoros y ZM de Nuevo Laredo.
Tlaxcala.	1	19	457,655	Le es correspondiente a Tlaxcala, la zona metropolitana de Tlaxcala-Apizaco.
Veracruz.	8	43	3,250,035	Es el Estado con más zonas metropolitanas (ZM), en el descansan la ZM de Veracruz, la ZM de Xalapa, la ZM de Poza Rica, la ZM de Orizaba, la ZM de Minatitlán, la ZM de Coatzacoalcos,, la ZM de Acayucan y la ZM de Córdoba
Yucatán.	1	5	897,740	Le corresponde la zona metropolitana de Mérida.
Zacatecas.	1	2	261,422	En este Estado descansa la Zona metropolitana de Zacatecas-Guadalupe.

Fuente: Elaboración propia con base en la información: CONAPO (cord.), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, CONAPO, INEGI Y SEDESOL, 2007.

1.3 El municipio ante el Desarrollo Metropolitano.

La palabra “municipio” proviene del latín *municipium*, y puede definirse como “una asociación de vecindad, ubicada dentro de un territorio determinado y que persigue fines comunes que exceden los personales o meramente familiares” (Faya, 2000: 55). El municipio jurídicamente es aquella colectividad declarada como tal por la ley, y que reúna los requisitos señalados por la misma; el municipio sólo puede actuar dentro del Estado y los límites que éste fije. La actividad que realiza el Municipio en el desarrollo económico, político, social y cultural del Estado, ha propiciado en la academia un esfuerzo a fin de proponer nuevas alternativas para que se promueva el eficiente funcionamiento interno del mismo, por lo que ha sido difícil generar un consenso que permita definirlo claramente.

El municipio tiene como objetivo principal, preservarse y fortalecerse como institución. Por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, mismas que fortalecerán su propia existencia. En segundo lugar, es su papel fundamental satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes a través de la eficiente prestación de los servicios públicos que les son necesarios. Por último, debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad municipal, y a través de ésta, del Estado al que pertenece.

La constitucionalización del municipio en nuestro país fijó la idea del “municipio libre” en 1917, por lo que se le dotó de autonomía, aún y cuando solamente esta idea se configura conceptualmente y no en la realidad de la vida municipal. El proyecto de Carranza, diferenció a nuestra Carta Magna de la Constitución de 1857, en lo relativo al establecimiento del municipio libre como la base de la administración política de los Estados y de la Federación; para esto, se dotó al municipio de tres reglas fundamentales en el artículo 115 constitucional, estas son: a) la independencia de los ayuntamientos; b) la responsabilidad de la formación de su agenda; y c) el otorgamiento de personalidad jurídica. Básicamente, la legislación mexicana determina que el municipio está investido de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que deriven de su organización y funciones, así también, le corresponde ejercer la rectoría del Estado en su respectivo territorio, es decir, conducir el desarrollo integral de la población que gobierna.

La vida del municipio mexicano está regulada principalmente por la legislación contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones Estatales, las leyes sobre desarrollo urbano y fiscales, leyes orgánicas municipales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, acuerdos y disposiciones.

El municipio en México se encuentra embestido de capacidad institucional política y administrativa para regular las cuestiones metropolitanas, ya que, tienen bajo su tutela la vigilancia y utilización del uso del suelo; su participación en el Desarrollo Metropolitano es activa debido a que interviene directamente en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, fijando la estrategia de desarrollo del municipio en concordancia con los objetivos, metas y estrategias de los planes de desarrollo estatal y nacional; el desarrollo integral, participando en la planeación, coordinación y orientación de la economía, previendo la participación de los tres niveles de gobierno y del sector privado y social en el proceso de desarrollo; y la planeación del desarrollo urbano, se encuentra facultado para ordenar y regular los centros de población, función que ejercerán con la formulación, aprobación y administración de la zonificación y de los programas de desarrollo urbano del municipio.

Por tradición el municipio ha representado una institución arraigada en la vida y la idiosincrasia del pueblo mexicano, ya que ha estado siempre presente en su desarrollo constante y en su quehacer político. Así mismo, es reconocida la posición poco eficiente que han tenido los gobiernos municipales desde siempre ante el fenómeno de la metropolización. Algunas experiencias de alianzas municipales han intentado contrarrestar tal debilidad, tal es el caso de aquellos municipios que cuentan con características metropolitanas que encuentran como medio de desarrollo la interacción intermunicipal. Para que esta suceda, los ayuntamientos deben integrar en el gobierno municipal los mecanismos de solución de problemas que se trasladan a su territorio; en otras palabras, el desarrollo sustentable como mecanismo ante los retos derivados del Desarrollo Metropolitano y su significado en el ámbito local, implica para los gobiernos locales una situación en donde los procesos de planeación democrática estén interanalizados, donde los problemas regionales tengan respuesta desde las comunidades locales con la participación de los agentes

locales, donde las diferencias económicas, sociales y culturales entre municipios y su población no signifiquen derechos de unos sobre los otros, de igual manera deben ser racionalizada la explotación de los recursos dentro del territorio municipal. El municipio para hacer frente a los retos derivados del Desarrollo Metropolitano necesita concebir la idea de que la promoción del “desarrollo” significa un cambio drástico y necesario en actitudes y la adopción de una cultura metropolitana en la que cualquier decisión o acción se evalúe en función del costo que tiene en términos de calidad en los servicios que, por supuesto, corresponden a ámbitos y escalas independientes de los límites político-administrativos municipales, estatales y regionales o incluso nacionales.

Una cuestión que debería atenderse principalmente en municipios metropolitanos o dentro de regiones funcionales tributarias de las metrópolis o grandes ciudades, aún antes de discutir o precisamente para iniciar una discusión de los mecanismos de respuesta a lo antes señalado, se trata de cuestiones relativas a las relaciones intermunicipales frente a problemas regionales y urbanos que afectan a la población municipal en tanto que son problemas metropolitanos que rebasan, no respetan o son ajenos a los límites jurisdiccionales de los gobiernos municipales.

Es ya reconocida la presión sobre las áreas periféricas que representa la expansión urbana. De la misma manera, a partir de que el espacio metropolitano se encuentra fragmentado política, social y culturalmente, no menos que debido a las capacidades desiguales que tienen los ayuntamientos de responder al reto de gobernar sobre estos espacios muy dinámicos en términos económicos y demográficos.

Derivado de esto se desprende la interrelación de instancias administrativas en igual o de distinto nivel de gobierno en cuanto a: 1) decisiones de inversión; 2) los marcos de política; 3) las estrategias de planeación, y 4) la evaluación de los proyectos.

Históricamente, la participación de los municipios metropolitanos ha sido muy limitada en nuestro país, sería una obligación por parte de los gobiernos municipales emprender la integración el ámbito de las grandes metrópolis del país con base en sus atribuciones y facultades para planificar y ejercer control sobre el desarrollo urbano en sus jurisdicciones, especialmente, esta

participación municipal la encontramos a partir de las modificaciones del Artículo 115 Constitucional en 1974, en 1982 y en 1983, así como, ante la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 que ha sido poco reformada.

El municipio como célula fundamental en la organización política de nuestro país se encuentra obligado a enfrentar problemas del Desarrollo Metropolitano como señalan Nijkamp y Perrels (1994: 67) “debe alcanzar cualitativamente un nivel socioeconómico, demográfico y tecnológico que permita mantener el funcionamiento de la ciudad en el largo plazo. No se trata de alcanzar sólo niveles sustentables para algunos de los agentes individuales sino un nivel general en el que los intereses de todos coincidan y “co-evolucionen” asegurando continuidad, aún en situaciones de cambio de las funciones urbanas, en el marco del sistema urbano nacional y en el contexto de sus regiones tributarias y de la economía nacional”.

Toda política orientada a la sustentabilidad urbana no sólo debe atender aspectos demográficos y económicos; tiene que ser orientada también a modificar las características físicas de la estructura urbana, lo que a su vez afecta las decisiones económicas y espaciales de la población.

A partir de la estructura urbana municipal, es decir, de la relación funcional entre las actividades urbanas y el uso del suelo, puede pensarse en la implementación de estrategias que permitan elevar la calidad de los servicios en los municipios metropolitanos y por lo tanto coadyuvar en la calidad de la población.

1.3.1 El Municipio.

La importancia que tiene el Municipio en la actualidad para nuestro país se dio gracias al alcance de la autonomía política y económica que se le concede con las Reformas de 1983 y 1987 al artículo 115 de nuestra Constitución, en este artículo, específicamente en el Primer Párrafo es donde encontramos la definición del Municipio, concebida como “la base de la organización política y administrativa de los Estados”¹³.

¹³ Primer Párrafo artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El municipio se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos; es una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a su circunscripción territorial (Fraga, 1978: 16).

El municipio para poder existir debe constituirse por tres elementos que son parte del Estado: la población, un territorio y un gobierno. Para esto entiéndase cada concepto:

- a) Población: es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual cuanto más se logra, más eficaz es el Estado. Es una asociación solidaria de vecindad. En circunstancias ideales, la solidaridad debe ser un espíritu que anime a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, debe ser la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permita al conjunto de sus miembros el desarrollo humano, meta del hombre como ser racional. Ante el fenómeno de la metropolización la población se ha modificado, dejando sólo a unos cuantos las posibilidades de desarrollarse en el aspecto económico, social y cultural.
- b) Territorio: podemos entender a los municipios, en su aspecto territorial, como círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el círculo siguiente (ámbito estatal o federal). En términos más precisos, el territorio del municipio es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de población y gobierno. El municipio ejerce constitucionalmente la rectoría del territorio, por lo que, no se han podido lograr acuerdos bilaterales con otros municipios que conlleve a formar un órgano supramunicipal autónomo que atienda los problemas metropolitanos.
- c) Gobierno: en el aspecto externo, el municipio está sujeto a la organización que le imprima el Estado y subordinado jurídicamente, puesto que su existencia jurídica no es originaria, sino derivada; pero en el aspecto interno goza de autonomía en su organización y administración para planear y realizar sus acciones, es decir,

autogobernarse eligiendo sus propias autoridades; constituye así el nivel de gobierno más cercano al pueblo; en términos metropolitanos esta cercanía es indispensable para atender de manera eficiente y eficaz las necesidades de la población.

El municipio conforma uno de los tres niveles de gobierno junto con el federal y el estatal; es un ámbito que no dicta sus propias leyes, ya que es la Ley Orgánica Municipal expedida por las Legislaturas de los Estados la que dicta los reglamentos administrativos y judiciales del municipio.

La Administración Pública del Municipio se divide en un Sector Central¹⁴ y un Sector Paramunicipal¹⁵. En el Sector Central encontramos al Presidente Municipal, al Secretario, al Tesorero, a los Regidores y a los Síndicos; por su parte el Sector Paramunicipal está integrado por Organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos.

Hasta ahora hemos analizado la importancia del municipio en nuestro país en términos de Desarrollo Metropolitano, a continuación se presentan ejemplos de algunos países que han adherido a su legislación a los municipios metropolitanos, debido a que han configurado zonas metropolitanas en su interior derivado del fenómeno de metropolización; en nuestro país no se ha realizado una legislación propia que contenga a los municipios metropolitanos, por lo que el análisis de estas experiencias puede resultar benéfica para México, en la necesidad de crear una agenda que contenga a los municipios metropolitanos.

Antes que nada, entiéndase como municipio metropolitano a “aquel municipio situado en dos o más centros urbanos correspondientes a otros municipios de otras entidades federativas, conformando una continuidad demográfica” (Aguilar, 2004: 59). Un rasgo característico del proceso de metropolización reciente es el crecimiento y desarrollo de sus más grandes zonas metropolitanas, las cuales generalmente se asocian a concentraciones elevadas de habitantes.

¹⁴ Es donde se ubican una serie de dependencias dentro de la estructura centralizada municipal como son: Dirección de Obras Públicas y Servicios Municipales, Dirección de Agua y Saneamiento, Tesorería entre otras, que a su vez tienen subdirecciones y departamentos.

¹⁵ Es el que está integrado por empresas y sociedades mercantiles municipales, organismos descentralizados municipales y fideicomisos municipales.

Hay numerosos ejemplos de zonas metropolitanas en el mundo. En América del Sur: Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Bogotá, Santiago de Chile y Caracas, entre las más pobladas y extensas; en América del Norte: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Nueva York, Los Ángeles y Chicago; en Europa, algunas de las mayores son las de Moscú, Londres, París o Madrid; en Asia sobresalen: Tokio y Beijing; así mismo, comienzan a urbanizarse aceleradamente algunas regiones al Sur de África, entre ellas: Pretoria, Tshwane, Ciudad del Cabo y Bloenfontein. Aunque estas ciudades han consolidado su crecimiento desde hace varias décadas, sólo recientemente ha surgido un mayor interés por elaborar estudios más sistemáticos y comparativos acerca de ellas.

En América Latina, la desconcentración de funciones urbanas y de población en municipios metropolitanos obligó a establecer en las legislaciones de algunos países, el papel que fundamental que deben jugar los municipios ante el Desarrollo Metropolitano; tal ha sido el caso de Brasil, Perú, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y Ecuador; estando pendientes las legislaciones metropolitanas municipales en países como Uruguay y Paraguay.

Por ejemplo, en Brasil, la zona metropolitana de Sao Paulo reúne 39 municipios del Estado en un intenso proceso de conurbación. La extensión de la capital Sao Paulo, forma con sus municipios vecinos una mancha urbana continua. La región metropolitana de Sao Paulo es, según los resultados preliminares del censo del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) para el año 2010 estableció que es la más poblada de Sudamérica. La región constituye el principal centro económico, financiero e industrial de Latinoamérica y junto con municipios metropolitanos vecinos, tales como Campinas, Baixada, Santista, la microrregión de Sorocaba, la microrregión de Jundiaí y la microrregión de Sao José dos Campos conforma una zona metropolitana de más de 26 millones de habitantes.

En Estados Unidos, la zona metropolitana de Nueva York se encuentra definida por la Oficina del Censo de los Estados Unidos como Nueva York-Norte de Nueva Jersey-Long Island; su núcleo es la ciudad de Nueva York, contiene una población de 18, 897,109 habitantes en el censo de 2010, lo que

quiere decir que, alrededor de 1 de cada 16 estadounidenses habitan en ella¹⁶. La zona metropolitana está dividida en cuatro subregiones: los 23 condados metropolitanos del estado de Nueva York, los dos condados de Long Island, y tres condados en la parte baja del Valle de Hudson; 12 condados en el Norte y Centro de Nueva Jersey; y un condado en el nororiente de Pensilvania.

En Inglaterra, la zona metropolitana que tiene a Londres como ciudad central, se define por ser el área en que puede realizar trayectos de ida y vuelta en el día con motivos de trabajo. Sus fronteras han sido fijadas, y se expanden a medida que se facilitan las opciones de transporte. Cubre la mayor parte de la región denominada Sureste de Inglaterra (South East England) y parte del denominado Este de Inglaterra (East of England), incluyendo los condados de Kent, Surrey, Berkshire, Buckinghamshire, Hertfordshire y Essex.

En Japón, la zona metropolitana con mayor población en el mundo es Tokio; esta área es la primera en el mundo en el uso de tránsito rápido, con 22 millones de pasajeros que utilizan diariamente las 136 líneas de tren.

El Municipio Metropolitano de la Ciudad de Tshwane en Sudáfrica, es un municipio metropolitano ubicado en las provincias de Gauteng y Noroeste. En él están incluidas las ciudades de Pretoria, la capital de Sudáfrica, y otras como Ga-Rankuwa o Centurion. El municipio se creó a partir de 13 antiguas ciudades y concejos locales el 5 de diciembre de 2000. Abarca un área de 3,200 kilómetros cuadrados y cuenta con una población de 2,2 millones de habitantes.

Los debates sobre el Desarrollo Metropolitano generados en estos países se preocupan por la inclusión de los municipios metropolitanos dentro de sus legislaturas, colocándolos en el mismo plano de las reflexiones sobre la planeación, la coordinación urbana y la gestión urbana. Los municipios metropolitanos en estos países se inscriben dentro de sus políticas de desarrollo, y de ello desprenden un buen número de consecuencias. Una de ellas se refiere a las orientaciones que se hagan en materia de habilitación del territorio o de localización de las unidades de producción, así como de los objetivos que fije la planeación urbana. Otra tiene que ver, con los efectos de las políticas sectoriales en las consecuencias que produzca la política

¹⁶ Population Change for the Ten Most Populous and Fastest Growing Metropolitan Statistical Areas: 2000 to 2010. U.S. Census Bureau (March 2011). Consulta del 24 de septiembre de 2012.

presupuestaria sobre el financiamiento a la vivienda. Y por último, otra tiene que ver con la compatibilidad de las propuestas y las decisiones, poniendo focos rojos a las zonas marginadas para que el beneficio de la competitividad urbana dentro de los márgenes de desarrollo económico y social llegue a todos y se satisfagan al máximo las necesidades de la población.

Estos debates, tampoco se encuentran alejados de la academia, ya que, actualmente, los procesos de metropolización tanto en Europa como en Norteamérica han revalorizado la discusión de urbanistas, politólogos y administradores públicos sobre la pertinencia de esquemas de administración metropolitana para hacer frente a la fragmentación político-administrativa propia de zonas metropolitanas (Zentella, 2007).

Las escuelas de pensamiento europeas como lo son la Escuela de Reformadores y a la Escuela del Rational Choice (Jouve y Lefèvre, 1999). Configuran sus ideales a través de la protección a la red de municipios metropolitanos fragmentados, ponen en entredicho la capacidad de las instituciones locales para gobernarlas. Para la escuela de reformadores, la variedad de municipios constituye una desventaja para el desempeño de la ciudad, implica una falta de coordinación y en consecuencia costos de transacción altos, duplicación de funciones y servicios. Por lo que propone constituir estructuras de gestión metropolitanas fuertes que cubran el área funcional de la ciudad a fin de lograr financiar los bienes y servicios públicos por todos aquellos que se ven beneficiados por ellos. Para esta escuela de pensamiento, un gobierno que propicie la inclusión de los municipios metropolitanos tiene la ventaja de permitir una mejor asignación de recursos públicos en el territorio, una localización racional de actividades, zonas residenciales y equipamientos urbanos, así como el aprovechamiento de las economías de escala; lo que se traduce en menos segregación socio-espacial.

Al contrario, quienes apoyan la escuela de la elección racional insisten en una cooperación horizontal entre municipios. Autores como Ostrom, Tiebout y Warren (Jouve y Lefèvre, 1999) han denunciado que un gobierno metropolitano constituye un monopolio de los servicios urbanos, no permite la elección racional del individuo, familia, industria o empresa para que cada uno de estos agentes económicos seleccione dónde localizarse en función de los impuestos locales, de la calidad de los servicios públicos y otros motivos

tangibles e intangibles. Ello no estimula la competencia entre colectividades locales y en consecuencia disminuye el incentivo y la capacidad de innovación.

Mientras que la escuela de reformadores defiende valores como la igualdad social y la solidaridad territorial; la escuela de elección racional defiende la libertad individual, la competencia entre los municipios para estimular la innovación y la rendición de cuentas.

Los debates sobre cuál de las dos escuelas de pensamiento es la más adecuada para la gestión metropolitana, continúan y en México están lejos de agotarse pues la construcción social y política de la “zonas metropolitana” comenzó apenas en la década de 1970 en una época de fuerte intervención estatal a través de políticas de planificación regional, construcción de puertos y parques industriales (Zentella, 2007).

Si bien, los debates sobre municipios metropolitanos han ocupado hasta ahora un papel secundario o ambiguo, no sucederá lo mismo en los años que vienen. Las cuestiones referentes a las estrategias de transformación darán a los municipios metropolitanos el lugar que ameritan.

En el siguiente apartado, se analizará el desarrollo del municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente, dar espacio al estudio del artículo 115 del ordenamiento antes mencionado y a sus reformas correspondientes al tema que nos ocupa.

1.3.2 El Municipio y su desarrollo en la Constitución Mexicana.

El municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz en beneficio de sus habitantes. El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población, por lo que la hace participe en la administración, debido a que el municipio no es una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa.

El Municipio en México encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las bases legales de su existencia. En consecuencia, el Municipio tiene en la ley que lo crea o lo reconoce, su carta constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado Mexicano, su organización interna, sus atribuciones y los medios que dispone para actuar.

Para dar seguimiento de este proceso es necesario abordar un poco de historia del ámbito municipal, para así comprender un poco más las bases de su estructura y su importancia constitucional, cuestiones que serán abordadas a continuación.

El primer municipio que se fundó en México fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, por Hernán Cortés. Posteriormente, se fundaron los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la ciudad de México. Cuando Hernán Cortés es vencido en la batalla de “la Noche Triste”, da inicio el plan para liquidar la resistencia de los mexicas en Tenochtitlan. Así se organizó una campaña para dominar a las tropas mexicas de la población de Tepeaca, donde Cortés fundó la población de Villa Segura de la Frontera, el 4 de septiembre de 1520 y con ello se crean los ayuntamientos en México.

Llevada a cabo la consumación de la Conquista, el municipio en la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles, quienes hicieron del municipio la forma primigenia de organización política. El modelo de municipio implantado en México durante la Colonia carecía de facultades y prerrogativas derivadas del triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en abril de 1521, esto propició el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en consecuencia de la autonomía municipal.

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Al inicio del siglo XIX, a consecuencia de la invasión francesas en España, la Corona dejó de ser la fuente de legitimidad del sistema colonial, por lo que las élites de criollos, cuya influencia era notoria en muchos de los principales ayuntamientos de América, intentaron ganar para su causa el poder que ya no pertenecía a España y por ello, el ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente (Vallarta, 1993: 550).

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Con este ordenamiento se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una

organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

La Constitución de Cádiz, con respecto al ayuntamiento, establecía: 1) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido; b) son atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales. Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente (De la Garza, 1947: 31).

La Constitución de 1824 en el artículo IV manifestó: “La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal”. Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1824 no reconoció la figura del municipio, dejó en libertad a los para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia. El municipio persistió gracias a que los recién creados Estados de la Federación tomaron como modelo la Constitución de Cádiz de 1812.

Después, con la Constitución centralista de 1836, se suprimieron los ayuntamientos, los pueblos fueron administrados por jueces de paz, prefectos y subprefectos. En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos y a su vez se encontraban organizados en partidos.

En la Constitución de 1857 se adoptó la forma de República representativa democrática, federal y popular en nuestro país. Con relación al municipio, en el artículo 31 fracción II establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos del municipio; cuando en el artículo 36 fracción I considera como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón

de la municipalidad, y cuando en el artículo 72 fracción IV aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios¹⁷.

El establecimiento del segundo Imperio en México a través del Estatuto Provisional, designaba la soberanía en el Emperador. La división política del territorio estaba configurada en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se establecía que ningún impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo (Macedo, 1993: 677).

Durante el porfiriato el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios (Hernández, 1993: 33).

En 1903 la organización municipal quedó de la siguiente manera: los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos (Meyer, 1991).

La Revolución Mexicana postula desde sus orígenes en sus diversas corrientes ideológicas, de manera directa o indirectamente la demanda de la libertad municipal (Celso, 1989).

Desde sus inicios la Revolución Mexicana se busca la democracia y la libertad del municipio. La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante la Revolución mexicana. El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal (Hernández, 1993).

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano

¹⁷ Constitución Política de 1857, véase en <http://www.diputados.gob.mx>. Consulta del 26 de septiembre de 2012.

sólo existen en nuestra Carta Magna. En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio. Mientras tanto, en el Plan de Guadalupe se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

Venustiano Carranza dijo textualmente: "El Municipio independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución. Es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica" (Meyer, 1991: 254).

Del proyecto de Constitución, expuesto al Congreso Constituyente, se desprenden varios conceptos precisos: a) el Municipio es base de la división territorial, política y administrativa; b) sus autoridades son de pleno origen popular; c) supresión de autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado; d) el Municipio tiene personalidad jurídica propia y, e) el Municipio debe tener plena suficiencia económica para su actividad.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 llevaron a cabo la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios. Esta constitución establece al Municipio como: la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el "Municipio Libre", conforme a las tres bases siguientes:

1) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

2) Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

3) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debería consagrarse constitucionalmente el principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución.

1.3.3 Artículo 115 constitucional.

La Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en el Artículo 115, la libertad municipal. La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada y con base en ese principio, cada uno de los Estados que integran la Federación, han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal.

El texto constitucional vigente hasta nuestros días establece que: los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre¹⁸.

Aunado a que el Municipio es el primer baluarte del gobierno representativo, ya que es donde el individuo tiene su primer contacto con el poder público, donde termina su vida doméstica y familiar e inicia su vida pública, en donde se ve de cerca y se siente en carne propia el efecto de las decisiones políticas; la tarea fundamental del Municipio, es el de proporcionar bienestar a la comunidad y seguridad a su población, por lo cual, una perfecta definición de las competencias y responsabilidades municipales, su eficiencia administrativa y su suficiencia económica, cobra suma importancia, ya que el Ayuntamiento, como autoridad municipal, es la más cercana a las necesidades y carencias de la población (Celso, 1989: 40).

El Municipio aspira desde hace largo tiempo a que se le reconozca de manera efectiva su existencia y se le permita cumplir con los objetivos y obligaciones que le imponen las leyes y su existencia.

Para efectos prácticos, el cuadro 4 establece el contenido actual del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al tema de la metropolización:

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

4. Artículo 115 Constitucional.

PÁRRAFO/FRACCIÓN	CONTENIDO
PRIMER PÁRRAFO.	El Municipio Libre es la Base de la División Territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estados.
FRACCIÓN II.	<p>Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución (La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario).</p>
FRACCIÓN III.	<p>Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.</p>
FRACCIÓN V.	<p>Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p>

	<p>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p>
FRACCIÓN VI.	<p>Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la información: Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3.4 Las reformas constitucionales al artículo 115 sobre Desarrollo Metropolitano.

1) Diario Oficial de la Federación, 6 de Febrero de 1976.

Siendo entonces Presidente de México Luis Echeverría Álvarez; se establece la facultad de Estados y municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

2) Diario Oficial de la Federación, 3 de Febrero de 1983.

Con la entrada en vigor de esta Reforma, se asegura al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

a) Suspensión de los Ayuntamientos por parte de las Legislaturas Locales, se declarara que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confieren facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

b) Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

c) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

d) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado

público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Esta Reforma fue de suma importancia para los Municipios, se encontraba como Presidente Miguel de la Madrid.

3) Diario oficial de la Federación, 23 de Diciembre de 1999.

Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas fueron del conocimiento del entonces Presidente Ernesto Zedillo y se dejan en claro las características que destacan al Municipio mexicano: a) el municipio se inserta en un esquema republicano, representativo y popular; b) el municipio es la base de la organización territorial de los Estados; c) el municipio es la base de la organización política de los Estados; d) el municipio es la base de la organización administrativa de los Estados; e) el municipio es explícitamente libre, y f) el municipio es implícitamente autónomo.

1.3.5 El Municipio: objeto de Desarrollo Metropolitano.

La Fracción V del artículo 115 constitucional hace referencia al desarrollo urbano. En este sentido, el municipio ocupa un lugar muy importante en la estrategia relativa a este proceso de ordenación y adecuación de los asentamientos humanos en cuanto a sus aspectos demográficos, económicos y sociales influyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

En la Fracción V se sientan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal. Con el establecimiento de esta fracción trató de prever el futuro crecimiento ordenado, con el fin de obtener mejores condiciones de vida para

la población municipal tratando de establecer los medios técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de las localidades municipales. Sin embargo, los problemas derivados del Desarrollo Metropolitano han limitado los esfuerzos del gobierno, ya que día con día es cada vez mayor el desordenado crecimiento urbano, la demanda de vivienda, la marginalidad en regiones de bajos recursos; lo que ha dado como resultado la formación de asentamientos irregulares dentro de los municipios del país. Así mismo, la concentración de las actividades económicas y de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México han llegado a su límite provocando la distorsión en el desarrollo económico y social de la Nación.

Derivado de lo anterior, las actividades del municipio en torno al Desarrollo Metropolitano que deben ponerse en práctica son las siguientes: 1) dividir el territorio municipal en zonas, dependiendo del uso de suelo; 2) formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal; 3) ser partícipe de la creación y administración de recursos territoriales y ecológicos municipales; 4) controlar y vigilar la jurisdicción en la utilización del suelo; 5) interferir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; 6) otorgar licencias y permisos para la construcción y, 7) promover la vivienda con base en las necesidades sociales.¹⁹

1.3.6 El Municipio ante la Conurbación.

Un elemento característico de los tiempos actuales es el referente a la conurbación, y la Fracción VI del artículo 115 constitucional hace alusión a este tema, se establece: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”²⁰.

Esta Fracción trató de resolver los graves problemas derivados del Desarrollo Metropolitano que se dan cuando se conurban las ciudades en dos o

¹⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales*, México, 1998, pp. 42-44.

²⁰ Fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

más municipios. Para esto, la población urbana no se deja en manos de un solo nivel de gobierno, sino que corresponde a los tres niveles intervenir en las cuestiones relativas al Desarrollo Metropolitano.

La Fracción VI no se aplica en la práctica, específicamente no se ve reflejada en la celebración de convenios intermunicipales. De ponerse en práctica las relaciones intermunicipales serían palpables varios beneficios en los municipios, pues podría optimizarse la utilización de recursos humanos y financieros en la Planeación y administración del Desarrollo Metropolitano. Además, ayudaría al desarrollo de los grupos étnicos asentados en los municipios; de igual manera, contribuiría a la conservación de recursos naturales y reservas ecológicas de los municipios conurbados.

En lo referente a la conurbación las atribuciones municipales deben estar enfocadas a: 1) la Planeación y regulación del proceso metropolitano en los términos de las legislaciones correspondientes, y b) solicitar apoyo de las instituciones estatales y federales para la Planeación metropolitana.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO ANTE EL DESARROLLO METROPOLITANO EN MEXICO.

En este capítulo se desea analizar el papel del municipio ante el Desarrollo Metropolitano, abordando su trascendencia dentro de la coordinación intermunicipal, desmenuzando temas relativos al equipamiento normativo municipal, la planeación del Desarrollo Metropolitano y el estudio de los programas para la desconcentración de las ciudades. Así mismo, dentro del siguiente apartado se describe la problemática de la conurbación y los desafíos municipales, dando cuenta de los problemas de la coordinación intermunicipal, las dificultades para una gobernanza metropolitana y el rebase de la gobernabilidad metropolitana. Finalmente, se analizaran otros aspectos de la problemática de la gestión metropolitana, tales como los son la fragmentación política-administrativa, el problema de la planeación metropolitana y el problema de la dependencia financiera de los municipios conurbados.

2.1 La coordinación intermunicipal para la conurbación.

En este apartado se examinan las condiciones en que el municipio en nuestro país fue adquiriendo elementos normativos para involucrarse en la administración del Desarrollo Metropolitano, así mismo se hace constar el papel que ha tenido la planeación metropolitana en los municipios y la importancia de los Programas para la desconcentración de las ciudades en los ya mencionados.

