



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

***COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LAS
ZONAS METROPOLITANAS: EL CASO DEL
SUBSISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO
COLECTIVO EN VERACRUZ***

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

P R E S E N T A:

MANUEL CHAO RODRIGUEZ

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Maximiliano García Guzmán.

Ciudad Universitaria, CD.MX, 2021.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Contenido

Introducción.....	6
Capítulo 1. Gobierno Local y Urbanización.....	14
1.1 La administración pública local asentada en el municipio.....	15
1.1.2 El Gobierno Local Urbano.....	17
1.2 La urbanización como un proceso que precede a la metropolización.....	19
1.2.1 Movilidad.....	24
1.3. Las Relaciones Intergubernamentales.....	27
1.3.1. La Coordinación Intergubernamental.....	33
1.3.2. La Descentralización.....	35
1.3.3 Gobernanza.....	36
1.3.3.1 Gobernanza en Zonas Metropolitanas.....	39
1.3.4 Planeación Urbana.....	41
Capítulo 2. El proceso de urbanización en México: la institucionalización de las zonas metropolitanas.....	46
2.1 La dinámica demográfica y económica como motores del fenómeno de la urbanización (Siglo XX y XXI).....	46
2.2 La Clasificación de las Zonas metropolitanas, una metodología oficial.....	51
2.3 Evolución del marco normativo respecto a las zonas metropolitanas.....	68
Capítulo 3. Las Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz: una perspectiva desde el crecimiento urbano, y su reconocimiento dentro del marco legal estatal.....	79
3.1 La consolidación de los grandes asentamientos urbanos en el Estado: desde la conformación cantonal hasta el sistema municipal.....	79
3.2 La delimitación de las zonas metropolitanas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: desde una perspectiva académica a la clasificación oficial.....	90
3.3 Las principales acciones del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave entorno al proceso metropolitano antes de la publicación de la LGAHOTU.....	99
3.4 El establecimiento de las Relaciones Intergubernamentales en el Marco Jurídico del Estado de Veracruz.....	104
Capítulo 4. El estado de la coordinación intergubernamental de la Zona Metropolitana de Veracruz: el caso del subsistema de transporte colectivo.....	115
4.1 El Marco Jurídico entorno a la prestación del servicio de transporte público en el Estado de Veracruz.....	115
4.2 Las características de los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz y el Sistema de Transporte Público Colectivo.....	121

4.3 La composición del sistema de transporte público colectivo en los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz.	129
4.4 Los avances en la coordinación intergubernamental entre los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz.	133
4.4.1 Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río.	139
4.4.2 El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Territorial de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín Alvarado.	140
4.4.3 Programa Parcial de Desarrollo Estratégico de Gran Visión del Surponiente de la Zona Conurbada de Veracruz.	141
4.4.4 Programa Parcial de Diseño Urbano del Área Norte de la Zona Conurbada Veracruz, Boca de Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan.	143
4.5 Un análisis desde las Relaciones Intergubernamentales.	146
4.6 La gobernanza dentro de la planeación urbana del sistema de transporte colectivo en las zonas metropolitana de Veracruz.	148
Conclusiones generales.	152
ANEXO 1.	157
Trabajos citados	158

Dedicatoria.

In memoriam

Dulce Chao Rodríguez

Por tus enseñanzas, sobre todo por hacerme entender lo necesario que es ponderar el amor como algo indispensable en la vida diaria.

La universidad significó para mí un período invaluable de aprendizaje, tanto en la parte académica como en la personal. La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública fue para mí una ventana de oportunidad para entender distintos aspectos de los problemas que despertaron mi interés en mi etapa previa a la educación media superior. En ese sentido, quiero dedicarle mi trabajo a todas aquellas personas que fueron importantes para la consolidación de mí persona hasta este momento.

En primer lugar, quiero dedicárselo a Víctor, mi padre, quién siempre ha dado todo lo que ha estado a su alcance para asegurar lo mejor para sus hijos. A mi madre, Dulce María, por amarme incondicionalmente, asesorarme y corregirme siempre cuando lo necesite. Asimismo, a mi hermano, quién ha sido mi compañero en momentos inolvidables, y una persona a la cual siempre he admirado por su inteligencia.

Con respecto a mi interés y relación con las Ciencias Sociales, quiero destacar el aporte de tres principales personas. A mi abuelo, el Ing. Eduardo Salvador, cuyas historias y libros me llevaron a temprana edad a interesarme en los asuntos públicos del país; a mí hermana, Dulce (+) por ser una mujer que siempre me orientó hacia el aprendizaje y al conocimiento de distintos temas sociales; y a la antropóloga Paola Vázquez Calderón por enseñarme a entender las injusticias y a luchar día con día contra ellas.

A mi tío Miguel Salvador Rodríguez, por su apoyo en mis proyectos, y ser una inspiración para promover el orgullo de ser veracruzano. A mi abuela Dulce, por su amor, apoyo y sus exquisitas recetas de cocina. A mis tíos, Eduardo Rodríguez, Raúl y Miguel Chao por aconsejarme y apoyarme.

A mi amigo el Mtro. Daniel Ortega Carmona por siempre apoyarme e incentivar mi interés en la Administración Pública. Al Lic. Irvin Cuevas y el Mtro. Jason Camacho por siempre su amistad sincera y disposición. Al Profesor Víctor Manuel Nájera (+), quién siempre mantuvo una actitud abierta a los estudiantes, y con total apertura a motivarlos en su estancia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

A Óscar Delgadillo, Dení Herrera, Marycarmen Ruvalcaba, Sofía Valero, y Ricardo Herrera por darme su amistad, confianza y sinceridad, que sin ella mi estancia en la Ciudad de México no hubiera sido la misma. A Marco Herrera y Brenda Hernández por ser increíbles personas que siempre están dispuestas a aportarme conocimiento y mucho cariño. A Iván, mi gran amigo, por siempre estar presente y compartir situaciones irrepetibles en la enorme metrópoli. A María Jimena que, a pesar de todo, le agradezco los momentos inolvidables, el

cariño y el conocimiento que siempre me aportó. A Karime Barrón por siempre apoyarme, y darme excelentes consejos.

A mi amigo el Mtro. Erwin Francisco Arriola Doroteo, por darme su confianza e inmiscuirme en el servicio público de la Ciudad. A mi amiga Alejandra Gonzales, por ser una gran consejera, compañera de trabajo y amiga.

A Víctor por ser un amigo indispensable en la lucha política veracruzana, pero sobre todo en la vida diaria. A Miguel Martínez por ser un compañero de lucha en varias ocasiones. A Genaro, a Jair Arellano, a Golo, Alejandro, Antonio, Raúl, Annie y Toño por su respaldo y cariño. A Karla Andrea, Brenda, y Berenice por ser grandes amigas en el puerto jarocho, con las que siempre puedo contar para hablar. A Francisco Gómez, por acompañarme en distintos proyectos, y ser un extraordinario camarada.

A mi mentor, y gran profesor el Dr. Maximiliano García Guzmán por las enseñanzas, los consejos y la gran disposición a mis iniciativas. Además, por siempre apoyar los proyectos estudiantiles, tener una visión innovadora de la Administración Pública, y por, sobre todo, ser una excelente persona dispuesta a ayudar al otro.

A Don Gustavo Adolfo Murrieta Rivera, sonoreense quien es toda una institución política veracruzana, por sus invaluable consejos e impulsarme para seguir explorando la investigación con respecto a las zonas metropolitanas de Veracruz.

Agradecimientos:

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por ser un espacio que, sin duda alguna, cambiar mi forma de ver la vida. A mis profesores de toda la carrera por su trabajo y dedicación. A los distinguidos sínodos: al Mtro. Aldo Muñoz Ortiz, Dra. Georgina Leticia Caire, Dr. Juan Manuel Muñoz Macedo, y el Dr. Juan Carlos Ramírez Segura, por su tiempo y disposición para la revisión, y sus observaciones en beneficio de mi trabajo académico.

Agradezco al Mtro. Miguel Ángel Vega García, por sus consejos, apoyo y por haberme incluido en actividades de la administración pública federal, en una dependencia cuya naturaleza se encuentra ligada a mi trabajo de investigación.

Agradezco al Mtro. Rodolfo Enrique Castellanos Valderrama, por sus críticas constructivas en mi trabajo, sus consejos, la confianza y a la orientación que siempre me comparte en los temas políticos y académicos. A Agustín Guerrero Castillo, por su apertura en los proyectos y su apoyo a las iniciativas juveniles.

Agradezco a mi amigo el Dr. Tonatiuh García Jiménez por su apertura a mis comentarios e ideas, y por fomentar a que mis proyectos sigan enfocándose en el bienestar de las y los veracruzanos.

Introducción.

La creación de los primeros centros de población marcó un hito en la historia de la humanidad. Estos espacios han sido un escenario para el surgimiento de interacciones y sucesos cruciales para la conformación de distintas disciplinas pertenecientes a las Ciencias Sociales, por ello son una base para el entendimiento de los objetos de estudio dentro de ella.

El crecimiento de la población y el aumento de la diversificación de las relaciones humanas han hecho a los centros de población espacios dependientes de los cambios de las necesidades de la sociedad. En ese sentido, el predominio de ciertas actividades impulsadas por una visión económica y política que favorece al entorno urbano ha alterado de manera irreversible la conformación de las ciudades.

Las zonas metropolitanas responden a este panorama: una visión de transformación de lo rural hacia lo urbano impulsado principalmente por el desarrollo económico en centros nodales de un Estado. En este tenor, los diferentes niveles de gobierno han tenido que adaptar su actuar hacia las nuevas necesidades que surgieron dentro de estas nuevas aglomeraciones. En ese sentido, se abordarán aportaciones como las realizadas por Gottman (1961), Unikel, (1968), Castells, (1978), Iracheta (1988), Borja y Castells (2001) sobre la conformación de las zonas metropolitanas y su relación con el proceso de urbanización

El territorio mexicano posee una vasta extensión, y una diversidad de condiciones geográficas, esto convierte en un enorme reto la consolidación de un proyecto general ante el proceso de metropolización. La necesidad de un reconocimiento de dicho fenómeno incitó a diferentes académicos para impulsar este nuevo campo de estudio. Por ejemplo, aportes como los realizados por Luis Unikel, Gustavo García y Crescencio Ruiz (1978), Salazar y Negrete (1978), y Jaime Sobrino (2003) fueron la base para la formulación de una delimitación oficial por parte del gobierno mexicano.

Este panorama amerita que la Administración Pública se adapte a un nuevo contexto, puesto que, es necesario que dentro de su estudio se contemplen los elementos y características orientadas a garantizar el cumplimiento del mayor cúmulo de necesidades de la población que reside en estas áreas.

El desbordamiento de la población dentro de los límites territoriales de los gobiernos municipales presupone un reto para las instituciones involucradas, debido a que, requiere una coordinación para la resolución de problemas mutuos y de una estrecha vinculación para la planeación de proyectos que involucren el funcionamiento de los distintos gobiernos locales.