2.1.1 Equipamiento normativo del municipio ante la concentración urbana.

El fenómeno mundial de la concentración urbana, como ya se señaló anteriormente, trajo una serie de preocupaciones para los gobiernos nacionales que se caracterizaban por una centralización asfixiante, donde el municipio era sólo una figura retórica. En ese ambiente, el proceso de concentración poblacional en México obedeció a la política de industrialización del país focalizada a ciertas zonas específicas a manera de parques industriales. La estrategia era otorgar todo tipo de facilidades a los empresarios para que invirtieran en la creación de industrias de toda índole. Por ejemplo, Isidro

Fabela, gobernador del Estado de México, siguiendo la política del presidente Manuel Ávila Camacho sobre la industrialización nacional, expresaba en 1942:

Nuestra entidad, que se encuentra a pocos pasos del mercado de consumo más grande como lo es el Distrito Federal, que dispone de amplios terrenos y de mano de obra más barata que en el Distrito Federal, es propicia para que vengan a ella a construir sus fábricas, con lo que se beneficiarán a sí mismos, a los obreros, al estado y a toda la República.²¹

La escasa planeación de esa época fue rebasada por las constantes y crecientes corrientes migratorias del campo a la ciudad y los municipios involucrados fueron presa de asentamientos humanos irregulares y la urbanización se dio de una forma por demás anárquica y prácticamente sin la participación de los ayuntamientos, pues el municipio se consideraba solamente como una agencia descentralizada de carácter regional. La autoridad encargada de conducir la urbanización de los municipios en esencia no era el gobierno estatal sino el gobierno federal, primero a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1920-1964), después Secretaría de Obras Públicas (1964-1976) y más tarde Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, más conocida como SAHOP, creada, ésta última, por el presidente de la República José López Portillo (1976-1982).²²

Como parte del cambio del Estado centralizado, autoritario y omnipresente al Estado descentralizado y democrático, que en México tuvo sus inicios por mitad de la década de los setentas y ante el crecimiento de las áreas urbanas descontroladas por la presión de las corrientes migratorias cotidianas, que tendían a la conurbación involucrando el territorio de municipios vecinos, el presidente de la República Luis Echeverría (1970-1976) envió al Congreso de la Unión, dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la iniciativa para reformar el artículo 115 de la Constitución General de la República, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976, en los términos siguientes:

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para

²¹ La sucesión en la gubernatura del Estado de México 1917-1993, Álvaro Arreola Ayala, p. 189

²² Enciclopedia de México, Volumen V, pp. 78-98.

cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Las dos fracciones agregadas son muy importantes porque dan lugar a que los municipios estén involucrados en la atención de los distintos problemas que enmarca la rápida concentración poblacional que demanda servicios públicos y presiona a la autoridad inmediata; sin embargo, el trazo de la política contempla la supremacía del gobierno central al disponer que deben seguirse los criterios de la ley federal. Las adiciones, suponen la necesidad de sumar esfuerzos entre la federación y los estados sin dejar de lado a los municipios afectados o que puedan ser afectados por el fenómeno de la conurbación. No obstante que no se señale con toda claridad que los municipios pueden asociarse para atender las demandas de una sociedad intermunicipal, ahí están los indicios de ese recurso horizontal de las relaciones interinstitucionales. A este tiempo todavía no es posible hablar de relaciones intergubernamentales a nivel municipal debido a que los ayuntamientos tienen la función de administrar los intereses del municipio.

A ello, se agrega que durante el sexenio de López Portillo, se pusieron mayores esfuerzos al incipiente proceso descentralizador a través de la política del “fortalecimiento del federalismo” que permitió ir transfiriendo a los gobiernos estatales acciones de planeación. No sólo se hizo del Convenio Único de Coordinación (CUC) el instrumento de colaboración entre ambos órdenes de gobierno, lo que permitió acordar la transferencia de recursos del presupuesto nacional a los estados y dejarles la programación de sus necesidades, rompiendo de este modo la tradición aberrante de que desde el centro se determinaba lo que debían ejecutar o no los gobernadores. Los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia de la República y durante dicho sexenio de la Secretaría de Programación y Presupuesto

determinaban en el escritorio y remotamente las peticiones de los gobernadores, sino también se acordó la sustitución de los Comités Promotores del Desarrollo Estatal (COPRODES) creados por voluntad del ejecutivo echeverrista en cada uno de los estados, por los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) que ya fueron constituidos por voluntad de los gobiernos estatales, dándose la posibilidad de que se promoviera el establecimiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, ahora ya institucionalizados como parte de la acción planificadora de los ayuntamientos.

Dándole continuidad a la descentralización y democratización del país, desde su campaña política Miguel de la Madrid, candidato del PRI a la Presidencia de la República, ofreció dentro de su plataforma electoral dos tesis políticas básicas: democratización integral y descentralización de la vida nacional. Con base en tales compromisos propuso sus reformas al artículo 115 constitucional, las cuales fueron publicadas el 3 de febrero de 1983 y tuvieron por objeto posicionar al municipio como actor en la solución de los problemas municipales, cuestión que fortaleció y aclaró el espíritu de las reformas de 1974 en materia de desarrollo conurbado o metropolitano. En el Cuadro "X", se relacionan las reformas que son propias de esta investigación.

5. Reformas de 1983 al artículo 115 sobre desarrollo urbano

Fracción	Descripción
III. Último párrafo	Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos que les corresponda
V	Los municipios, en los términos de la leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas...
VI	Antes fracción V. Sigue igual que la reforma de 1976
X	La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de febrero de 1983.

Finalmente, el equipamiento normativo del municipio que posibilitó al gobierno municipal involucrase en el desarrollo urbano no sólo de su

jurisdicción sino en asociación con otros municipios del mismo Estado, se vio nuevamente favorecido con las reformas de 1999, promovidas por el gobierno de Ernesto Zedillo, en el marco de su política “del nuevo federalismo”. El paso sin duda trascendental fue el reconocimiento del ayuntamiento con estatus de gobierno y junto con ello se hicieron algunos ajustes a las reformas de 1983, según podemos entender:

- a) En la fracción II, se agrega dentro de las facultades de los ayuntamientos en materia de reglamentación interna, la de expedir las normas de carácter general para la celebración de los convenios a que se refieren las fracciones III y IV así como las del último párrafo del artículo 116.
- b) En el último párrafo de la fracción III, se agrega que “tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados [los ayuntamientos], deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas”.
- c) En la fracción V, se adiciona que los municipios deberán participar en la formulación de planes de desarrollo regional y se mandata a la Federación y a los Estados la obligación de asegurar la participación municipal en la elaboración de proyectos de desarrollo regional. Asimismo, se agrega que el municipio debe autorizar el uso del suelo. Por otra parte se determina la facultad de los ayuntamientos de intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecte su ámbito territorial, así como para celebrar convenios tendientes a la administración y custodia de zonas federales.

Como se observa, el municipio tiene la capacidad para buscar la coordinación intergubernamental a efecto de enfrentar en la unidad y de manera directa los problemas de la conurbación o metropolización en las 56 zonas metropolitanas del país; pero también es de señalar que la misma normatividad permite la injerencia de los gobiernos estatales en la conducción del desarrollo urbano como lo analizaremos más adelante.

2.1.2 La planeación del desarrollo metropolitano y el municipio.

Ya hemos hecho notar que a finales del sexenio de Luis Echeverría se reformó el artículo 115 constitucional para darle, de algún modo, cause coordinado entre los gobiernos federal y estatales al problema creciente de la concentración de la población en zonas de atracción, por las naturales oportunidades de desarrollo individual y familiar que brindaba la

industrialización y la prestación de servicios en la ciudades. Consideramos que en base a esas reformas, a inicios del gobierno lopezportillista la SAHOP elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977-1978 para conducir el desarrollo urbano del país; sin embargo, parece haberse quedado tan solo como ideal ante los problemas que se estaban cada vez agudizando sin ningún freno posible.

El gobierno de José López Portillo, reconocía abiertamente lo desordenado del proceso industrial del país y achacaba a la libertad de tránsito el que la población rural se estuviera concentrando en las principales ciudades de “un país democrático”, para lo cual, decía el presidente, “se ha iniciado la planeación de los asentamientos humanos. Sus finalidades son regular y prever los desplazamientos de la población del país; atender en forma integral y coordinada los requerimientos espaciales de la población actual y futura; promover su distribución justa y racional en el territorio; arraigar a las familias del campo a su tierra; evitar la emigración derivada de expectativas ocupacionales que impliquen ruina y frustración; buscar un desarrollo equilibrado en las áreas metropolitanas y promover la concentración de la población dispersa”.²³

La planeación era algo intangible, estaba en el discurso pero en la realidad poco se hacía al respecto; sin embargo, con las reformas promovidas por el gobierno de Miguel de la Madrid a los artículos 25 y 26 de la Constitución General, se institucionaliza la planeación democrática del desarrollo como acción de gobierno. A través de las modificaciones al artículo 25 se recalca la supremacía del Estado en la conducción del desarrollo nacional y en la planeación, coordinación y orientación de las actividades económicas y mediante las del artículo 26 se establece el sistema nacional de planeación democrática que involucra la participación de los sectores social y privado así como la coordinación con los gobiernos de los estados. Aunque estas reformas no contemplaban al municipio, sí lo hace la Ley de Planeación al considerar que el fortalecimiento “del municipio libre” es con el fin de lograr un desarrollo equilibrado del país.

²³ Cuadernos de filosofía política 18, Asentamientos humanos, José López Portillo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1977, p. 12.

Conforme a lo anterior, los gobiernos estatales acondicionaron la legislación estatal incorporando las reformas a sus constituciones y expidiendo la ley de planeación respectiva, donde es posible notar la definitiva responsabilidad de los gobiernos municipales en la planeación integral del desarrollo municipal que obvio es decirlo, implica el desarrollo urbano. En el artículo 6 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios se destaca que:

La planeación democrática para el desarrollo, como proceso permanente, debe ser el medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y municipios, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados.

Existen puntos interesantes dentro de las reformas y adiciones al artículo 115 de 1983 que no podemos sólo enunciar. El hecho de trasladarles a los municipios la facultad y obligación de planear el desarrollo urbano es muy trascendente, lo cual al conjugarse con la atribución de que pueden asociarse entre sí, ya sean de un mismo Estado o de dos o más, siguiendo para tales fines las reglas del juego, hace presumir que es posible la coordinación intermunicipal en la administración del desarrollo urbano, conurbado o metropolitano.

A pesar de esos avances en la Constitución, la Ley General de Asentamientos Humanos no menciona nada sobre la participación de los municipios, pero sí “prevé que para la ejecución de la política de urbanismos y ordenamiento del territorio debe elaborarse un plan de desarrollo urbano que deberá ser completado por planes locales de desarrollo urbano y planes de ordenación de zonas conurbadas”.²⁴ Para ese propósito también se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se sustituye la SAHOP por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que habrá de dar asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales, a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUDs) que sustituyen a los CUCs. “La planeación y coordinación del desarrollo urbano, como el caso de las zonas

²⁴ Incorporación de las zonas conurbadas a la vertiente regional de planeación, Gustavo Quiroga Leos, Gaceta Mexicana de Administración Pública, p. 150.

conurbadas, se intenta resolver con la creación a nivel central de una comisión intersecretarial: la comisión nacional de desarrollo urbano”,²⁵ creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1977, cuyo objeto es servir de instancia de consulta a estados y municipios y proponer al ejecutivo federal temas en la materia para coordinar esfuerzos entre las tres partes involucradas.

Aunque tal vez la intención era buena, se crearon desde el gobierno federal las comisiones de conurbación de competencia local, las cuales, en la medida de sus posibilidades, elaboraron los planes de las zonas conurbadas del país identificadas en aquel entonces, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Resulta importante resaltar que la ley de la materia contemplaba dos cuestiones a saber para la declaración de una zona conurbada:

- a) Cuando se trate “de centros de población pertenecientes a estados diferentes”, la zona y su atención se formaliza a través del decreto presidencial correspondiente y
- b) Cuando se trate de zonas que rebasen los límites municipales su formalización es mediante el decreto que emita el gobernador del Estado.

De acuerdo con este marco normativo que enaltece la conducción del desarrollo metropolitano por parte del gobierno nacional, los planes de ordenación de cada zona conurbada hacen un diagnóstico de los aspectos demográficos, el medio ambiente, infraestructura hidráulica, energética, de vialidad y transporte, así como de equipamiento urbano, vivienda, reservas territoriales, de los aspectos administrativos y de la ordenación del territorio, y como parte del pronóstico una serie de programas de acción concertada a nivel estratégico. Ya en el Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País, la Comisión de Conurbación del Centro del País, impreso el 15 de enero de 1981, se reconocía que con la planeación del desarrollo conurbado, se podrían “obtener ventajas de la cercanía física que significa estrecha colaboración y comunicación para experimentar nuevas formas de responsabilidad y cooperación urbana y convertir la conurbación en beneficio

²⁵ Ibid, p.151.

permanente”,²⁶ sin embargo, los aquellos esfuerzos iniciales poco influyeron en las estrategias del desarrollo metropolitano que ahora presenta problemáticas diversas.

2.1.3 Programas para la desconcentración de las ciudades

La preocupación por planear el desarrollo urbano comenzó en 1976 no sólo para el gobierno federal sino también para los gobiernos estatales que estaban viviendo el fenómeno más de cerca. En estos términos, el Plan Nacional de Desarrollo 1977-1978 y el Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País de 1981, no se quedaron en los enunciados generales si no que propusieron una serie de programas específicos para atender los diferentes problemas que se estaban generando en diversas regiones de la República. En ese documento se responsabilizó a los gobiernos estatales y municipales, así como a las comisiones de conurbación la elaboración de los planes de desarrollo urbano con la asesoría de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Los objetivos de dicho plan nacional eran los siguientes:

- a) Disminuir el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.
- b) Propiciar el desarrollo de ciudades regionales y ciudades medias.
- c) Disminuir las disparidades regionales.
- d) Promover la desconcentración territorial de la industria y los servicios.
- e) Estimular el desarrollo de centros de apoyo al desarrollo rural.
- f) Desarrollar los sistemas de transporte y comunicación inter e intrarregional.

Estos objetivos se pretendieron alcanzar a través de diversos programas estratégicos que se señalan en el Cuadro siguiente:

²⁶ Palabras del Arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, p. 5.

6. Programas operativos de ordenación del territorio

Programa	Objetivo relacionados con esta investigación
De ordenamiento del territorio	
Desconcentración territorial de la administración pública federal	Favorecer el desarrollo de ciudades y regiones que se vayan a impulsar prioritariamente...
Estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales	Disminuir sustancialmente el índice de concentración... en la ciudad de México y su área metropolitana, y regular el acelerado crecimiento industrial de las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.
Integración regional de servicios urbanos	Distribuir geográficamente la actividad económica, social y cultural, concentrada en tres áreas metropolitanas, en ciudades [con capacidad] de iniciar proceso de desarrollo urbano acelerados.
Sistemas de enlace interurbanos	Fortalecer la complementariedad económica entre las ciudades que integran el sistema urbano nacional.
Financiero para el desarrollo urbano	Integrar una estructura financiera adecuada para el manejo de los recursos, en las zonas prioritarias [del] Plan Nacional...
Concentración territorial de servicios públicos para el medio rural	Promover la concentración de servicios públicos, principalmente la educación, salubridad y asistencia médica, capacitación técnica y recreación en el centro de Servicios Rurales Concentrados (SERUC) de cada localidad pivote.
Para el desarrollo urbano de los centros de población	
Ordenamiento y regulación	Su objetivo es disminuir el exagerado ritmo de crecimiento de algunas ciudades, rescatando recursos que permitan promover el desarrollo de otras regiones del país que cuentan con mejores condiciones.
Impulso al desarrollo urbano	Estimular el desarrollo urbano de un conjunto de población que presentaran condiciones favorables para un crecimiento económico y demográfico acelerados.
Consolidación del desarrollo urbano	Consolidar un gran número de centros de población que muestren un desarrollo sano. No supone una concentración importante de recursos financieros, sino más bien, captar internamente el potencial del proceso de desarrollo.
Integración de centros rurales	Complementario al Programa de las acciones relativas a la concentración de servicios en el medio rural. Promueve diversas acciones específicas que garanticen la integración de los centros rurales.
Nuevos centros de población	Lograr un alojamiento ordenado de las actividades económicas y sociales que resulten afectadas por las políticas de desconcentración y las de agrupación de servicios para la población rural.
Módulos de dotación	Asegurar que la población dispersa en el medio rural alcance niveles adecuados de bienestar. Incrementar los beneficios de las inversiones en materia de equipamiento para el medio rural. Propiciar el desarrollo integral de ciudades pequeñas y localidades rurales, que incentiven el arraigo de la población.
De normatividad	
Conservación y mejoramiento del medio ambiente	Disminuir los niveles de contaminación ambiental en las ciudades del Sistema Urbano Nacional. Evitar el deterioro de los ecosistemas que se definan como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Determinar las normas y recomendaciones para la conservación y preservación del medio ambiente urbano.
De suelo para los incrementos urbanos	Previamente establecer una política congruente de la acción estatal sobre el suelo urbano. Así mismo, dar mayor énfasis en la expresión operativa del Plan Sectorial del Suelo Urbano.
De vivienda	Vincular la acción de la vivienda a los requerimientos de los asentamientos humanos, así como a los requerimientos del empleo, distribución del ingreso y crecimiento del producto.

De aprovechamiento de infraestructura	Disminuir la desigualdad existente en la calidad del servicio entre las diversas localidades. Articular los sistemas de infraestructura existente con los de equipamiento, servicios humanos, viviendas y las características del suelo.
De vinculación de los planes de ordenación de zonas conurbadas con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano	Faculta a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano para crear las subcomisiones que estime convenientes, para el estudio de materias específicas, verificar que los Planes de Ordenación de cada zona metropolitana sean compatibles con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con sus respectivos planes de desarrollo.
De infraestructura legal	Unificar y mejorar las condiciones de las acciones del sector público en materia de desarrollo urbano. Fortalecer los procedimientos procedimentales y de programación en coherencia con los lineamientos de la planeación de desarrollo urbano.
De apoyo a la alianza para la producción	
De dotación de Infraestructura a las Comunidades Pesqueras	Integrar a las comunidades pesqueras a los sistemas regionales contemplados en el Sistema Urbano Nacional, para que cuenten con el apoyo a la comercialización que requiere la producción programada del sector pesquero.
De dotación de Infraestructura Urbana para Centros Turísticos	Integrar al Sistema Urbano Nacional a los centros turísticos para que sus efectos sean aprovechados por la región en que se localicen y por la economía nacional en general.
De dotación de Infraestructura de Apoyo a las Actividades de PEMEX	Proveer de energéticos a los sectores industrial, transportes, comercial, doméstico y agrícola, así como de materias primas a la industria petroquímica secundaria, por la preocupación que requiere para su propio desarrollo.
De Equipamiento para la Comercialización.	Reestructurar y crear la infraestructura física existente y completar la faltante, para adecuarla a las necesidades, para adecuarla a las necesidades de un sistema eficaz de comercialización.

Fuente: elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977/1978, Volumen II, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1977.

Como es de advertir, los programas no hacen mención a la parte que le corresponde a los gobiernos estatales y a los municipios, que siguieron supeditados a la visión centralista y que sólo después de la Ley de Planeación y con las reformas al artículo 115 también de 1983, de alguna forma, fueron beneficiados en la toma de decisiones para conducir el desarrollo urbano. En el objeto de la Ley General de Asentamientos Humanos, el artículo 1 determina las siguientes cuestiones que realiza el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social:

- I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Así mismo, establece en su artículo 6 que “Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Esto hace pensar que los municipios son entidades comprometidas con el desarrollo conurbado de las zonas metropolitanas.

2.2 Problemática de la conurbación y los desafíos municipales.

En esta parte, se trata de enunciar la problemática a que se enfrentan los gobiernos municipales ya sea por la persistencia de la intromisión estatal o por la fácil y cómoda situación que eso representa para quienes son los responsables directos de la buena ordenación del territorio municipal.

2.2.1 Los problemas de la coordinación intermunicipal.

La Ley de Asentamientos Humanos también dispone las atribuciones que tienen los gobiernos municipales para atender el desarrollo urbano y, siguiendo el espíritu de la Constitución Nacional, determina las normas para la coordinación intermunicipal. En el artículo 9 de dicho ordenamiento, relativo a las atribuciones de los municipios (sic), se especifican dos reglas de nuestro interés:

VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación 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;

IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.

De lo anterior se deriva que los ayuntamientos buscan la coordinación con los gobiernos estatales y en su caso con el gobierno federal. Y lo más interesante es que lo pueden hacer con otros municipios integrantes de la zona

conurbada, ya sean del mismo Estado o de otra entidad federativa, tal y como lo manda el artículo 115 constitucional. ¿Entonces por qué los gobiernos estatales se imponen y prácticamente subordinan a los ayuntamientos a su política de desarrollo metropolitano? La respuesta puede estar en las normas que le atribuye la citada ley a los estados. Según el artículo 8 corresponde a estos:

- I.** Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II.** Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- III.** Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;
- IV.** Autorizar la fundación de centros de población;
- V.** Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;
- VI.** Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;
- VII.** Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano.

Así, los ayuntamientos de los municipios conurbados cuentan con ciertas capacidades legales que les obliga a involucrarse en los temas del desarrollo urbano metropolitano, pero en la realidad son los gobiernos estatal y federal quienes siguen teniendo un protagonismo sustantivo en la conducción de estos procesos. Condición que también corresponde a que los principales responsables de desarrollo metropolitano no intentan reclamar para sí tales facultades y prefieren subordinarse a las condiciones estatales. De ello, se deriva que no existan mecanismos supramunicipales creados por los propios gobiernos de los municipios para tal propósito y que sean las comisiones de conurbación intermunicipal bajo la jerarquía del gobernador las que manipulen a los ayuntamientos para atender los crecientes déficits de servicios públicos y bienestar que conlleva la metropolización. Las comisiones de conurbación intermunicipal son presididas por el gobernador del Estado o por el secretario del ramo de obras públicas y desarrollo urbano.

Pero además de lo expresado, he podido notar durante mi estancia en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, que existen diversos factores que intervienen en la coordinación intermunicipal o en la asociación de los municipios conurbados. En términos generales se presentan los siguientes aspectos:

- a) La subordinación del gobierno municipal a la tutela de los gobiernos estatales que finalmente, por ley, conducen la reordenación del territorio estatal;²⁷
- b) Los intereses políticos de los presidentes municipales no son coincidentes, cada cual prefiere atender las propias necesidades de urbanización del municipio que gobiernan, dejando a la instancia estatal las cuestiones intermunicipales;
- c) En estos tiempos el cambio en los gobiernos municipales dan lugar a la alternancia y pueden acceder al poder municipal ayuntamientos de distinta filiación partidista en los municipios que integran la zona metropolitana como sucedió en el Valle de México;²⁸
- d) Los presidentes municipales deliberadamente compiten por alguna diputación local o federal cuando son del mismo partido y procuran mantener distancia de sus contrincantes o imponer condiciones a modo de venta de favores que los otros actores no están dispuestos a aceptar.

2.2.2 Dificultades para una gobernanza metropolitana.

La gobernanza es una nueva forma de gobernar, su complejidad como estructura en la toma de decisiones es cada vez mayor, porque además de involucrar a actores de los diferentes sectores: público, privado y social, a

²⁷ “Continuando con el orden del día el Ing. David Enrique Turner Morales [Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda y Secretario Técnico de la Comisión de Conurbación Intermunicipal], manifestó que el ‘Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, fue realizado con recursos del Gobierno Estatal y del Gobierno Federal a través del Programa Hábitat de la SEDESOL. Señaló que la formulación del programa estuvo a cargo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), quien fungió como consultor externo y que conjuntamente con las autoridades de los cinco municipios, lograron llevarlo a buen término”. Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Conurbación Municipal de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, del 13 de octubre de 2009, en línea, consulta del 28 de septiembre de 2012.

²⁸ Ahora, en el 2012, en la zona conurbada que conforman los municipios de Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romo, los tres presidentes municipales son del Partido Revolucionario Institucional, y lo mismo sucede en varios de los municipios de la zona metropolitana del Valle de México.

menudo lo hacen con interdependencias multinivel. La gobernanza metropolitana, entendida como un sistema de coordinación entre distintos niveles de gobiernos, asociaciones empresariales, universidades y sociedad civil, debe priorizar la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos que puedan garantizar el desarrollo sostenible, la calidad urbanística y la equidad social en un contexto metropolitano.

Podemos definir a la gobernanza metropolitana a “la estructura de relaciones entre los diferentes actores, a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública” (Centelles, 2006: 36). Estas relaciones son llevadas a cabo dentro de ciudades existentes en municipios metropolitanos; esta estructura está formada por un conjunto articulado de reglas y procedimientos institucionalizados que condicionan la interacción entre los actores en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, esta estructura se encuentra condicionada en cuanto a que los municipios metropolitanos aún no cuentan con la capacidad suficiente en el marco de las relaciones intermunicipales con la capacidad suficiente para resolver conflictos y atender demandas ciudadanas.

La gobernanza metropolitana es un término utilizado para referirse a los mecanismos relacionales mediante los que diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas, específicamente, aquellas decisiones que influyen directamente en los municipios metropolitanos. El concepto de gobernanza por si solo no debe verse como un sinónimo de democracia, ya que los mecanismos relacionales permiten articular intereses, ejercer derechos y obligaciones y mediar en los conflictos entre actores, pueden ser o no democráticos. Sin embargo, la gobernanza sigue siendo un tema pendiente para el Desarrollo Metropolitano debido a que en nuestro país no se cuenta con los elementos de planeación en el marco de las disposiciones legales que enfatizan la importancia de las relaciones intermunicipales en la relación que debería existir entre los gobiernos municipales, de estos con los otros dos niveles de gobierno y en la interacción con los diferentes actores sociales.

Sin la interdependencia entre los actores, no puede ser entendido el concepto de gobernanza metropolitana. En las sociedades actuales, la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones de carácter estratégico, ya no pueden subsistir de manera unilateral o mediante modelos

jerárquicos y cerrados, incluso el gobierno por más poderoso que sea cuando actúa unilateralmente resulta ineficaz y sus decisiones tienden a ser negativas. La gobernanza metropolitana resulta útil porque se adapta al modelo actual de sociedad dentro del Desarrollo Metropolitano.

Los actores con mayor incidencia en la estructura de gobernanza son conocidos como actores estratégicos. Se trata de aquellas personas, organizaciones o representantes de grupos sociales que disponen de recursos de poder (económicos, de prestigio, de violencia, capacidad de movilización social, etc.) suficientes para perturbar el funcionamiento de las reglas y afectar la toma de decisiones colectivas, ya sea por su capacidad de veto o bloqueo, ya sea por su capacidad de acelerar o reconducir las decisiones hacia sus intereses (Centelles, 2006). Es muy amplia la variedad de actores estratégicos, va desde personas individuales, hasta partidos políticos, grupos armados, entidades financieras, asociaciones empresariales o sindicales, empresas multinacionales, etc. El papel de la gobernanza metropolitana es esencial en el desarrollo de las ciudades compartidas en dos o más municipios, esta permite que los gobiernos tomen mejores decisiones colaborando en la hechura de políticas públicas con la ayuda y debida atención a las demandas de la sociedad; además de que permite una mayor vinculación de los gobiernos con los sectores estratégicos con el fin último de mejorar la calidad de vida de la población.

La gobernanza metropolitana es objeto permanente de debate en nuestro país, en el contexto del crecimiento urbano y de la importancia asumida por las 56 zonas metropolitanas, sea desde el punto de vista económico o social.

Los retos a superar cada vez son mayores. Los municipios se enfrentan diariamente a la necesidad de proveer servicios, mantener y mejorar las infraestructuras disponibles, además de administrar las expectativas y demandas de una población creciente. De manera general, la capacidad institucional de los municipios se ha mostrado ineficaz para satisfacer las necesidades de las zonas metropolitanas. Así mismo, la financiación de inversiones para proyectos que involucran a más de un municipio es compleja y requiere de una mayor capacidad institucional de coordinación. De esta forma, las zonas metropolitanas aún tienen dificultades para responder a los desafíos

de desarrollar estructuras de financiación de políticas, de proponer proyectos y adoptar modelos de gobernanza eficientes para promover el desarrollo socioeconómico sustentable.

La evidencia de que el aumento del número de zonas metropolitanas en el territorio nacional requiere la adopción de una estructura de gobernanza compleja, dada por la naturaleza y el alcance de los problemas, ya que estos exigen soluciones articuladas e integradas de diferentes sectores, sea para los servicios urbanos o para la provisión de infraestructura. También es importante el hecho de que las intervenciones metropolitanas deben adquirir un carácter transversal y de integración de las políticas públicas sectoriales.

En la práctica, esas intervenciones involucran a los tres niveles de gobierno, lo que significa la necesidad de coordinación de intereses y demandas. Es importante tener en cuenta que el consenso de los gobiernos municipales involucrados y la conciliación de intereses deben siempre regirse por objetivos claros y metas estratégicas a alcanzar, como también por la elección de sus formas de financiación.

2.2.3 El rebase de la gobernabilidad metropolitana.

Como bien señala Luis F. Aguilar Villanueva, “en el corazón de la preocupación ciudadana se ha vuelto prioritario el tema/problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos”.²⁹ Entre ellos, los municipales que se encuentran más cercanos a la población y con quienes interactúan los ciudadanos de manera inmediata o casi inmediata, particularmente en las ciudades. En el escenario de la metropolización nos encontramos con que al interior de los municipios o sea en el ámbito jurisdiccional de la actividad de los ayuntamientos, es posible que existan ciertos niveles o grados de gobernabilidad,³⁰ es decir, que haya esquemas de respuesta gubernamental a

²⁹ El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.

³⁰ Antonio Camou en su trabajo Gobernabilidad y democracia, hace el señalamiento que para no caer en lo absoluto de gobernabilidad o ingobernabilidad –blanco-negro- hay que considerar cuatro “grados de gobernabilidad”: la gobernabilidad ideal comprende “el equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”; la gobernabilidad normal expresa condiciones de discrepancia entre demandas y respuestas... dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política”, lo cual significa que puede haber conflictos y cuestiones irresolubles; déficit de gobernabilidad, se refiere a “un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada”; y crisis de gobernabilidad

las demandas de la sociedad. Quizás en unos municipios más que en otros, los signos de la gobernabilidad sea propicia para guiar y atender los requerimientos de la comunidad en sus necesidades derivadas del desarrollo urbano, hay una correspondencia propicia que encaja dentro de las posibilidades de sus capacidades institucionales.

Sin embargo, cuando se trata de atender de manera intermunicipal los diferentes aspectos que rebasan las fronteras de cada municipio, interfieren diversos factores principalmente políticos, que limitan tanto la gobernanza como la gobernabilidad. Los dos conceptos, trabajados conjuntamente pueden diagnosticar y prevenir problemas comunes, evaluar alternativas, tomar decisiones desde el punto de vista socioeconómico y político, compartir las responsabilidades para conseguir los objetivos que se proponen. En las políticas públicas es indispensable la participación del gobierno y la sociedad por igual, esta relación es determinante para su elaboración. Conviene diferenciar este concepto al de gobernanza; la gobernabilidad es una cualidad o atributo de una sociedad o una comunidad, una ciudad, por ejemplo, es gobernable cuando su gobernanza es efectiva, es decir, cuando existen mecanismos que permiten resolver conflictos y tomar decisiones públicas que se hagan realidad (Centelles, 2006).

La gobernabilidad metropolitana en la actualidad es deficiente, manifiesta esta última característica por que aún existen carencias en la capacidad para resolver los conflictos entre actores de forma institucionalizada, es decir, derivado a que no existen reglas de juego para solucionar nuevos conflictos o cuando éstas no son aceptadas por alguno de los actores, especialmente cuando tienen carácter de estratégicos, el Desarrollo Metropolitano ha sido víctima de esta situación, por ende los municipios ante los esfuerzos de coordinación que han realizado, no han podido establecer conexiones intermunicipales benéficas para el desarrollo urbano, económico y social.

El objetivo de la gobernabilidad metropolitana, es que se puedan formular políticas de alcance colectivo con la participación de la mayoría de

comprende “una situación de ‘proliferación de anomalías’, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”; por tanto, la ingobernabilidad como el de gobernabilidad ideal, son límites que de una parte rompe los lazos de unión entre sociedad y gobierno y por la otra queda como una noción utópica. p. 27

actores; que existan mecanismos transparentes y aceptados por la mayoría de tomar decisiones públicas; y que éstas sean efectivas. En suma, que se puedan resolver los conflictos y los desafíos de la comunidad urbana respetando los derechos legítimos de cada grupo.

En este contexto, el municipio es un actor estratégico más, pero que, como el resto de actores, raramente es autónomo o determinante. Se trata de un actor de características especialmente singulares derivadas de la legitimidad de los poderes específicos que le otorga la ley.

2.3 Otros aspectos de la problemática de la gestión metropolitana

Finalmente en este apartado se analizan otros factores interrelacionados con los anteriores y que dificultan la gestión de las zonas metropolitanas del país. Para ello, se analizan las problemáticas derivadas de la fragmentación político-administrativa, el problema de la planeación metropolitana y la dependencia financiera de los municipios metropolitanos, con el fin de ampliar el panorama descrito en el desarrollo de este capítulo.

2.3.1 El problema de la fragmentación político-administrativa.

Uno de los elementos definitorios perteneciente a las zonas metropolitanas, es la fragmentación político-administrativa. Las zonas metropolitanas al estar compuestas por dos o más municipios que rebasan la unidad político-administrativa que las contiene sufren de varias implicaciones. Esta fragmentación constituye un problema más para los municipios, pues dificulta la resolución de problemas metropolitanos, obstaculizando a la administración pública en la eficiente toma de decisiones.

Se considera a la fragmentación como un problema, ya que, los municipios hoy en día cuentan con geografías variables en dónde la capacidad de acción de este ámbito de gobierno se ve limitada al no existir una jurisdicción intermunicipal coordinada que haga homólogos los espacios metropolitanos, que conjunte el espacio metropolitano con un gobierno.

En esencia, la cuestión metropolitana debe presentarse en la necesidad de hacer frente a los problemas metropolitanos y las respuestas que puedan

construir los municipios a fin de gobernar las zonas metropolitanas. Es por ello que el Desarrollo Metropolitano se convierte en un problema de gobernabilidad, traducido como, la falta de orientación o conducción gubernamental por parte de los municipios, Pedro Pérez (2007: 21) señala que “la cuestión metropolitana se define por la fragmentación político-gubernamental que subyace en la existencia de una ciudad con muchos gobiernos, una ciudad, por ende, sin gobierno. No es solamente ausencia de gobierno (en sentido de estructura territorial) sino de ordenamiento o arreglo político que permita la orientación metropolitana”.

Es por ello que surge la necesidad de gobernar y administrar adecuadamente estos espacios, por lo que, para hacer frente a la fragmentación político administrativa esta investigación hará hincapié en uno de sus capítulos en la necesidad de crear un gobierno metropolitano como alternativa a estos problemas. Sin embargo, antes de adelantarnos a atender esta cuestión, el ayuntamiento de Barcelona rescata que los debates sobre la organización de las zonas metropolitanas se concentran en la adecuación de las estructuras de gobierno y organización de los distintos niveles de la realidad urbana; la coordinación y la articulación entre administraciones y organismos, así como la coherencia en el desarrollo, y de su autonomía y capacidad financiera. Las grandes zonas metropolitanas del mundo se plantean los elementos de planeación y los mecanismos de coordinación y gestión del desarrollo urbano. Los debates metropolitanos en el mundo aún no han propiciado la implementación de un nivel intermedio de gobierno local, aunque este ya haya sido implementado en algunas regiones del orbe (Ziccardi y Navarro, 2005).

2.3.2 El problema de la planeación metropolitana.

La planeación que elabora el sector público ha demostrado ser poco efectiva, en términos de la consecución de los objetivos que establecen los planes, ya que, normalmente se le considera como un conjunto de técnicas que deben realizarse por mandato constitucional, algunas veces con participación limitada de la sociedad. Por lo general, el resultado es la elaboración de un documento que no rige eficazmente el proceso de toma de decisiones. La planeación

metropolitana necesita modificarse para ejercer un ejercicio público responsable.

Así, el debate sobre planeación y el desarrollo deben ser visualizados a través de cinco aspectos de particular trascendencia: a) planeación regional y metropolitana; b) planeación participativa y democrática; c) planeación y desarrollo en municipios rurales e indígenas; d) promoción del desarrollo económico local; y e) desarrollo sustentable en gobiernos locales. Considerando al menos tres factores, a saber: 1) la valoración política que otorgue al sistema de planeación; 2) niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y de las consecuencias derivadas de su comportamiento; y c) congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar (Iracheta; 2001).

De la ausencia de alguno de estos factores se desprender las principales dificultades de la planeación metropolitana, entre ellas: la existencia de visiones sectoriales sobre la visión histórica del conjunto metropolitano para que los municipios ejerzan sus atribuciones y recursos sin considerar en su dimensión el impacto regional de sus acciones; se sustituyen los planes y programas por decisiones coyunturales y pese a todos los esfuerzos por hacer frente a los problemas metropolitanos, aún no se cuenta con los suficientes instrumentos efectivos para operar la planeación metropolitana.

En este sentido, Alfonso Iracheta (2001: 85) señala que “planear es un ejercicio sociopolítico de la toma de decisiones. Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas del desarrollo. La planeación deriva de la política y es parte de la política”. Debemos considerar que no se trata de adoptar una “nueva” planeación, se trata de adaptarla, flexibilizarla y articularla en los nuevos procesos que involucra la planeación del desarrollo, donde resulta fundamental la intervención de los distintos actores metropolitanos; el agotamiento del planteamiento territorial obliga a proponer un planteamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitanos (Borja y Castells; 1994).

Por lo anterior, resulta inevitable discutir sobre el ejercicio de la planeación del desarrollo en gobiernos locales; los nexos entre diversas instituciones de una metrópoli al planear sus objetivos comunes; el papel de la

planeación cuando el Estado se plantea sus principales metas económicas y la relación de éstas con el entorno social, político y ambiental; a fin de crear una cultura de planeación que integre las opiniones de la sociedad, siendo esta la receptora de los beneficios o perjuicios de los planes, y por último, acerca de un esquema de responsabilidad pública que permita la eficiencia y castigue la ineficacia al ejecutar lo planeado.

Planear es una obligación del gobierno y se considera una acción ordenadora de las actividades de todas las áreas de gobierno. El instrumento fundamental de la planeación gubernamental en México es el Plan Nacional de Desarrollo, aunque también existen planes de desarrollo en estados y municipios.

La planeación se define y sustenta en el artículo 26 de nuestra Constitución. En sus cuatro párrafos se establece la responsabilidad del Estado en la materia que se ejerce a través de un sistema de planeación democrática. El carácter democrático de la planeación estriba en el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo realice una consulta antes de elaborar un plan entre los sectores sociales para que éstos tengan la oportunidad de emitir comentarios y opiniones respecto a las necesidades sociales o sectoriales para que sean incluidas en el plan.

Esta cuestión es de carácter federal y no se repite de la misma forma, en los gobiernos estatales y municipales, que no siempre incluyen en su constitución o ley orgánica municipal la obligación de elaborar planes de desarrollo, no obstante lo cual se observa que esta práctica se realiza solamente en el inicio de cada gobierno. Tampoco se percibe la disposición de una verdadera estrategia de planeación por parte de los gobiernos locales para hacer operativa esta obligación. Menos aún los gobiernos municipales, pues si bien se les manda organizar comités municipales de planeación del desarrollo en casi todas las leyes orgánicas de las entidades federativas, poco pueden hacer frente a las exigencias mínimas de la instrumentación logística y práctica de una planeación digna que haga frente a los retos metropolitanos.

Ahora bien, analicemos los aspectos trascendentes que deben estar presentes en el debate de la planeación:

- a) Planeación regional y metropolitana.

La planeación regional es un acuerdo en cuanto a los objetivos que se persiguen y los procedimientos necesarios para organizar la acción de gobierno y la gestión pública con la intervención de las diferentes autoridades cuyas jurisdicciones componen una región o una gran concentración urbana; busca atender problemas y construir propuestas que respetan las divisiones políticas y adopten una visión centrada en la geografía social y humana de la región y no tanto en los límites políticos y territoriales, casi siempre arbitrarios. Este tipo de planeación requiere una visión de largo plazo y consenso entre las autoridades competentes. La planeación regional se realiza entre municipios que comparten una zona metropolitana y, por lo tanto, tienen intereses en común que deben ser preservados a través del tiempo. La planeación metropolitana la llevan a cabo en municipios que forman una zona metropolitana con una cantidad considerable de habitantes y problemas que no reconocen límites municipales ni la temporalidad de una administración (Iracheta; 2001).

La problemática en este tema resulta cuando se comete el error de querer reinventar los municipios cada tres años, por lo que un plan de desarrollo a nivel local que requiere de extensos periodos de tiempo para arrojar resultados tangibles difícilmente se cumple. Cada administración elabora su propio plan, que poco o nada tiene que ver con los planes anteriores. Por lo tanto, la coherencia del plan con los planes coexistentes o previos es nula.

Los problemas en las zonas metropolitanas tienen una extensión que supera siempre a más de un municipio. A los problemas públicos de una zona metropolitana no se les puede encontrar solución por separado; se requiere de voluntad política para realizar planes sectoriales o globales que puedan funcionar en cada una de estas regiones de desarrollo.

La seguridad pública, la contaminación ambiental, la promoción económica, el desarrollo urbano, el abasto de agua, los desechos sólidos, y tantos otros, son problemas que no reconocen partidos, administraciones, límites territoriales. En un conflicto entre autoridades de la misma metrópoli, el ciudadano puede ser el gran perdedor (Iracheta; 2001).

b) Planeación participativa y democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye el conjunto de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo (Iracheta; 2001). Esta descripción aparece en el Manual de Planeación de Banobras, que se basa en el espíritu de nuestra Constitución en lo referente a planeación. La planeación participativa y democrática es un ejercicio en el que participan organizaciones, instituciones y ciudadanos para revisar continuamente la ruta que una entidad municipal, estatal o federal se ha propuesto seguir. Generalmente, el ejercicio adopta propuestas al inicio de una nueva administración, misma que por tradición elabora un plan de acción e invita a los sectores de la sociedad a emitir sus propuestas para incorporarlas en el mismo.

Las relaciones entre las dependencias y entidades del sector público son muy poco funcionales y articuladas. Puesto que las dependencias de un mismo orden se consideran iguales, se da una lucha entre ellas a través de funcionarios de distinto nivel, que desean imprimirle su lógica al programa común. Aun cuando son copartícipes de los resultados del programa, ninguna responde en realidad por el fracaso, mientras que si se alcanza el éxito casi siempre tiene paternidades ilegítimas. Normalmente la participación se reduce a organizar de foros de consulta en los que participan muy pocos representantes legítimos de los diferentes grupos de interés.

c) Planeación y desarrollo en municipios rurales e indígenas.

En los municipios rurales, dadas sus características presupuestarias y sociales, no se cuenta con el dinero ni con el factor humano que pueda llevar a cabo un ejercicio racional y profesional de planeación. Su alternativa se reduce a solicitar ayuda a los gobiernos estatales, que los apoyan con la elaboración de sus planes, consiguiendo únicamente encontrar apoyos estatales dirigidos sobre todo a darle forma a los aspectos de inversión pública sin tocar los sociales, culturales, políticos o de gestión social en cada municipio. En lo que respecta a los grupos indígenas y su organización, éstos se encuentran muy lejos de la figura del municipio, ya que a través de este se impone un sistema de relaciones institucionales ajenos a su cultura, además, los sistemas de

planeación actuales están descontextualizados de los territorios donde habitan grupos indígenas.

Los municipios rurales e indígenas se encuentran inmersos en la precariedad de su aparato productivo y que se traduce en un gobierno municipal con escasas capacidades para promover el desarrollo y la planeación local. Estos municipios están fuera de la estrategia de desarrollo del país, por lo cual se tienen que articular a políticas del gobierno federal y estatal de compensación que no se dirigen a fortalecer las capacidades municipales para realizar tareas de promoción del desarrollo.

d) Promoción del desarrollo económico local.

La promoción del desarrollo económico y social es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno y su efectiva realización y permanencia depende de actividades y programas coordinados entre federación, estados y municipios. Esta responsabilidad corresponde a la iniciativa privada y a la sociedad en general, ya que sin uno de estos tres elementos la ecuación se encontraría incompleta.

Nuestra constitución dedica el artículo 25 al desarrollo y la promoción del desarrollo. Su primer párrafo dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del creciente empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución"³¹.

La responsabilidad del gobierno se ejerce a través de diversas modalidades, el gobierno es el responsable de establecer el marco legal en materia económica y social, por lo que debe cuidar factores como competencia económica justa y legal, agilización administrativa de los trámites para empresas establecidas y nacientes y cuidado de la economía nacional contra prácticas desleales en el mercado internacional. Otra atribución importante del gobierno es la redistribución de la riqueza mediante cargas fiscales diferenciadas que permitan que la riqueza generada por todos se distribuya de alguna manera, en los estratos económicos inferiores, a través de las

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25.

instituciones sociales del Estado. El instrumento fiscal de éste también puede ser utilizado para cumplir con metas de fomento del desarrollo, a través de facilidades fiscales a sectores económicos que se pretenda estimular (Iracheta; 2001).

Otra manera en que el gobierno debe participar en el desarrollo económico y social es como promotor, proporcionando al empresariado en todos sus niveles, pero particularmente en el pequeño y el micro, los apoyos necesarios para emprender negocios que generen fuentes de trabajo.

El desarrollo de las regiones rurales acusa el mayor atraso, lo que provoca marginación, rezago y migración. La aspiración de generar riqueza en el agro, salvo contadas excepciones, se ha vuelto una quimera. Los capitales públicos y privados obedecen a una dinámica centrípeta que deja a las periferias en un estado de indefensión.

Debido a nuestro centralismo, las mayores cantidades de dinero y los programas son ejercidos por la federación tomando en cuenta cada vez menos a las comunidades periféricas. Debido a esto, buena parte de los recursos destinados a la promoción del desarrollo de las zonas depauperadas de nuestro país difícilmente llegan a sus destinatarios, ya que atraviesan por varias represas que lo adelgazan, como la burocracia, el corporativismo y la corrupción.

e) Desarrollo sustentable en gobiernos locales.

El concepto de desarrollo sustentable tiene que ver con la idea de un desarrollo armónico que, lejos de aniquilar los recursos de los cuales se nutre, es el principal interesado y protector de su entorno ecológico, económico y social. Un desarrollo sustentable requiere de instituciones que sancionen y castiguen prácticas del deterioro del medio ambiente y que a la vez se preocupen por la regeneración sistemática del mismo (Iracheta; 2001).

En nuestros tiempos, persiste la tendencia de agregar sostenible al adjetivo sustentable, mencionando la aspiración de que el impulso del desarrollo sustentable, lejos de agotarse o extinguirse, busque su permanencia a través de una ética de la responsabilidad compartida entre sociedad, gobierno e iniciativa privada.

México cuenta con un índice elevado de deterioro ambiental, debido a que en la población no existe una cultura de la preservación ni se observan

esfuerzos serios y efectivos para crearla. Ante la escasa regulación en la materia, así como la corrupción en las estructuras supervisoras, nuestro país se vuelve atractivo para empresas en procesos de producción contaminantes que ya no son bien recibidos en los países del primer mundo.

Se requiere una visión que considere la variable ambiental como un importante factor de desarrollo económico que vea en una buena regulación la garantía de que las empresas que utilizan recursos renovables podrán seguir contando con insumos.

2.3.3 El problema de la dependencia financiera de los municipios conurbados.

Otro aspecto relevante es el referente a la dependencia financiera de los municipios conurbados, este problema se hace evidente en la magnitud de inversión de las políticas públicas y proyectos derivados. No siempre los municipios que forman las zonas metropolitanas pueden permitirse invertir la elevada cantidad de recursos necesarios. Ese aspecto constituye siempre un punto conflictivo cuando se trata de construir consensos políticos.

Desde esta perspectiva, se destaca la discrepancia entre la capacidad de inversión del conjunto de los municipios que integran las zonas metropolitanas del país. Así mismo, la capacidad de endeudamiento, en especial de los municipios con menor dinamismo económico, limita la posibilidad de adquirir préstamos para hacer frente a las posibles contribuciones en la financiación de políticas y proyectos metropolitanos.

Esta condición de desigualdad requiere la formulación de modelos específicos de financiación y refuerza la importancia de la incorporación de los tres niveles de gobierno para afrontar la financiación de proyectos y obras. Sin embargo, no siempre queda claro para gestores, legisladores e incluso para la sociedad que nuevas estructuras institucionales sean necesarias para dar respuesta a estos problemas, tanto por la complejidad que rodea el tema, como por la forma de financiación que las inversiones metropolitanas requieren.

Tradicionalmente, las estructuras de gobernanza incorporan mecanismos de financiación por medio de fondos financieros que, en general, han demostrado ser insuficientes para dar cuenta del volumen de inversión necesaria para asegurar la competitividad de las metrópolis y garantizar calidad

de vida a sus habitantes. Ese tipo de restricción o insuficiencia termina generando incertidumbre y demora en la toma de decisiones.

El estudio de las finanzas públicas municipales se encuentra centrado en el papel del municipio dentro del federalismo fiscal y en su relación intergubernamental con los otros dos órdenes de gobierno, el federal y estatal (Kinto, 2009). El problema de la dependencia financiera en nuestro país, pone de manifiesto la necesidad de construir un nuevo federalismo fiscal, el cual opere bajo una descentralización más eficiente no solo con nuevas responsabilidades y competencias, sino también con nuevas potestades tributarias, de tal manera que, se fortalezca al ámbito municipal y se desarrollen las capacidades institucionales.

La importancia de la evaluación del desempeño financiero, no ha quedado tan clara aún después de las reformas de 1983, 1997 y 1999, en las que los gobiernos municipales adquieren no solo nuevas competencias, sino también más recursos financieros para el desarrollo de sus comunidades, como sucedió con la creación de los fondos de aportaciones federales. Sin dejar de mencionar, la reciente formalización de los subsidios: Fondo Metropolitano y Subsemun, el primero para los municipios que forman parte de las zonas metropolitanas, y el segundo para la seguridad pública municipal (Kinto, 2009).

El tema de la dependencia financiera de los municipios metropolitanos es un tema obligadamente relacionado con el federalismo y la descentralización. Desde el año de 1980, México comenzó un proceso de descentralización que ha implicado la entrega de mayores recursos financieros tanto a las Entidades Federativas como a los gobiernos municipales. En el caso de los municipios, las reformas al artículo 115 que se llevaron a cabo en los años 1983, 1997 y 1999 les han dado nuevas atribuciones tributarias, así como en materia de servicios públicos y desarrollo urbano, por mencionar algunas. Pero además, cambia el estatus de ser un nivel de gobierno a un orden de gobierno, de ser una administración a ser gobierno, lo cual fortalece el papel del municipio dentro del federalismo mexicano.

Díaz y Silva (2004: 67) señalan que “en México el proceso de centralización se manifestó de manera directa con la creación en 1953 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que asigna una porción de la recaudación federal hacia los estados y los municipios; además, también se

reflejó en la disminución paulatina de la actividad fiscalizadora y de gasto público de los gobiernos estatales y municipales”. Las participaciones inicialmente se repartieron exclusivamente a los estados que se adherían al SNCF, con la condición de limitar su potestad tributaria y recibir a cambio recursos incondicionales de la recaudación federal. Fue hasta 1979 cuando los porcentajes de participación se establecían para cada impuesto específico. En este mismo año, agregan los autores, el gobierno federal logró negociar que los estados renunciaran a la mayor parte de su potestad tributaria, cuando se creó el impuesto al valor agregado (IVA) (Kinto, 2009).

Asimismo, Díaz y Silva (2004) establecen que este proceso de centralización comenzó a retroceder como consecuencia de la crisis económica, los procesos de ajuste fiscal y las presiones democratizadoras que se presentaron después de 1982. En concreto, la descentralización fue entendida por el gobierno federal como una manera de racionalizar el ejercicio del gasto que generaría un mayor impacto político y social, ante la restricción en los recursos disponibles. Además, las presiones fiscales de nivel local determinaron que el gobierno federal estuviera dispuesto a asegurar, por medio de la reforma municipal de 1983, fuentes exclusivas de recaudación para los gobiernos municipales. En particular, la reforma estableció que el impuesto predial sería una fuente exclusiva de los gobiernos locales.

Así, los gobiernos municipales tendrían una fuente asegurada de recursos propios, que aunada a las transferencias federales y estatales contempladas en el SNCF, prometía establecer una hacienda municipal sólida.

Al respecto, Arellano (1996) señala que la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980 sustituyó al sistema de participaciones establecido con el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y con los impuestos especiales. En este mismo año, se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que sustituyó al ISIM, y se estableció un convenio de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal mediante el cual las entidades federativas se comprometieron a limitar su capacidad recaudadora, mientras la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones con el principio de resarcimiento. Este principio implicaba el compromiso de la federación de compensar a la entidad federativa que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiese obtenido en el esquema impositivo previo. El nuevo

esquema de participaciones se conformó con tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

En 1983, los municipios adquirieron nuevas potestades tributarias, con la reforma Constitucional al Artículo 115, que transfiere el beneficio de la recaudación del impuesto a la propiedad raíz al nivel municipal, así también la creación de reservas territoriales, el control y la planeación del desarrollo urbano, además de facultarlos para asociarse a fin de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos (Cabrero, 2004).

Por su parte Torres (2005) señala que aún y cuando la Constitución establece en su Artículo 115, que la Federación mexicana está formada por entidades federativas, las que por su ordenación tendrán como base y elemento fundamental en la conformación del territorio y de su organización política y administrativa al municipio libre, en la realidad la conformación política y administrativa en el orden municipal no ha sido fortalecida, debido al papel que ha jugado el municipio en el Estado federal mexicano, que fue similar al que desempeñaron los estados en relación con la Federación, en su trato con el fuerte centralismo que ejerció la institución presidencial. Esto se reprodujo en el orden municipal, el esquema de subordinación entre presidente de la República-gobernador con el de gobernador-presidente municipal, es decir, la Federación intervenía y debilitaba a los estados y éstos a los municipios. Sin embargo, es de reconocerse que a partir de las reformas de 1983, la participación municipal sería cada vez más activa en el espectro político nacional, pero siempre limitada, ya que si dominar a un gobernador políticamente incomodo era políticamente fácil, lo era mucho más a un presidente municipal que también podía estar sujeto a presiones políticas por parte del gobernador de su Estado o por la legislatura estatal.

Por su parte, Raich (2003) señala que los procesos de descentralización fiscal iniciados en la década de los 80's se acentuaron en el año de 1997, cuando el partido oficial perdió por primera vez el control del Congreso Federal, y los partidos de la oposición pugnaron por incluir el tema de la descentralización en la agenda de la reforma política del país. Como resultado, a finales de 1997 el Congreso aprobó una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que dio origen a un nuevo ramo presupuestal (XXXIII) que incluye

diversos fondos de transferencias intergubernamentales; entre los que sobresalen: Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D.F. (FORTAMUN-DF) (Kinto, 2009).

En el año 2007, se creó el fideicomiso denominado Fondo Metropolitano como un mecanismo para dar respuesta a los problemas que se derivan del crecimiento desmedido de la población en zonas urbanas que concentran gran parte de la infraestructura económica y social. Para el Ejercicio Fiscal 2008, se aprobaron 5,550 millones de pesos para siete Zonas Metropolitanas (ZM): 1) ZM Del Valle de México, 2) ZM Guadalajara, 3) ZM León, 4) ZM Monterrey, 5) ZM Querétaro, 6) ZM Puebla, y 7) ZM La Laguna (Herrejón, 2006).

En este mismo año, se crea también el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) en el ramo XXXVI con el objeto de fortalecer a los municipios en el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, afín de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Entre los propósitos del SUBSEMUN están el de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública, así como mejorar la infraestructura de las corporaciones. Para el Ejercicio Fiscal 2008, se seleccionaron 150 municipios y delegaciones (Herrejón; 2006).

CAPITULO III

DIAGNÓSTICO MUNICIPAL Y TRES EXPERIENCIAS PARA LA CONCEPCION DE LA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA

En este Capítulo se presenta el análisis de la situación que enfrentan los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas para atender los complejos problemas que se derivan de este creciente fenómeno. En la primera parte, hago un recuento de los desafíos que tienen; en el segundo apartado, trato de las disposiciones metropolitanas secundarias vigentes y finalmente, en el último de los apartados de este capítulo, se abordan 3 ejemplos de la situación de las zonas metropolitanas en nuestro país.

3.1 Los desafíos del municipio para gobernar las zonas metropolitanas

Tanto los municipios conurbados como aquellos que están en proceso de conurbarse tienen capacidades institucionales derivadas del artículo 115 de la Constitución nacional, que tal vez todavía son insuficientes para que desplieguen mayores acciones con sus propios recursos. Por ejemplo, en la mayoría de ellos, sus capacidades financieras dependen, principalmente de la recaudación federal y no de sus ingresos propios. En este apartado se exponen los desafíos que tienen los municipios ante la complejidad de los problemas del fenómeno metropolitano, su incapacidad administrativa y la concurrencia de los gobiernos estatales en la conducción del desarrollo conurbado.

3.1.1 Los retos del municipio ante los problemas metropolitanos

El desarrollo de las urbes en México y su acelerado crecimiento ha estado marcado, por la incapacidad institucional de los municipios involucrados, siendo característica la ausencia de políticas de planeación integral que defina estrategias para el desarrollo urbano transtrienales, donde la visión de futuro por parte de los gobiernos municipales sea el hilo conductor. Pareciera que las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, fortalecidas con las de 1999, quedaron atoradas en su concreción por la falta de fortaleza en las capacidades administrativas de los ayuntamientos. Se les faculta su

coordinación para atender el fenómeno de manera asociada, ya sean del mismo Estado o de más estados, pero siguen débiles en sus finanzas y entonces continúan bajo la dependencia y voluntad del gobierno federal y de los gobiernos estatales que les adjudican, por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los estatales, la mayor cantidad de recursos.

Bajo estas circunstancias, es complicado para los gobiernos municipales involucrarse, como deben hacerlo, en la atención de este fenómeno de su plena incumbencia y que por mandato constitucional tienen la obligación de atender. Es verdad que los gobiernos estatales por disposición del mismo artículo 115 y del artículo 116 concurren de manera subsidiaria en apoyo de los municipios conurbados, pero en la práctica ellos son los que marcan la pauta en la conducción del desarrollo conurbado, aplicando los criterios de la Ley General de Asentamientos Humanos que les obliga a crear una comisión permanente de conurbación que preside el gobernador del Estado o la persona que él designe, subordinando a los ayuntamientos a esa voluntad externa³², los cuales por incapacidad y por comodidad dejan que la autoridad estatal, coordinada con la federal, determine no sólo los límites de la zona metropolitana sino también imponga sus directrices en la coordinación intermunicipal.

Así, con este rol de subordinación, los gobiernos municipales reaccionan de forma tardía ante una serie de consecuencias que pueden atenderse con una planeación urbana y conurbada de carácter integral e integradora, que obligue a los ayuntamientos involucrados a mancomunarse, dándoles incentivos financieros pero aplicando sanciones a los que sean omisos o remisos. La previsión y la racionalidad se convierten en las principales estrategias para evitar mayores estragos y empezar a sanear, hasta donde sea posible, las condiciones degradantes de la ecología y del bienestar de la población que habita en estas zonas. Esto requiere cambiar esquemas en las relaciones intergubernamentales y en el comportamiento de la sociedad ante la problemática de la cual es partícipe y que evade al delegarla por completo en la autoridad. Obliga a transformar hábitos, costumbres y actitudes tanto en los

³² Otro ejemplo de esta situación se manifiesta en la integración del Comité Técnico del Fondo Metropolitano del Valle de México, donde participan representantes del Distrito Federal y de los estados de México e Hidalgo, pero no de los municipios. Véase Reglas de Operación y Funcionamiento para el Fideicomiso No. F. 685.

actores políticos y burocráticos como en los privados y sociales. Todo tiene un límite, los recursos son limitados y el planeta es también limitado, su conservación indica que debemos cambiar nuestras bases culturales y pensar y actuar sustentablemente.

La centralización ha dejado de ser una virtud, hoy en día resulta un dique para comprender y atender los problemas del desarrollo del país. Ante las realidades de los desequilibrios regionales y la necesidad de políticas públicas desde abajo, la descentralización es una necesidad estructural en las nuevas estrategias de desarrollo. En este sentido, los municipios en general tienen diversos retos tanto en cuestiones urbanas y conurbadas como en las rurales, que en su solución o atemperamiento no es recomendable seguir atendidos con la visión vertical de los tiempos del Estado paternalista, donde el municipio era sólo una agencia administrativa del gobierno federal.

En términos de la problemática de los municipios metropolitanos en México, debe entenderse que son entidades diferentes, sujetas a procesos gubernativos y de gestión complejos por los diferentes actores políticos que intervienen en la toma de decisiones, así como por los procesos económicos, políticos, sociales, culturales y territoriales que trascienden los límites administrativos de una sola voluntad política; por ello, los desafíos son variados e invitan a que los gobiernos involucrados, sin importar filiación partidista ni egoísmos personales, asuman su responsabilidad compartida, planeen coordinadamente la prestación de servicios públicos con estrategias comunes, sumen esfuerzos y recursos, e incluyan a la sociedad de manera permanente en el diseño e implementación de políticas públicas eficientes. Esto puede lograrse a través de mecanismos de participación ciudadana intermunicipales.

3.1.1.1 Los retos sociales

Los municipios conurbados en mayor o menor medida, según el tipo de zona metropolitana a la que pertenezcan,³³ presentan severas desventajas para responder con eficacia a las demandas de su población en la prestación de los servicios públicos a que les obliga el mencionado artículo 115 constitucional y

³³ Existe una tipología de zonas metropolitanas, según sus características....

pierden paulatinamente capacidad para atenuar y mejorar, con los recursos que reciben del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de los fondos de infraestructura social y de fortalecimiento municipal, los servicios de infraestructura urbana, salud, educación, cultura, vivienda y medio ambiente sano, es decir, son asuntos públicos que se agregan a sus tareas políticas y administrativas.

La presión que generan las corrientes migratorias del campo a la ciudad y la ausencia de oportunidades, hacen de estos municipios zonas de conflicto social cada vez más riesgosas para la convivencia humana y para la gestión de los gobiernos municipales, pues no sólo aumenta la desintegración de las familias y la delincuencia sino que se incrementa el número de trabajadores dentro de los miembros del hogar para completar el ingreso familiar y poder atender sus necesidades urbanas mínimas: alimentación y vivienda principalmente. Adicional a ello, se rezaga la oferta y calidad de los servicios sociales como la salud y la educación, se deteriora la infraestructura y el equipamiento social, se incrementan los grupos sociales en situación de riesgo y la exclusión social es parte del escenario propicio para el ocio, la presencia de jóvenes que ni estudian ni trabajan ni tienen un horizonte digno en su porvenir.

Incubado en ese ambiente, la administración de justicia y el combate al crimen organizado ocupa un lugar primordial dentro las preocupaciones de los ciudadanos metropolitanos. La cultura de la impunidad es parte de ese ambiente de inseguridad que se vive y que rebasa con mucho a la autoridad municipal que contribuye con su atribución de procurar la seguridad pública y coadyuvar con el poder judicial en los asuntos donde es obligado. Aunque en ciertas zonas metropolitanas se observa que la policía preventiva municipal es de carácter metropolitano, no se hacen esperar los reclamos ciudadanos sobre el mal comportamiento de esos cuerpos policiales que se involucran en la corrupción o en la redes del crimen organizado. El desafío para los gobiernos municipales involucrados estriba en profesionalizar a esa policía de manera constante y sistemática, a aplicar los sistemas de confianza, a mejorar las percepciones de estos elementos y a defenderla de la corriente centralizadora que promovió Calderón Hinojosa como presidente de la República.

El reto municipal en el actual sistema educativo en las metrópolis, sector todavía fuertemente centralizado en el gobierno federal, donde el municipio no tiene prácticamente nada que hacer, salvo labores de apoyo en infraestructura y mejoramiento de espacios educativos, radica en la limitación al acceso a servicios educativos de calidad, esto se ve reflejado entre los diferentes estratos sociales en el promedio y grado de escolaridad de los habitantes. Los mayores índices educativos negativos, se concentran en las zonas periféricas de exclusión y en las zonas conurbadas (Sánchez, 2007: 49), que son a su vez las de más rápido crecimiento de la demanda de estos servicios que pueden tener insuficiencia en la capacidad de los planteles y en la disponibilidad de docentes, todo lo cual influye en que no se cumplan los estándares fijados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Otro de los grandes desafíos que enfrentan los municipios, es el correspondiente al sistema integral de salud, los rezagos en la organización en el sistema de salud de los municipios metropolitanos se ven reflejados en la falta de estructuras organizativas e institucionales que no han correspondido a la demanda de salud de la población; el aumento de la población provocó que la infraestructura hospitalaria fuese insuficiente y en consecuencia no se brinden servicios de calidad para los habitantes. La división en servicios públicos y privados con sus diversas modalidades y programas genera diferencias de cobertura, calidad y financiamiento por la ausencia de una coordinación y de una normatividad reguladora de la salud. La oferta de servicios públicos de salud resulta insuficiente en las zonas de la periferia de los municipios metropolitanos. La disminución del gasto en salud pública y la falta de regulación, que ocasionan el crecimiento de la medicina privada, con la consecuente prestación de servicios médicos de cuestionada calidad.