El aumento de la población urbana a nivel mundial ha sido una constante, por ello el crecimiento de investigaciones realizados por organismos internacionales se ha incrementado. En relación a ello, en el último estudio realizado por la Communauté métropolitane de Montréal para la conferencia temática de áreas metropolitanas de la ONU

Habitat III se expuso que la población urbana creció en un 24% en un periodo de sesenta y seis años. En el caso de América Latina y el Caribe, es un proceso con una fuerte concentración de en las zonas urbanas, puesto que representa el 80% de la población total. Esto convierte a la región en la segunda con mayor porcentaje de población urbana a nivel mundial. (Communauté métropolitane de Montréal 2015).

La expansión territorial de las ciudades ha provocado que los límites locales se diluyan conformando zonas metropolitanas, por ello la administración pública se enfrenta a nuevos retos de coordinación intergubernamental. La migración de población de las zonas rurales a las urbanas ha provocado que un porcentaje considerable de la población urbana se concentre en estas zonas, siendo un proceso que se ha presentado a nivel mundial: en el transcurso de 1975 al 2015 el número de aglomeraciones urbanas metropolitanas con más de 500.000 habitantes en el mundo pasó de 491 a 1.039.

Por otro lado, el estudio señaló que el porcentaje de población que vivía en dichas zonas pasó del 41 %, calculado en 1930, a un porcentaje mayor al de la mitad de la población a nivel mundial en el 2016 (Communauté métropolitane de Montréal 2015). En lo concerniente con la región de América Latina y el Caribe se suscitó el fenómeno con resultados similares, puesto que el porcentaje de población en áreas metropolitanas se aumentó a un poco más de la mitad de la población.

El proceso de expansión demográfica y territorial ha impulsado la conformación de nuevas áreas metropolitanas en nuestro país de una manera acelerada. En el último informe sobre la Delimitación de las Zonas Metropolitanas realizado por el Consejo Nacional de Población en el 2015, se señala que en el periodo de 2010 a 2015 se delimitaron quince nuevas zonas metropolitanas. Aunado ello, se registró un aumento el porcentaje de la población que viven en ella de un 56.8% a un 62.8% de la población nacional. (Consejo Nacional de Población 2015) Asimismo, el informe señala que si continua este proceso acelerado de urbanización en el periodo 2015-2030 se agregarán cada año, en promedio, un aproximado de once ciudades de más de un millón de habitantes.

El crecimiento poblacional sostenido en las zonas metropolitanas propone un nuevo reto para la administración y gestión de las ciudades, puesto que plantea la reconfiguración de la prestación de los servicios públicos en estas regiones. Uno de los principales retos que surgen con la conformación de las zonas metropolitanas es el de la planeación de la movilidad, en específico en la planeación del sistema de transporte público.

En ese sentido, analizar los mecanismos que existen en las zonas metropolitanas orientados en la coordinación de los servicios públicos que se encuentran a cargo de los gobiernos locales es un campo importante para la administración pública. La planeación del transporte público, a pesar de no ser un asunto que concierne únicamente al gobierno local, es un servicio en cual la intervención de las autoridades locales debe de ser constante, puesto que su cercanía con el territorio en el cual funciona es un elemento indispensable para una

planeación integral. Por otro lado, La percepción sobre el desempeño de las instituciones públicas recae en cierta parte en el contacto directo con los servicios públicos que se encuentran bajo la responsabilidad de este nivel de gobierno.

En el caso mexicano, en el Artículo 115 Constitucional se le atribuyen al municipio una serie de obligaciones y funciones sobre la prestación de servicios públicos, asimismo se determina su participación dentro de procesos de planeación que inciden en la vida diaria de los habitantes. Entre estos aspectos se encuentra la intervención en la planeación del transporte público dentro de su territorio. La participación del municipio en este precepto es concebida como un ámbito en el cual el gobierno municipal debe de coordinarse con otras instancias gubernamentales siempre y cuando su estructuración afecte su ámbito de competencia territorial.

El transporte público dentro de la movilidad, es concebido muchas veces como un campo para la política social del Estado, puesto que su configuración puede estar orientada a mejorar las oportunidades de las personas con peores condiciones económicas. En relación con lo anterior, el proceso de metropolización ha transformado la movilidad dentro de las ciudades, acrecentando un mayor número de traslados de un territorio municipal a otro, por ello la administración pública tiene un reto en la formulación de políticas de movilidad en las nuevas configuraciones territoriales.

La administración pública, ¹es un concepto obligatorio para el estudio orientado en las instituciones del sistema de transporte público en cualquier país, puesto que mediante su estudio se puede conocer el grado de participación del sector público en la prestación de este servicio. De igual manera, adquiere relevancia en la comprensión de la organización de los primeros asentamientos humanos², debido a que en ella se expresan normas y principios a través de los cuales se pretende cumplir con la *voluntad pública*. (Bonnin 1834)³

La planeación de las ciudades es un proceso inherente de la administración pública, puesto que su ejercicio conlleva a la realización de actividades enfocadas en “la organización y la administración de hombres y cosas, y también como un arte y ciencia de administrar”. (Waldo 1961, 6) En ese sentido, el administrar una ciudad en la cual las transformaciones de la sociedad son continuas, amerita instituciones flexibles en las cuales se tomen decisiones en beneficio de sus habitantes.

¹ Por administración pública se refiere a la estructura gubernamental como objeto de estudio, en el caso de Administración Pública se hace referencia a la ciencia que forma parte de las Ciencias Administrativas.

² Jean Bonnin explica a la administración como un aspecto fundamental para el entendimiento de la sociedad : “La administración adquiere importancia para la sociedad pues es un medio de conservación social, y como medida de concertación debe de existir en manos de los ciudadanos” (Bonnin 1834, 42)

³Bonnin plantea una vinculación entre la administración pública y el interés público, describiendo este como: “el interés público es continuo” ya que la sociedad siempre va tener individuos que originen una “reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales” (Bonnin 1834)

Siguiendo la línea descrita anteriormente, es importante señalar que la Administración debe estar en constante innovación para satisfacer las nuevas necesidades que se concatenan en la población, por este motivo, es necesario dilucidar elementos que componen el estudio de la administración pública actual, tales como: “la participación, legitimidad, negociación y la descentralización que son elementos seguidos de la búsqueda de una administración con valores democráticos”. (Bañón 1997, 28)

El papel de la administración pública dentro de las zonas metropolitanas, debe de adaptarse una forma organización más flexible, como “un proceso político en lugar de un simple proceso de gestión significa que la guía de acción del proceso hay que buscarla en la cultura política: capacidad de responder a las demandas cambiantes, representación, y rendición de cuentas externa.” (Rosenbloom 1993).

Entender las problemáticas a las que se enfrenta el estudio de las zonas metropolitanas, desde la visión de la Administración Pública, se ha tornado una preocupación a nivel mundial debido al crecimiento de las áreas urbanas. Esto ha suscitado un sentimiento de preocupación por la necesidad de crear de mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan articular acciones administrativas tanto de manera vertical como horizontal para resolver las necesidades de la población. Es por ello, que conceptos como Relaciones Intergubernamentales y Gobernanza han tenido un papel crucial en los modelos sugeridos para la gestión y administración de las zonas metropolitanas.

Para entender el papel de la coordinación intergubernamental para la planeación urbana como una interacción que permite la elaboración de políticas públicas con una perspectiva integral, es importante comprender distintas visiones existentes sobre los modelos que ofrece las relaciones intergubernamentales. En ese sentido, se analizarán los aportes al campo de las RIG de autores como Wright (1978), Agranoff (1993), Ana Hernández, (2006), Simona Piattoni (2009), Radyn (2014), Mena (2015) y Covarrubias, (2017). Además, de académicos latinoamericanos como Mendoza (2015) y Cornelio Martínez (2015), quienes aportan a la explicación de la conformación de la RIG en el contexto mexicano.

Por otra parte, se expondrá el contexto jurídico y social relacionado con la gobernanza en la actualidad, así como modelos que han surgido en torno a la conformación de una gobernanza metropolitana. En relación a ello, se analizarán autores como Peters (2007), Aguilar (2009) Martínez y Espejel (2015) e Iracheta (2016).

El proceso de planeación de las zonas metropolitanas incluye una serie de elementos del ámbito urbano que deben de encontrarse definidos dentro de la normatividad de un país. Los instrumentos y herramientas jurídicas con las que cuentan las autoridades competentes en la materia están orientadas a cumplir los objetivos que el Estado establezca como conveniente para la formación de los asentamientos humanos existentes en su territorio. En ese sentido, se expondrán consideraciones teóricas enfocadas en las distintas características en torno a la planeación urbana, y los modelos emanados de su transformación, en relación a ello se

analizarán las propuestas realizadas por Ziccardi (2003), Gutiérrez Chaparro (2014), Bolaños, (2017). Con respecto a la prestación del servicio del transporte público, se expondrá el concepto de la movilidad, y su relación con la política de transporte propuestas por autore como Kaufman (2008), Guiterrez (2012) y Herce (2009).

Los conceptos anteriores sirven para analizar la expansión territorial y el crecimiento demográfico como factores que tienen una relación directa con la calidad de vida de los habitantes, puesto que influyen en la oportunidad para el acceso de bienes, servicios y derechos ofrecidos dentro de un asentamiento humano. En el caso mexicano, el Reporte Nacional de Movilidad 2014-2015 realizado por la ONU Habitat se menciona que durante tres décadas la política de vivienda mexicana consistió en un proceso de expansión, basado ofertar de manera masiva casas a la población de bajos ingresos del sector formal, que contaba con una *“dinámica de financiamiento y producción horizontal unifamiliar, sustentado en la incorporación de suelo rural barato, sin servicios públicos, equipamientos ni transporte”*. (ONU-HABITAT MÉXICO 2014) De esta manera, los efectos de esta visión territorial causaron un incremento en las distancias, número y costo de traslados, mermando la calidad de vida de las familias (Eibenschutz y Goya 2009) ya que se gastaba alrededor de un 25% de sus ingresos en movilizarse. (CTS EMBARQ México 2012)

En relación con lo anterior, una planeación urbana enfocada en un desarrollo regional de los municipios metropolitanos puede ayudar a combatir los efectos negativos del aislamiento de las personas de menores recursos en la periferia, a través de garantizar medios de transporte públicos accesibles. Es necesario entender que las zonas metropolitanas exigen la implementación de políticas que contemplen planeación urbana con la participación de los diferentes gobiernos municipales, el gobierno estatal y federal. Al mismo tiempo, de una actividad que involucre las necesidades de la sociedad y de los privados. Por ello, debe de verse como: *“Una actividad negociadora y mediadora del complejo sistema de relaciones que se establecen entre la administración y la comunidad, que opera en un medio social, económico y político variable a lo largo del tiempo”*. (Vallmitjana 2002, 121)

La consolidación de un plan metropolitana que conciba un sistema de transporte público articulado en el territorio de los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz, sería una acción innovadora, no solo a nivel estatal sino a nivel nacional, ya que en el país existe muy poca experiencia en coordinación intergubernamental en esta materia.

La investigación se centra en torno a la coordinación intergubernamental para la planeación urbana en las zonas metropolitanas, en específico el caso de la zona metropolitana de Veracruz. Cabe resaltar que, esta aglomeración metropolitana tiene una gran importancia demográfica, económica y cultural a nivel estatal, igualmente, es una zona crucial para la actividad económica de nuestro país, puesto que en ella se ubica uno de los principales puertos a nivel nacional.

En el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave la planeación del sistema de transporte público se ha centralizado en la Secretaría de Seguridad Pública estatal. Aunado a ello, la participación de los gobiernos locales en esta materia se encuentra ambigua en el marco jurídico. En ese sentido, a pesar de que existen preceptos mediante los cuales se permite participación de los municipios en dicho proceso, lo anterior ha obstaculizado la integración y funcionamiento de mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación urbana de la Zona Metropolitana de Veracruz.

Esta hipótesis es la perspectiva inicial para analizar la situación de la coordinación intergubernamental en materia de planeación urbana en el estado, en específico de las zonas metropolitanas de Veracruz. Esta zona está conformada por los municipios de Alvarado, Boca del Río, Jamapa, Medellín y Veracruz, según el Decreto que aprueba la validación de las ocho Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Aunado a lo anterior, este decreto otorga un plazo de 60 días para que los municipios metropolitanos conformen un Consejo de Desarrollo Metropolitano y sus Reglas Operativas en cada una de las zonas metropolitanas. En ese sentido, para inicios del 2018, los municipios deberían de contar con instrumentos y herramientas actualizadas y participar en las figuras de coordinación metropolitana establecidas en la ley.

Asimismo, con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el 26 de noviembre de 2016, conlleva a la entrada en vigor dos importantes transitorios: el transitorio tercero en el cual se otorga un plazo de un año para que los tres niveles de gobierno realicen las armonizaciones de las disposiciones relacionadas con la materia, y el transitorio quinto en el que se establece un plazo de dos años para que los gobiernos municipales modifiquen sus instrumentos de planeación, conforme a los preceptos de esta Ley. En este sentido, se refuerza el planteamiento presentado.

En lo concerniente con la administración del transporte público en el estado, la mayoría de sus procesos se encuentran centralizados en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (SSP). Esta conformación institucional se consolidó con el Decreto VIII para la Organización y funcionamiento de la Gestión Gubernamental. Esta acción gubernamental extinguió diversos organismos públicos descentralizados, entre los cuales se incluyó a el Instituto Veracruzano de Transporte. Este organismo integraba a representantes distintas dependencias gubernamentales, por lo cual, al extinguirse, los procesos de planeación del transporte público pasaron a concentrarse únicamente en la Dirección General de Transporte del Estado perteneciente a la SSP.

El marco normativo vigente en materia de transporte en el estado, le otorga principalmente la participación al municipio de dar el visto bueno en la propuesta de las paradas oficiales realizada por la Dirección General de Transporte del Estado, y de restringir y sujetar horarios y rutas determinadas de circulación del transporte público. A pesar de que ambas son las principales atribuciones que se le otorga a los municipios existe una mala percepción sobre el desempeño de la autoridad en estos rubros. Según, la Encuesta Nacional de Calidad e

Impacto Gubernamental (2017) en su rubro de Evaluación de Servicios Bajo Demanda se señala que solo el 37.5 % de los encuestados que usan el transporte público utiliza las paradas oficiales, y que solo el 7.5% conoce que los horarios y rutas son públicos.

La centralización del transporte público representa un obstáculo para la aplicación de programas integrales para el transporte público, ya que es un severo candado para la coordinación municipal. La LGAHOTDU, dota al municipio de atribuciones para interceder en el transporte público. Asimismo, la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los municipios pueden participar en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial. En relación con la estructuración del transporte público de Veracruz, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿La centralización de la planeación del servicio transporte público, combinada con una legislación ambigua sobre la participación de los gobiernos locales en este proceso, impide el establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental en los que participen los tres niveles de gobierno en las zonas metropolitanas del estado de Veracruz?

Además de las problemáticas ya señaladas, existen herramientas de planeación que contemplan proyectos en torno al sistema de transporte público, sin embargo, sus acciones no han consolidado. Asimismo, involucran figuras y mecanismos de coordinación intergubernamental entre municipios, por ello se expone una hipótesis alternativa: la falta de actualización de los programas existentes en la materia de planeación urbana es un factor que retrasa la consolidación de figuras que contemplen las relaciones intergubernamentales y la gobernanza en la zona metropolitana de Veracruz.

La articulación del transporte público en Veracruz es un factor crucial para una integración regional que mejore la calidad de vida de los habitantes, ya que el traslado de un municipio a otro es una actividad constante para muchos de sus habitantes. En la Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2015 se puede encontrar datos importantes sobre la concentración de actividades en los municipios centrales: en cuatro de los municipios de la zona metropolitana existe un gran porcentaje de la población que trabaja en otros municipios.

La investigación expone, mediante en una serie de solicitudes de información, cómo la concentración de facultades por parte del gobierno estatal, también ha influido el desconocimiento de los funcionarios municipales sobre las herramientas existentes para la coordinación intergubernamental en el ámbito de movilidad.

Aunado a lo expuesto, existen organismos internacionales que han señalado una problemática sobre la movilidad en la zona metropolitana. En el Índice de Ciudades Prosperas realizado por ONU Habitat III, le otorga un puntaje de 47.27% en el ámbito de la movilidad en la zona metropolitana de Veracruz. Para la elaboración de este índice se tomaron en cuenta diversas variables: mide la longitud de transporte masivo en operación con relación al total de la

población urbana de la aglomeración, y el número anual de fatalidades por accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes. Como resultado de lo anterior, se obtuvo una importante disparidad entre las variables, en el caso de la segunda se clasificó como un factor sólido dentro de la ciudad, mientras que en el caso de la primera variable se señala que tiene un puntaje equivalente a cero; esto se debe a que la aglomeración no cuenta con una red de transporte público de alta capacidad (basado en tecnologías, calidad y desempeño óptimos). El estudio manifiesta la necesidad de la existencia de este tipo de transporte, en razón en que las características del sistema de transporte público en la zona dificultan la movilidad, conectividad e integración económica del territorio. (ONU HABITAT 2016)

Expuesto lo anterior, como objetivo general de la investigación se plantea analizar los mecanismos de coordinación intergubernamental implementados para la planeación de la del sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Veracruz. Asimismo, los siguientes objetivos específicos:

- Desarrollar los conceptos básicos necesarios para realizar un análisis sobre los mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación urbana en las zonas metropolitanas.
- Analizar la transformación del marco jurídico en torno de la regulación de las zonas metropolitanas.
- Retomar los aspectos esenciales de los estudios más importantes realizados sobre el proceso de metropolización en el país y en el estado.
- Analizar las atribuciones y facultades que tienen los municipios para coordinarse dentro de las zonas metropolitanas para la planeación urbana enfocados en el transporte público.
- Exponer las desventajas que tiene un modelo centralista en la prestación de servicios públicos en la Zona Metropolitana de Veracruz.
- Elaborar una base de información que sirva para crear nuevas propuestas para mejorar la movilidad de la zona metropolitana de Veracruz con base en los resultados obtenidos.

La estrategia metodológica está basada en un estudio de caso, mediante la implementación de herramientas deductivas. Asimismo, se utilizan tres líneas metodológicas: la primera es la revisión de la normatividad en torno a la materia, aportes académicos sobre la conformación de las zonas metropolitanas y estadísticas oficiales sobre el crecimiento urbano. De la misma manera, se realiza un análisis de documentos oficiales y solicitudes de información para exponer el contexto de la región desde una perspectiva institucional; la segunda es a través del estudio de caso, con el apoyo de solicitudes de información a instancias gubernamentales; y la tercera se centra en un método orientado a el diagnóstico de problemas públicos para la elaboración de políticas públicas.

El primer capítulo tiene el fin de exponer una visión sobre la construcción conceptual existente sobre el gobierno local ante la urbanización. En ese sentido, se ahonda en coordinación como una actividad dentro de las relaciones intergubernamentales necesaria para la planeación urbana en las aglomeraciones metropolitanas. Asimismo, se expone una perspectiva sobre cómo las instituciones públicas han impulsado la gobernanza en las zonas metropolitanas, y la visión de la urbanización como un proceso precursor de las aglomeraciones metropolitanas. Este capítulo también explica la concepción del sistema de transporte público como un aspecto crucial en el gobierno de las ciudades.

En el segundo capítulo se desglosa de manera general los procesos de urbanización y metropolización en nuestro país mediante la exposición de diversos ejercicios metodológicos para la delimitación de las zonas metropolitanas, así como de investigaciones que aportan al entendimiento sobre la conformación del sistema urbano en México. De la misma manera, se expone las diferentes acciones llevada a cabo que han transformado el marco jurídico con el objetivo de adaptar a la normatividad de las ciudades para que los gobiernos puedan enfrentarse a las nuevas necesidades provocadas por expansión urbana y el crecimiento demográfico.

En el tercer capítulo se expone el crecimiento urbano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave por medio del desglose de información contenida en los ejercicios censales realizados por gobierno federal. De igual forma, se retoman los resultados más importantes del proceso metropolitano en la entidad de las distintas delimitaciones realizadas sobre las zonas metropolitanas. Por último, se expone la transformación del marco jurídico estatal, y el reconocimiento oficial que el gobierno del estado les ha otorgado a estas nuevas conformaciones territoriales.

En el cuarto capítulo se analiza la estructuración institucional sobre la prestación del servicio de transporte público en el estado, con el objetivo de determinar las características y herramientas que poseen los gobiernos municipales para planificar dicho servicio. Asimismo, se ahonda en las características demográficas, económicas y sociales de los municipios de la aglomeración con el objetivo de resaltar la importancia de una política de movilidad. Una vez expuesto lo anterior, se refieren los resultados obtenidos por medio de la solicitud de información en torno a la coordinación intergubernamental, y se desglosan las herramientas de planeación vigentes. Por último, como preámbulo de las conclusiones se expone un análisis considerando elementos teóricos de las relaciones intergubernamentales.

Capítulo 1. Gobierno Local y Urbanización.

En la actualidad entender la Administración Pública como un campo de estudio el cual inherentemente se enfrenta a los cambios promovidos por la urbanización, es un punto crucial para el análisis del gobierno de las ciudades. En ese sentido, entender los conceptos claves de los procesos inmiscuidos en la conformación de las aglomeraciones metropolitanas es necesario para comprender la transformación de la visión que existe del papel de las instituciones de públicas encargadas de brindar los servicios públicos.

De la misma manera, se debe de exponer como en el amplio actuar de los servidores públicos la planeación sigue siendo una actividad crucial para el ejercicio de la elaboración de la política pública como una respuesta a las nuevas necesidades que emanan de la sociedad. Ante ello, el análisis de la coordinación intergubernamental, la delegación y la centralización dentro de un esquema de gobierno metropolitano se vuelve relevante para detectar como actúan las autoridades para resolver los problemas colectivos.

En relación con la lógica anterior, en este capítulo se contempla el gobierno local y el proceso de urbanización como elementos cruciales para entender los retos a los que se enfrentan la Administración de los asentamientos humanos metropolitanos.

1.1 La administración pública local asentada en el municipio.

El proceso de consolidación del concepto municipio se ha configurado a través de un andamiaje compuesto por diversos aportes derivados del contraste y fusión de diferentes perspectivas dentro de un extenso debate jurídico. Este concepto deviene del vocablo *Municipium* del latín; el sustantivo *munus* que versa sobre las carga u obligaciones, y el verbo *carpere* que tiene como significado el verbo tomar hacerse cargo de esta combinación surgió el termino *municipium*. (Espino y Valdés 2003, 255) En un principio se usaba para clasificar a las ciudades en las cuales los ciudadanos asumían obligaciones tanto personales como patrimoniales que eran necesarias para atender lo correspondiente a los asuntos y servicios locales de las comunidades.