3.1.1.2 Los retos económicos

Por naturaleza o por lógica, “el desarrollo económico avanza más rápidamente cerca de los centros urbanos [...]. La primera razón es que las economías de aglomeración atraen a las fábricas de otros lugares que son igualmente atractivos locacionalmente, excepto por las economías de aglomeración del centro urbano. La segunda razón es que los mercados de factores operan más

eficientemente es estos centros o cerca de ellos. La tercera razón es que la atmósfera urbana es más propensa a la innovación y al cambio tecnológico” (Maldonado, 2006: 32). En este contexto, los municipios conurbados, sobre todos los saturados o en vías de saturarse, se convierten en lugares atractivos para la inversión; sin embargo, se generan fuertes desequilibrios territoriales, ya que también se da una lucha entre ellos por convertirse en centros de atracción. Esta situación procede de la falta de una planeación del desarrollo económico y social de las zonas metropolitanas, donde prime lo regional en lugar de lo meramente local o municipal.

Esos desequilibrios se observan en los tres sectores de la economía metropolitana. En el tránsito de municipios rurales a urbanos las actividades primarias van perdiendo representación en los ingresos de la población y en su lugar florecen los otros sectores económicos: los servicios y el comercio. Como ya señalamos, el desarrollo económico localmente no corresponde al tamaño de las necesidades de la creciente población: el desempleo crece y la fuerza económicamente activa tiene que buscar en otras partes, normalmente fuera de su lugar de origen, lo que ocasiona largas travesías y otros problemas asociados: falta de transporte público, excesiva movilidad de automotores, congestión vehicular, fuertes cantidades de emisión de gases que afectan el medio ambiente y que las ciudades periféricas se conviertan en simples dormitorios.

En la mayoría de los municipios conurbados, como parte de las dificultades económicas que por largo tiempo ha tenido nuestro país, a consecuencia de las crisis recurrentes que se originaron desde la década de los setenta del siglo pasado, se ha manifestado un acelerado proceso de descomposición en la economía, el cual se manifiesta en el comercio informal que sin ningún tipo de control rebasa los esfuerzos gubernamentales. Esa creciente informalización, es producto de la falta de oportunidades en el sector formal, pues además de pagarse salarios muy reducidos que no son suficientes para vivir en términos de bienestar, existe incapacidad empresarial para generar empleos estables y competitivos. No todas las actividades del sector terciario han crecido al mismo ritmo, esta situación no ha cambiado a medida que pasan los años; básicamente los que marcan el crecimiento en el sector

terciario son los servicios financieros, los seguros, los bienes inmuebles, los servicios comunales, los servicios sociales y los servicios personales.

El gobernador del Banco de México ha estado alertando sobre influencias negativas en la economía nacional, todavía producto de las olas expansivas de la crisis financiera de 2008 que experimentó los Estados Unidos.³⁴ Ahora, con la globalización y la interdependencia de los estados nacionales, donde juegan un papel dominante pequeños grupos de empresas transnacionales, principalmente financieros, la competencia es desigual, la desarticulación de las cadenas productivas y la contracción del mercado interno son inminentes, el desempleo de grandes sectores sociales crece con signos alarmantes y la política económica parece insuficiente para atraer inversiones productivas. Pero, no deben pasarse por alto las nuevas condiciones que impone la globalización, “Las ciudades [...] dependen cada vez más, en sus niveles y modos de vida, de las formas de su articulación a la economía global. Como lo han demostrado gran número de trabajos, en los últimos años las ciudades mexicanas se ven abocadas a competir entre ellas. Competir para atraer factores y actividades positivas y para evitar el drenaje de recursos y de población frente a ubicaciones más ventajosas. Esto implica, necesariamente, un cambio de perspectiva: para conservar y mejorar su jerarquía nacional e internacional, las ciudades han debido pasar de ser ámbitos en los que se generan y circulan bienes, capital e información a actuar también como agentes de atracción y retención de los mismos. Es el surgimiento de la metropolización”³⁵

3.1.1.3 Los retos políticos

Políticamente, los gobiernos municipales de zonas metropolitanas tienen desafíos diferentes a los que enfrentan los municipios rurales; sin embargo, en el fondo, están relacionados. Las decisiones centralistas, que siguen vigentes, ocasionaron un panorama deforme en el desarrollo del país, donde los

³⁴ Declaración del gobernador del Banco de México sobre el desempeño de la economía estadounidense del día 7 de septiembre de 2012.

³⁵ Ponencia: Metrópoli, gobernabilidad y políticas urbanas, presentada por Rodrigo Sánchez Salas al Segundo Congreso del IGLOM, celebrado en el 2001 sobre Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado.

gobiernos municipales fueron desplazados por voluntades externas. En el discurso político se reconoce que el municipio debe ser fortalecido con la transferencia de facultades y recursos para convertirse en un actor y promotor de su desarrollo; sin embargo, a esa transferencia no ha correspondido la transferencia de recursos. La dependencia sigue siendo el talón de Aquiles para lograr el propósito.

A ello se aúna, el hecho de que la sociedad en estos tiempos reclama gobiernos más eficientes; es decir, gobiernos con capacidad de respuesta y con roles de interacción público-social. Ahora, se discute “*su validez directiva, su competencia directiva* (o su ‘legitimidad por resultados’ en su expresión muy socorrida aunque inapropiada). El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno” (Aguilar, 2007: 2). En las zonas metropolitanas este reclamo se hace más evidente, por la disponibilidad más rápida de información, una mayor facilidad para la asociación y presencia de organizaciones de la sociedad civil en el espacio público, presionando a la autoridad y movilizándose si es necesario.

Precisamente en los grados de respuesta está la gobernabilidad y en su interacción con la sociedad la gobernación de sus gobernados. El gobierno ya no es una instancia aislada porque resulta insuficiente para atender y resolver los problemas locales. Necesita de la concurrencia de las fuerzas sociales tanto en la planeación del desarrollo como en el diseño e implementación de las políticas públicas o de los programas y proyectos. Los retos entonces, son cruciales no sólo en la mejora en la acción de los ayuntamientos sino en su apertura a la sociedad. Gobernar las metrópolis como se está haciendo actualmente excluye al gobierno municipal, por tanto se requiere un cambio en el esquema a efecto de que el municipio se involucre de manera definitiva en la ejecución de las políticas que al respecto tracen e induzcan los gobiernos federal y estatal.

Los partidos políticos, tienen mucho que ver en este cambio estructural, exigiendo a sus representantes en las legislaturas buscar alternativas para fortalecer las capacidades políticas y administrativas de los ayuntamientos en círculos de coordinación intermunicipal. Esta acción debe acompañarse del compromiso de exigir a sus gobiernos un eficiente desempeño, transparencia

en el ejercicio de sus funciones y rendición de cuentas ante la sociedad no nada más ante el órgano técnico de fiscalización estatal. Los partidos no deben olvidar la amplia oferta electoral que significa un buen gobierno en los conglomerados de las zonas metropolitanas.

En los municipios metropolitanos son grandes los desafíos políticos que enfrentan los ayuntamientos, sobre todo por la tutela paternal que ejercen los gobiernos federal y estatal en materia de desarrollo urbano-metropolitano, derivada de la incapacidad municipal para enfrentar los problemas que cada vez se agudizan sin solución aparente. La solución está en el marco institucional que debe reformarse a efecto de construir gobiernos municipales capaces de construir acuerdos metropolitanos entre sí, hasta la posibilidad de configurar mecanismos supramunicipales que permitan compartir problemas, unir voluntades, esfuerzos y recursos.

3.2 Derecho y agenda del desarrollo metropolitano.

Ante los problemas metropolitanos y la incapacidad de los municipios para resolverlos, no basta con quedarse en la dimensión cuantitativa del fenómeno, que remite a la demanda masiva de servicios y satisfactores públicos, sino que debe tenerse en cuenta que la metropolización tiende a reducir la eficiencia y la eficacia de la gestión pública encargada de proveerlos, debido a la superposición de normas y ámbitos de competencia en el mismo espacio. Es por ello que, al considerar los problemas metropolitanos, hay que distinguir entre los que se derivan de la dinámica urbana (aumento poblacional) y los que se desprenden de la carencia de leyes, reglamentos y autoridades. Los problemas del crecimiento podrían ser atendidos aplicando recursos y tecnologías; los que se derivan de la falta de normas jurídicas, se resolverían con un marco legal homogéneo y consensuado (Camacho, 2004).

La dificultad para desarrollar un marco normativo metropolitano es mundial; pero, este problema es latente en nuestro país y poco se preocupan los actores políticos para rediseñar nuevos esquemas, como por ejemplo el gobierno metropolitano que los urbanistas han propuesto sin ninguna respuesta de los tomadores de decisiones. De las 56 zonas metropolitanas del país, algunas se asientan en el territorio del mismo Estado y, por ende, los mismos

poderes públicos estatales deberían de dictar las normas locales que obliguen a los gobiernos municipales a involucrarse de manera directa en la atención del problema que reclama un tratamiento de proximidad. En cuanto aquellas que se han extendido al territorio de dos o más entidades federativas y que involucran autoridades y legislaciones locales, toca al Congreso de la Unión y en especial a la Cámara de Senadores, dictar las reglas de juego para armonizar las políticas y sumar voluntades y recursos públicos entre los distintos gobiernos.

Como es de esperarse, los dos casos reclaman la participación de los tres órdenes de gobierno y, en el caso de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), el del gobierno del Distrito Federal. El mayor desafío lo encontramos en la ZMVM que de las 16 delegaciones de la capital de la República se extiende a 59 municipios de los estados de México e Hidalgo, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),³⁶ ya que es la tercera conglomeración más grande del mundo,³⁷ donde vive 20.1 millones de habitantes que significó para el 2010 el 17.9% de la población total nacional³⁸. En este territorio rige el más complejo desafío legal para darle viabilidad a la zona metropolitana; en ella concurren tanto disposiciones federales, como estatales y municipales, lo que complica la regularidad de los servicios y la adopción de políticas integrales.

En lo que respecta al marco jurídico, nuestra Constitución, no prevé fórmulas para gobernar y administrar el desarrollo metropolitano. Si mandata la asociación intermunicipal pero la, como ya se mencionó, la ley secundaria subordina a los gobiernos municipales a los gobiernos estatales y federal que han fijado sus acciones, desde arriba, en términos de la planeación regional y del reordenamiento del territorio. Pero la solución del problema va más allá de la voluntad coordinada de las tres instancias gubernamentales, exige a los actores políticos tomar decisiones trascendentes al tamaño de los desafíos que

³⁶ Véase Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2004, p. 23.

³⁷ “Durante la presentación preliminar del Censo de Población y Vivienda 2010, el presidente del INEGI, Eduardo Sojo [...], destacó que **la zona metropolitana del Valle de México es la tercera más poblada en el mundo**, sólo por debajo de Tokio, Japón, con 36.5 millones, y Delhi, India, con 21.7 millones”, <http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2010/11/26/755116/mexico-tiene-112-3-millones-habitantes-dice-inegi.html>, consulta del 2 de noviembre de 2012.

³⁸ David Márquez Ayala, Censo de Población y Vivienda 2010, Vector Económico, 13 de diciembre 2010, www.vectoreconomico.com.mx, consulta del 2 de noviembre de 2012.

implica la constante urbanización de la población nacional. No podemos pasar por alto que la Constitución General sí expresa fundamentos en su artículo 122, Base Quinta, inciso G, para la coordinación intergubernamental en la planeación de las zonas conurbadas, disposiciones que en la práctica excluyen a delegaciones y municipios por sus condiciones jurídicas diferentes y entonces entran los gobiernos subnacionales.

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a)** Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales 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 indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b)** Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c)** Las demás 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 comisiones.

De acuerdo con la OCDE (2007), el mayor reto futuro de México en el tema metropolitano, es planificar el crecimiento y la conurbación de las grandes zonas urbanas, fortaleciendo ciudades pequeñas y medianas que tengan potencial de desarrollo. En los últimos 30 años se ha consolidado el carácter urbano del país con una desaceleración del crecimiento demográfico en las grandes ciudades y el incremento de la dinámica demográfica y flujos migratorios hacia un nutrido grupo de ciudades intermedias. Nuestra constitución necesita reformarse para regular adecuadamente a las comisiones encargadas de desarrollar planes y acciones de carácter metropolitano y la creación de instrumentos legales que normen su actuar. Así mismo, es necesario crear políticas públicas sólidas y duraderas que se apeguen a la norma y de ella extraiga su pertinencia.

3.2.1 Disposiciones metropolitanas secundarias.

La evolución que ha tenido México, en relación a su situación, año con año ha ido evolucionando de una forma tal, que hoy en día resulta necesario abarcar el tema de manera frontal, con el propósito de solucionar integral y transversalmente la problemática metropolitana, que ha surgido como consecuencia de una mala planeación del desarrollo económico y social de nuestro país. Con la interpretación de las normas constitucionales en materia de planeación del desarrollo urbano y conurbado, las legislaturas del Congreso de la Unión aprobaron dos leyes, que a nuestro juicio, son las guías federales más importantes en la materia y las cuales por supuesto tienen su contraparte a nivel estatal como aquí lo veremos.

3.2.1.1 Ley General de Asentamientos Humanos.

Este ordenamiento nacional fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de julio de 1993 e involucra a los tres órdenes de gobierno como se aprecia en su artículo 1 que trata de su objeto de la siguiente manera:

- a) Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- b) Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- c) Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y
- d) Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Bajo estos lineamientos, es interesante recordar que el Estado mexicano concibe a la conurbación como “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población” que pueden darse en el territorio de un municipio o en el territorio de dos o más, de uno o más entidades federativas. Asimismo, define a la zona metropolitana como “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población”; es decir hay un centro de atracción que se convierte en la ciudad madre con varios centros de población a su alrededor o periféricos.

Pero no podemos quedarnos en el marco de las definiciones que ya se hicieron en su oportunidad, ahora hay qué persiguen las reglas de juego que dan la primacía a los gobiernos federal y estatal. Para empezar, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, tienen, entre otros propósitos, vincular “el desarrollo regional y urbano con el bienestar de social de la población”, en términos de sustentabilidad, armonía entre ciudad y campo, fomento de centros de población alternativos, prevención de riesgos y contingencias ambientales, preservación del patrimonio cultural, etcétera. Y entonces nos preguntamos ¿Qué está pasando en la visión de los actores políticos que no buscan alternativas de gobierno como ya existen en otros países del mundo en aras de atender más eficientemente la problemática.

3.2.1.2 Ley General de Población

Al igual que la anterior, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de enero de 1974. Por la fecha parece que es una norma fuera de lugar; sin embargo ha sido constantemente reformada, de tal suerte que la última modificación que tuvo fue publicada en el DOF el 9 de abril de 2012. Esta ley tiene por objeto “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”, tarea que le corresponde a la Secretaría de Gobernación, la cual dictará y ejecutará (artículo 3) o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para lograr, entre otros fines, los siguientes:

- I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.
- IV. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan
- VI Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional
- IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran
- X. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados
- XI. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población

XII. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.³⁹

El ideal de mejorar las condiciones de vida de la población, tanto en la ciudad como en el campo, está en ambas leyes secundarias; sin embargo, con el neoliberalismo se abandonó el campo y las pequeñas y medianas empresas sucumbieron ante la competencia que abrió el Tratado de Libre Comercio, dejando en situación de riesgo a grandes grupos sociales que se vieron exigidos de formar parte de las corrientes migratorias, más que a las ciudades del país, a los Estados Unidos. Las remesas, aunque importantes para la economía nacional después del petróleo, no fueron ni han sido suficientes para estimular centros de población alternativos para aminorar las cargas de la metropolización que rebasa las buenas intenciones públicas y coloca a los gobiernos en serios aprietos. Ni la Secretaría de Gobernación como dependencia encargada del control político interno y de las relaciones intergubernamentales, ni la Secretaría de Desarrollo Social facultada para planear el desarrollo regional, han dado los pasos necesarios para encontrar alternativas viables y factibles ante ese futuro complejo e incierto que nos amenaza. La situación obliga a rediseñar la legislación existente para hacerla más concreta y específica, a través de la cual se sienten las bases reales, así como los lineamientos principales que deben de regir en las zonas metropolitanas en todo el territorio mexicano, debiendo promulgarse una ley de carácter exclusivo para la planeación del desarrollo de las metrópolis, incluyendo en la decisión mayores esfuerzos y recursos para el campo.

En México, los Estados dentro de sus ordenamientos legales cuentan con leyes que deberían regular la problemática de la metropolización, sin embargo, aunque este problema comienza a convertirse en uno de los principales centros de atención, no ha sido posible establecer relaciones intergubernamentales que favorezcan a esta materia, ni mucho menos se les ha facultado a los municipios para atender este problema con todo y sus facultades pertenecientes al uso y establecimiento de suelo. Los Estados de nuestro país, cuentan con una serie de leyes y reglamentos urbanos, pero cabe señalar que ninguno de ellos cuenta con los elementos o mecanismos

³⁹ Ley General de Población. Capítulo 1, artículo 3, México, 2003.

necesarios para atender los problemas derivados del Desarrollo Metropolitano, en ninguna se habla de municipios metropolitanos y se toca muy poco el tema de las zonas metropolitanas. A efectos prácticos del presente trabajo, estas son las disposiciones Estatales con las que cuenta nuestro país, que propician el Desarrollo Metropolitano:

7. Leyes y Reglamentos Estatales metropolitanos.

ESTADO	LEY/REGLAMENTO
Aguascalientes	Código Urbano
Baja California	Ley de Desarrollo Urbano Ley de Urbanización
Baja California Sur	Ley de Desarrollo Urbano
Coahuila	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano
Chihuahua	Ley de Desarrollo Urbano
Distrito Federal.	Ley de Desarrollo Urbano
Durango.	Ley General de Desarrollo Urbano Ley que crea el Instituto de Desarrollo Urbano
Guanajuato.	Ley de Desarrollo Urbano
Guerrero.	Ley de Desarrollo Urbano
Hidalgo	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano
Jalisco.	Ley Orgánica de la Procuraduría de Desarrollo Urbano. Ley de Desarrollo Urbano.
Michoacán.	Ley de Desarrollo Urbano
Nayarit.	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano
Nuevo León.	Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano Ley de la Agencia para la Planeación de Desarrollo Urbano
Oaxaca.	Ley de Desarrollo Urbano Ley de Planificación y Urbanización
Puebla	Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas Ley de Desarrollo Urbano Sustentable
Querétaro.	Ley que Establece los Límites Urbanos de la Ciudad de San Juan del Río. Ley que Faculta al C. Gobernador Constitucional del Estado, para Declarar Zonas Urbanas en la Ciudad de Querétaro.
San Luis Potosí.	Ley de Desarrollo Urbano
Sinaloa.	Ley de Cámaras de la Propiedad Urbana Ley de Desarrollo Urbano
Sonora.	Ley de Desarrollo Urbano Ley que crea el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural
Tamaulipas.	Ley para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
Veracruz.	Ley de Desarrollo Regional y Urbano
Zacatecas.	Código Urbano.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información: Cámara de Diputados. Leyes y Reglamentos. <http://www.diputados.gob.mx>.

3.2.2 La gestión metropolitana.

El carácter metropolitano de la urbanización del país plantea nuevas exigencias al marco institucional y por ende a los tres órdenes de gobierno. La problemática de cada municipio que forma parte de una metrópoli está

estrechamente vinculada con los otros municipios o Estados que la conforman, del tal suerte que es indispensable idear nuevas formas de articulación intergubernamental que contemplen el establecimiento de una cuarta instancia de gobierno entre los estados y municipios (Orihuela, 2000).

Los procesos de gestión del desarrollo metropolitano deben pasar por dos elementos si se pretende ser eficientes y eficaces en la atención de este fenómeno: el primero de ellos es la planeación metropolitana y en segundo lugar, los mecanismos de coordinación metropolitana que permitan la implementación de políticas públicas de alcance metropolitano. Ambos deben estar íntimamente relacionados, teniendo un carácter prospectivo en el desarrollo compartido y corresponsable de las autoridades gubernamentales para llevar a cabo una coordinación metropolitana debidamente intermunicipalmente planeada. Pero hay que recalcar que la planeación debe ser forzosa no indicativa como sucede actualmente.

La gestión del desarrollo metropolitano, es producto de una estrategia para implementar los instrumentos y mecanismos necesarios a fin de resolver las problemáticas que del mismo se derivan; hace principal hincapié en la consecución de la forma en que deberían ser administrados los asuntos metropolitanos que permitan la gobernabilidad de las zonas metropolitanas y eleven la calidad de vida de la población que en ellas habita. En definitiva, la gestión metropolitana es el punto de interrelación entre gobierno y sociedad, es decir, la articulación de esfuerzos orientados a atender las demandas y los conflictos metropolitanos. La gestión metropolitana es resultado de la interacción entre los diversos agentes que conviven en las zonas metropolitanas, en función de objetivos de bienestar social y equidad.

La gestión metropolitana debe ser un instrumento orientado hacia la gobernanza y no hacia el gobierno. La gobernanza se propone como objetivo, lograr un desarrollo económico social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre los municipios pertenecientes a las zonas conurbadas.

La gestión metropolitana debe también impulsar el desarrollo de una agenda que permita hacer frente a los problemas metropolitanos con la bilateralidad existente entre la planeación y la coordinación en materia metropolitana. La gestión metropolitana se ha traducido en un problema, derivado de la incapacidad municipal el términos de planeación y coordinación

que hagan frente al problema metropolitano; de la misma manera al mostrarse ineficientes las relaciones intermunicipales, ha sido imposible desarrollar una agenda de municipios metropolitanos que atienda las necesidades de las personas que habitan las zonas metropolitanas. Así mismo, la gobernanza, la creación de una agenda común y la disminución de problemáticas del fenómeno metropolitano serían actividades vagas si no se concretaran en el diseño de políticas públicas metropolitanas; uno de los rasgos más críticos de la gestión metropolitana es responder ante la carencia de políticas públicas con el diseño de estrategias compartidas entre la sociedad y los tres órdenes de gobierno.

En este sentido, los municipios deben comprometerse en impulsar varios proyectos de impacto en las zonas metropolitanas, entre ellos:

1. Ubicar territorialmente los más importantes centros de desarrollo regional en cada una de las zonas metropolitanas del país, estableciendo los indicadores de desarrollo urbano, demográfico, económico y social que los identifican, para impulsar procesos de planeación del desarrollo regional sustentable.
2. Elaborar, en coordinación con municipios metropolitanos y sus autoridades competentes en la materia, Programas de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo Regional.
3. Proponer alternativas coordinadas del manejo de la basura y la disposición de los desechos y residuos sólidos, mediante programas intermunicipales y regionales, identificando las zonas estratégicas, analizando las tecnologías idóneas mediante la promoción de estudios de costo-beneficio.
4. Promover el ordenamiento de los usos del suelo en las 56 zonas metropolitanas.
5. Gestionar Unidades Policiales impulsando el Sistema Metropolitano de Seguridad.
6. Promover la coordinación metropolitana de las instancias competentes para la solución de problemas urgentes en dos o más zonas metropolitanas.
7. Promover el análisis e investigación del Desarrollo Metropolitano y su difusión por parte de Centros Especializados en la materia.
8. Promover la adopción y el desarrollo de la Agenda Metropolitana, destinada a la búsqueda de la sustentabilidad y el equilibrio económico, social y ecológico en los Estados y municipios metropolitanos, en coordinación de un Plan Estratégico que propicie el Desarrollo Metropolitano.

9. Fomentar la creación de la Procuraduría Urbana y un Instituto de Planeación metropolitana.
10. Impulsar la cooperación en la creación de Reservas Hidrogeológicas Metropolitanas, que garanticen abastecimiento de agua de calidad;
11. Promover un medio de transporte con rutas periféricas.
12. Gestionar coordinadamente obras públicas como lo son: centros deportivos, iluminación del periférico y vialidades que conecten municipios.

3.2.3 El reto en la construcción de la Agenda metropolitana municipal.

Un reto más que enfrentan tanto los gobiernos federal y estatal como los ayuntamientos, es el de la creación de una Agenda adecuada que contenga temas pertinentes al desarrollo metropolitano. Hasta ahora, los municipios no han podido coordinarse a fin de elaborar esa agenda metropolitana que haga frente, de manera programática y por prioridades a las problemáticas que se derivan de este tema en particular.

Los Municipios enfrentan los nuevos retos que les plantea el desarrollo de las zonas metropolitanas de las cuales forman parte. El primer reto es la necesidad de generar, entre los municipios metropolitanos y con los gobiernos estatales y el gobierno federal, los mecanismos de coordinación, instrumentos de planeación y políticas para el desarrollo de las zonas metropolitanas. Por ello, se necesitan mejorar los mecanismos de coordinación intergubernamental, gestionar fondos especiales acordes a la dimensión de los proyectos metropolitanos, y en general, propiciar el intercambio de experiencias y visiones de Alcaldes y Funcionarios municipales que viven problemáticas metropolitanas similares.

Por lo anterior, resulta imperativo impulsar el desarrollo de la Agenda metropolitana que permitirá identificar recursos, a fin de construir políticas públicas municipales orientadas al desarrollo integral de las Zonas Metropolitanas. Dicha agenda para constituirse eficazmente deberá hacer hincapié en los siguientes elementos, propuestos por la Federación Nacional de Municipios de México:

1. Reformas Integrales.

Se necesita consolidar una Política Nacional de Desarrollo Metropolitano; generando un debate en torno a las adecuaciones necesarias al marco

normativo comenzando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos, para que, posteriormente se evalúe y se promueva la creación de una Ley General de Desarrollo Metropolitano. Así mismo, es necesario construir una política pública de alcance nacional en materia metropolitana y de Municipios metropolitanos, convocando a un Congreso Nacional sobre el tema.

2. Reformas Legislativas

Es de suma importancia, federalizar el Fondo Metropolitano haciendo énfasis en los municipios; para ello es necesario, fortalecer y federalizar el Fondo Metropolitano para que los Municipios que forman parte de alguna zona metropolitana reciban estos recursos. Es imperativo, propiciar el diálogo con los Diputados federales que dirigen la Comisión de Desarrollo Metropolitano, y quienes coordinan la asignación de los recursos económicos que contempla el Fondo Metropolitano en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En esta misma lógica, deben ser modificadas las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, construyendo una estrategia para promover cambios en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano Federal en las que se incorpore a los Municipios en los esquemas interinstitucionales que implican su intervención en la definición de los estudios, proyectos, obras y acciones a ejecutarse con los recursos asignados.

3. Coordinación Intergubernamental

Se requiere fomentar el asociacionismo intermunicipal ya que es la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones. Este mecanismo permitiría operar conjuntamente algunos servicios públicos como: agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, seguridad pública, transporte y protección ambiental. Constituye uno de los instrumentos más adecuados para resolver problemas que enfrentan los Municipios metropolitanos y tiene un fundamento legal.

También, se contempla como una necesidad, fomentar en los Municipios metropolitanos la iniciativa por constituirse en líderes y promotores del desarrollo de sus zonas metropolitanas, a partir de un diagnóstico y plan de acción, en el cual consideren el apoyo de los otros Municipios, las estrategias de coordinación con dependencias estatales y federales y relaciones con entidades externas como universidades, organizaciones civiles y organismos internacionales.

El primer reto es generar los acuerdos necesarios entre Municipios con el fin de contar con mecanismos de coordinación, planeación y políticas públicas para el desarrollo de sus ciudades metropolitanas. Del mismo modo, la Agenda metropolitana, debe consolidar la participación de los Municipios en los mecanismos de coordinación metropolitana establecidos entre entidades federativas. Participar como actores clave en la definición de políticas públicas que promuevan el desarrollo de las zonas metropolitanas de las cuales forma parte los Municipios.

4. Planeación Metropolitana

Es necesario, impulsar la creación de Institutos Metropolitanos de Planeación en las 56 zonas metropolitanas y consolidar una estrategia metropolitana, bajo el liderazgo de los Gobiernos municipales, con el respaldo técnico y ciudadano. Igualmente, se debe propiciar el establecimiento de los observatorios metropolitanos, orientados hacia el diagnóstico, evaluación y el monitoreo de los municipios que conforman las zonas metropolitanas.

Estos organismos se encargarán de seleccionar, recolectar, manejar y aplicar indicadores y estadísticas para medir y dar seguimiento a las condiciones urbanas de los Municipios metropolitanos a fin de contar con información veraz, suficiente y oportuna para la correcta toma de decisiones.

5. Políticas para la Competitividad de los Municipios Metropolitanos

Para ello, es necesario posicionar a los Municipios metropolitanos en condiciones de competitividad frente a otros centros urbanos, mejorando con ello no solamente las fuerzas de atracción y desarrollo económico, sino fundamentalmente como medio para elevar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello deben propiciar la generación de un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional para atraer y desarrollar las actividades económicas.

Los Municipios deben asumir un papel importante en la promoción económica de la zona metropolitana de la cual forman parte, pues con ello lograran detonar el desarrollo de su propio territorio. Podrán conformar Consejos de Promoción del Desarrollo Económico para los Municipios Metropolitanos, que redunde en estrategias concretas para atraer inversiones y consolidar las actividades económicas propias de su vocación municipal.

Las autoridades deben definir correctamente y diferenciar entre los Municipios proyectos estratégicos de impacto metropolitano que les permita fortalecer su proyecto de ciudad y posicionarse frente a otros espacios urbanos a nivel nacional e internacional.

6. Intercambio de Experiencias Exitosas

Una opción sería, promover el intercambio de experiencias exitosas en materia de Desarrollo Metropolitano impulsadas por Gobiernos municipales, que apoyen en la generación de políticas públicas de desarrollo metropolitano con énfasis municipalista.

3.3 Tres experiencias para la concepción del Desarrollo Metropolitano.

En este apartado se analizaran tres modelos que muestran el panorama actual en que se encuentran las zonas metropolitanas en proceso de México, se estudian los casos correspondientes a Tijuana, Valle de Toluca y finalmente Mérida; esto, con la intención de visualizar las ventajas y desventajas que ha traído el desarrollo metropolitano en tres distintas regiones del país. Su selección obedeció a la situación actual en que se encuentran estos modelos, considerándose relevante el paradigmático caso de Tijuana a consideración de la migración y las relaciones comerciales con San Diego. El caso del Valle de Toluca que se generó a partir del temblor de 1985 en que se crearon desarrollos habitacionales para hospedar o darle vivienda a los empleados que desearon salir de la Ciudad de México y que en nuestros días se encuentra fuera de control derivado del crecimiento desmedido de población. Y finalmente, la Zona Metropolitana de Mérida, que responde a migraciones constantes del campo a la ciudad y se encuentra en proceso de desarrollo.

3.3.1 Zona Metropolitana de Tijuana.

La segunda parte del siglo XX, trajo consigo la apertura fronteriza de los Estados Unidos y su integración a la economía mundial para dar forma a una red emergente de ciudades mundiales y por otra parte, el aumento de los procesos de urbanización dentro de cada país. En el caso de México, estos procesos tuvieron un fuerte desempeño, toda vez que en 1994 con la liberalización de la economía y el acuerdo de libre comercio entre ambos países, aumentaron los intercambios y los flujos a lo largo de la frontera, creando condiciones para la expansión urbana primero y más tarde la metropolización en Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso (Ranfla, 2005).