En el entendido de que el municipio adquirió elementos de diferentes enfoques es importante resaltar dos vertientes que influyeron en mayor medida su conformación: las ideas Iusnaturalistas y las corrientes que lo limitan únicamente como un concepto jurídico. Con respecto al segundo enfoque, se concibe al municipio como un producto esencialmente de la teoría jurídica. Por otro lado, en el caso del iusnaturalismo se promueve la concepción del municipio como una figura a la cual el Derecho únicamente le otorga el carácter legal, de manera que, se resalta su formación como un proceso social.

Se puede entender a el municipio desde una visión meramente jurídica como: “Una persona jurídica de derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a modalidades que cada estado adopte sobre ese particular”. (Romero 1973, 347) La definición anterior contempla aspectos básicos para su comprensión, esta se encuentra hasta cierto punto limitada, puesto que existen diversos fenómenos⁴ que rebasaron esta delimitación y transformaron las dinámicas concernientes a esta figura gubernamental. Para objeto de esta investigación se considera una definición con una visión iusnaturalista que proporciona las herramientas necesarias para comprender el funcionamiento del municipio en un contexto globalizado y urbanizado:

⁴El municipio se enfrenta distintos fenómenos transformaron su actuación frente a la necesidades de la sociedad , tales como la urbanización, globalización, y la interconexión de los mercados, han cambiado el papel de la administración pública en el ámbito local. (Ziccardi y Saltalamacchia 2005)

Es una institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado. (Roldán 2002, 6)

Por lo tanto, es importante comprender que el municipio deberá de adaptarse a los nuevos problemas originados de los cambios dentro de una sociedad. En ese sentido, es necesario retomar tres elementos básicos que son propuestos como pilares actuales de las estructuras municipales:

- Un núcleo de población agrupado en familias
- Una porción determinada del territorio nacional
- Determinadas necesidades colectivas –ciudadinas o municipales-relacionadas principalmente con el gobierno de ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa. (Rojas 1981, 610)

Siguiendo la línea anterior, se considera que el municipio surge como construcción social en la que la colectividad se rige bajo la normatividad del Estado mexicano, por ello tiene que responder ante las necesidades que de ella emane. En ese sentido, el actuar de la administración pública local queda plasmado en la normatividad, de manera que, se determina que dichas acciones gobierno son reflejadas por el ayuntamiento y estructura administrativa.

En nuestro país el gobierno local se concibe como una expresión político-administrativa de elección democrática por la comunidad asentado en el ayuntamiento, de forma que, se convierte en un órgano que ostenta el poder y la toma de decisiones de gobierno locales. El ayuntamiento está integrado por el presidente municipal; sus directores los cuales conforman el cuerpo administrativo local; el síndico o los síndicos; y los regidores que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública local.

Estudiar a los municipios mexicanos implica comprender sus diferencias, puesto que las condiciones sociales, geográficas y políticas son muy diversas entre sí. La composición local de nuestro sistema federal mexicano está constituida por 31 estados y la Ciudad de México, que en su conjunto suman alrededor de 2,457 municipio y 16 demarcaciones territoriales. Con el objetivo de adentrarse en el análisis de los municipios urbanos se considera que los municipios se pueden incluir en cuatro tipos de formaciones territoriales locales: “municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales”. (Espejel Mena 2015, 297)

A pesar de que existen diferencias administrativas, económicas y sociales entre cada uno los municipios, es indispensable tener en cuenta que comparten características jurídicas y administrativas generales que ayudan en la elaboración un análisis sobre su campo de acción en materia de planeación urbana. Según Alicia Ziccardi, los municipios comparten elementos de referencia que son fundamentales para el análisis de su integración y coordinación en las aglomeraciones urbanas:

- Esos gobiernos tienen sus territorios definidos dentro de un conjunto urbano más extenso, que constituyen grandes ciudades y, aunque carecen de un gobierno metropolitano formalmente constituido, forman parte de una compleja estructura institucional gubernamental en la que participan las autoridades de un municipio central y las autoridades de los municipios metropolitanos. (Delegaciones, en el caso del Distrito Federal)⁵
- Hay un marco jurídico para la gestión del territorio local que se halla establecido principalmente en el artículo 115 constitucional, así como en las leyes orgánicas de los estados de la nación y del Distrito Federal. A ello se agrega una amplia normatividad municipal (leyes, reglamentos, acuerdos, estatutos, y otros). (Ziccardi y Saltalamacchia 2005, 36)

La delimitación del municipio sirve como una base para el entendimiento del papel de la administración pública local en el ámbito urbano, sin embargo, es necesario profundizar en los diversos procesos sociales que influyeron en el espacio local. En lo concerniente, se plantea que la tarea de la administración pública local se desenvuelve en un ambiente cada vez más urbanizado y global, en el cual es necesario la consideración de fenómenos mundiales que marcaron una pauta en la dinámica de la conformación de las ciudades actuales.

En ese sentido, se analizará como la combinación de cambios económicos, territoriales y demográficos plantea nuevos retos para el ejercicio del gobierno. Aunado a ello, se expone información sobre la composición jurídica del gobierno local, esto con el objetivo de abonar en la construcción del papel de los municipios en México ante dichas transformaciones.

1.1.2 El Gobierno Local Urbano.

El gobierno local es una parte relevante en el estudio de los regímenes federalistas, esto se debe a que es un elemento fundamental para entender las diferentes características sociales, políticas y administrativas particulares en cada Estado. Comprender su desarrollo conceptual es importante para entender la conformación teórica y práctica de la tesitura en un país, de manera que, se brindan las herramientas para el análisis de la situación jurídica y política específica que requiere el desarrollo de una investigación.

El gobierno local posee una característica particular en la interacción que mantiene con la población, debido a su proximidad física durante la implementación de las acciones de gobierno y la naturaleza de sus representantes. Por ello, este nivel de gobierno tiene dentro

⁵ En el caso de la Ciudad de México, las divisiones locales se estructuran mediante demarcaciones territoriales las cuales se encuentran a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldías. Esto se establece en el Artículo 52, fracción primera, de la Constitución Política de la Ciudad de México, referente a la organización político administrativa de la Ciudad.

de sus facultades elementos enfocados en satisfacer las necesidades directas de la población. En este sentido, se coincide con que debe servir como una primera instancia para el diagnóstico de los problemas públicos:

El gobierno local tiene la obligación directa de vincular a la Administración pública con la sociedad con el objetivo de atender las necesidades más directas de la población, por ello se caracteriza por ser el nivel de gobierno donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. (Borja s.f., 3)

Las actividades que deben de asumir los gobiernos locales son diversas, y dependen en su mayoría del contexto en el que se desenvuelven. Sin embargo, gran parte de los enfoques actuales que describen su funcionamiento fueron influidos por las nuevas tendencias de la Administración Pública. Por ello, en la actualidad un gran número de gobiernos locales han asumido la responsabilidad sobre el cumplimiento de los valores democráticos, por lo que deben cumplir con requisitos encaminados a brindar transparencia, rendición de cuentas y gobernanza. Estos elementos suponen un nuevo reto, por lo cual se exige un redoble de esfuerzos para el fortalecimiento de las administraciones locales.

Entender el papel del gobierno local en la actualidad es una actividad que amerita una visión que considere nuevos elementos y valores que se ha adoptado dentro del campo de la Administración Pública. Es por este motivo que para objeto de esta investigación se referirá a una definición de gobierno local que se apege a estas condiciones, tal es el caso de la definición realizada por Alicia Ziccardi:

Un sujeto colectivo de funcionarios, técnicos, personal administrativo y asesores y no necesariamente hay coincidencias sobre la necesidad de que existan ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación e instrumentos adecuados para que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. (Ziccardi 2005, 11)

Al considerar lo anterior, es importante considerar que el papel de los integrantes de la administración pública ante este panorama de un ámbito territorial con mayor complejidad debe contar con una apertura a la participación de los habitantes. Esta interacción, en el mejor de los casos, tendría que ser constante, ya sea en espacios institucionales como en aquellos no institucionalizados para integrar una forma más flexible de participación comunitaria que responda de una mejor forma a un contexto cambiante.

Con el objetivo de ampliar la perspectiva sobre el funcionamiento de un gobierno local inmerso en un proceso de urbanización que, al mismo tiempo, surge en contexto en el cual debe adaptar a los fenómenos metropolitanos, es importante establecer una serie de bases generales que sirven para entender su campo de acción. La implicación de estos procesos conlleva a una alteración de la vida diaria de los individuos, de manera que, se crean nuevas necesidades e interacciones que se ven reflejadas en los intereses y necesidades de la población; asimismo, el proceso tiene implicaciones en la esfera geográfica del territorio que le compete a la autoridad municipal. En ese sentido, la tarea de la administración pública

local como una organización que está orientada en satisfacer el mayor cumulo de intereses debe de prever y adaptar los resultados derivados de estas transformaciones sociales en el medio físico que le permite la normatividad. En se sentido, según Alicia Ziccardi la administración pública local urbano debe de cumplir con una doble función: “debe de cubrir la parte de la administración y gestión urbana de gobierno (político) de su sociedad y su territorio”. (Ziccardi y Saltalamacchia 2005, 34)

Con el fin de desarrollar un panorama básico que sirva para entender el papel del gobierno local en nuestro contexto de estudio, es necesario desglosar su composición en el Estado Mexicano. El gobierno local en primera instancia está representado en los municipios que a su vez conforman una entidad federativa; este nivel gubernamental se encuentra en un pacto con otros gobiernos estatales que en conjunto forman una federación⁶. El Estado Mexicano posee tres principales características de un sistema federalista,⁷ las cuales están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

- Un territorio unitariamente considerado que es la suma de los territorios de las entidades o provincias que concurrieron a suscribir un pacto federal en la organización inicial del año de 1824, refrendado más tarde en las siguientes constituciones y en la actual Carta Magna en los artículos 42 a 48 de la constitución.
- Una población sujeta a la ciudadanía nacional y con derechos de la ciudadanía local respectivamente: artículo 39 constitucional.
- La subordinación a una entidad genera, la federación con derechos y deberes específicos de carácter general, artículos 40 y 41 constitucional (Rojas 1997, 419)

Una vez expuesto la perspectiva de los municipios como construcciones sociales, cuya labor está sujeto al cambio constante de la sociedad, es necesario exponer los cambios impulsados por el proceso de urbanización. Dicho fenómeno, ha transformado la forma de estudiar a el gobierno de las ciudades, puesto que su desarrollo implica transformaciones en aspectos cruciales en la vida diaria de la población.

1.2 La urbanización como un proceso que precede a la metropolización.

La urbanización es un proceso que adquirió mayor relevancia a partir del siglo XX. Después del periodo señalado se consolidaron sus características particulares, y se presentó en

⁶ La federación entendida como *una entidad política, que es parte del estado federal total creada por la decisión de los estados, que le asignaron en el pacto federal, facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de leyes federal forma un orden jurídico general que se aplica en toda la república.* (Rojas 1997, 418)

⁷ El federalismo es explicado por Carbonell, como un modelo en el que existen diferentes fuerzas que son ajenas al poder central, las cuales cuentan “con *propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico- política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismo normas jurídicas.*” (Carbonell 2003, 380)

distintas partes del mundo provocando una serie de cambios de difícil disolución. Una de las principales características fue la concentración de actividades productivas en las ciudades y la desvinculación del campo en conjunto con otros elementos ha fomentado la migración del campo a la ciudad.

La presencia de este fenómeno a nivel internacional impulsó la generación de nuevas ideas y propuestas relacionadas con el establecimiento de un modelo específico para este nuevo tipo de asentamientos humanos. Este proceso es un elemento característico de la sociedad en la modernidad y ha trascendido hasta la posmodernidad, estos patrones de comportamiento en distintas sociedades pueden entenderse como:

El proceso económico y social, político y cultural, que conduce a la humanidad hacia formas nuevas de civilización, formas cada vez más urbanas, es decir, no agrícolas, y que reposan sobre formaciones de elevada densidad y sobre ocupaciones divorciadas del trabajo de la tierra. (Gottman en (Terán 1969, 117)

La urbanización incide en el estudio de la administración pública, ya que afecta de manera consustancial a un gran número de aspectos concernientes a las actividades sustantivas del gobierno local. Tal como se mencionó anteriormente, este fenómeno no debe entenderse únicamente como un proceso que provoca el aumento de habitantes dentro de las ciudades, puesto que influye sobre la concentración de población, y las actividades que se desarrollan sobre los asentamientos humanos, esto repercute no sólo en lo demográfico, sino también en factores económicos, administrativos y culturales.

La comprensión sobre como conciben el proceso de urbanización el tomador de decisiones incide en el impacto de las políticas públicas urbanas, por ello la administración pública debe tener un panorama claro de este proceso. A partir de los elementos anteriores, se considera a la urbanización como un proceso multifactorial que contempla aspectos económicos, sociales, históricos, culturales y ambientales.

En relación a lo planteado, resulta crucial entender al proceso de urbanización como un producto de la interrelación de diferentes ámbitos con causas y consecuencias específicas que modifican el comportamiento de la sociedad. En este caso los principales efectos sobre la relación gobierno-sociedad recaen en el ámbito local:

El primero y más patente de ellos corresponde a la creciente concentración de la población urbana, que opera a través del crecimiento de las localidades urbanas existentes y del surgimiento de nuevas localidades urbanas. El segundo más difícil de definir consiste en la evolución de la forma de vida de la población, de un tipo tradicional-rural a otro moderno-urbano (Unikel 1968, 139)

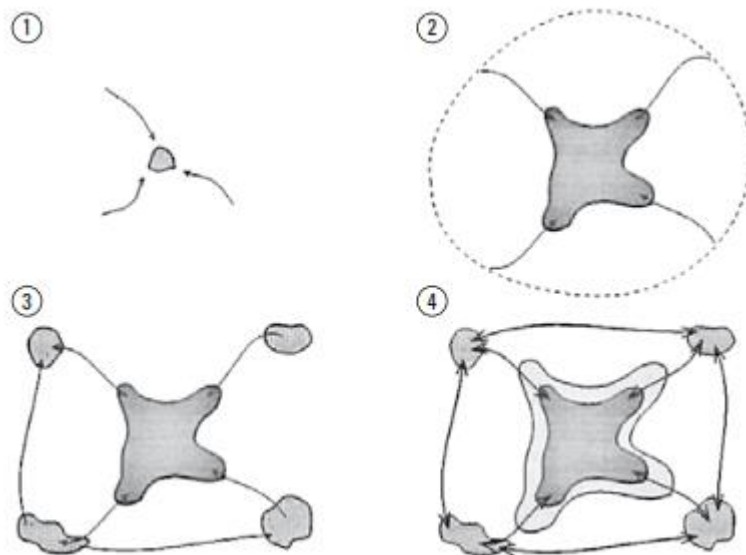
Siguiendo esta línea, la urbanización sigue transformando la dinámica social dentro de las ciudades de manera importante. Este proceso ha ido de la mano con la expansión territorial de las aglomeraciones urbanas que, de cierta manera, cambiaron la visión geográfica que se tiene de los gobiernos locales. En relación con lo anterior, se puede determinar que este

proceso promueve dinámicas con un vínculo constante con la llamada metropolización de los territorios “como es el caso del crecimiento de la población urbana, expansión física urbana, y la migración de las zonas rurales a las urbanas”. (González 2005, 312) La expansión física ha traído consigo la formación de aglomeraciones urbanas que rebasan los límites publiadministrativo de los gobiernos locales, se le ha definido como metropolización.

La metropolización es un fenómeno que ha promovido la preocupación por fortalecer las herramientas de los municipios en el ámbito de la coordinación intergubernamental, puesto que es un proceso que provoca “polarización del espacio económico, alta concentración y crecimiento poblacional, rebasamiento de los límites administrativos originales”. (Iracheta 1988, 146)

Este proceso ha generado una nueva realidad de las poblaciones en su contexto local, debido a que las interrelaciones entre distintos territorios convierten las resoluciones de los problemas locales en acciones más complejas, debido a que se involucra la cooperación entre más actores. Además, complica la delimitación de la competencia administrativa entre los gobiernos locales. La metropolización conlleva a la compresión de características heterogéneas en aglomeraciones territoriales que comparten dinámicas cotidianas, puesto que pueden surgir entre asentamientos humanos muy diferentes entre sí, como son las zonas rurales:

Interrelación socio espacial de la gran ciudad con los centros urbanos y el área rural circundante, que consiste en que la gran ciudad establece fuertes relaciones de interdependencia con su entorno, aun antes de su fusión física, al punto que se configura una unidad socio espacial más amplia, que con frecuencia involucra entidades político-administrativas diferentes. (Alfonso y Jaramillo 2001, 199)



Recuperado de Herbert, David T., y Colin J. Thomas. 1990. *Cities in Space: City as Place*. London: David Fulton Publishers

El rol que deben de asumir los diferentes niveles de gobierno en la administración de este tipo de aglomeraciones se ha transformado, ya que no solo se considera la participación de un territorio regulado únicamente por un gobierno local, sino que propone una nueva forma territorial. Iracheta propone una división adecuada en el caso de la existencia de zonas metropolitanas, puesto que expone la existencia de tres niveles superiores al local: el nacional, el regional y metropolitano. (Iracheta 1988, 147) En lo concerniente con la formación de un gobierno metropolitano, se puede definir como:

Una forma básica de organización del capitalismo, y, por tanto, su explicación estaría dada por las formas que este ha adoptado ya sean los llamados países capitalistas avanzados o en aquellos que representan una contraparte histórica, los países subdesarrollados de menos, desarrollo relativo. (Castells 1978, 32)

Para ahondar en el tema es necesario enumerar características propias de la realidad metropolitana, puesto que en ella confluye una dinámica de interdependencia, que amerita el desarrollo de gobierno locales fuertes, el establecimiento de mecanismos de gestión intergubernamental y de gobernanza. Según Lèfevre, entre los diferentes elementos que caracterizan a las aglomeraciones metropolitanas como una nueva estructura política real son los siguientes:

1. Autoridad, basada en el poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas o indirectas, periódicas e informadas
2. Autonomía en la disposición de recursos financieros, en el sentido de que las decisiones relativas a la creación, inversión, uso de recursos puedan ser independientes de otro nivel de gobierno, sin que ello implique no estar sujeto a control
3. Competencias precisas sobre materias tales como la planificación estratégica del territorio, la gestión de las redes de servicios, la seguridad de los habitantes, y la cultura
4. La responsabilidad legal ante la ciudadanía (accountability). Todas son condiciones necesarias que definen lo que es gobierno: una autoridad que gestiona un territorio, y la gestión de ese territorio, de la cual debe responder ante la ciudadanía
5. La existencia de una ciudad con un importante potencial demográfico y económico, y a menudo a también de gran tradición y peso histórico, cultural y social, que constituye el nodo o polo principal en torno del cual se organizan las redes y los espacios urbanos.
6. La extensión de la urbanización, alrededor, de este polo, formando amplios conjuntos de ciudades y pueblos estrechamente relacionados con la ciudad central por vínculos físico, económicos y funcionales y que operan como unidades urbanas integradas. (Treek 2007, 7)

Las características mencionadas por Lèfevre se pueden relacionar con el tipo de conformación política-administrativa de las zonas metropolitanas definida por Jordi Borja y Manuel Castells. Ambos autores coinciden en la existencia de tres tipos de aglomeraciones:

un primer tipo es la estructura metropolitana que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales ya existentes; las que no tienen un gobierno metropolitano, pero están coordinados en un nivel supranacional y por último aquellas que no tienen ningún tipo de coordinación. (Borja y Castells 2001, 287)

En relación con la clasificación de gobiernos metropolitano, existen distintas comparaciones sobre las respuestas que han existido por distintos gobiernos en el mundo. Un ejercicio relevante al respecto fue el realizado por Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, en su análisis se exponen características de las principales zonas metropolitanas en Ecuador, Argentina y Chile. Asimismo, se propone una clasificación de zonas por su gobierno dividen en dos grandes grupos de zonas metropolitanas: supramunicipales e intermunicipales. (Rodríguez y Oviedo 2001) En ese sentido, a continuación, se expone una tabla con sus principales características:

Modelos

<i>Características</i>	Supramunicipal		Intermunicipal	
	Dependiente del Gobierno Central.	Autónomo.	Autónomo vinculado con el gobierno central.	Autónomo fragmentado.
<i>Vínculo con otros ámbitos de poder</i>	Es parte del Gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados	Poder intermedio entre gobierno central, provisional o regional y los municipios	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área
<i>Legitimidad Política</i>	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.
<i>Recursos Financieros</i>	Recursos del gobierno central.	Autonomía financiera.	Dependencia financiera de los municipios del nivel de gobierno central.	

Competencia

	Competencia diferentes y precisas.	Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	
--	------------------------------------	--	--

Elaboración con base en información de Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión Urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL-Medio Ambiente y Desarrollo.

La expansión del proceso de metropolización conforma una figura supramunicipal que muchas veces supera a la limitación de figuras como el condado, distrito, estado, etcétera. (Borja y Castells 2001, 283) Con respecto a lo anterior, es importante resaltar el carácter las Relaciones Intergubernamentales (RIG), puesto que su papel en los procesos metropolitanos es una acción necesaria para la superación de los nuevos retos a los que se enfrentan las administraciones públicas locales.

Las áreas metropolitanas requieren una función administrativa que contemple la integración de mecanismos. Estos deben de permitir una estrecha colaboración de los actores locales, mediante la integración de políticas que comprendan las Relaciones Intergubernamentales, como lo explica Borja en relación con la gestión de servicios: “es plurimunicipal y en ella actúan todas las administraciones públicas a la vez y gestión en común en algunos servicios.” (Borja y Castells 2001, 247)

Para objeto de esta investigación se expondrá como este proceso afectó al campo de la movilidad. En razón de lo anterior, se considera que al transformarse territorialmente el espacio de acción de los gobiernos locales se requieren otro tipo de interacciones para la resolución de los problemas públicos y la prestación de los servicios que involucran la interacción de diferentes niveles de gobierno.