La concentración poblacional urbana en la frontera entre Estados Unidos y México, es el resultado del aumento y la intensificación de los intercambios en las últimas décadas entre las dos naciones. El crecimiento demográfico y económico en las principales aglomeraciones fronterizas de los dos países en el siglo XX, en la actualidad en esta gran región que administrativamente integran los Estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas en Estados Unidos y Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el territorio mexicano, concentrándose alrededor de 12 millones de habitantes en 14 pares de ciudades distribuidas a lo largo de los casi dos mil kilómetros que separan a los dos países (Ranfla, 2005).

En particular, La Zona Metropolitana de Tijuana (ZMT) se integra con los municipios de Tecate y Playas de Rosarito del lado mexicano y por su dinámica y comunicación con el Área Metropolitana de San Diego en los Estados Unidos.⁴⁰ Se estima que actualmente concentra alrededor de 4 millones de habitantes. La ciudad de Tijuana enfrenta riesgos asociados a un sin número de carencias de infraestructura, económicas y sociales; estrechamente relacionadas a su vez al desmedido crecimiento urbano carente de planeación⁴¹. Con estas condiciones las sucesivas administraciones municipales, se han dedicado a la gestión de lo cotidiano, enfocándose a resolver los problemas más graves cuando y donde se producen, quedando pendiente la programación de muchos aspectos preventivos a corto, mediano y largo plazo.

La población fronteriza entre México y los Estados Unidos estuvo alrededor de los doce millones de habitantes en el año 2000, por el crecimiento demográfico de las dos últimas décadas. Aproximadamente, el 65% de la población se localiza en los principales municipios y condados urbanos. En los Estados Unidos se concentra en el condado de San Diego, California, donde se ubica un total de población fronteriza de 2,600,000 habitantes; Pima, Arizona, con 780 mil habitantes y El Paso, Texas, con el 678 mil habitantes. En México,

⁴⁰ Tomemos en cuenta que la Zona Metropolitana de San Diego es la sexta aglomeración de población de los Estados Unidos por su población.

⁴¹ La ciudad de Tijuana enfrenta riesgos asociados a un sinnúmero de carencias de infraestructura, económicas y sociales; estrechamente relacionadas a su vez al desmedido crecimiento urbano anárquico. Con estas difíciles condiciones las sucesivas administraciones municipales, se han enfocado a resolver los problemas más graves cuando y donde se producen, quedando pendiente la programación de muchos aspectos preventivos a corto, mediano y largo plazo.

los municipios más grandes son Ciudad Juárez, Chihuahua, con el 1, 010,000 habitantes; Tijuana, con 991 mil habitantes y Mexicali con el 696 mil habitantes (Ranfla, 2005). A pesar de la aparente homogeneidad en la distribución, el ritmo de crecimiento anual en las décadas de los años ochenta y noventa presentó diferencias en ambos lados de la frontera: mientras que en Estados Unidos disminuyó, en nuestro país creció.

Lo que destaca es que en los últimos años el dinamismo demográfico se concentró en San Diego-Tijuana⁴² y Ciudad Juárez-El Paso, pero con ritmo mayor en el lado mexicano de la frontera.

El crecimiento de población, de las actividades económicas y la expansión de la ZMT tiene la tasa más alta de crecimiento de las zonas metropolitanas de México con más de un millón de habitantes en el año 2000 (CONAPO, 2003). Esta característica se encuentra asociada con intensas demandas derivadas de la dinámica transfronteriza que mantiene la ciudad por los flujos de trabajadores mexicanos transfronterizos residentes en México; el flujo de consumidores transfronterizos; el turismo entre los dos países; la localización de plantas para el mercado global y; en los últimos años el mercado de suelo y vivienda, con fuertes en el mercado de la ZMT por los diferenciales de ingreso, líneas de crédito y de infraestructura (Herzog, 1997).

Todos estos factores contribuyen a que la dinámica de crecimiento urbano sea muy compleja en la ZMT y a la necesidad de analizar en dirección de una normativa y práctica de la planeación urbana en Baja California, que integre una visión regional a la misma y que promueva una mayor coordinación intermunicipal que fortalezca la visión metropolitana.

Tijuana se ubica como la sexta zona metropolitana del país pero que conforma junto a la ciudad de Rosarito, Tecate y San Diego (California), la zona metropolitana "transnacional" más grande de México. En Baja California se lleva a cabo la planeación del desarrollo urbano a través del Sistema Estatal de

⁴² La población asentada en la frontera México-Estados Unidos está concentrada en pares binacionales de ciudades adyacentes. En la literatura sobre la urbanización fronteriza, en los medios masivos de comunicación, y en los medios políticos de ambos países, a esas ciudades adyacentes se les llama frecuentemente "ciudades gemelas", "región fronteriza", o "metrópoli transfronteriza". El par de ciudades Tijuana y San Diego constituye el caso más conspicuo por ser las ciudades que más población concentran en cada lado de la frontera. El par urbano Tijuana-San Diego ha sido considerado como una unidad urbana binacional debido a la existencia de una urbanización continua y de una relación intensa entre las dos unidades urbanas.

Planeación de Desarrollo Urbano (SEPDU). Los planes y programas de desarrollo urbano estatales o municipales se formularán en consulta permanente con los organismos e instituciones que integran la comunidad, de acuerdo a los mecanismos de participación establecidos en la Ley de Planeación del Estado de Baja California.

La planeación estará a cargo del Gobernador del Estado a través de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOPE), la Comisión Coordinadora de Desarrollo Urbano del Estado, los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones y la participación social. Los planes y programas integran el conjunto de disposiciones y políticas definidas para alcanzar los objetivos propuestos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos, y reservas de tierra a efecto de ejecutar obras públicas y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el Estado (Álvarez, 2001).

La ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el Estado se regirá a través de planes y programas de orden Estatal, Regional y municipal, siguientes:

8. Planes y Programas de desarrollo urbano.

ESTATALES.	REGIONALES.	MUNICIPALES.
a. Plan estatal de desarrollo urbano. b. Los programas regionales	a. Los programas que ordenen y regulen zonas conurbadas interestatales, con diferentes entidades federativas. b. Los programas regionales de desarrollo urbano. c. Los programas que ordenen y regulen zonas conurbanas intermunicipales.	a. Plan municipal de desarrollo Urbano b. Los programas de desarrollo urbano de centros de población PDUPT. c. Los programas parciales de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. d. Los programas parciales de conservación. e. Los programas sectoriales

Fuente: elaboración propia con base en la información Álvarez, Luis Alberto. Diagnóstico de riesgos urbanos del Área Metropolitana de Tijuana. H. AYUNTAMIENTO DE TIJUANA BAJA CALIFORNIA, 2001.

La validez de los instrumentos está condicionada al cumplimiento de lo dispuesto en las leyes que rigen la planeación del desarrollo urbano, bajo lo siguiente:

- a) Los planes y planes y programas se derivan de las disposiciones en los artículos: 26, 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. Marco Jurídico de Desarrollo Metropolitano en el Estado de Baja California.

Instrumentos.	Nivel Federal.	Nivel Estatal.	Nivel Municipal.
De Constitución y Organización.	1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1. Constitución Política del Estado 2. Ley Orgánica de la Administración Pública 3. Reglamento de Fraccionamientos	1. Ley del Régimen Municipal
De Protección Civil.	1. Bases para el Establecimiento del SNPC. 2. Consejo Nacional de Protección Civil.	1. Reglamento de Fraccionamientos 2. Sistema Estatal de Protección Civil. 3. Ley de Protección Civil	1. Sistema Municipal de Protección Civil. 2. Reglamento para la Seguridad Civil, Prevención y Control de Incendios y Sinistros en el Municipio de Tijuana.
De Servicios Públicos.	1. Sistema Nacional de Protección Civil. 2. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados.	1. Ley de Obras Públicas, Equipamiento, Suministros y Servicios Relacionados con la misma.	1. Reglamento de limpia para el Municipio de Tijuana. 2. Reglamento de Tránsito para el Municipio de Tijuana. 3. Reglamento para el Funcionamiento de Mercados Municipales. 4. Reglas para regular las actividades que realizan los comerciantes ambulantes de puestos fijos y semifijos. 5. Reglamento del Bando de Policía y Gobierno de Tijuana. 6. Reglamento Interior de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana.
De Planeación del Desarrollo.	1. Ley de Planeación.	1. Ley de Planeación	1. Plan Municipal de Desarrollo.
De control del Desarrollo Urbano.	1. Plan Nacional de Desarrollo. 2. Ley General de Asentamientos Humanos. 3. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	1. Plan Estatal de Desarrollo. 2. Ley de Desarrollo Urbano 3. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	1. Reglamento de Protección al Ambiente para el Municipio de Tijuana.
De Planeación del Desarrollo Urbano.	1. Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	1. Plan Estatal de Desarrollo Urbano.	1. Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
De Edificación y Urbanización.		1. Ley de Edificaciones 2. Reglamento de Edificaciones	1. Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Tijuana. 2. Reglamento para la Excavación y nivelación de Terrenos en el Municipio de Tijuana. 3. Normas de movimiento de Tierra.

Fuente: elaboración propia con base en la información Álvarez, Luis Alberto. Diagnóstico de riesgos urbanos del Área Metropolitana de Tijuana. H. AYUNTAMIENTO DE TIJUANA BAJA CALIFORNIA, 2001. Pág. 37-38.

- 10.** Las disposiciones de las leyes que regulan los planes y programas de desarrollo urbano son de orden público e interés social, están contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos LGAH, de carácter federal y, en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.
- 11.** Los instrumentos de administración de los planes y programas son: la versión registrada en el Registro Público de la Propiedad y Comercio, y la versión abreviada publicada en el Periódico Oficial del Estado.

12. Las declaratorias de provisión, uso, destino y reserva debidamente aprobadas, publicadas y registradas.

En este sentido toda acción de urbanización o actividad relacionada con las obras de instalación y edificación deben contar con autorización, permiso o licencia de parte de la autoridad correspondiente y siempre que la acción este dentro de los lineamientos de los planes o programas.

Baja California ha conformado polos de desarrollo que se diferencian por su carácter regional. Los de mayor importancia se presentan en la zona metropolitana de Tecate-Tijuana-Playas de Rosarito. Sin embargo, también cuenta con dos zonas de influencia binacional, una que parte de Los Ángeles, California, y llega a la zona conurbada transfronteriza de San Diego-Tijuana, y otra con potencial sobre el Golfo de California que parte de Arizona y alcanza las costas del estado de Sonora, incluyendo Mexicali y San Felipe.

Una de las características que presenta esta zona metropolitana respecto de otras zonas del país, es su vínculo transfronterizo. Se identifica como zona funcional binacional a la comprendida entre Baja California y California, puesto que está conformada por las ciudades de Tecate-Tijuana-Playas de Rosarito en Baja California, y por las ciudades de Calexico, San Diego y Los Ángeles, en el estado de California.

Esta zona es la más densa en interacciones transfronterizas de las que se presentan en la frontera norte, donde el polo dominante es el área metropolitana de Los Ángeles, y en el ámbito estatal destacan Mexicali y Tijuana; resulta prioritario para Baja California la creación y modernización de los cruces fronterizos.

En el proceso de consolidación del Estado en la región, es indudable el desarrollo económico y el crecimiento urbano de los principales centros de población de la entidad en los últimos 10 años. No obstante, es fundamental continuar con el desarrollo en infraestructura urbana, protección ambiental, equipamiento y servicios y la cogeneración de energía eléctrica, que deberán ser prioridad para la integración del desarrollo urbano y regional.

El buen gobierno de las ciudades es crucial para su progreso social y económico. Este desafío se aborda en medio de un amplio y complejo proceso de urbanización, los objetivos tras este proceso son variados, sin embargo,

existen motivaciones comunes en los municipios: mejorar la provisión de servicios e infraestructura para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local, también se espera que los municipios contribuyan a lograr una mayor equidad en el proceso de desarrollo, proporcionando mejores servicios públicos como pavimentación y saneamiento, que son insumos fundamentales para el bienestar de la población y clave para alcanzar una mayor equidad entre los diferentes grupos de la sociedad y las distintas partes del territorio.

Entre las principales problemáticas y retos que encontramos en la Zona Metropolitana están: la promoción del empleo, a fin de evitar las migraciones e incrementar la economía regional; promoción de la seguridad pública, servicios de salud, transporte y movilidad; generar acuerdos en atención a cruces fronterizos, energías limpias, protección civil, vivienda y demás servicios públicos.

El proceso de planeación en ZMT, desde la perspectiva de la sustentabilidad, requiere continuar fundamentándose en la generación de un desarrollo regional integral que asegure la inclusión de todos los sectores de la sociedad, que garantice un desarrollo social mediante la planeación urbana, el desarrollo de la infraestructura y equipamiento, la dotación de servicios públicos y el aprovechamiento racional de sus recursos naturales.

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2008-2013 se sustenta en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. De esta manera, la planeación regional es el eje articulador de las políticas de desarrollo del Estado que se orientan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en aspectos como la generación de empleos, seguridad social, bienestar y desarrollo humano, así como la formación para la vida⁴³.

Para alcanzar los objetivos de este plan se requiere congruencia de las políticas públicas estatales y de la coordinación con los órdenes municipal,

⁴³ La visión de la metrópolis transfronteriza sustenta también intenciones en los planes de desarrollo y de usos del suelo de varias ciudades fronterizas de ambos países, como en San Diego y Tijuana por ejemplo. La Asociación de Gobiernos de San Diego (condado) considera a San Diego y Tijuana como una región fronteriza binacional (SANDAG 2003). En 2002, fue fundado el Comité Binacional para Oportunidades Regionales (COBRO), el cual sirve como grupo de trabajo del Comité Fronterizo de SANDAG, y hace recomendaciones para llevar a cabo proyectos de planeación transfronteriza. Los aspectos considerados transfronterizos por SANDAG y que tienen una propuesta de intervención en su Plan del 2003 son: el acceso transfronterizo entre vivienda y lugar de trabajo, transporte, energía, agua, desagüe, calidad del aire, desarrollo económico, y seguridad antiterrorista.

federal y el ámbito transfronterizo. Asimismo, demanda especial atención la transversalidad de los temas, objetivos y estrategias en la escala estatal para potenciar los recursos económicos, materiales y profesionales, cuya meta sea fomentar el desarrollo de las regiones de la entidad.

En lo que respecta al desarrollo regional sustentable, la ZMT debe considerar su propia condición de frontera, su fuerte desarrollo urbano, la creciente actividad comercial e industrial y la necesidad de generación de energía para sostener el crecimiento poblacional e industrial.

Para alcanzar los objetivos del desarrollo regional sustentable es necesaria la articulación lógica de una serie de sub ejes (Planeación y desarrollo urbano regional, Sustentabilidad y medio ambiente, Agua potable y saneamiento, Infraestructura y equipamiento, Energía) y temas que deberán orientarse a la optimización y crecimiento de la infraestructura actual, ubicar el crecimiento de los centros de población en una perspectiva de conservación del ambiente y promover el uso de energía sustentable.

La planeación del desarrollo urbano regional conlleva la conservación y crecimiento de los centros de población de manera ordenada, donde los planes y programas sectoriales estén vinculados entre sí para lograr el desarrollo armónico de las regiones. Los procesos de urbanización en el Estado, en especial de las cabeceras municipales, han experimentado cambios sustantivos debido a la construcción de vivienda y al crecimiento industrial.

Aunado a ello, se ha presentado un dinamismo tal que se requiere de seguir impulsando aún más el desarrollo en infraestructura y equipamiento.

Entre los principales problemas asociados a la sustentabilidad del desarrollo urbano se encuentran el crecimiento acelerado desordenado del desarrollo inmobiliario, áreas verdes limitadas y la saturación del sistema vial, que han incrementado considerablemente la contaminación del aire en Mexicali y Tijuana.

Entre los objetivos de la planeación del desarrollo urbano a nivel regional se contempla realizar obras estratégicas con sentido humano y el afianzamiento del desarrollo urbano con infraestructura moderna, que fomente la competitividad y que atienda a la gente de la entidad.

3.3.2 Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

Otro caso paradigmático que debe atenderse con prioridad para evitar la complejidad que están alcanzando las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey, es el de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) que se ha ido conformando, en su mayor parte, con tierras de tenencia ejidal. Con la aparición de la reforma agraria algunas zonas productivas y algunos ranchos de propiedad privada fueron expropiados, conformando el corredor Toluca-Lerma; el mismo acontecimiento sucedió en los ranchos localizados en el municipio de Metepec (SEDESOL, 2005).

El crecimiento urbano industrial del Distrito Federal en la década de 1950, fue el antecedente inmediato de la expansión industrial hacia el espacio contiguo del Estado de México, así surgieron los centros industriales más importantes como Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, este proceso tiene una influencia directa en el crecimiento urbano industrial del Valle de Toluca.⁴⁴

La ciudad de Toluca comienza a gestarse como zona metropolitana a partir de la década de 1960 (SEDESOL, 2005), esto derivado de la industrialización, que se trasladó hacia el corredor Toluca-Lerma, presentando cambios en las actividades productivas y sociales relacionadas a la estructura socioeconómica del Valle de Toluca, así como la integración de unidades territoriales al conjunto metropolitano.

El Gobierno del estado de México considera que “el crecimiento de la ZMVT ha sido radial; es decir, se ha producido a partir del centro y siguiendo las principales vías de comunicación, la unidad político- administrativa y la existencia de una ciudad central (Toluca) a partir de la cual se da un proceso de conurbación contiguo del centro a la periferia; se enfatizó la interrelación socioeconómica directa entre centro-periferia y periferia-centro, como concentración económico-demográfica” (INEGI, 2001: 4).

Toluca, como ciudad central, concentra a casi la mitad de población de la zona metropolitana debido a su incremento constante de población provocado por el desarrollo de fraccionamientos o unidades habitacionales de

⁴⁴ El Gobierno del Estado de México determinó esta condición de acuerdo al análisis de su panorama demográfico en el año del 2009 según comenta la Directora de Enlace Sectorial de la Secretaría de Desarrollo metropolitano, Maestra Iris Arlette Gallardo (Noviembre de 2005) en Conferencia.

interés social en la zona oriente del municipio y con una alta densidad habitacional.

Los Municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec y parte de Lerma son los que han contribuido de mayor forma a la expansión urbana de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Los factores geográficos de la zona han sido determinantes en conjunción con la ciudadanía al cuidado del ambiente han limitado su expansión, pues las reservas territoriales aptas para el desarrollo urbano son cada vez menores.⁴⁵

La ubicación geográfica y la infraestructura existente en la actualidad, hace que algunos municipios periféricos a la ciudad de Toluca adquieran potencialidad para su desarrollo e incorporación a la ZMVT. El fenómeno de urbanización iniciado a partir de la creación de los fraccionamientos habitacionales en la capital del Estado de México ha llevado a las ciudades a adquirir nuevas formas de continuidad física y a adoptar patrones de funcionamiento entre las entidades que componen estas conurbaciones⁴⁶.

En este sentido, el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca contempla la incorporación de ocho unidades administrativas más a la delimitación anteriormente descrita, sumando con ellos 22 municipios que delimitan la ZMVT; estos son: Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Jalatlaco, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac y Tianguistenco. Estos ocho municipios suman 307 mil 729 habitantes en 2009 (Gobierno del Estado de México, 2005).

La conurbación física entre Toluca, Metepec, San Mateo Atenco, Zinacantepec y el corredor Toluca-Lerma han sido factores fundamentales para la configuración de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y para la incorporación paulatina de otros municipios a ésta.

La ZMVT se encuentra delimitada como se muestra en el siguiente cuadro. Obsérvese que, en menos de cinco años, la población se ha

⁴⁵ Criterio establecido en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca. Gobierno del Estado de México (2005).

⁴⁶ Alfonso Iracheta Conecorta (2010) en su ensayo "Metropolización y Política Urbana en la Ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque", presenta una reflexión sobre la metropolización en la ZMVM y la ZMVT, al referir que la segunda tomó un nuevo impulso después de los dos terremotos de septiembre de 1985. Afirmando que la descentralización de actividades del núcleo metropolitano se trasladó hacia la ZMVT (el término descentralización implica, además de la localización de actividades de producción fuera de la región de referencia (desconcentración), el traslado de las actividades de decisión de administración pública y privada).

incrementado en casi 200,000 habitantes; de mantenerse esta tendencia la superficie total que ocupa esta zona (2,038 km²)⁴⁷ se encontrará sobresaturada y seguramente rebasará su superficie actual, atrayendo a más municipios.

Actualmente se identifica una estrecha relación de la ZMVT con la ZMVM agudizando la tendencia a la conurbación de ambas metrópolis. El Valle de Toluca, por contener a la capital del Estado, concentra diversos servicios y ejerce una importante influencia en el poniente del Estado. Este es uno de los principales retos que tienen los municipios del Estado de México; la capacidad de sostener únicamente el territorio correspondiente a la ZMVT, evitando expandirse a otra zona metropolitana.

10. Características de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

Municipio	Población 2005 (habitantes)	Población 2009 (habitantes)
Almoloya de Juárez	126,163	139,821
Almoloya del Río	8,939	9,157
Atizapán	8,909	9,657
Calimaya	38,770	42,050
Capulhuac	30,838	33,066
Chapultepec	6,581	7,426
Jalatlaco	20,002	21,416
Lerma	105,578	112,596
Metepec	206,005	216,406
Mexicaltzingo	10,161	10,858
Ocoyoacac	54,224	58,636
Otzolotepec	67,611	76,676
Rayón	10,953	12,564
San Antonio la Isla	11,313	12,268
San Mateo Atenco	66,740	73,274
Temoaya	77,714	86,020
Tenango del Valle	68,669	72,521
Texcalyacac	4,514	5,069
Tianguistenco	64,365	70,823
Toluca	747,512	815,068
Xonacatlán	45,274	48,625
Zinacantepec	136,167	149,075

FUENTE: Gobierno del Estado de México. Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico. COESPO con base en INEGI 2005-2009 México, 2005, pág. 37-38.

El espacio metropolitano de Toluca, en palabras de Nelson Artiaga (2005: 85), “queda delineado por un sesgo de las aproximaciones, que subrayan los procesos despersonalizados y macrosociales, en detrimento de la acción de los sujetos sociales e institucionales”. Para esto señalemos que, los

⁴⁷Secretaría de Desarrollo Social e Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática. Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005, IMCO, México, 2007. Cuadro 4

procesos macrosociales parten del vínculo del crecimiento industrial con la construcción de vivienda y la expansión urbana en los municipios de la región. Los estudios centrados en la acción de los actores acentúan el análisis sobre las estrategias y actividades sociales e institucionales destinadas a enfrentar las transformaciones del espacio y las estrategias de adaptación de grupo; de la misma manera, analizan proyectos específicos de comunidad en defensa del territorio y la cultura.

Los macroprocesos responden a la necesidad de dar solución a las problemáticas de desarrollo urbano y población en la ZMVT, sobre todo, en lo que respecta a infraestructura en drenaje y agua, y construcción de vialidades y viviendas. En cambio, los estudios sobre procesos y actores definen su análisis en la cultura y el imaginario colectivo para responder a las problemáticas laborales, derivadas del trayecto al trabajo y las condiciones específicas del lugar donde desenvuelven sus actividades.

Para hacer frente a los desafíos metropolitanos, se requiere fortalecer el marco institucional y fomentar la articulación de esfuerzos entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, con la finalidad de conseguir acuerdos que permitan instrumentar acciones comunes en beneficio de los habitantes de la ZMVT.

Para ello, se requiere renovar el sistema de coordinación vigente, una solución podría ser, la conformación de comisiones de coordinación metropolitana, que atiendan problemas derivados de la conurbación y el Desarrollo Metropolitano. De la misma manera, estas podrían ayudar a mejorar las instancias de coordinación de los municipios metropolitanos.

El Plan de Desarrollo del Estado de México, establece como estrategias y líneas de acción para lograr una eficiente coordinación institucional, impulsar y coordinar el ordenamiento del territorio con base en los Planes Regionales Metropolitanos de Toluca, que integran a los Planes Municipales de Desarrollo Urbano en un proyecto común, estableciendo los sistemas de vialidad, infraestructura, servicios, etc.; así como la promoción de un crecimiento ordenado de los centros de población que permitan impulsar el desarrollo económico y social de manera sustentable (Plan de Desarrollo del Estado de México, 2011).

En 1993, fue aprobado el Plan Regional Metropolitano de Toluca, dentro del cual, se establece la coordinación y el reconocimiento de la conurbación que afecta el desarrollo urbano de los municipios colindantes con la Capital, entre ellos se encuentran los municipios de: Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Xonacatlán y Zinacantepec, en los que respecta a la planeación, ordenación y desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (Plan Regional Metropolitano, 1993).

En el 2005, se publicó en la “Gaceta del Gobierno”⁴⁸ el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, que en lo conducente a la delimitación de la zona metropolitana referida, establece para su integración a 22 municipios de carácter metropolitano, mismos que ya han sido referidos en el cuadro anterior. Se señala que los 22 municipios en su conjunto cuentan con una superficie de 2,669 km² en su totalidad, correspondiendo 1,820 km² a los municipios conurbados en la ZMVT y 849 km² a la periferia metropolitana (Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, 2005).

En el Decreto número 13 de la H. “LVII” Legislatura del Estado de México, publicado en el 2009, se aprueba lo Declaratoria de ZMVT con el objeto de coordinar los planes, programas y acciones de los 22 municipios entre sí, con el Estado y sus municipios, y con las entidades federativas colindantes (Decreto número 13 de la H. “LVII” Legislatura del Estado de México, 2009).

No obstante y a pesar de los esfuerzos realizados en las legislaciones, la ZMVT carece de mecanismos eficientes de coordinación intermunicipal para hacer frente a los retos de la conurbación, aún permanecen pendientes en la Agenda Metropolitana algunos temas, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de México.

11. Agenda de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

TEMA	PENDIENTES
Seguridad Pública.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Concluir con el programa de intercomunicación entre las áreas de Seguridad Pública de los Municipios de la Región Metropolitana del Valle de Toluca, con el área de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de México. 2) Concluir el funcionamiento del teléfono de emergencias 066 en toda la Región Metropolitana. 3) Garantizar el intercambio de información delictiva entre los Municipios y el Gobierno del Estado. 4) Aplicación de operativos conjuntos en todo el territorio de la Región Metropolitana del Valle de Toluca.
Asentamientos Humanos.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Promover el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, para su estricto cumplimiento por parte de los Municipios, respetando los usos del suelo. 2) Establecer los programas necesarios para mantener las reservas territoriales para el futuro crecimiento
Transporte y Vialidad.	<p>a) SECRETARÍA DE COMUNICACIONES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Evaluar la construcción de libramientos metropolitanos en zonas estratégicas de la Región Metropolitana. 2) Evaluar la modernización e incrementar la cobertura de las vías rápidas que atraviesan los municipios de la Región Metropolitana. 3) Evaluar la conservación y en su caso ampliación de carreteras federales y estatales que intercomunican a la Región Metropolitana. 4) Evaluar la elaboración de proyectos ejecutivos de sistemas de transporte público masivo para las zonas estratégicas de la Región Metropolitana. <p>b) SECRETARÍA DE TRANSPORTE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Promover el establecimiento de terminales y centro de transferencia para el transporte foráneo. 2) Reordenamiento del transporte público para propiciar la movilidad urbana en la Región Metropolitana del Valle de Toluca. 3) Implementar el prepago en el transporte público para lograr seguridad y calidad a los usuarios. 4) Impulsar la renovación del parque vehicular del transporte público en la Región Metropolitana del Valle de Toluca. 5) Capacitación permanente a conductores del transporte público.
Protección Civil	<ol style="list-style-type: none"> 1) Elaborar el Atlas de Riesgos para la Región Metropolitana del Valle de Toluca. 2) Instrumentar canales de comunicación y de apoyos en casos de siniestros en la Región Metropolitana. 3) Impulsar la creación e instalación de una estación de bomberos metropolitana para la Región Metropolitana.
Medio Ambiente	<ol style="list-style-type: none"> 1) Impulsar la instalación de Rellenos Sanitarios en la Región Metropolitana, así como procedimientos modernos de tratamiento de la basura. 2) Promover el cuidado de la calidad del aire en la ZMVT. 3) Saneamiento de Presas y Ríos de la ZMVT. 4) Impulsar un programa permanente de reforestación en las áreas naturales protegidas, dentro de la Región Metropolitana.
Agua	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa de Saneamiento del Río Lerma. 2) Instalación de Bancos de nivel del Valle del Lerma. 3) Programa de reuso del agua tratada en el área urbana de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. 4) Instalación de estaciones climatológicas en la Cuenca del Río Lerma. 5) Continuar con la elaboración del catastro de redes de agua potable y drenaje de los municipios de la Región Metropolitana del Valle de Toluca. 6) Realizar el anteproyecto de abastecimiento de Agua Potable a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, a través de la potabilización del agua de lluvia de la Presa Ignacio Ramírez. 7) Planeación del drenaje semiprofundo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. 8) Promover campañas de limpieza de colectores, ríos y canales en la Región Metropolitana del Valle de Toluca.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada en el portal de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México. <http://www.edomex.gob.mx>

De no atenderse oportunamente lo dispuesto en la Agenda Metropolitana, se corre el riesgo de que la problemática metropolitana aumente

si con el tiempo consigue anexarse la ZMVM a la ZMVT, esta cuestión no ha sido analizada en ninguno de los ordenamientos, ni se ha discutido en la Agenda Metropolitana, lo que hace necesario el establecimiento de Comisiones Intermunicipales que discutan ante la evolución de este fenómeno.

3.3.3 Zona Metropolitana de Mérida.

Para cerrar el círculo, ahora trataré lo relativo a la Zona Metropolitana de Mérida (ZMM), ubicada en el Estado de Yucatán, la cual consta de 19 municipios; de ellos, la Secretaría de Desarrollo Social seleccionó 5 como parte de la zona metropolitana, estos son: Conkal, Kanasín, Mérida, Ucú y Umán, sin embargo, por su interacción y la expansión de la Zona Metropolitana, se han elaborado esfuerzos por incluir a 2 municipios más que son: Progreso y Tixpéhual. En cuanto a la población, la suma total de la región es de 1,126,735 habitantes⁴⁹ (PIDEM, 2011), conformándose como se muestra en el siguiente cuadro.

12 .Zona Metropolitana de Mérida.

MUNICIPIO	POBLACIÓN (habitantes)
Mérida	830,732
Kanasín	78,709
Progreso	53,958
Umán	50,993
Conkal	9,143
Tixpéhual	5,388
Ucú	3,469

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada en www.inegi.gob.mx

La ZMM, es una región metropolitana de gran complejidad, debido a que se caracteriza por presentar una importante dinámica de crecimiento y alta concentración demográfica y económica en la ciudad central de Mérida, dinámica que se ha acelerado en las últimas décadas y ha estructurado en

⁴⁹ En la suma total de población se encuentran considerados los municipios de Progreso y Tixpéhual, municipios que se encuentran en proceso de incorporación a la Zona Metropolitana de Mérida. Los municipios antes señalados también han sido contemplados en la elaboración del cuadro.

gran medida la actual configuración urbana del territorio peninsular, derivado del acelerado aumento de la migración campo-ciudad, debido a la caída de la actividad agropecuaria y la crisis henequenera. En consecuencia, se han generado en la región, fuertes desequilibrios regionales que Son el reflejo de una gran cantidad de asentamientos suburbanos que están sujetos a la dinámica de relación funcional de su economía con la ciudad de Mérida, a cambios de uso del suelo. El fenómeno de metropolización es notorio, ya que sólo en 30 años, la mancha urbana de la ciudad de Mérida duplicó el tamaño que tenía hasta 1970, sin contar con un instrumento de planeación metropolitana que guiara su ordenamiento (PIDEM, 2011).