1.2.1 Movilidad.

La movilidad es uno de los elementos que deben comprenderse dentro de la planeación urbana, ya que influye en diversos aspectos del desarrollo económico de una ciudad. Según Kaufmann esto se refleja en que “las ciudades se alimentan, cambian y se reproducen a partir de la movilidad de su habitante”. (Kaufmann 2008, 119) La idea de movilidad que se utilizará para este trabajo de investigación se relaciona con la dinámica del transporte público en las aglomeraciones urbanas:

Es el fenómeno que consiste en los deseos de viajar de una zona a otra dentro de la ciudad, y resultante de la interacción de las diferentes zonas de la ciudad, dada las diferentes actividades complementarias que se realizan en ellas y se expresa en viajes-personas (Islas 2016, 528).

Por otro lado, es necesario señalar que la movilidad no es un producto único de las aglomeraciones, puesto que un proceso de los seres vivos que antecede a la formación de las

concentraciones humanas. No obstante, el transporte público si es un elemento que adquiere un mayor grado de importancia derivado del aumento de la población y la extensión territorial de las ciudades.

Para entender la idea del transporte público que se presenta en este texto, es crucial diferenciar entre la movilidad y el transporte. Se considera al primer concepto como un ámbito general en el estudio del segundo elemento, ya que la movilidad engloba aspectos importantes para entender el papel del transporte público. El estudio del transporte es inherente en la movilidad, debe verse como una relación inescable, ya que el movimiento de personas mediante este elemento implica siempre una acción de movilidad. Se puede diferenciar esta relación desde diferentes campos de estudio, por ejemplo, Carmen Miralles y Ángel Cebollada mencionan que la movilidad debe basarse “en el conocimiento exhaustivo de las dinámicas del desplazamiento de los ciudadanos y con ellas la utilización de los medios de transporte y de las dinámicas territoriales.” (Miralles-Guasch y Cebollada 2009).

El transporte es la forma mediante la cual los individuos se desplazan dentro de un territorio. Este elemento se puede clasificar dentro de una sociedad entre la modalidad con una función de carácter meramente privado, y aquella cuya prestación depende del Estado. En este sentido, la distinción entre el origen de su funcionamiento sirve para entender ciertas características de una población dentro de una ciudad, puesto que de su análisis se puede conocer aspectos sociales y económicos en particular. En relación en lo anterior, se toma en cuenta al transporte como un elemento dividido en privado y público:

- Transporte privado, la jornada incluye: caminar al lugar en el que se encuentra estacionado el coche, manejar encontrar un espacio de estacionamiento en nuestro destino, caminar a este último nuestro objetivo inicial
- En transporte público, la jornada incluye: caminar a la parada de autobús, esperar por el transporte, esperar hasta a la última parada y caminar hasta nuestro destino (Salonen y Toivonen 2013).

El transporte público puede brindarse mediante diferentes esquemas, esto depende del marco normativo de cada país. Sin embargo, por las características que posee el caso a analizar, el desarrollo de esta investigación se centrará en el transporte público colectivo, entendiéndolo como el que se otorga por medio de la “utilización de buses que se desplazan por vías regulares (Mixed traffic), los cuales varían tanto en sus características físicas – tamaño, tecnología, confort- como esquemas de operación que utilizan , pudiendo funcionar de forma paralela o integrada con sistemas de transporte masivo.” (Navas-Quintero 2008, 170)

Los elementos a analizar dentro de la investigación pueden clasificarse mediante dimensiones en el estudio transporte, las cuales ofrecen características generales de aspectos relacionados

con la movilidad. Diego Hernández, propone cuatro principales dimensiones en el estudio del transporte público a partir de un análisis sobre investigaciones en la materia⁸:

- a) *De oferta*: relacionada al bien que se provee, a la red ofrecida y su extensión, los tiempos que impone a quien traslada, sus rasgos (horarios, regularidad, extensión temporal), su calidad en términos de la comodidad y seguridad de su material tanto rodante como estático, y la información que pone a disposición de los individuos.
- b) *De institucionalidad*: refiere a los componentes que definen el grado de des-mercantilización monetaria de esa red. Entre ellos se incluye la estructura tarifaria y de regulación, la introducción de subsidios y la definición de aquellos sobre quienes recae, y el diseño de las reglas de uso con relación al pago de la tarifa, además de aspectos puramente organizativos, tales como operadores y estructura de propiedad.
- c) *De rasgos individuales*: referente a atributos de las personas y los hogares en cuanto a ingresos, el tiempo disponible y la forma de organizarlo (relacionado a sus requerimientos de actividades), y las habilidades y destrezas para dominar el sistema y su funcionamiento y poder acceder físicamente a él.
- d) *De forma urbana*: relacionada a dinámicas socio territoriales que responden en mayor medida a factores estructurales que a decisiones individuales, como la localización de las actividades y residencia de los distintos estratos socioeconómicos. (D. Hernández 2012, 122)

Por último, con el objetivo de exponer las características que pueden estar presentes en las políticas de movilidad, incluidas en los documentos de planeación urbana de la zona, es necesario el rol asumido por el gobierno con respecto a la toma de decisiones en este ámbito. En consideración, se tendrá en cuenta las diferentes perspectivas que pueden existir según Manuel Herce:

Tipificación	Características
Insuficiencias del modelo tradicional de gestión de la movilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Planes respuesta a un comportamiento de demanda sobre el que no se actúa. • Métodos que implican atención prioritaria al coche para el transporte. – Aparato analítico y de planificación que está desfasado técnicamente. • Creciente gestión de la movilidad por los productores de infraestructuras

⁸ Diego Hernández menciona que la elaboración fue a partir de los aportes de Kaufmann, Bergman & Joye, 2004; Kaufmann et al., 2009; Social Exclusion Unit, 2003; Titheridge, 2006; Urry, 2007. :

<p>Políticas frente al riesgo de exclusión social de las personas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a todas las formas y motivos de desplazamiento. Necesidad de analizar la conectividad generada por las infraestructuras. • Atención a la flexibilidad y al coste de acceso a los sistemas de transporte. Concertación social de las inversiones y gestión del transporte.
<p>Políticas motivadas por la sostenibilidad medioambiental y la eficacia económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridad a los sistemas de menor consumo de energía. Acento puesto en la intermodalidad y en los espacios de intercambio. • Creciente importancia de la regulación de la distribución urbana de mercancías.

Elaboración propia de la información obtenida de Herce, M. (2009). Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Barcelona: Reverté.

Lo expuesto anteriormente amerita interacciones constantes entre los gobiernos locales, debido a que los límites locales en la prestación de servicios públicos quedan desdibujados en las concentraciones urbanas. De esta manera, la administración de las ciudades requiere establecer mecanismos, herramientas y figuras que faciliten la interacción con otros gobiernos.

Igualmente, la formación de aglomeraciones metropolitanas es un enorme reto para la planeación urbana, debido a que las distancias en los traslados de las personas se modifican y trascienden los límites jurídicos de los gobiernos. En este sentido, una planeación urbana en esta materia debe contemplar una visión de coordinación intergubernamental enfocada en mejorar la vida de los habitantes en este tipo de asentamientos humanos. En relación a lo anterior, se expondrá el concepto de Relaciones Intergubernamentales como una forma de concebir la participación de distintos actores del ámbito público en la conformación de un gobierno metropolitano con una planeación urbana coordinada, y con mecanismos de gobernanza que incluya a los distintos sectores del ámbito municipal.

1.3. Las Relaciones Intergubernamentales.

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) son un objeto de estudio de la Administración Pública, que sirve para comprender el funcionamiento de las instituciones que integran a los Estados. El concepto surge en primera instancia, como un elemento producto del estudio de las interacciones gubernamentales en los estados federalistas. Las primeras menciones del concepto en el debate académico se originaron a finales de la década de 1930 en los Estados

Unidos de América⁹. A partir de ese periodo su estudio adquirió una mayor popularidad, por lo que aumentó el conocimiento y la discusión académica al respecto.

El estudio de las RIG se expandió en un contexto de debate académico fuertemente orientado hacia el federalismo. William Anderson fue uno de los principales académicos norteamericanos en delimitar su campo y definirlos desde un análisis federalista. Este autor resalta que este tipo de interacciones tienen como objetivo el dar una respuesta para cumplir con necesidades de la población : “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación.” (Wright 1997, 67)

La construcción del concepto actual de las RIG, tuvo un parteaguas a partir del aporte de la obra Deil Wright: *Para entender las relaciones intergubernamentales*. En su obra se profundiza en el funcionamiento y la consolidación histórica del concepto en el ámbito norteamericano. En relación a ello, el Wright planteó tres preguntas esenciales encaminadas a describir cómo funcionan de manera general: ¿Quién? ¿Cuándo? y ¿Dónde?

Además, el autor hace una de las primeras definiciones con ideas emanadas del estudio de la Administración Pública; esto sirvió como una base para investigaciones posteriores, cuyos aportes retomaron su esencia. La forma de concebir las RIG por Wright conlleva a pensar en interacciones que dependen de actores bajo diferentes condiciones debido a la característica de las instituciones a las que pertenecen:

Las diversas combinaciones de conexiones, interacciones, interdependencias e influencias existentes entre funcionarios públicos, tanto elegidos como nombrados, que ocupan puestos de todos tipos y en todos los niveles de gobierno, y en que los más destacados puntos de la agenda son cuestiones financieras, de políticas y de política.” (Wright 1999, 1111)

En el modelo de Wright se detalla como el estudio de las RIG se fortaleció a raíz del establecimiento de nuevos modelos en la Administración Pública, encaminados hacia la satisfacción de las nuevas necesidades de la población. “Ha sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de los servicios públicos a sus clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad, o toda la ciudadanía.” (Wright 1997, 69) Aunado a lo anterior, hace una importante clasificación sobre la identidad de las RIG:

1. El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas).
2. El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes.

⁹ Deil Wright menciona a las RIG como un concepto popular por políticos y académicos estadounidenses después de la década de los 30. Sin embargo, menciona que ninguna persona se ha atribuido el crédito por haber utilizado por primera vez el concepto. En cambio, Alejandro Navarro menciona que Crude Slider fue uno de los primeros en utilizar el concepto en 1937. (Navarro 2013).

3. La frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones.
4. Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios.
5. 5.a Una orientación explícita de la política en la que se presta la máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos. (Wright 1978, 9)

A partir de los aportes teóricos norteamericanos sobre las RIG surgieron análisis y propuestas en este campo sobre su funcionamiento en países que tienen una menor relación con los sistemas federalistas. En relación a ello, existen autores que analizaron su concepción como interacciones separadas del modelo federalista. Un ejemplo de ello, son las referencias que Ana Hernández explica sobre los principales estudios entorno de las RIG en Alemania, Inglaterra y Francia.¹⁰ En relación con lo anterior, es necesario esclarecer la distinción entre federalismo y las Relaciones Intergubernamentales:

El federalismo ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno nacional y los estados. Las RIG, por el contrario, toman en cuenta las relaciones nacionales-locales, estatales locales, nacionales-estatales-locales e interlocales. En pocas palabras, las RIG comprenden todas las combinaciones y permutaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno del sistema estadounidense. (Wright 1978, 11)

En el federalismo se encuentra en el límite y alcance del desarrollo de las relaciones intergubernamentales, porque está implícito en la distribución de atribuciones entre federación, estados y municipios que brinda la unión de un sistema federal. Esto implica la existencia de relaciones entre las entidades y secretarías de cada uno de los niveles que conforma el Estado Mexicano. El debate entre el papel que tienen las Relaciones intergubernamentales en los países con un régimen diferente al federalista, permite dilucidar las perspectivas que tienen los académicos sobre el funcionamiento de las RIG en otros sistemas de gobierno.

Siguiendo la línea anterior, Agranoff hace referencia a los aportes realizados por Daniel J. Elazar en su texto *Exploring Federalism*, como una postura que rechaza la existencia de las RIG en sistemas que no se apegan a la figura federalista. La propuesta de Elazar consiste en que gran parte de los países con sistemas no federales carecen de interacciones intergubernamentales, porque existe una forma de autogobierno por parte del nivel local que se combina con un gobierno compartido. Además, se basan principalmente en la teoría de la

¹⁰ Ana Hernández menciona que en el caso francés se ha conformado como conjunto de conductas interactivas que ligan a funcionarios públicos nacionales con los electos locales y los representantes de los departamentos. (A. Hernández 2006) Por otra parte, en Inglaterra se ha definido como reglas de juego que incluyen entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza. Por último, en el caso de Alemania se ha establecido como un proceso que se supone de la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de las políticas; en el cual los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses en forma interactiva en el marco de políticas públicas. (A. Hernández 2006, 38)

soberanía divisible, la cual es contraria con la visión que existe en Europa que consta de una soberanía como algo indivisible. En resumen, Elazar da por hecho que las RIG no pueden existir en los sistemas en los cuales predomina esta conformación. (R. Agranoff 1997)

En contrapropuesta a lo anterior, Agranoff explica que el funcionamiento de las RIG en los Estados unitarios surge de manera multi-organizativa:

A pesar de sus diferencias en el plano legal, ambos modelos muestran tendencias similares en sus pautas de funcionamiento, que se materializan en diversas prácticas político-administrativas: la presencia de órganos representativos de carácter subnacionales, la división de funciones entre ambos niveles, la coparticipación en los impuestos, o la creación de instrumentos políticos para controlar al gobierno central son algunas de ellas. (R. Agranoff 1993, 90)

Por lo tanto, deben de considerarse como una forma de interacción que va más allá de lo constitucional y de lo normativo. Es por ello, que es importante retomar la dinámica que existe entre las RIG y las políticas públicas, ya que el modelo intergubernamental parece ser el que más se ajusta a los cambios que se está produciendo en la actualidad. Tal como lo explica Rose: “las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen.” (Rose s.f.) Tomado de (R. Agranoff 1993).

Otro aspecto importante que hace la diferencia entre el federalismo y las Relaciones Intergubernamentales, es el papel de los actores dentro de las relaciones intergubernamentales. Wright clasifica la participación de los actores como una de las principales identidades de un modelo intergubernamental, por lo que especifica que “no existen relaciones entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno.” (Cardona 2010, 190) Esto es importante, puesto que la interacción que tienen los actores dentro de las instituciones determinan, en gran medida, los resultados de los procesos administrativos.

La influencia de los actores dentro de las RIG son una fuente de estudio sumamente importante, ya que contempla elementos políticos que otros campos de la Administración Pública no toman en cuenta. Por este motivo, es importante comprender de qué manera se direccionan las interacciones que orientan el surgimiento de las políticas públicas dentro de un gobierno, puesto que son afectadas inherentemente por el tipo de capacitación e involucramiento que tenga cada uno de los actores que integran dentro de ellas.

La nueva necesidad emanada de la sociedad y el crecimiento de la población complejizan las tareas de la administración pública. Como consecuencia de ello, las RIG en el ámbito local adaptarse a las condiciones particulares, y al mismo tiempo hacer frente a las condiciones adversas que se presenten en cada nivel de gobierno: “de manera que, programas y acciones gubernamentales entran en un proceso de bifurcaciones, de multiplicación y de superposición, pero en lógicas diversas, por lo tanto, implica también problemas complejos, pues se generan objetivos encontrados y divergentes.” (Mendoza y Zabaleta 2009, 56) Esta

condición convierte al estudio de las RIG un amplio campo para analizar el ejercicio del gobierno en cualquier materia, en ese sentido puede comprender desde asuntos sencillos hasta los más complejos.

En resumen, es importante mencionar los aportes en el estudio de las RIG hacia la Administración Pública, Ciencia Política y el Derecho, es por ello que las investigaciones en torno al tema contribuyeron la construcción de perspectivas con enfoques multidisciplinarios en relación con la estructura administrativa y las relaciones entre los actores participantes. Según Jaime Mena, el estudio de las RIG pueden ordenarse en tres modelos: “Relaciones Intergubernamentales, Dependencia de Poder y Análisis de Redes.” (Espejel Mena 2015)

El primer modelo se enfoca en el estudio las relaciones intergubernamentales únicamente en las interacciones de las instituciones públicas dejando fuera a la sociedad civil y al sector público. Por su parte, el modelo de dependencia del poder: “sustituye el término de agencia por el de agente, la idea era contextualizar las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno nacional e incluye el término de asociación para hacer referencia a la sociedad que mantienen las autoridades locales y centrales en el mismo poder.” (A. Hernández 2006, 38) En torno a el estudio de las RIG centradas en el análisis de redes las podemos definir como aquellas centradas en “(...) las negociaciones y decisiones políticas, antes que ser producto de las relaciones corporativas, son resultado de relaciones pluralistas. Son resultado de la intermediación de los actores.” (Espejel Mena 2015, 42) En relación ello, esta investigación realizará un análisis de los mecanismos partiendo de los dos primeros modelos.

Dentro del campo de las RIG existen una variedad de enfoques utilizados para analizar el comportamiento de las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, si se considera que el marco normativo entorno a las zonas metropolitanas es relativamente nuevo, un análisis de los mecanismos e instrumentos que ofrece la ley debe orientarse en la parte institucional y en la dependencia del poder.

La clasificación histórica del desarrollo de las RIG, ha sido uno de los principales objetos de estudio académico en nuestro país. La construcción de una clasificación histórica de su evolución es una pieza clave para dilucidar el comportamiento dentro de un determinado contexto. En el caso mexicano, es importante mencionar la división realizada por Cornelio Martínez. Su aporte detalla cuatro etapas principales en las relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura en México, la cual realizó basándose en el texto *Los gobernadores y el centralismo la descentralización del poder* de Rogelio Hernández. Dentro de estas principales fases se pueden destacar:

- Primera fase (hasta 1980): Las RIG se presentan bajo un modelo autoridad inclusiva, puesto que los gobiernos estatales y municipales dependían de las decisiones tomadas por el gobierno federal. Además, su modelo de relación entre los niveles de gobierno consistía en una dependencia de los gobiernos subnacionales.

- Segunda fase (1989-1996): Esta fase señala que a partir de los 80 el modelo de un partido único empezó a transformarse, este proceso tuvo un efecto en que los municipios de oposición aumento significativamente, esto provocó un proceso de combate en contra de la centralización basado en tres mecanismos fortalecimiento del federalismo, promoción del desarrollo regional y vigorización de la vida municipal
- La tercera fase (1997-2000): en esta etapa se presenta un principal punto de quiebre las consecuencias de la crisis económica de 1995, puesto que existió un problema debido a la reducción de transferencias federales. Esta etapa tuvo como principales puntos los cambios que se tomaron para llegar a la transformación del manejo presupuestal federal hacia los gobiernos subnacionales, cambiándose a un modelo de autoridad coordinada.
- La cuarta fase (2000-2010): la última fase, se establece una creciente transmisión de fondos federales en los estados y algunos municipios, el autor señala que lo más importante fue la proyección y la búsqueda para concretar un rol de la inversión pública como detonadora del desarrollo, y no sólo como inversión única frente a una amplia gama de posibilidades de asociaciones con inversión privada en el sector de infraestructura. (C. Martínez 2010)

El análisis del contexto histórico de las RIG¹¹ debe de resaltar diferentes aspectos cruciales para entender su papel en la actualidad, Jaime Espejel menciona que su objeto de estudio como puede considerar: 1) la evolución histórica a nivel nacional como base de su actual estatus, 2) los objetivos y metas definidas de los servidores públicos y de los grupos de interés que se traducen en reglas formales y no formales de negociación, y 3) la influencia del contexto sociocultural y del marco normativo institucional. (Espejel Mena 2015, 15)



¹¹ Existen diversas clasificaciones realizadas sobre la evolución histórica de las RIG en México. Uno de los aportes que retoma la perspectiva de las características homogéneas de Wright es la de Joel Mendoza Ruiz, quien determina cuatro etapas en la evolución histórica en el contexto de la relación gobierno Federal y el Estado de México:

Dado que se realizará un análisis sobre el enfoque del contenido que presentan las RIG en el marco normativo correspondiente a los asentamientos humanos del Estado de Veracruz, se tendrá en cuenta diferentes clasificaciones de ellas basadas a partir de su naturaleza. En relación a ello se retoma las distinciones realizadas por Arturo Pontifes:

- Naturaleza Técnica: Fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno en la consecución de un objetivo en común
- Naturaleza Administrativa: Se fundamentan en los principios de la coordinación administrativa, gubernamental, forman parte de los procesos de gestión política como medios de esfuerzo o arreglo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas, convenidas y/o concertadas.
- Naturaleza Jurídica: Relaciones políticas y administrativas generadas en uso de la competencia de: coordinación, convocatoria, consulta, cooperación concertación atribuidas a los distintos órdenes de gobierno que devienen en un marco propio de derechos, obligaciones y acuerdos. (Pontifes 2002, 47-38)

Una vez expuesto lo anterior, es importante analizar los campos de las RIG que tienen una mayor afinidad con el tipo de interacción que se requiere en las zonas metropolitanas. Como consecuencia de ello, el siguiente apartado se expondrá la diferenciación entre la Coordinación Intergubernamental (CIG) y la Gestión Intergubernamental (GIG).

1.3.1. La Coordinación Intergubernamental.

En primer lugar, es importante diferenciar la coordinación intergubernamental de la gestión intergubernamental. La coordinación intergubernamental es un elemento inherente en el estudio de las RIG en los sistemas federalistas, Pontifes señala que la coordinación es uno de los principios organizativos del federalismo. (Pontifes 2002) De manera similar, Alan Fenna menciona que la coordinación solo es un elemento de actuación para que el federalismo funcione, refiriéndose a este como un sistema donde las relaciones y coordinaciones intergubernamentales ocurren dentro de una relación constitucional y estructurada entre los gobiernos centrales y las unidades constituyentes.

(Fenna 2014, 654)

La coordinación intergubernamental (CIG) puede concebirse como: “aquellos instrumentos o estrategias que se utilizan por parte de las instituciones gubernamentales por medio de sus actores, con el propósito de cumplir metas y objetivos del gobierno, principalmente los encaminados al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida” (A. Hernández 2006, 47). Igualmente, puede adquirir un carácter de acción gubernamental, tal como describe Covarrubias, la CIG como una actividad de naturaleza política una actividad que tiene que

ver con la conciliación de intereses, la compatibilidad de autonomías, la armonización de metodologías de acción y la gestión de interdependencias en distintas dimensiones de la actividad gubernamental. (Covarrubias 2017)

En resumen, la coordinación es un elemento constante en las diferentes expresiones de las relaciones intergubernamentales, puesto que es una actividad que incluye herramientas y estrategias para conseguir los objetivos establecidos por las instituciones gubernamentales. En el caso de las GIG, es importante mencionar que su uso se ha incluido desde la propuesta de Wright, y que él resaltó dicho concepto como una tendencia en avance dentro del campo.