13. Principales retos en la Zona Metropolitana de Mérida

DESAFIOS Y PROBLEMÁTICAS.	DESCRIPCIÓN.
Evolución en la estructura demográfica, la ocupación territorial y el proceso de urbanización.	Se ha identificado una fuerte dinámica y un descontrol en la expansión urbana con baja cobertura de servicios e infraestructuras y presencia relevante de asentamientos informales y deterioro ambiental. El crecimiento desmedido de la mancha urbana con un patrón disperso y de baja densidad, acelera los problemas de informalidad, precarismo, fragmentación y segregación social.
Desigualdad social y pobreza	Sus consecuencias se materializan en la informalidad de los asentamientos humanos y de muchas actividades sociales y económicas, y que han acentuado la fragmentación urbana y la segregación de comunidades. La informalidad habitacional tiene dos manifestaciones: en la periferia por la ubicación de asentamientos irregulares en zonas de riesgo y vulnerabilidad y en las zonas centrales donde predomina la tendencia a la degradación y deterioro del patrimonio físico e histórico en general.
Déficit en la estructura vial	Falta de coordinación y articulación con otros nodos no multimodales, servicios de baja calidad y tendencia a la baja movilidad en múltiples corredores. En este sentido, se ha desaprovechado la oportunidad para hacer ciudad a partir del desarrollo del transporte público masivo, ya que por el contrario, las inversiones se concentran en vías rápidas en favor del automóvil, con la consecuente pérdida de calidad del transporte público.
Afectación del Espacio Público	Por la alta densificación de algunas zonas y por el crecimiento disperso y aislado de la mancha urbana, que ha carecido de políticas suficientes para generar espacio público y crear "centralidades".
Competitividad y desarrollo económico	Los nuevos espacios urbanos no tienen efectos integradores ni con la ciudad ni con la economía local, profundizando la brecha entre el circuito moderno y el circuito tradicional. Se hace necesario contar con un proyecto de ciudad que defina los escenarios en materia de empleo y productividad, de ordenación del territorio, articulación de centros y periferias, desarrollo sustentable y protección al ambiente, preservación y mejoramiento de la imagen urbana, entre otros, ya que una metrópoli económicamente viable se fundamenta en un proyecto socio-espacial integrado. Destaca la creciente incorporación de Progreso como puerto peninsular, que puede ser una fuente importante de desarrollo económico y de ordenamiento regional metropolitano.
Sustentabilidad del medio ambiente	Se ha puesto en riesgo debido a la expansión de la ciudad sobre tierras agrícolas, de captación hidráulica y de protección ambiental, así como por la creciente contaminación del agua y el aire, destacando el riesgo que enfrenta el anillo de cenotes y la zona urbana de Progreso.
Sintetización de los problemas y oportunidades	Consiste en lograr con la participación de todos los actores sociales un proyecto de metrópoli para el largo plazo, que implique un compromiso real de la sociedad y su gobierno para alcanzar el escenario deseable.

Predominio de la planeación sectorial por sobre la espacial.	Baja atención gubernamental a la planeación regional y metropolitana. No existe un mecanismo ni una estructura que garantice la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones del desarrollo metropolitano.
Ineficiencia de los instrumentos de planeación territorial vigente	Su baja vinculación con la planeación del desarrollo y la ambiental, y muy particularmente la falta de mecanismos e instrumentos de coordinación metropolitana intermunicipal e interestatal. Los sistemas de planeación actúan por separado sin vincular en un solo sistema la planeación del desarrollo socio-económico, la planeación territorial (estatal, regional, metropolitana, municipal y urbana) y la planeación ambiental.
Inexistencia de una visión integral de largo plazo	No existe un mecanismo que defina el rumbo del desarrollo del Estado, del que deriven todos los planes y programas gubernamentales de cada administración estatal y municipal.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada en <http://www.comey.yucatan.gob.mx>

La ZMM, es una región que se encuentra en proceso de desarrollo, al ser Mérida una ciudad central, es probable que absorba a más municipios a medida que pasen los años. El actual proceso de expansión urbana que experimenta esta zona metropolitana se ha desbordado a otros municipios con poco control (como es el caso de Progreso y Tixpéhual), requiriéndose la actuación conjunta y coordinada de los diversos órdenes de gobierno para solucionar los problemas actuales y para determinar los escenarios y estrategias que favorezcan y potencien su papel en el futuro.

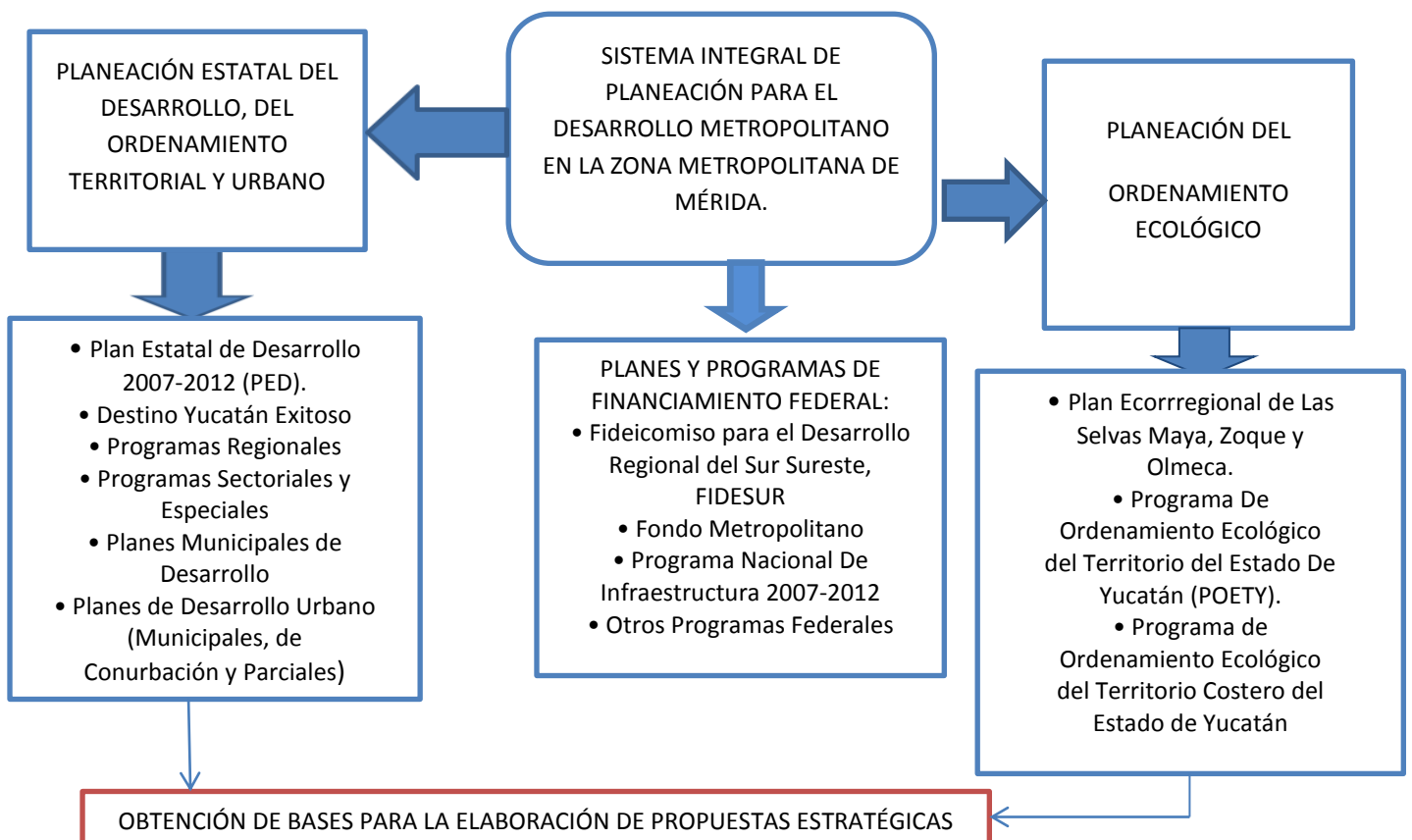
La zona metropolitana se dirige a una crisis territorial, por lo que es indispensable poner atención a la problemática general y definir estrategias integrales de largo plazo. En este sentido, las orientaciones para el desarrollo de la Zona Metropolitana de Mérida deben considerar los desafíos descritos en el siguiente cuadro, así como elaborar una serie de procesos, que permitan garantizar que las estrategias y proyectos de desarrollo para la ZMM, se determinen con base en un modelo integral y de largo plazo de base territorial que contribuya al cumplimiento de los objetivos de los planes y programas de orden estatal, regional y nacional que rigen en la entidad y en la zona metropolitana.

Como en todos los casos, la administración de esta zona metropolitana requiere de la coordinación entre los municipios y el Estado de Yucatán, la cual es incipiente para dar orden y desarrollar planeadamente dicha zona. Por sus condiciones casi iniciales, hay oportunidad para diseñar instrumentos técnicos y legales que den coherencia y respuesta a un desarrollo sano para el territorio y la población, no sólo en el presente sino en el futuro. Aunque su población apenas rebasa el millón de habitantes, las migraciones a la ciudad siguen su curso, lo cual puede colapsar la infraestructura urbana, los servicios públicos y

el cambio de uso del suelo, y entonces entrar al caos del crecimiento urbano desordenado, a los conflictos en las zonas de traslape con Kanasín y Umán, así como a la incapacidad de empleo, a la contaminación de los mantos freáticos que son escasos por el tipo de suelo del territorio peninsular y a la crisis del transporte urbano que de por sí no es el idóneo para una ciudad pujante.

Con base en lo anterior, el análisis diagnóstico y propuestas estratégicas deben tomar como base el análisis integral del sistema de planeación que se ha conformado como base para el desarrollo metropolitano que den certidumbre a los mecanismos de coordinación como se muestra en el siguiente esquema:

Sistema de planeación integral para el Desarrollo Metropolitano de la ZMM.



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada en <http://www.comey.yucatan.gob.mx>

CAPITULO IV

EL GOBIERNO METROPOLITANO COMO ALTERNATIVA.

El ideal principal de este capítulo, es analizar la posibilidad de establecer un Gobierno Metropolitano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abordando el tema a partir de algunos elementos cercanos que pueden hacer viable esta alternativa. De la misma manera, se tomarán en cuenta algunas experiencias de Gobierno metropolitano a nivel mundial para así, discutir más a fondo esta propuesta para nuestro país. Aunado a lo anterior, se discutirán las principales iniciativas legislativas para la Configuración del Gobierno Metropolitano en México.

4.1 Elementos próximos a la configuración de un gobierno metropolitano.

En este apartado, se estudiarán los casos específicos de las Comisiones Metropolitanas, la importancia que han tenido y como deben maximizar su funcionamiento. De la misma manera, se ha dedicado un subtema para analizar el papel que juega en la actualidad el fondo metropolitano, demostrando que hasta la fecha no ha contribuido a mejorar las condiciones que la realidad metropolitana demanda. Por último, se estudia el elemento de la competitividad que han adquirido los municipios, haciendo énfasis que, ha sido en aquellas que cuentan con características metropolitanas son los mayores beneficiados en diferentes aspectos relacionados con el desarrollo.

4.1.1 Las Comisiones Metropolitanas.

Los temas metropolitanos poco a poco se van convirtiendo en temas de Agenda Pública. En la mayoría de los casos, se habla de la necesidad de ampliar los mecanismos de coordinación entre los tres ámbitos gubernamentales, sin antes visualizar la necesidad de los municipios que conforman las zonas metropolitanas de crear acuerdos entre ellos, en donde debería comenzar por traspolarse los mecanismos de coordinación metropolitana. Para ello, debe revisarse el debate acerca de la coordinación metropolitana, antes de trasladar nuestro ideal en el sentido de un cambio que nos acerque al gobierno metropolitano.

En las discusiones acerca de los modelos para gobernar las zonas metropolitanas, las cuales resulta imperativo revisar el papel que juegan las Comisiones Metropolitanas.

Las comisiones metropolitanas jurídicamente encuentran su sustento en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de su Fracción G, en donde se especifica que “Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes”.

En la misma Fracción del artículo 122 se abordan las materias en las que es posible llevar a cabo acuerdos para la integración de alguna comisión, por otro lado, se mencionan algunas cuestiones que son necesarias para conformar dichos organismos:

“Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales 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 indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás 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 comisiones”.

Como un reflejo de la realidad jurídica, en las zonas metropolitanas, solamente el apartado G del mencionado artículo es el relacionado a las comisiones metropolitanas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del análisis de los artículos 115 y 122 que contemplan la necesidad por coordinar acciones en el momento que se conforme el fenómeno de la conurbación, es clara la ausencia de un marco jurídico claro en la Constitución en materia de Desarrollo Metropolitano, aunque hay que señalar que existe el fundamento constitucional que avala la creación de comisiones metropolitanas, solamente como organismos de concurrencia y participación, dejando de lado la obligatoriedad.

Lo anterior, se observa en cuanto a que, las comisiones metropolitanas son los únicos convenios que se pueden celebrar para coordinar acciones ante la conurbación. En la administración de las zonas metropolitanas el único mecanismo de coordinación entre dos entidades federativas es el que establece el artículo 122, quedando por consiguiente los demás casos de metropolización en un vacío jurídico, que no se contempla la disposición Constitucional que también en ellos se creen las Comisiones Metropolitanas. Con base en una exposición que percibí en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano queda claro lo que la Constitución establece: la jurisdicción metropolitana de los artículos 115 y 122 solamente recae en el Distrito Federal y no para todas las Entidades Federativas, ayudando a generar comisiones metropolitanas solamente entre el Distrito Federal y el Estado de México, dejando para los demás Estados colindantes o cualquier otro que tuviese zona metropolitana en su interior el trabajo por parte de grupos de trabajo y no de comisiones metropolitanas.⁵⁰

La necesidad de contrarrestar las problemáticas del Desarrollo Metropolitano, conllevó a la creación de distintas Comisiones Metropolitanas Sectoriales a partir de los años noventa⁵¹, cuyo objetivo principal radicó en

⁵⁰ Derivado de la conferencia impartida por la Maestra Iris Arlette Gallardo Escamilla. Directora de Enlace Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano. 14 de noviembre de 2011. Con base en su ponencia y en el estudio y análisis de los artículos 115 y 122 es como determino que las comisiones metropolitanas únicamente cumplen su papel constitucional en la Zona Metropolitana del Valle de México y en donde se han podido desarrollar.

⁵¹ Al momento de la creación de las primeras comisiones metropolitanas, las facultades relativas a la coordinación de las zonas metropolitanas limítrofes con el Distrito Federal se encontraban en la Fracción

homologar y coordinar acciones entre varios gobiernos, como ya se ha explicado anteriormente. Estas comisiones surgieron por convenio solamente entre el Distrito Federal y el Estado de México, y ahora también se aplica al Estado de Hidalgo; aunque Bernardo Navarro (1995: 32) especifica que “desde los años setenta se tiene registrado el primer acercamiento para llevar a cabo dicha planeación; por medio de la Comisión de Conurbación del Centro del País, creada durante el mandato del Presidente Luis Echeverría en el año de 1976”.

Emmanuel León (2009: 113) define como comisión metropolitana a “un organismo resultado de convenios de coordinación entre dos o más gobiernos relacionados en una materia específica, que les corresponde y tienen funciones de planeación y ejecución en su ámbito de competencia”.

Esta definición tiene relación directa con las Comisiones Metropolitanas Sectoriales creadas para coordinar la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que ante una limitada visión metropolitana, se crearon organismos que buscaban atender distintas áreas⁵², sin haber contemplado la dificultad que existe en coordinar a diferentes Estados y sus municipios, por lo que sus resultados fueron escasos, ejemplo de esto puede ser la Comisión de la Conurbación del Centro del País (1976-1988), el Consejo del Área Metropolitana (1988-1994) y la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1992-1996), las cuales sirvieron como antecedente a las actuales (León, 2009).

Las comisiones metropolitanas son organismos mediante los cuales se lleva a cabo planeación metropolitana, son un medio de coordinación metropolitana, que debiese configurarse mediante convenios municipales que atiendan cuestiones de índole metropolitana. Su creación ha sido tardía, por lo que solamente atenúan las problemáticas ya mencionadas en este trabajo, en lugar de dar soluciones a ellos. Es un asunto que ha rebasado a la planeación y a los mecanismos actuales de coordinación.

IX del artículo 122 y fueron cambiados posteriormente al apartado G mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 como parte de la reforma política del Distrito Federal.

⁵² Destacaban los Asentamientos Humanos, Transporte y Vialidad, Contaminación Ambiental, Seguridad Pública, etc.

Como ya hemos estudiado, existen problemas comunes que afectan a distintas jurisdicciones político-administrativas, los cuales se vinieron presentando debido al crecimiento poblacional y urbano en las zonas metropolitanas y llegan a ser de distinta índole; por ejemplo, desde el punto de vista legal; existe la diferenciación en las leyes, normas y reglamentos de los distintos gobiernos involucrados en este fenómeno. Desde una perspectiva metropolitana, por la falta de continuidad en obras de infraestructura y equipamiento urbano, la escasez de agua potable y por consiguiente el problema de su abasto, la duplicidad de rutas de transporte colectivo y la gran diferencia entre los costos comerciales., hasta la ambiental; dada la paulatina disminución de la reserva ecológica consecuencia del crecimiento de la mancha urbana, no olvidándose de los altos grados de contaminación que se presentaban, fundamentalmente a principios de la década de los noventa, entre otros problemas más (León, 2009).

Ante estos problemas, al menos para la Zona Metropolitana del Valle de México, se han establecido convenios entre los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal para la conformación de comisiones metropolitanas en distintas áreas, tal y como se muestra en el cuadro siguiente.

14. Comisiones Metropolitanas de la Zona Metropolitana del Valle de México

COMISIÓN METROPOLITANA.	AÑO DE CREACIÓN.	DESCRIPCIÓN.
Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)	29 de junio de 1994	Tiene por objetivo, establecer los mecanismos para estudiar y resolver los conflictos relacionados con el transporte público de pasajeros y de carga, y de vialidad.
Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)	29 de junio de 1994	Su objeto principal radica en coordinar la planeación, construcción, operación, mantenimiento, desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada de los sistemas hidráulicos en el área metropolitana del Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México.
Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y		Tiene el objetivo de establecer los mecanismos administrativos necesarios para estudiar y resolver, en forma coordinada, integrada y complementaria,

Procuración de Justicia (COMSPyPJ)	29 de junio de 1994	los problemas relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia; mejorar los servicios policiacos y la actuación del Ministerio Público con un enfoque Metropolitano.
Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)	26 de junio de 1995	Su objetivo principal es planear y ejecutar acciones relacionadas con la ordenación de los asentamientos humanos, particularmente en materia de desarrollo urbano y vivienda.
Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)	17 de septiembre de 1996	Es un órgano de coordinación y ejecución de acciones de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico.
Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM)	13 de marzo de 1998	Es la primera instancia de control bilateral de carácter ejecutivo, presidida por el Gobernador del Estado de México y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; busca integrar los trabajos de las comisiones metropolitanas y fortalecer la acción de los gobiernos.
Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)	15 de junio de 2000	Constituye el órgano para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con la mitigación, auxilio y restablecimiento de las personas, sus bienes, el entorno y la infraestructura básica.

FUENTE: Elaboración propia con base en los Convenios de Coordinación por los que se crean las comisiones metropolitanas.

La realidad jurídica que presentan las zonas metropolitanas en general, es que las decisiones finales sobre las zonas metropolitanas son desechadas si se considera que se ha violado la autonomía o no son apropiadas para alguno de los Estados. Toda acción metropolitana tiene que ser una acción coordinada porque finalmente la autonomía que otorga la Constitución a los Estados les resta capacidad a cada comisión para imponer a la otra alguna decisión.

De una u otra manera debemos tomar en cuenta que las comisiones metropolitanas son mecanismos de coordinación por entre gobierno, pero sin que tal atribución haya sido trasladada a los municipios. No se les ha dotado la capacidad para tratar los asuntos que afectan, de alguna u otra forma sus jurisdicciones. Las comisiones metropolitanas están estructuradas de tal manera que la intervención de cada gobierno en la toma de decisiones sea coordinada y constante. Lamentablemente, hasta la fecha, dentro de las comisiones no existe una corresponsabilidad como tal (recayendo toda la

responsabilidad en el gobierno en turno), por lo que se presenta una evasión de responsabilidades entre las partes que conforman las zonas metropolitanas.

4.1.2 Importancia del Fondo Metropolitano.

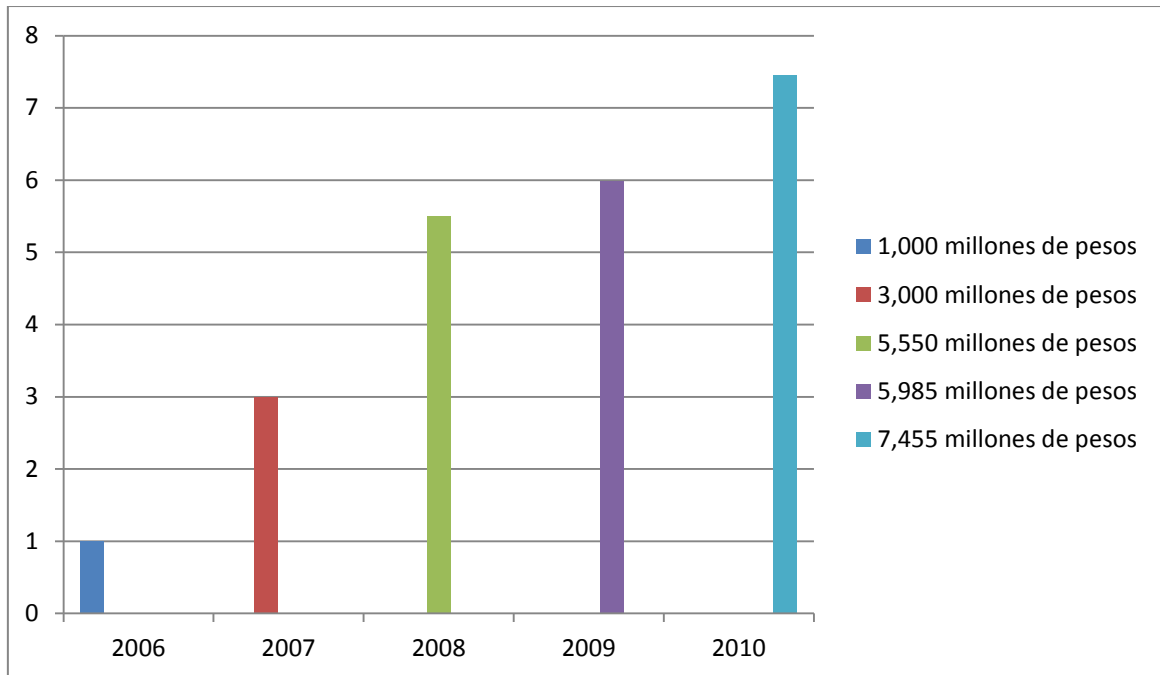
La atención del Desarrollo Metropolitano en México se ve reflejada en el aspecto del gasto y la inversión pública. En diciembre de 2005 fue publicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el denominado Fondo Metropolitano, con mil millones de pesos de presupuesto, el cual fue fijado en el Ramo 23 relativo a “Provisiones Salariales y Económicas”,⁵³ para el ejercicio fiscal correspondiente al año de 2006.

Para el año 2007 el Fondo aumentó a tres mil millones de pesos, y para el 2008 ya alcanzaba la suma de cinco mil quinientos cincuenta millones de pesos, asignados para siete de las zonas metropolitanas reconocidas por el Consejo Nacional de Población. Fue en el 2009 cuando el Fondo Metropolitano contempló recursos para nueve zonas metropolitanas más, entre ellas la Zona Metropolitana de Mérida, la cual recibió por primera vez recursos del fondo federal (Moreno,2010).

Para el año 2010, los recursos asignados al Fondo Metropolitano se incrementaron en casi un 25% con respecto al ejercicio anterior, alcanzando la suma de siete mil cuatrocientos cincuenta y cinco millones de pesos que fueron ejercidos a partir del siguiente año (Moreno, 2010). Dicho aumento es resultado de la incorporación de 15 nuevas zonas metropolitanas a las contempladas por el Presupuesto de Egresos anterior, sumando ya un total de 33 zonas metropolitanas que están en posibilidad de recibir financiamiento por parte del Fondo Metropolitano.

⁵³ El Fondo Metropolitano ha sido incluido en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” desde el 2006, siendo la Unidad Política y Control Presupuestario la encargada de ejercer estos recursos. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, *Desarrollo Metropolitano: recursos del fondo metropolitano*. P.74

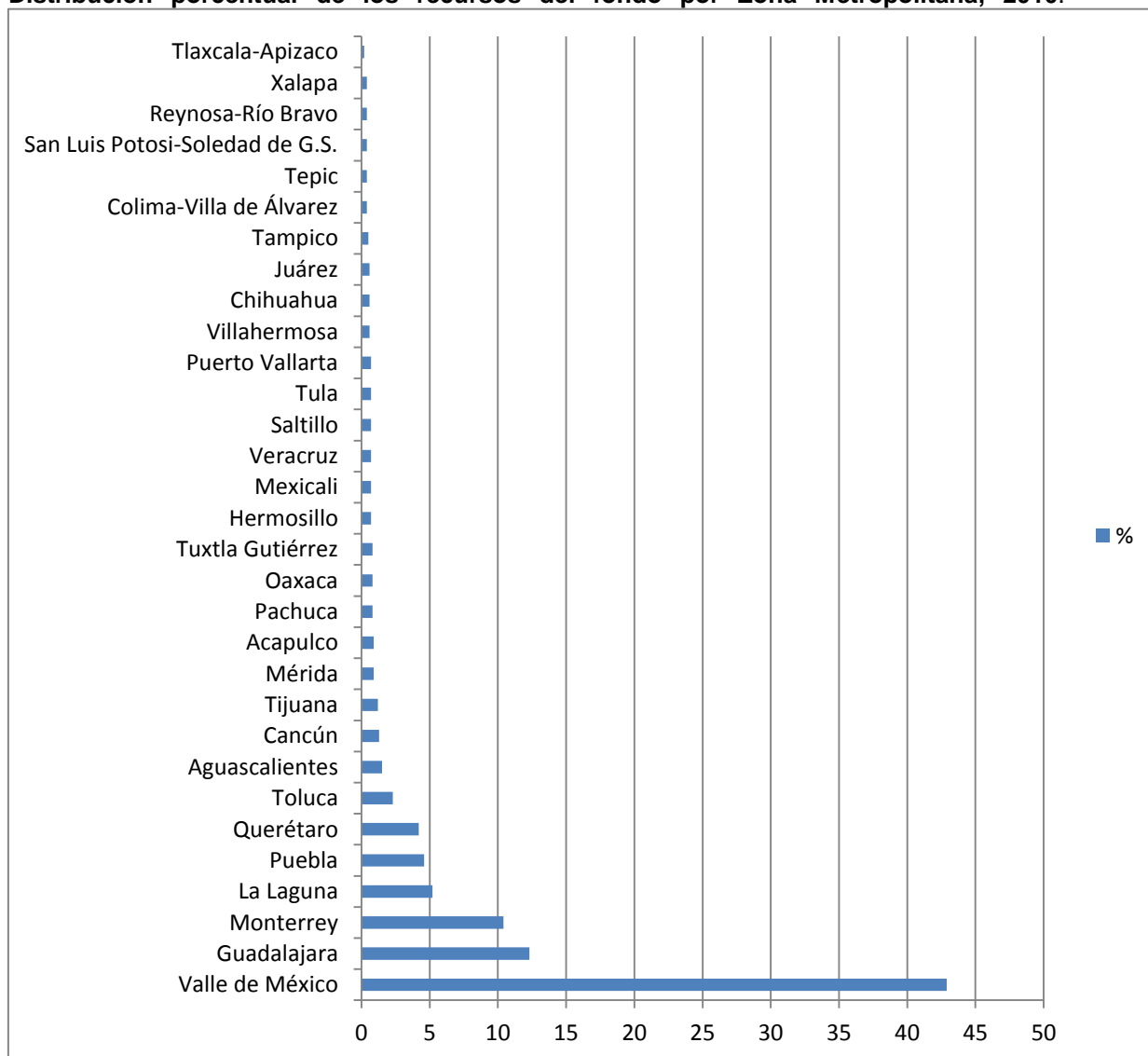
Montos asignados en el Fondo Metropolitano 2006-2010.



FUENTE: Elaboración propia con base en la información del Diario Oficial de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2006, 2007, 2008 y 2009, México, consultado en www.dof.gob.mx el día 13 de diciembre de 2012.

La aplicación de los recursos recibidos a través del Fondo Metropolitano se lleva a cabo en diversos proyectos como lo son: Salud, Seguridad y Justicia, Investigación y Medio Ambiente. En el 2009 estuvo a cargo de un Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismo que reúne dependencias de los tres niveles de gobierno, e instituciones de la sociedad civil organizada como cámaras empresariales y colegios de profesionistas. Dicho órgano colegiado de casi 40 miembros otorga, transparencia y participación en la toma de decisiones, pero no garantiza eficiencia y eficacia en las inversiones para las zonas metropolitanas, que sólo pueden alcanzarse con un sólido conocimiento de las necesidades sociales de la población, sustentada con una visión estratégica y un respaldo técnico de las posibles soluciones para atender dichas necesidades (Moreno, 2010).

Distribución porcentual de los recursos del fondo por Zona Metropolitana, 2010.



FUENTE: Elaboración propia con base en la información del Diario Oficial de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010. México, consultado en www.dof.gob.mx

El 28 de marzo de 2008, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano con el objeto de definir los criterios que se deben atender en la aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos de este instrumento financiero⁵⁴.

El Fondo es de carácter federal y se destina a planes y programas de desarrollo, estudios, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento en las zonas metropolitanas y

⁵⁴ Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano”. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de marzo de 2008.

con su aplicación lograr: a) la competitividad económica y las capacidades productivas; b) la viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; c) la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas⁵⁵.

Así mismo, las reglas de operación establecen los lineamientos sobre los tipos de proyectos, los trámites, la coordinación institucional, la mecánica de operación, la evaluación y la rendición de cuentas como se muestra en el siguiente cuadro.

15. Reglas de operación del Fondo Metropolitano.

ACTIVIDAD	REGLAS DE OPERACIÓN
<p>Programas y Proyectos</p>	<p>Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que se apoyen con recursos del Fondo deberán ser viables y sustentables.</p> <p>Los proyectos deberán sujetarse a criterios de costo- beneficio, así como al impacto metropolitano, económico, social y ambiental en la zona metropolitana. En cuanto a los tipos de apoyo, las reglas detallan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo metropolitano, regional y urbano. • Estudios y evaluaciones de impacto metropolitano, económico y social, de costo beneficio y ambiental. • Construcción y modernización de infraestructura y su equipamiento. • Agua potable. • Alcantarillado y drenaje. • Saneamiento • Transporte público metropolitano que impulse la movilidad y vialidad urbana. • Protección y cuidado de recursos naturales y del medio ambiente. • Sistemas de inteligencia, comunicación e información de seguridad pública metropolitana. • Evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano. • Adquisición de reservas territoriales y derechos de vía
<p>Trámites</p>	<p>Los recursos del Fondo que se transfieran a los gobiernos de las entidades federativas, se deben administrar a través de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión. Los mencionados fideicomisos se deben establecer en una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los recursos federales transferidos y de los rendimientos financieros que se generen, para efectos de su control y fiscalización.</p>

⁵⁵ Poder Ejecutivo, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Fondo Metropolitano”, Diario Oficial de la Federación, 28 de marzo, México, 2009.

Coordinación Institucional	Las entidades federativas y los municipios que reciban recursos del Fondo Metropolitano, deberán constituir un Consejo para el Desarrollo Metropolitano como órgano colegiado que tendrá por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. El Consejo sería una instancia de interés público y beneficio social para apoyar la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional.
Mecanismos de Operación	Las reglas de operación detallan las funciones del Consejo para el desarrollo metropolitano, así como la forma en que integran y establecen los acuerdos de los consejos que se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL y del Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. Además del Consejo metropolitano, las reglas de operación crean otra figura llamada Comité Técnico, que es la instancia facultada para autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso y que administra y da seguimiento al avance físico y financiero de los recursos del Fondo Metropolitano y su fideicomiso.
Evaluación y Rendición de Cuentas	Establecen la necesidad de entregar informes trimestrales de avances por parte de las entidades federativas y de la evaluación externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano; y señalan que el costo de las evaluaciones se cubrirá con los recursos del Fondo Metropolitano.

FUENTE: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano". Diario Oficial de la Federación, México, 11 de abril de 2011.

4.1.3 Competitividad Municipal.

Estimo relevante tratar lo relevante a la competitividad municipal, antes de ahondar en el tema del Gobierno Metropolitano. Hasta hoy, no existe un consenso claro sobre qué es la competitividad, sin embargo, definir la competitividad municipal depende, entre otras cosas, del entorno geográfico, la estrategia y las circunstancias socioeconómicas desde donde se define.

Desde esta perspectiva, las definiciones con las cuales se estudia la competitividad no han conseguido validar de forma precisa el concepto para un país como el nuestro o cualquiera de sus entidades federativas o municipales.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2007) considera que el término "competitividad" hace referencia directa a la "meritocracia" para conseguir "algo", por definición, escaso, que otro país, región, municipio, zona metropolitana o conjunto de regiones, también busca: las inversiones. Sólo a través de las inversiones puede crecer un municipio de forma eficiente en el contexto de la economía globalizada. Este es el único medio en que un número

mayor de personas obtenga empleos o haya mejores remuneraciones. De ambas formas se genera un círculo virtuoso de crecimiento del bienestar de forma exponencial.

La competitividad de un municipio depende de múltiples factores, principalmente de la estabilidad social y política de un país; o bien, de su sistema financiero o su estabilidad macroeconómica. La competitividad de un municipio o de un país no es resultado (y por tanto no puede medirse) sólo a partir de uno o dos factores. En ella influyen varios y muy diferentes (y en algunos casos muy independientes) entre sí y el “todo” es más importante que la “suma” de las partes. Este concepto superior nos da una visión sin la cual no podríamos dimensionar y comprender verdaderamente el término competitividad (IMCO, 2007). Probablemente, uno de los factores más evidentes a considerar sea el costo de los insumos y su productividad.

El IMCO ha englobado la realidad municipal en 10 factores, que tienden, en su conjunto, a explicar la competitividad de un municipio en el medio y largo plazos, en tanto que representan gran parte de los ámbitos que permiten atraer y retener inversiones.

Estos factores son:

- Sistema de derecho confiable y objetivo.
- Manejo sustentable del medio ambiente.
- Sociedad incluyente, preparada y sana.
- Economía dinámica e indicadores estables.
- Sistema político estable y funcional.
- Mercados de factores (capital, mano de obra y energía) eficientes.
- Sectores precursores (telecomunicaciones, transporte y sector financiero) de clase mundial.
- Gobierno eficiente y eficaz.
- Aprovechamiento de las relaciones internacionales.
- Sectores económicos con potencial (industrias que por diferentes motivos tengan posibilidades de ser competitivas).

Un municipio, desde el punto de vista competitivo y desde un entorno económico globalizado, constituye una alternativa de inversión, no importando cuán alto o bajo sea el nivel para un municipio. Lo que realmente importa es

cuán alto o bajo sea en comparación con otros municipios. Aunque los municipios compiten unos con otros, ganan más cooperando que compitiendo, ya que existen múltiples circunstancias y necesidades que son compartidas o poco eficientes gestionadas de forma individual.

“Gobernar para la competitividad implica coordinar actuaciones de las administraciones en función de los objetivos a conseguir y los proyectos a desarrollar en el territorio de que se trate. La coordinación de la actuación de los distintos niveles no puede articularse por la vía jurídico-administrativa, sino que es fruto de la negociación y la colaboración de tipo político” (IMCO, 2007: 203).

Para conseguir la competitividad municipal es necesario involucrar a todos los municipios integrados en las zonas metropolitanas. Asimismo deben interactuar de manera eficiente los elementos y mecanismos de la administración pública, para facilitar la integración de la agenda municipal que beneficie toda la zona metropolitana, no pensar en el municipio como entidad aislada, sino como parte de un todo, que contenga planes de promoción de inversiones, que eventualmente beneficien a todos.

México, cuenta en su interior con un número elevado de municipios que corresponden a la organización política y social de épocas pretéritas. El resultado de ello es una fragmentación político-administrativa del territorio poco adecuada muchas veces para impulsar y gestionar proyectos que exigen las demandas sociales, que son progresivas y cada vez más complejas, de la población residente de los municipios (IMCO, 2007). En este sentido, la supramunicipalidad en el desarrollo de los proyectos económicos y sociales, es una necesidad para cualquier municipio de tamaño medio en un país globalizado, como México. La supramunicipalidad es la tarea pendiente a la que se enfrentan los Estados y sus municipios; dicho concepto no tiene que ver únicamente con cogobernar sino también con planificar y dinamizar las relaciones con el fin de que las sinergias sean más que los inconvenientes.

No se trata de plantear una supresión de municipios, de lo que se trata es que en la era competitiva, se debe de configurar al municipio como la unidad básica en el desarrollo de redes territoriales, ya que éstas son las más adecuadas para responder con proyectos territoriales a los retos económicos y sociales de la emergente sociedad del conocimiento (IMCO, 2007).

En el siguiente cuadro, de acuerdo al estudio realizado por el IMCO en el 2007 y tomando en cuenta los criterios para la competitividad anteriormente mencionados, se muestra la cobertura nacional de los municipios más competitivos, y de aquellos en los que se requieren emprender esfuerzos para aumentar su competitividad.

16. Competitividad Municipal.

ALTA COMPETITIVIDAD	COMPETITIVOS	COMPETITIVIDAD MEDIA	COMPETITIVIDAD MODERADA	COMPETITIVIDAD BAJA
Aguascalientes. Chihuahua. Guadalajara. Cd. Juárez. La Paz. Mérida. Monterrey. Reynosa-Río Bravo.	Cajeme. Cancún. Carmen. Colima-Villa Álvarez. La Laguna. León. Los Cabos. Manzanillo. Matamoros. Mexicali. Pachuca. Pue.-Tlax.-San Martín. Querétaro. Tampico. Tijuana. Tuxtla Gutiérrez. Valle De México. Zacatecas.	Cadereyta Jiménez. Culiacán. Durango. Hermosillo. Irapuato. Celaya. Salamanca. José Azueta. Mazatlán. Nuevo Laredo. Oaxaca. Villahermosa. Piedras Negras. Puerto Vallarta. Reforma. Saltillo. San Juan Del Río. Soledad Graciano Sánchez. Tecate. Tepic. Veracruz. Xalapa.	Acapulco. Apizaco-Tlaxcala. Comalcalco. Córdoba-Orizaba. Cuernavaca. Monclova- Frontera. Ocotlán. Salina Cruz. Toluca. Tula. Tulancingo. Zamora-Jacona.	Acayucan. Cárdenas. Coatzacoalcos- Minatitlán. Cuautla. Guaymas. La Piedad. Macuspana. Moroleón- Uriangato. Poza Rica. Ríoverde-Ciudad Fernández. San Francisco Del Rincón. Tecomán.

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Mexicano para la Competitividad, www.imco.org.mx. Ciudades Piedra angular en el desarrollo del país. México, 2007, p.19.

Cabe señalar, que la muestra representativa del cuadro anterior corresponde únicamente a municipios que se concentran dentro de una zona metropolitana.

Para concluir con este apartado podemos decir, que la competitividad municipal puede ser vista como el factor u atributo para lograr el desarrollo y crecimiento de un municipio. La competitividad municipal se integra por un conjunto de atributos para hacer frente a las exigencias de índole económica, social, cultural, ambiental, de salud, tecnológica y de seguridad. A través de la

implementación de estrategias de mejora continua en los puntos vitales de la Administración Pública municipal, que tienden a fortalecer la infraestructura, la seguridad pública y el desarrollo económico y social de la comunidad.

4.2 Gobierno Metropolitano.

En este apartado se analiza el tema correspondiente al Gobierno Metropolitano. En primer lugar, se explora a fondo este concepto y posteriormente se examinan algunas experiencias internacionales respecto a las condiciones en que el Gobierno Metropolitano ha sido desarrollado y llevado a cabo.

4.2.1 Enfoque de Gobierno Metropolitano.

Cuando se trata del Gobierno Metropolitano, resulta conveniente referirlo a las zonas metropolitanas, ya que el ámbito de competencia incide concretamente en un sector territorial con determinadas características. El tema del régimen en las zonas metropolitanas plantea un sin número de interrogantes y ha sido ampliamente discutido por los especialistas en planeación urbana, derivado de que el análisis y la discusión acerca de que el sistema general aplicable para las zonas metropolitanas no ha resultado adecuado. Durante muchos años, nuestro país, al igual que otros países de Latinoamérica, no presentaba ningún tipo de reacción frente al fenómeno metropolitano. A lo anterior, cabe señalar, que este enfoque se ha manifestado con tintes politizados y criterios partidistas, respecto al punto neurálgico de si debe o no existir un régimen especial para la administración de las zonas metropolitanas y con qué características debe presentarse.

Las zonas metropolitanas presentan un tema complejo, debido a las problemáticas que enfrentan los municipios contenidos en ellas y al número elevado de actores políticos públicos y privados que concurren. Hay, entonces, multiplicidad de intereses contrapuestos y competencias diferentes. Este cuadro se complica paulatinamente porque cada órgano trata de mantener y acrecentar su esfera de influencia.

El Gobierno Metropolitano puede ser una alternativa viable y no necesariamente excluyente del gobierno municipal. La existencia de ambos se justifica, puesto que inciden en distintos niveles y operan en función de

problemas que tienen su propia identidad, aunque, la delimitación competencial debe ser exclusiva del municipio y el Gobierno Metropolitano debe ser implementado de manera funcional. Es por ello, que los órganos metropolitanos en el futuro habrán de ajustar su acción a la política y planes de desarrollo regional.

Un Gobierno Metropolitano debe estar investido de autoridad jurídica donde la Constitución General de la República y por ende contar con autonomía, cedida del propio municipio para que tenga un poder real. Esto deberá ocurrir fundamentalmente en materia de planeación del desarrollo metropolitano.

El establecimiento de un Gobierno Metropolitano para las zonas metropolitanas resulta inconciliable con la idea de la fragmentación territorial y administrativa del área. No se trata de suprimir a los municipios, lo que debe consolidarse es un sistema de planeación y gestión de las zonas metropolitanas. De esta manera, las acciones y decisiones de mayor trascendencia deben ser responsabilidad del gobierno propio de las zonas metropolitanas y debe ser concebido como “un organismo público gubernamental que rige sobre los municipios contenidos en las zonas metropolitanas” (Zentella: 2007). En general, debe estar al tanto de la administración de los servicios generales de las zonas metropolitanas y sus municipios; mientras que los gobiernos locales deben administrar los servicios más cercanos a la población o de interés local.

Ante este panorama, ¿qué competencias deberá tener el gobierno metropolitano? En primer lugar, habrá que evitar que se produzcan superposiciones, distorsiones o conflictos frente a otros órganos del Estado, incluyendo a los municipios. Habrá de corresponder a este Gobierno la planeación general del desarrollo de la zona metropolitana dentro del sistema de Planeación Nacional. Asimismo, le correspondería la supervisión directa sobre los organismos de administración del Estado que actúen en la zona metropolitana, tratando de materias correspondientes a ese nivel de decisión. En mi opinión, será necesario otorgar facultades específicas al referido gobierno en relación con los servicios públicos y su vigilancia a nivel metropolitano. Entre estas materias se encontrarían: el transporte público, el

manejo de la contaminación ambiental, los depósitos de basura, las obras urbanas de interés comunal y la red de agua potable y alcantarillado.

En el siguiente cuadro, se observan los atributos que debe adquirir un gobierno metropolitano, para ser constituido de manera eficiente en el territorio.

17. Gobierno Metropolitano.

ATRIBUTOS.	CARACTERÍSTICAS
Personalidad Jurídica Propia	Establecida con miras a facilitar su gestión, especialmente a lo referente a las relaciones con terceros, sean éstos órganos públicos o particulares.
Patrimonio propio y Presupuesto asignado	El patrimonio debe ser integrado, entre otros recursos, por las aportaciones de la Federación y los Estados, sin perjuicio de la afectación de los bienes públicos que sean necesarios para el funcionamiento del Gobierno Metropolitano y para la creación y ejecución del Plan de Desarrollo Metropolitano y acción que comprendan a la forma metropolitana.
Potestades Normativas	Para los efectos de cumplir con las políticas, planes y programas, además de contribuir a la rendición de cuentas en cuanto al gasto adecuado del presupuesto asignado.
Regir mecanismos de participación.	Para elegir a los integrantes del Consejo Metropolitano Intermunicipal mediante los lineamientos que deberán estar integrados en la Constitución Política.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada de Aylwin, Arturo. Interrogantes y planteamientos sobre un Gobierno Metropolitano para Santiago de Chile. Revista EURE (Vol. XVII, no. 52). Santiago, Chile, 1991, p. 151.

Para concluir con este apartado, en 1991, Arturo Aylwin Azócar, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile, analizó desde su perspectiva seis alternativas en la búsqueda de un modelo de Gobierno Metropolitano, estas consisten en:

1. El Gobierno Metropolitano puede concebirse sobre la base de un predominio del poder Federal, sobre una preminencia municipal o de acuerdo con un mecanismo que importe una verdadera integración o coparticipación de los niveles de Gobierno.
2. Creación de un poder de tipo intermedio que cubra las zonas metropolitanas bajo la dirección del poder Federal. Se manejan muchas fórmulas, pero el hecho fundamental es siempre el mismo, suprimiéndose los poderes locales de decisión y atrayendo con mayor o menor grado en esta autoridad especial. Sin embargo y sin prejuicios de las trabas de orden constitucional, es preciso resaltar dos inconvenientes fundamentales:

- a) La administración de las zonas metropolitanas presentan características propias y supone el empleo de técnicas, conocimientos e instrumentos diferenciados de aquello inherente a la administración nacional.
 - b) Se desaprovecha una organización especializada en este tipo de materias, como lo es la organización municipal, con toda una dinámica, conocimiento y experiencia ya lograda para la solución de los problemas metropolitanos. Perdiéndose además el acercamiento real con la sociedad.
3. Reconocimiento de una organización superior y única para las zonas metropolitanas, integrándose por delegados directos de los municipios. Ofrece la ventaja de asegurar la uniformidad en la gestión, principalmente respecto del empleo de los recursos, conforme a una planeación global y con la participación efectiva de la sociedad.
4. Mecanismo de creación de un Gobierno Metropolitano en donde participen los tres niveles de gobierno y a nivel Estatal, los correspondientes a las zonas metropolitanas respectivas. La actividad metropolitana interesa a los tres niveles de gobierno y por lo mismo deben contribuir en la generación de acuerdos.
5. Un modelo de Gobierno Metropolitano debe tomar en cuenta:
- a) La realidad en que se encuentran las zonas metropolitanas.
 - b) Las adecuaciones necesarias en la construcción del régimen de gobierno metropolitano y administración, que deben estar conferidas en una posible reforma constitucional.
6. Establecimiento del Gobierno Metropolitano con la finalidad de atender las necesidades de las zonas metropolitanas en el marco del Desarrollo Metropolitano.⁵⁶

⁵⁶ Aylwin, Arturo. Interrogantes y planteamientos sobre un Gobierno Metropolitano para Santiago de Chile. Revista EURE (Vol. XVII, no. 52). Santiago, Chile, 1991, p. 152-153.

4.2.2 Algunas experiencias internacionales sobre gobierno y administración metropolitana.

En este contexto, con base en ejemplos prácticos, se abordan las distintas formas de gobierno metropolitano propuestas o adoptadas y que en lo general se derivan de las funciones emergentes que las zonas metropolitanas en el contexto económico internacional, sobre todo en relación con la competitividad y la gobernabilidad.

Sin duda, los retos de la competitividad municipal demanda procesos e instrumentos innovadores que aumenten las bases productivas de las zonas metropolitanas, por lo que se hace un llamado a incorporar novedosos mecanismos políticos, fiscales, institucionales y financieros como vía para mejorar las acciones del gobierno, como se muestra en varios de los ejemplos que se analizarán a continuación.

Reconociendo que no existe un modelo único de gobierno metropolitano, se destaca la creación de instituciones en diversas metrópolis del mundo en el contexto del modelo de gobierno metropolitano considerado como el más utilizado para gobernar municipios metropolitanos. Para ello, fueron revisadas algunas experiencias internacionales, a fin de tener una visión global de cómo se encuentra constituido este tipo de Gobierno en diferentes regiones.

Bilbao, España.

Bilbao es una región de índole industrial y portuaria; caracterizada por sus industrias mineras, siderúrgicas y de construcción naval. La crisis de los 80's representó el cierre de algunas de sus industrias, trayendo como impactó la necesidad de iniciar un nuevo proceso de transformación metropolitana.

En 1992, se creó la sociedad Bilbao Ría 2000⁵⁷, la sociedad urbanística de Bilbao. Principalmente tenía como objeto, dirigir la transformación del área metropolitana de la capital vasca. Es una compañía no lucrativa, resultado del compromiso de colaboración de todas las administraciones públicas ocupadas de coordinar diversas actuaciones que integran urbanismo, transporte y medio ambiente (García, 2007).

⁵⁷ Véase www.bilbaoria2000.org, consulta del 21 de diciembre de 2011.

El Bilbao Metropolitano está constituido por un conjunto de 44 municipios en torno a la Ría de Bilbao que, aun cuando no cuentan con entidad administrativa propia, una intensa tradición industrial común y su identidad propia hacen que sean considerados tanto por sus habitantes como por los que no lo son un único núcleo demográfico y económico que cuenta con un millón de habitantes (García, 2007). Con el fin de administrar sus poblaciones cercanas, se puso en marcha el Plan para la revitalización del Bilbao Metropolitano en 1989⁵⁸ a instancias del Gobierno vasco y la Diputación Foral de Vizcaya.

Bilbao, es un claro ejemplo de un acercamiento al Gobierno Metropolitano, ya que, además de ocuparse de realizar las diferentes acciones derivadas del Plan, la asociación se ha encargado de promover la imagen interna y externa de Bilbao. Una de las estrategias ha sido proyectarla estrechamente con el ocio y la cultura (García, 2007). Para ello, las administraciones públicas han realizado un esfuerzo de inversión, potencializando la red cultural metropolitana de infraestructuras, de la que forman parte el Palacio de Congresos y de la Música, el Museo Guggenheim Bilbao, la Sala Bilborock y el Museo de Reproducciones de Bilbao (García, 2007).

Se está consiguiendo crear un tejido económico centrado en los servicios, la cultura y las nuevas industrias. Los gobiernos involucrados han conseguido configurar un mecanismo óptimo de coordinación intermunicipal, cercano al Gobierno Metropolitano, basado en los elementos del siguiente cuadro:

⁵⁸ Véase www.bilbaoria2000.org, consulta del 21 de diciembre de 2011.

18. Gobierno Metropolitano de Bilbao.

TEMAS.	CARACTERÍSTICAS.
Inversión en Recursos Humanos	<p>El estado futuro del Area Metropolitana de Bilbao en relación a los Recursos Humanos, a cuya realización aspira el Plan de Revitalización, se caracteriza por los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un sistema educativo moderno, flexible e innovador. • Una formación profesional prestigiada, que garantice un acceso adecuado al mercado de trabajo, en colaboración con las empresas. • Empresas con una concepción estratégica de la gestión de recursos humanos, reflejada en sus planes de inversión y formación. • Una administración pública con capacidad de liderazgo y con la coordinación adecuada para asegurar unas políticas integradas de educación, formación y empleo, en sintonía con los sectores económicos y sociales.
Metrópoli de Servicios Avanzados	<p>El Bilbao Metropolitano, se dirige hacia un modelo metaindustrial donde coexisten fructíferamente las actividades industriales, financieras y de servicios. La consecución de este objetivo depende de una transformación radical de su entorno, a través de medidas de diverso carácter (tecnológico, medioambiental, social, infraestructural, de cualificación de recursos humanos, etc.), que creen las condiciones adecuadas para que se localicen en la metrópoli nuevas empresas de servicios e industriales. El objetivo último es desarrollar una economía mixta, industrial y de servicios de carácter avanzado, lo que permitirá al Bilbao Metropolitano competir con éxito en el sistema europeo de ciudades.</p>
Movilidad y accesibilidad	<p>El estado futuro para el sistema de comunicaciones del Area Metropolitana, puede deducirse que su ventaja competitiva frente a otras metrópolis europeas se basará en explotar su óptima situación geográfica para convertirse en el núcleo articulador de los ejes Norte-Sur y Este-Oeste.</p>
Regeneración medioambiental	<p>Representa un factor crucial para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y de su imagen exterior. La recuperación de la metrópoli permitirá armonizar su relación con su entorno natural próximo, contribuyendo a su reconocimiento como un lugar agradable donde vivir y trabajar.</p>
Regeneración Urbana	<p>Constituye un factor crucial de concienciación interna y de una nueva imagen externa, La recuperación de la ría como eje vertebrador e integrador de la metrópoli y su saneamiento contribuirán decisivamente al aumento de la calidad de vida y a la mejora del atractivo de la urbe. El máximo aprovechamiento del entorno geográfico cercano puede igualmente facilitar la mejora del posicionamiento competitivo del Bilbao Metropolitano. Por último, la disponibilidad de un parque de viviendas suficiente en cantidad y calidad, y que esté apoyado en un completo sistema de infraestructuras y equipamientos puede constituir un factor clave en la localización de empresas y recursos humanos altamente cualificados.</p>
Centralidad Cultural	<p>De esta descripción, se desprende su ventaja competitiva frente a las ciudades de su entorno. Esta tendrá su reflejo como "Centro de Arte y Congresos" de primer orden, que se fundamentará en una sólida tradición como ciudad de servicios y marco de una prestigiosa universidad, en unas infraestructuras - Museo Guggenheim Bilbao, Palacio Euskalduna de Congresos y de la Música, Centro Cultural - capaces de acoger eventos culturales de primera magnitud, y en una metrópoli en la que se desarrollen, sustentados por una larga tradición cinematográfica y lírica, importantes certámenes y festivales de carácter internacional.</p>
Gestión	<p>Para avanzar en la gestión coordinada de los intereses colectivos por los sectores público y privado, el Bilbao Metropolitano tiene que aprovechar determinados</p>

Coordinadora	factores positivos de su entorno político-administrativo.. La existencia de algunas mancomunidades y consorcios para la gestión sectorial de servicios públicos puede servir de base para extender sus ventajas de especialidad y flexibilidad. Otro aspecto a considerar es la existencia de un sector privado caracterizado por un espíritu empresarial emprendedor y concienciado por los intereses de la comunidad.
Articulación de la acción social.	Constituye, en suma, un reto de cuya resolución depende buena parte del futuro de la Metrópoli a largo plazo. Se hace necesario, por tanto, articular fórmulas de Acción Social, que resulten eficaces a largo plazo, incidiendo sobre los elementos estructurales causantes de la exclusión, así como sobre la planificación y la coordinación de las actuaciones precisas.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada de www.bm30.es. Documentos del Plan para la Rehabilitación del Bilbao Metropolitano. Consulta del 13 de diciembre de 2012.

Lille y Lyon.

Las “comunidades urbanas”, son representativas de gobiernos intermunicipales en Francia, tuvieron su origen en Lille y Lyon en la década de los 60’s y son ejemplo de esta búsqueda de organización metropolitana. Las comunidades urbanas poseen estructuras de administración indirectas, sistemas de impuestos y poderes dispersos; estos gobiernos no son autónomos de sus municipios y representan sólo una parte de las áreas metropolitanas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

Las comunidades urbanas francesas tienen competencias en temas relativos al desarrollo económico, la vivienda, la política urbana, el transporte público y cuenta con un sistema propio de recaudación.

La comunidad urbana se encuentra configurada por un Consejo de la Comunidad con representantes de la misma; en el caso de Lille, representantes de sus 87 municipios y en el caso de Lyon, cuenta con representantes de 55 municipios. En Lille existe una Agencia de la Comunidad Urbana, que es el órgano ejecutivo; con un presidente y 39 vicepresidentes; existen además comisiones consultivas y servicios públicos específicos (BID, 2007).

En ambos casos, los municipios han sobrepasado los límites de las comunidades urbanas, por lo que en la actualidad Lille y Lyon se encuentran ante la necesidad de consolidar una Agenda cercana a los ideales del Gobierno Metropolitano.

Quito, Ecuador.

El Distrito Metropolitano de Quito se constituyó en 1993 gracias a la Ley de Régimen Metropolitano, en los límites de lo que anteriormente era el Cantón,

Quito⁵⁹. El Distrito Metropolitano de Quito se encuentra conformado por 49 parroquias: 16 urbanas, corresponden a la Ciudad Central y 33 suburbanas, ubicadas en la periferia de ésta (BID, 2007).

Su estructura funcional se encuentra constituida por los siguientes niveles: a) Concejo Metropolitano, compuesto por 15 concejales de elección popular y presidido por el Alcalde Metropolitano; b) Alcalde Metropolitano (Ejecutivo); c) Dirección General, generadora de políticas; d) Empresas prestadoras de servicios; y e) 6 Administraciones zonales, unidades desconcentradas de gestión (BID, 2007).

El Distrito Metropolitano de Quito es un claro ejemplo de Gobierno Metropolitano, debido a que, la Constitución de la República de Ecuador define como regímenes autónomos el provincial y el municipal; regulando el régimen metropolitano en Quito bajo un status especial.

De acuerdo a la Ley del régimen Metropolitano y la Leyes del Régimen Municipal, el Distrito Metropolitano referido es responsable de la prestación de servicios públicos, agua, alcantarillado, aseo, rastro, transporte y vialidad; control exclusivo del suelo, medio ambiente, vivienda, cultura; atención parcial en salud y educación; emergencias, bomberos; responsable de la descentralización administrativa y la participación ciudadana (BID, 2007).

Santiago, Chile.

La estructura político-administrativa chilena está conformada por 13 regiones, gobernadas por intendentes; divididas en 51 provincias, administradas por gobernadores y éstas a su vez divididas en 341 comunas, administradas por alcaldes. El presidente de la República es Jefe de Estado y Gobierno (BID, 2007).

En esta estructura no existe un régimen especial para gobernar las zonas metropolitanas. Santiago no es una ciudad en términos políticos o administrativos; el Gran Santiago se extiende a través de 3 provincias, está formada por 34 comunas, cada una de ellas con un municipio autónomo, en las cuales las instituciones del gobierno intervienen directamente (BID, 2007).

⁵⁹ La división política del país comprende provincias, cantones y parroquias. El Distrito Metropolitano constituye un Régimen Especial de acuerdo a la Constitución de la República de Ecuador.

En virtud de lograr un acercamiento próximo al Gobierno Metropolitano, en primera instancia, en Chile se ha propuesto la creación de una Comisión de Modernización del Gobierno Urbano. Con la finalidad de precisar las atribuciones y competencias de los múltiples organismos que se ven involucrados en el gobierno urbano (Aylwin, 2004). Esta Comisión tendría que ser coordinada desde el gobierno central. Esta necesidad parece independiente y sigue siendo un tema pendiente en las reformas que se puedan gestar en tanto al Gobierno Metropolitano, aunque sin duda esta instancia podría cumplir una función importante en la implementación de los cambios correspondientes.

Este modelo de gobierno estaría conformado por un concejo colegiado, compuesto principalmente por representantes elegidos por la ciudadanía de la región (el equivalente a los alcaldes y concejales), y un jefe de gobierno, también elegido por la ciudadanía, que preside el consejo y es suprema autoridad político-administrativa de la región-ciudad. Los miembros del concejo ocupan comisiones que trabajan en torno a distintos problemas de la región-ciudad, y el consejo también controlaría y fiscalizaría al jefe de gobierno. La principal tarea del jefe de gobierno sería coordinar la actividad administrativa de la región-ciudad, y conciliar el desarrollo metropolitano con el desarrollo nacional. De esta manera, se consigue un equilibrio entre metas nacionales y el desarrollo adecuado de la región y la urbe (Aylwin, 2004).

Tokio, Japón.

Un ejemplo de Gobierno Metropolitano consolidado es el de Tokio en Japón. El Gobierno Metropolitano se encuentra constituido como un organismo público gubernamental que rige sobre las metrópolis. En general, toma la administración de los servicios generales de los 23 Barrios Especiales de Tokio, las 26 ciudades, 8 villas y 5 pueblos que componen la metrópoli; mientras que los gobiernos locales comúnmente administran los servicios más cercanos a la población o de interés local⁶⁰. El poder ejecutivo del Gobierno Metropolitano de Tokio recae en el Gobernador, en los 23 Barrios Especiales de Tokio, el Gobernador toma la figura de Alcalde. Fue creado en 1947 con la formación de los Barrios Especiales, previendo los ajustes presupuestales que

⁶⁰ Véase en www.gotokyo.org, consulta del 23 de diciembre de 2011.

deben hacerse entre ambos niveles de gobierno; y reformado en 1998 y 2000 para optimizar la autonomía fiscal de los gobiernos locales⁶¹.

El principal órgano de representantes del Gobierno metropolitano en Tokio es la Asamblea Metropolitana, compuesta por 127 representantes electos por un período de cuatro años. La Asamblea tiene la facultad de emitir, ejercer o rechazar ordenanzas públicas; verificar la asignación del presupuesto público, y ratificar a quienes son propuestos por el Gobernador, como el Vicegobernador y el Contralor General de Tokio⁶². Como representantes de la población, la Asamblea tiene también la facultad de investigar e inspeccionar todos los aspectos relacionados con la administración pública de la metrópoli.

Debido a las complicaciones para gobernar 23 Barrios Especiales, la relación de sus gobiernos locales con el Gobierno Metropolitano, cuenta con una estructura diferente a la relación que hay en el resto del país, tal y como sucede en el caso del Distrito Metropolitano de Quito.

El Gobierno Metropolitano de Tokio administra los servicios generales, como drenaje y bomberos. Los gobiernos locales administran servicios cercanos al público, como la recolección de basura y las escuelas primarias. Este esquema ha dado mayor eficiencia a la atención que reciben los ciudadanos por parte del gobierno⁶³.

4.3 Posibilidad de un gobierno metropolitano en México.

En este apartado serán analizadas las principales propuestas por parte del Poder Legislativo y la postura de los partidos Políticos con relación al Gobierno Metropolitano, sus posibilidades y viabilidad de configuración en nuestro país.

4.3.1 Iniciativas legislativas para la gobernación metropolitana.

La mayoría de los gobiernos de los países con características metropolitanas han planteado que la solución a todo problema de esta índole radica en la creación de un Gobierno Metropolitano⁶⁴, facultado para atender cualquier situación de planeación y administración en las zonas metropolitanas. Así, los

⁶¹ Véase en www.gotokyo.org, consulta del 23 de diciembre de 2011.

⁶² Véase en www.gotokyo.org, consulta del 23 de diciembre de 2011.

⁶³ Véase en www.gotokyo.org, consulta del 23 de diciembre de 2011.

⁶⁴ La participación conjunta de los países en Asambleas para el Desarrollo Metropolitano en los últimos años, ha servido para dar cuenta que la solución a todos los problemas en las metrópolis es un Gobierno Metropolitano, ya que han surgido varias preguntas en torno al tema, de académicos y especialistas.

gobiernos que conforman las zonas metropolitanas tendrían la solución en sus manos, por lo que académicos y especialistas se preguntan en qué momento se va a optar por esta alternativa. Sin embargo, existen propuestas que han sido analizadas por los legisladores en torno a la realidad jurídica que existe en nuestro país, lo que se ve reflejado en iniciativas, como lo es la creación de un Instituto de Planeación Metropolitana, la elaboración de una Ley General de Desarrollo Metropolitano que sea obligatoria para cualquier gobierno que forme parte de alguna zona metropolitana o la modificación de algunos artículos, como lo son el 116 y el 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para volver obligatoria la coordinación metropolitana⁶⁵.

Las propuestas que han surgido desde el Poder Legislativo en torno al Gobierno Metropolitano han sido variadas y la mayoría intentan evitar la fragmentación político-administrativa de las zonas metropolitanas; así mismo, son partidarias de la creación de acuerdos consensuados entre los municipios ante la falta de organismos ejecutivos que puedan llevar a cabo acciones y proyectos dentro de las zonas metropolitanas.

En el 2003, la diputada Clara Brugada Molina, del grupo parlamentario del PRD, presentó una propuesta que intentaba cubrir el aspecto económico en las zonas metropolitanas, en dicha propuesta se buscaba adicionar diversas disposiciones a la Ley de Coordinación Fiscal⁶⁶, con el fin de crear un Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano. Los recursos se destinarían exclusivamente a financiar acciones y obras de carácter metropolitano vinculados a la planeación y ordenación del territorio, infraestructura hidráulica, vialidades, transporte, seguridad pública y protección al ambiente.

En el 2004, la diputada María Guadalupe Morales Rubio del Grupo Parlamentario del PRD plantea reformar, adicionar y derogar algunas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos con el objeto de

⁶⁵ Estas propuestas han surgido en el seno de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y han sido evaluadas y estudiadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Desarrollo Metropolitano. Véase en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>, consulta del 26 de diciembre de 2012.

⁶⁶ La Ley de Coordinación Fiscal tiene como objeto regular las transferencias de recursos de la Federación hacia las Entidades Federativas y hacia los municipios. A través de esta Ley, que es modificada por el Congreso cada año dentro del paquete económico, se establecen reglas para la distribución de los recursos federales y la forma en que éstos deben ser ejercidos por los gobiernos estatales y municipales. "La Crónica de Hoy". Véase http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=464988). Consulta del 26 de diciembre de 2012.

establecer normas básicas para planificar y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en equilibrio con el medio ambiente. También, se pretende incorporar al concepto de “municipio metropolitano” que no se tenía contemplado en la ley (Moreno, 2008). Así mismo, establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano de los centros de población, de las áreas y regiones metropolitanas, del desarrollo municipal, regional y del ordenamiento ecológico debería formar parte del sistema nacional de planeación y por consiguiente, hacerse obligatoria la planeación y ordenación de áreas y regiones metropolitanas.

En el 2005 Demetrio Sodi de la Tijera, fue el primero en poner en discusión el tema del Gobierno Metropolitano para México y su propuesta consistía en reformar los artículos 45, 71, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos. El proyecto de decreto consistía en lo siguiente “se adiciona un segundo párrafo al artículo 45; se adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71; se reforma la fracción segunda del artículo 73; se adiciona una fracción VIII y una fracción IX al artículo 116; y, se reforma el segundo párrafo, los incisos a y c de la fracción II de la Base Segunda del apartado C, así como el apartado G, del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Sodi, 2005).

Esta propuesta se encontraba más enfocada en la contemplación constitucional de las zonas metropolitanas en México; en segundo lugar, proponía la creación de un Parlamento y un Consejo Metropolitano que se ocuparan de los aspectos relacionados con las zonas metropolitanas, tratando de evitar la fragmentación político-administrativa que constituye el problema de la coordinación metropolitana en México. Dicha iniciativa se encontraba íntimamente relacionada a la idea de un gobierno metropolitano.

De la misma manera, en el año 2005, la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental del Distrito Federal realizó otra de las propuestas mediante la cual plantea la creación de un Instituto de Planeación Metropolitano que pueda atender las problemáticas correspondientes a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). La propuesta consistía en

proponer "...la creación de un Instituto de Planeación Metropolitano; que elabore un Programa de Desarrollo Metropolitano, que se sea vinculante y obligatorio, lo cual permitirá el financiamiento de los proyectos y acciones, que el mismo determine" (Hernández, 2008: 1). Por medio de éste Instituto se intenta llevar a cabo acciones coordinadas de manera obligatoria, in buscando la corresponsabilidad entre el DF, el Estado de México e Hidalgo a la hora de plantear o ejecutar cualquier proyecto u obra en la ZMVM.

En el 2007, los diputados Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso del grupo Parlamentario del PAN, presentaron una iniciativa para declarar zonas metropolitanas en el país por medio del Congreso de la Unión; para ello, se pretende tomar en cuenta, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al Consejo Nacional de Población (CONAPO) y finalmente, a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); ya que pertenecen al grupo Interinstitucional que ha labrado las delimitaciones de zonas metropolitanas en México en la última década. Los diputados, plantearon crear un Fondo Común Metropolitano, integrado con aportaciones porcentuales de recursos provenientes de los municipios involucrados, del o los Estados y finalmente de la federación (Moreno, 2009).

Existen otras propuestas que se han generado en el seno del Poder Legislativo en materia metropolitana, cabe señalar que la que más se acerca a la configuración de un gobierno metropolitano en México es la establecida por Demetrio Sodi, con el fin de ahondar un poco más en el tema, a continuación, se mencionan de manera general en el contenido del próximo cuadro algunas más:

19. Propuestas e iniciativas Legislativas para el Gobierno Metropolitano

AUTOR	AÑO	PROPUESTA/INICIATIVA
Diputado Luis G. Parra Noriega (PAN)	2006	Reforma de los artículos 115, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear figuras asociativas de carácter metropolitano.
Diputado Jorge L. Hinojosa Moreno (PAN)	2006	Creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana. El instituto tendría como objetivos principales el diseñar los instrumentos operacionales para lograr el crecimiento armónico de las conurbaciones.
Diputado Fernando Fernández García (PRI)	2006	Propuesta de proyecto de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos
Resultado del Encuentro Interparlamentario entre el Estado de México y el Distrito Federal.	2007	Impulso a la Ley General del Sistema Nacional de Coordinación Metropolitana.
Diputado Luis Alfonso Mejía García (PAN)	2007	Proyecto de Decreto que reforma el art. 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos para establecer como obligatorio la firma de convenios para establecer zonas conurbadas.
Diputada Alma Hilda Medina Macías y Cruz Pérez Cuellar (PAN)	2009	Proyecto de decreto que reforma los artículos 9 y 51 de la Ley General de Asentamientos Humanos para impulsar la creación de instancias técnicas especializadas en los municipios con alcance municipal, regional o metropolitano.
Diputado Augusto Bracho González (PAN)	2009	Reforma y adición de los artículos 26, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar a los estados declarar ZM en el ámbito de su competencia.
Gobierno del Estado de México (Secretaría de Desarrollo Metropolitano)	S/F	Impulso a la Ley General de Desarrollo Metropolitano para establecer como obligatoria la coordinación y planeación metropolitana.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información recabada de León Martínez, Emmanuel. Las Comisiones Metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la zona metropolitana del valle de México (1970-2009). IPN, México, 2009, p. 110.

Hasta ahora, no ha sido posible trabajar con alguna de las iniciativas, por lo que en materia legislativa falta mucho por hacer. La viabilidad de éstas radicará en la realización conjunta de acuerdos y en la revisión detenida de la normatividad correspondiente al Desarrollo Metropolitano. De la misma manera, se debe dotar de investidura jurídica a las actuales comisiones nuestra Carta Magna para que sus acciones y propuestas atiendan la problemática metropolitana a la cual nos enfrentamos.

4.3.2 México ante la posibilidad de un Gobierno Metropolitano.

La noción de instaurar un gobierno metropolitano como alternativa para atender los diversos y complejos problemas de la metropolización es reciente, principalmente en nuestro país que sigue metido en ese viejo esquema de federalismo centralizado. El establecimiento de un gobierno metropolitano debe ser funcional y descentralizadamente pensado. No puede responder a intereses del Estado centralizado o vertical sino a cuestiones de carácter democrático, donde la ciudadanía se sienta representada. Este tipo de gobierno es necesario y no una necesidad para enfrentar con todo el poder público, social y privado la grave problemática que se vive en varias de las 56 zonas metropolitanas del país y que parece cada día complicarse más ante las deficientes acciones gubernamentales. Hoy, como se ha mostrado los municipios de las zonas metropolitanas poco o nada tienen que ver en los mecanismos e instrumentos de coordinación, todo lo manejan los gobiernos federal y estatales. Los municipios parecen testigos de palo. En función de ello, la propuesta que hago contiene tres caminos posibles. Claro está, son ideas que pueden mejorarse o servir de bases en la intención de encontrar una salida emergente.

4.3.2.1 Un gobierno metropolitano de carácter unipersonal.

La configuración de un Gobierno Metropolitano en México, desde esta propuesta, requiere que sea de carácter unipersonal. Es decir, que haya un gobernador metropolitano con una estructura mínima pero con todo el poder de decisión. Su objeto, planear y coordinar el desarrollo de la metrópoli y con ello darle integralidad a la prestación de los servicios públicos que determinen las legislaturas locales, los que necesariamente tenderán a beneficiar a una parte o al conjunto de municipios involucrados en la conurbación, de tal manera de evitar el engrosamiento burocrático de la administración pública. Esta propuesta no atenta con la desaparición de municipios sino pudiera dinamizar las estrategias gubernamentales hacia la atención y reversión paulatina de los graves problemas metropolitanos que existen en diversas partes del país.

4.3.2.2 Un gobierno metropolitano colegiado sin gobierno municipal.

El Gobierno Metropolitano deberá ser colegiado en nuestro país. Esto quiere decir que, deberá integrarse con representación de los municipios que, por supuesto, dejarían de serlo, cuya posibilidad puede fracasar pues la ciudadanía de los municipios existentes no fácilmente cedería a su desaparición. Sin embargo, cada zona municipal del área metropolitana estaría plenamente representada en el cuerpo colegiado. Esto implica correr el riesgo de centralizar y no sería un Gobierno Metropolitano democrático y descentralizado.

4.3.2.3 Un gobierno metropolitano colegiado coexistente con el gobierno municipal.

Esta propuesta plantea además, la posibilidad de un Gobierno Metropolitano colegiado para dirimir los asuntos públicos metropolitanos de manera democrática y consensuada, ajustando la conformación de los ayuntamientos a necesidades reales de gestión territorial. Es decir, se centrarían en servicios públicos inmediatos o básicos y dejarían al gobierno metropolitano o intermedio entre municipio y entidad federativa aquellos más complejos o que tiendan a rebasar la geografía de un municipio. En este caso, así, como en el primero, las legislaturas estatales determinarían cuáles serían estos servicios

CONCLUSIONES.

La problemática del Desarrollo Metropolitano en nuestro país, parece acrecentarse día con día sin que los actores políticos tomen decisiones fundamentales para corregir esta grave situación que, sin duda avanzará en el tiempo, debido a la tendencia de urbanización de los habitantes del medio rural que, por falta de oportunidades locales, siguen concentrándose en ciudades abandonando el campo cada vez más despoblado, principalmente de la población económicamente activa.

Dice el dicho popular que “para grandes males, grandes remedios”; sin embargo, las acciones que han emprendido los gobiernos federal, estatales y municipales han sido ineficientes y contradictorias, no checan con el proceso de descentralización emprendido desde la década de los ochenta: el municipio sigue supeditado a los lineamientos y mecanismos que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que su participación es limitada y podría decirse que es sólo de apoyo, cuando debería ser el responsable directo con toda la fuerza de un marco jurídico apropiado para incidir sustentablemente en el desarrollo urbano.

Tal vez por estas circunstancias los gobiernos municipales involucrados en la conurbación, evaden las responsabilidades que les otorga el artículo 115 constitucional en su VI fracción, dejando deliberadamente que los dos órdenes de gobierno superiores desde su lejanía natural, determinen lo que localmente debe hacerse, cuestión que impide la vigilancia, el control y la corrección oportuna de los asentamientos humanos, es decir, no hay una planeación del desarrollo urbano real, pues la planeación que actualmente hacen los ayuntamientos es indicativa y no obligatoria y coercitiva como debía serlo.

Por otra parte, los urbanistas han hecho propuestas para corregir desde el lugar de los hechos este proceso de urbanización anárquico y que atenta contra de la habitabilidad y el bienestar social, económico y político de los municipios, de los Estados y del país. Se han pronunciado por un Gobierno Metropolitano. La idea no es una novedad, este tipo de gobierno supramunicipal existe en otros países, incluso latinoamericanos como Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

Nuestra propuesta recobra esa noción y procura darle forma y sentido. El Gobierno Metropolitano como alternativa inicia con el rediseño del marco institucional que confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que permita dos posibilidades:

- a) Un Gobierno Metropolitano supramunicipal, que corresponda a demarcaciones geográficas formadas por el mismo número de municipios involucrados. Esto implicaría que los municipios seguirían siendo gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa y que el principio constitucional de que entre estos y los Estados no hay ninguna autoridad intermedia se acondicione o abrogue.

El Gobierno Metropolitano tiene que integrarse democráticamente con representación de cada municipio incluidos en la conurbación. No puede seguir la fórmula de la planilla cerrada sino que cada integrante debe ser producto de la voluntad ciudadana, es decir, del voto directo, libre y secreto de los habitantes de cada demarcación en que se divide la metrópoli.

Su funcionamiento tiene que ser colegiado para democratizar las decisiones y evitar la centralización en un solo personaje como sucede actualmente en los ayuntamientos.

Pero de nada servirá un nuevo tipo de gobierno sino se apuntala la planeación y se hace impositiva y se aplican sanciones tanto a la autoridad como a quienes no observan la normatividad dispuesta por las Leyes nacional y locales, así como para la reglamentación que emita el Gobierno Metropolitano que vendría siendo un gobierno intermedio entre el gobierno estatal y el gobierno municipal.

Esto quiere decir que habría que modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente los artículos relacionados al Desarrollo Metropolitano, como lo son los artículos 115, 116 y 122. Así como, modificar la Ley General de Asentamientos Humanos y darle el valor de municipios metropolitanos a los municipios conurbados.

La configuración de un Gobierno Metropolitano debe partir de las relaciones intermunicipales. Si los municipios participaran directamente en las convenciones que se han tenido en los acuerdos metropolitanos entre los gobiernos de los Estados en donde convergen las zonas metropolitanas, habría mayor posibilidad de coordinar a los municipios conurbados con el objetivo de

generar mayor competitividad en estas regiones y con ello, generar políticas de carácter común que beneficien a la sociedad dentro del marco de la planeación metropolitana.

- b) Un Gobierno Metropolitano que aglutine territorios municipales en una porción geográfica determinada y que desaparezcan los ayuntamientos de los municipios. Integrando a modo de nueva estructura un sistema descentralizado del Gobierno Metropolitano, lo cual también requiere del cambio en el marco de la Constitución General.

El Gobierno Metropolitano se integraría de dos maneras:

- a) De forma análoga con el ayuntamiento con representación democrática de cada municipio inmerso en la zona metropolitana. Su elección no sería por planilla cerrada sino que cada integrante debe ser producto de la voluntad ciudadana, es decir, por voto directo, libre y secreto de los ciudadanos de cada demarcación metropolitana. Esta alternativa seguiría el camino natural de nuestra tradición municipalista, aunque ante la evolución de los Estados democráticos y descentralizados se aspiraría a que los actores políticos repensaran la arquitectura de un Gobierno Metropolitano descentralizado y más democrático.

La conformación de un gobierno intermedio entre los Estados y los municipios, podría contar con el diseño similar de un ayuntamiento y ser reconocido como un Ayuntamiento metropolitano. Esto quiere decir, que deberá estar integrado por un presidente, quién estará facultado para:

1. Proponer al Ayuntamiento metropolitano la creación o supresión de juntas, comités o comisiones especializadas que requiera cada zona metropolitana, con las atribuciones y funciones que estime convenientes. Sus funciones deberán estar constituidas en ley.
2. Cuidar que los órganos Administrativos se integren y funcionen de acuerdo con la legislación.
3. Someter a la aprobación del Ayuntamiento metropolitano los proyectos de reglamentos interiores, así como emitir los acuerdos, las circulares y demás disposiciones que tiendan a reglar el funcionamiento administrativo de las dependencias

metropolitanas que deberán ser discutidas para su creación en el pleno del Ayuntamiento metropolitano.

4. Llevar a cabo la inspección de las dependencias metropolitanas para cerciorarse de su correcto funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.
5. Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos y la aplicación de los reglamentos correspondiente.
6. Deberá ser el principal promotor del Desarrollo Metropolitano y el enlace directo con las autoridades estatales y municipales.
7. Someter al Ayuntamiento metropolitano la aprobación de un plan exclusivo para las zonas metropolitanos.
8. Supervisar el cumplimiento de los Planes y Programas respectivos a tratar la problemática metropolitana.
9. Vigilar la inversión del fondo metropolitano y administrará y aplicará la asignación para cada demarcación. Las aportaciones al Ayuntamiento metropolitano vendrán directamente de los Estados y los municipios, así como de la Federación, ya que, sus aportaciones estarán establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La estructura administrativa de esta primera opción, el Gobierno Metropolitano deberá contemplar a un Coordinador Metropolitano con capacidad institucional apropiada a su desempeño como mecanismo de cohesión y de trabajo conjunto. Por tanto, éste buscaría y atendería los proyectos municipales para darle cause a políticas públicas consensuadas no sólo con los ayuntamientos municipales sino con los Estados y la Federación.

Así mismo, el Coordinador Metropolitano deberá ser el encargado de captar, vigilar y analizar las relaciones que se deriven con los poderes estatales y municipales. También, será el encargado de coordinar conjuntamente las acciones de carácter metropolitano. Así mismo, vigilará el adecuado funcionamiento de la planeación y deberá dar seguimiento a los acuerdos y demandas que surjan del Pleno metropolitano en atención a las problemáticas metropolitanas.

El Gobierno Metropolitano, deberá contar con la presencia de Administradores Zonales cuyas funciones deberán ir encaminadas a la descentralización y deberán procurar la participación social.

La creación del Pleno metropolitano garantizaría el diálogo y la coordinación dada la autonomía y pluralidad que deberá existir en el Ayuntamiento metropolitano. Se daría prioridad a unificar la legislación de la zona metropolitana creando un marco jurídico especial, y de esta manera aprobar un presupuesto metropolitano para llevar a cabo programas y proyectos que propongan los representantes elegidos de cada circunscripción territorial.

Sería obligación de las otras dos instancias de gobierno llevar a cabo y aprobar un plan sobre el desarrollo de la zona metropolitana, tomado en cuenta las necesidades y oportunidades de las Entidades, municipalidades y Delegaciones conurbadas. Una planeación metropolitana de largo plazo es indispensable para evitar que decisiones de corto plazo provoquen problemas; dentro de este esquema podría discutirse la formación del Estado del Valle de México, para que las Delegaciones se conviertan en municipios y se puedan generar mejores acuerdos, evitando las relaciones interinstitucionales con las que se cuentan hoy en día y abrir camino a verdaderas relaciones intermunicipales.

El Pleno metropolitano deberá contar con la participación activa del Presidente metropolitano, del Coordinador metropolitano y de los representantes elegidos para cada zona metropolitana a fin de velar por los intereses de la población y la debida atención a los problemas descritos en esta investigación.

b) De forma análoga al gobierno estatal, con sus diferencias conceptuales si se considera necesario. Habría entonces de depositarse la división de poderes clásica: un presidente, una cámara de diputados y un poder jurisdiccional. Aquí sólo habría que bajar el modelo de estructura orgánica de nivel estatal, tomando en cuenta que sería una especie de gobierno intermedio de carácter subestatal.

Por estrategia, la configuración de un Gobierno Metropolitano debería comenzar a plantearse en zonas metropolitanas donde comienza a desarrollarse la actividad metropolitana o se encuentra en proceso, como por

ejemplo, en la Zona Metropolitana de Mérida, la Zona Metropolitana de Aguascalientes o en la Zona Metropolitana de Mexicali. La idea es, comenzar por configurar un Gobierno Metropolitana a partir de pruebas piloto y al tiempo hacer los cambios suficientes para atender escalonadamente las zonas de afluencia más desarrolladas y por ende más afectadas por el Desarrollo Metropolitano; para que las experiencias de Gobierno Metropolitano se traspolen a la totalidad de zonas metropolitanas existentes en el país y las problemáticas metropolitanas disminuyan paulatinamente.

Por otro lado, aunado al tema de la gobernabilidad, está la necesidad de contar con eficientes mecanismos de participación ciudadana en las decisiones que la afectan y de ejercer presión efectiva en la supervisión, para hacer a los mandatarios responsabilizarse ante la ciudadanía y lograr transparencia en la gestión. En este sentido, el Gobierno Metropolitano debe actuar en favor de los intereses de la mayoría respetando los derechos de las minorías. De la misma manera, debe transparentarse la gestión del Gobierno Metropolitano, propiciando el manejo eficiente de las finanzas metropolitanas y la rendición de cuentas, esto con el fin de mantener al gobierno alejado de la corrupción y la opacidad, así como de fomentar la participación de la comunidad y la responsabilidad que debe existir sobre el territorio.

Finalmente, de no ser tomada en cuenta la alternativa de conformar un Gobierno Metropolitano, deberá analizarse, al menos, la posibilidad de crear un mecanismo, un órgano de coordinación bajo la tutela de los ayuntamientos y no como sucede ahora. El armazón jurídico ya existe, sólo habría que adecuarlo a estas realidades que rigen avanzando en su complejidad. En el seno de este organismo intermunicipal la representación de cada municipio es determinante porque en este foro de consulta, análisis y acuerdos la democracia debe ser el hilo conductor del desarrollo conurbado.

Este órgano de coordinación, realizara las investigaciones y evaluaciones necesarias a fin de circunscribir el problema a su real significado y delimitar las zonas metropolitanas afectadas por el conflicto, y al termino de sus funciones, deberá informar de lo actuado al poder ejecutivo y los Estados y municipios afectados.

Las conclusiones definitivas que adopte, serán aceptadas y aplicadas por las municipalidades especialmente por aquellas que cuenten con

características metropolitanas y sean afectadas por problemas de índole similar.

El objetivo central de este órgano de coordinación, será llevar a cabo de manera eficiente los procesos de integración, logrando la vinculación efectiva del municipio con los otros municipios de su área de influencia mutua, a fin de favorecer la realización de objetivos regionales por medio de la colaboración y obtener un incremento de su influencia sobre los gobiernos estatales.

Para lograr el funcionamiento de dicho órgano, cada área de influencia deberá promover el intercambio de experiencias sobre gestión municipal para elaborar proyectos de interés conjunto para la zona metropolitana de la cual forman parte, así como para tratar y acordar conjuntamente frente a los gobiernos estatales. Así mismo, deberá promover el desarrollo metropolitano y su articulación con las zonas metropolitanas, impulsando el crecimiento de los municipios que cuentan con márgenes de comunidades rurales, apoyando el desarrollo de nuevos emprendimientos.

FUENTES.

Aguilar, L. *Hacia un Nuevo federalismo. En México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. Gobierno del Estado de Puebla. El Trimestre Económico. F.C.E. México, 2007.

Aguilar, Adrián Guillermo. *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y en otros países*. Porrúa. México, 2004.

Álvarez, Luis Alberto. Diagnóstico de riesgos urbanos del Área Metropolitana de Tijuana. H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, 2001.

Arellano, R. *En México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. Gobierno del Estado de Puebla. El Trimestre Económico. F.C.E. México, 1996.

Arreola Ayala, Álvaro. La sucesión en la gubernatura del Estado de México 1917-1993. México, 1995.

Asociación Mundial de Grandes Metrópolis (2003, 2006). Véase en <http://www.metropolis.org>

Álvarez, Luis Alberto. Diagnóstico de riesgos urbanos del Área Metropolitana de Tijuana. H. Ayuntamiento de Tijuana Baja California, 2001. Asociación Mundial de Grandes Metrópolis (2003, 2006). Véase en <http://www.metropolis.org>

Aylwin, Arturo. Interrogantes y planteamientos sobre un Gobierno Metropolitano para Santiago de Chile. Revista EURE (Vol. XVII, no. 52). Santiago, Chile, 1991.

Banco Internacional de Desarrollo. Cuadernos de trabajo. Informe 2005.

Bedolla, Francisco y Antonio Moya. *Gobernabilidad en la ZMVM.*, UNAM, PUEC, México, 2003.

Borja, Jordi y Castells, Emanuel. *Local y Global: La Gestión de las ciudades en la era de la Información*. Taurus, Madrid, España, 1997.

Cabrero, Enrique, Orihuela, Isela y Ziccardi, Alicia. *Ciudades competitivas-Ciudades cooperativas: Conceptos clave y construcción de un índice para ciudades mexicanas*. CIDE, México, 2003.

Cabrero, Enrique. *Capacidades institucionales en Gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?* CIDE. México, 2004

Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2001.

Carrillo Arronte, Ricardo. *Ensayo analítico de planeación Interregional en México*, FCE, México, 1973.

Castells, Manuel y Hall, Peter. *Las tecnópolis del mundo*. Routledge. Londres, 1994.

Cástulo Hernández, Alejandro Benigno. Coordinación y Planeación para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México. El caso del Gobierno del Estado de México: 1994-2009. Facultad de Ciencias Políticas y sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

Centelles, Josep. *Gobernanza Urbana*. Barcelona, España, 2006.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *Desarrollo Metropolitano* en www.diputados.gob.mx/cesop/. México, 2006.

Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Desarrollo Metropolitano: recursos del fondo metropolitano.

Centro Nacional de Estudios Municipales. *Historia del municipio en México*. Textos municipales no. 1, México, 1985.

Cieslik, Thomas (Comp.), Zentella, Juan Carlos, Rolón, Abigail y Sánchez, Alfredo. ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? *Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. México, 2007.

CONAPO (cord.), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005, México, CONAPO, INEGI Y SEDESOL, 2007.

Diario Oficial de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2006, 2007, 2008 y 2009, México

Díaz, A. y Silva, S. *Descentralización a escala municipal en México: La Inversión en Infraestructura Social, Serie estudios y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, 2004

Enciclopedia de México, Volumen V.

Fernández García, Fernando. *Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos*. México, 2009.

Faya Viesca, Jacinto. *La Constitución tendrá que ordenarle a los municipios la autonomía municipal*. Biblioteca Virtual Jurídicas UNAM. México, 2000

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1978.

Garza, Gustavo. *La transformación del sistema urbano de México: 1900-2000*. Colegio de México, 2003.

- Garza, Gustavo. *La urbanización de México del siglo XX*. Colegio de México, 2005
- Garza, Gustavo y Schtreingart Martha. *Desarrollo Urbano y Regional*. Colegio de México, México, 2010.
- Gutiérrez Chapano, Juan José. *Planeación estratégica en las ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*. IAPEM. Toluca, 2000.
- Hernández, Fausto. *Crecimiento y liberación económica*. Colegio de México, 1993.
- Hernández Esquivel, Juan Carlos, *La Planeación Urbana en el Territorio del Distrito Federal en Espacios Metropolitanos 2*, UAM, México, 2008
- Herzog L.A., *Shared space: Rethinking the U.S. Mexico Border Environment*, La Jolla, CA: Center for US Mexican Studies, UCSD. Dicken P, *The Global Shift*, 1997
- Herrejón Caballero, Laura. *Los retos de la coordinación metropolitana*. Boletín, año 1, no.2. México, 2006.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, Informe, 2007.
- Iracheta Conecorta, Alfonso Xavier. *Planeación del desarrollo, una visión de futuro*. Plaza y Valdés editores mexicanos, México, 1997.
- Iracheta Conecorta, Alfonso Xavier. *Gobernabilidad en la ZMVM, Zinacatepec*. El Colegio Mexiquense, México, 2001.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Competitividad Urbana 2007*. IMCO, México, 2007.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Gobierno y Administración Meropolitana*. INAP, Revista de Administración Pública no. 83, México, 1992.
- Kinto Reyes, manuel. Tesis Doctoral: *La gobernanza metropolitana en México a través de los consejos metropolitanos y la cooperación intermunicipal*. Urban Public Economics Review. España, 2009.
- Moreno Pérez, Salvador y Mexueiro Nájera, Gustavo. *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, México, 2007.
- Leuve B. y Lef'evre C. *Villas, metrópolis. Los nuevos territorios de la política*. Anthropos. Paris, 1999.
- López Portillo, José. *Asentamientos humanos. Cuadernos de filosofía política no.18*. Secretaría de Programación y Presupuestarían, México, 1977.

- Ley General de Desarrollo Social en www.diputados.gob.mx, México, 2004.
- Ley de Planeación en www.diputados.gob.mx, México, 1983.
- León Martínez, Emmanuel. *Las Comisiones Metropolitanas en la planeación y configuración territorial de la zona metropolitana del valle de México (1970-2009)*. IPN, México, 2009
- Macedo, Enrique. *México y su evolución social*. Tomo I, Volumen 2. México, 1993.
- Maldonado Cruz, Pedro y Palma Sosa, María del Carmen. *Correspondencia entre el desarrollo económico y las condiciones de vida de la población*. Edición electrónica. México, 2006.
- Meyer, Lorenzo. *El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades*. Siglo XX. México, 1991.
- Moreno Pérez Salvador. *La Gestión, Coordinación y Gobernabilidad de las Metrópolis*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2010.
- Navarro, Bernardo. *Ciudad de México. Retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UAM-X/UNAM, México, 1995.
- Negrete Salas, María Eugenia y Salazar Sánchez Héctor. *Zonas Metropolitanas de México, 1980*. México, 1986.
- Nijkamp, Peter y Perrels, Adriaan. *Sustainable cities in Europe*. Springer, Milán, 1994.
- Paradenas, Juan. Ensayo La Extinción de la Planeación Urbana, Revista Ciudades Núm. 66, México, 2006.
- Pírez, Pedro. *Buenos Aires Metropolitano. Política de gestión de la Ciudad*. Editor de América Latina, Buenos Aires, 2007.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977/1978, Volumen II, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1977.
- Raich, U. *Impactos de la Descentralización del gasto en los Municipios Mexicanos*. CIDE. Documento de trabajo. México, 2003.
- Ramírez Fuentes, Celso. *Servicios públicos, responsabilidad municipal*. Gobierno del Estado de Puebla. Secretaría de Cultura. México, 1989.
- Sánchez Flores, Alfredo. *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?*, México, 2007.
- Ranfla González, Arturo. *Relaciones transfronterizas, metropolización y planeación: el caso de Tijuana*. México, 2005.

Secretaría de Desarrollo Metropolitano en <http://www.edomex.gob/sedemet>

Secretaría de Desarrollo Social e Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, IMCO, México, 2007.

Sobrino, Jaime. Gobierno y administración metropolitana y regional. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.

Sobrino, Jaime. *Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada*. En Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 18, no. 3. El Colegio de México, México, 2003.

Sodi, Demetrio, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 45, 71, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de Posibilitar la Existencia de Órganos de Gobierno y Coordinación Metropolitanos, H. Cámara de Senadores, LIX Legislatura, México, 2005.

Plan de Desarrollo del Estado de México, 2011.

Plan Regional Metropolitano del Estado de México, 1993.

Population Change for the Ten Most Populous and Fastest Growing Metropolitan Statistical Areas: 2000 to 2010. U.S. Census Bureau (March 2011). Consultado el 24 de agosto de 2012.

Population Crisis Committee. Condiciones de vida en las 100 áreas metropolitanas más grandes del mundo. Washington D. C.:1990

Quiroga Leos, Gustavo. *Incorporación de las zonas conurbadas a la vertiente regional de planeación*. Gaceta Mexicana de Administración Pública, México, 2000.

Terriba, Gabriel y Alarcón, Gabriela. *Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: diagnóstico y soluciones factibles*. IMCO, México, 2012.

Textos del seminario: Taller Internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad, campo-ciudad-metrópoli, retos y perspectivas. Gobierno del Estado de Querétaro, México, 2005.

Torres, P. *La Autonomía Municipal y su garantía Constitucional Directa de Protección*. UNAM. México, 2005.

Umaña, Nidia. *Relaciones intergubernamentales, coordinación y gestión urbana en la ZMVM: el caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad*, México, El Colegio de México, Tesis de Maestría en Estudios Urbanos, 2001.

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza. *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1978.

Vallarta Plata, José Guillermo. *El municipio en México*. Siglo XX. México, 1993.

Zicardi, Alicia y Navarro, Bernardo. *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. Siglo XXI. México, 2005.

PORTALES WEB.

www.bm30.es.

<http://www.comey.yucatan.gob.mx>

http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_dmetropolitano.htm

www.fenamm.mx

www.gotokyo.org

www.inegi.gob.mx

<http://www.metropolis.org>

<http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2010/11/26/755116/mexico-tiene-112-3-millones-habitantes-dice-inegi.html>

www.vectoreconomico.com.mx