La gestión intergubernamental, según Beryl A. Radin, es un elemento propuesto en respuesta al incremento en las actividades que superan límites tradicionales, la generación de nuevos perfiles en la administración pública como resultado de este incremento, y la expresión y reconocimiento internacional de estos cambios. Además, hace una clasificación sobre los instrumentos que conforman a la GIG:

- Instrumentos Estructurales
 - Reorganización.
 - Comisiones.
 - Coordinación.
 - Desregulación.
 - Devolución y descentralización.
 - Regulación y Supervisión.
- Instrumentos Programáticos
 - o El cambio hacia una concesión de propósito más amplio.
 - o Asociaciones.
 - o Colaboraciones.
- Instrumentos de investigación y desarrollo de capacidades
 - Búsqueda de innovaciones.
 - Entrega de información.
 - Construcción de capacidades.
- Instrumentos de comportamiento de relaciones intergubernamentales
 - Gestión conflicto.
 - Comunicación individual.
 - Comunicación grupal. (Radin 2014, 643-649)

La GIG va más allá de la simple transacción de información, sino del intercambio intensivo de otros recursos que se encuentran bajo responsabilidad compartida y paralela. Por ello requieren altos grados de interacción que involucran confianza e interdependencia¹².

La GIG es importante en el gobierno de zonas en las cuales se requiere intervención de autoridades diferentes instituciones, de forma que debe de contemplar diferentes herramientas e instrumentos de forma constante para satisfacer los objetivos de los actores implicados, de forma que “La GIG hace referencia a las relaciones y

Partiendo de lo anterior, la gestión intergubernamental adquiere un papel importante en el gobierno metropolitano, puesto que amerita el trabajo coordinado y constante entre los municipios integrantes de una zona metropolitana con los diferentes niveles de gobierno en materia de planeación urbana. Para objeto de esta investigación, se entenderán las GIG como:

La GIG involucra a grupos que buscan en común soluciones a sus problemas al tiempo que reconocen, valoran, y realizan ajustes mutuos en torno a las implicaciones legales, políticas y técnicas de sus actos. La GIG es un complejo proceso de actuación conjunta dirigido a la consecución de cursos factibles de gestión coordinada. Agranoff & Lindsay (1983) en (R. Agranoff 1997, 147)

Aunado a lo ya mencionado, para reforzar las características expuestas en torno de la GIG dentro del funcionamiento de la Administración Pública, es importante incluir el aporte de Rosenthal (1984) sobre la responsabilidad de las instituciones en la prestación de un servicio público:

- 1) Que la responsabilidad esté compartida a través de los niveles de gobierno u organizaciones involucradas en un programa
- 2) Que sea probable que las personas en las distintas agencias gubernamentales tengan opiniones diferentes respecto a aspectos importantes, como los objetivos del programa.
- 3) Que el programa y las relaciones entre los gestores estén en marcha.
- 4) Que los mecanismos o instrumentos se especifiquen para el intercambio de recursos e información a través de las fronteras organizativas formales. (R. Agranoff 1997, 147)

Con la información expuesta anteriormente, es relevante ahondar en la descentralización, puesto que es un elemento determinante en el funcionamiento de las RIG. La descentralización contempla la apertura de los gobiernos locales para incidir en la toma de decisiones, por ello influye en la interacción existente entre los distintos niveles de gobierno.

1.3.2. La Descentralización.

Dentro del rol que debe tomar la administración pública local en las zonas metropolitanas, la descentralización funge un elemento fundamental para la aplicación de mecanismos orientados a impulsar un modelo de gestión intergubernamental. En relación con lo anterior, se interpretará a la descentralización como:

La descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a las instituciones, o a los gobiernos locales, para que estos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen. (Cabreró 1995, 19)

transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos. (R. Agranoff 1993)

La descentralización debe diferenciarse de la delegación, debido a que un uso incorrecto de ambos términos puede tener efectos negativos en el análisis de las RIG. En muchas ocasiones, el término delegación se utiliza como sinónimo de descentralización. Es cierto que ambos conceptos responden a la necesidad de reducir el nivel de control de los superiores jerárquicos, empero, la delegación se enfoca principalmente en:

Una relación puntual en la que una persona transmite autoridad a otra para la realización de una tarea específica o para la toma de una decisión concreta, mientras que la descentralización es un proceso por el que se traslada la autoridad para tomar decisiones a lugares más próximos al problema y a la aplicación de las decisiones, con carácter general. (García y Montoro 1998, 153)¹³

Con el fin de desglosar la vinculación de las RIG con la descentralización, se puede retomar las tres dimensiones de la centralización–descentralización expuestas por Agranoff:

- a. La concentración y distribución de la toma de decisiones;
- b. La administrativa, relativa a la concentración o dispersión de la discreción administrativa y
- c. La económica, que trata de la localización de las decisiones económicas; que deben ser consideradas por las RIG. (R. Agranoff 1997)

En relación a lo planteado, los agentes que están sumergidos en las relaciones intergubernamentales deben de tomar en cuenta: la gama e importancia de las funciones subnacionales, la autonomía concedida a los gobiernos subnacionales por delegación legal, la capacidad de dichos gobiernos para captar recursos del sector público y su grado de dependencia respecto del financiamiento del gobierno nacional. (Jaramillo 2010, 177)

La descentralización afecta a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, en el caso del gobierno local, en el cual existe una relación directa con la población, es importante vincular como estas relaciones intergubernamentales en un modelo descentralizado posibilita una mayor participación de la sociedad. En relación con ello, se analizará la gobernanza como un modelo dentro del gobierno de las zonas metropolitanas que plantea una perspectiva con mecanismos que integran a los diferentes niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

1.3.3 Gobernanza.

El concepto gobernanza –governance- comenzó a popularizarse durante los años ochenta y noventa del siglo pasado. Entre los primeros autores que propusieron su estudio como una

¹³ El centralismo en México se puede caracterizar por los siguientes rasgos; a) *La composición de los grupos de poder*; b) *La asignación de facto de los gobernadores y el poder de éstos sobre las autoridades municipales*. c) *La concentración de recursos y autoridad en las instancias federales, la cual poco a poco se formalizó en el marco jurídico y programático que regía la administración pública*. (Castillo 2007, 107)

parte fundamental del actuar gubernamental fueron académicos holandeses y alemanes, quienes adoptaron un enfoque desde la Administración Pública y las Políticas Públicas.¹⁴

Diversos actores concuerdan con que los primeros aportes entorno a la discusión académica que dieron origen a la nueva gobernanza surgieron bajo el siguiente contexto: el inicio de la transformación de la burocracia tradicional, el agotamiento del Estado benefactor, que en conjunto conllevó al creciente impulso en la carrera en la búsqueda de un nuevo modelo de gobernar que pudiera superar el desgaste económico y político dentro de la administración pública tradicional.

La gobernanza surge como una respuesta a los problemas sociales presentados por un sector público que intervenía en amplios aspectos de la sociedad. Los efectos económicos negativos ocasionados por este modelo de gobierno, trataron de ser solucionados mediante la apertura del mercado y la reducción del aparato gubernamental. Las propuestas por parte de organismos internacionales para acelerar la desregulación del mercado, y la creciente necesidad de participación ciudadana tanto en el ámbito público y privado aceleraron el proceso de desgaste del sector público tradicional. La gobernanza ha planteado una alternativa para superar los límites de una burocracia rígida y de las nuevas interacciones económicas, en ese sentido, cabe destacar las siguientes características:

- La burocracia pierde en gran medida su autosuficiencia debido a que las decisiones deben ser discutidas y negociadas con los actores sociales para conseguir su cooperación.
- Los esquemas de gobernanza facultan a la sociedad y a los niveles inferiores de la burocracia para tomar decisiones, debilitando la frontera entre ambas esferas.
- Debido a que la administración de servicios públicos atañe al gobierno, pero también al sector social, la rendición de cuentas se transforma en un proceso colaborativo.
- Aunque existen marcos legales para la implementación de políticas públicas, en la gobernanza se aplican diferentes versiones de éstas, dependiendo del contexto y los procesos de negociación.
- La función pública disminuye su preeminencia en la provisión de productos de políticas debido a que actores no gubernamentales también pueden proporcionarlos. Con esto se abre paso a una extensa variedad de esquemas de colaboración entre el gobierno y personas provenientes de organizaciones sociales, la iniciativa privada y los usuarios.
- La gobernanza plantea esquemas más amplios para el desarrollo de la democracia en la administración pública debido a que involucra a los actores no-gubernamentales en la toma de decisiones y reconoce otros espacios de expresión del deseo social, por ejemplo, foros y consultas.

¹⁴ Autores como Sharpf, Mayntz, Hans y Kooiman, fueron quienes impulsaron principalmente la vinculación de la Gobernanza con el campo de la política pública. (Husata 2014)

- Disminuye la participación de la administración pública en la implementación directa de la política. En este sentido, la burocracia vuelca su atención al manejo de relaciones con los sectores no-gubernamentales con el fin de gestar los procesos de participación, supervisar la implementación de tareas desarrolladas por los actores sociales, generar asociaciones y hacer subcontrataciones. (Martínez y Espejel 2015, 163)

La expansión del concepto como una nueva forma de gobernar se expandió debido a textos de organismos internacionales tales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas¹⁵. Una de las primeras definiciones relacionadas con el significado de la gobernanza propuesta por el Banco Mundial, fue la realizada por Kooiman en su libro *Modern Governance, New Governmenmt*.¹⁶

La gobernanza emerge como un producto de la necesidad de adaptar nuevos mecanismos a la Administración Pública, por ello promueve una nueva forma de impulsar la toma de decisiones, la cual se opone al modelo de jerarquización rígido que propone la administración pública puramente burocrática. Al entender el reto que presupone una administración de una zona metropolitana por el alto grado de coordinación que se amerita entre los integrantes, se retomará un a la gobernanza como un modelo en el cual se permita la participación de la sociedad en un aspecto tan relevante en lo económico como lo es el transporte:

Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas, además de que en una sociedad democrática el principio de la gobernanza recae en que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su nombre. (Peters 2007, 1)

La gobernanza busca la horizontalidad en la toma de decisiones, en las cuales existen relaciones de intercambio y cooperación entre los participantes para la búsqueda de un objetivo en común¹⁷, ya sea para satisfacer una necesidad social o resolver un problema

¹⁵ Una de las principales referencias internacionales sobre este modelo, se puede localizar en la publicación del reporte del Banco Mundial sobre el África Subsahariana sobre su crisis con respecto desarrollo sustentable. A partir de este documento, se promovió el uso de este concepto en documentos de organismos internacionales, y se presentó como un concepto importante en la elaboración del programa de Naciones Unidas para el desarrollo. (Garay 2014, 6)

¹⁶ Kooiman describe a la gobernanza como el gobierno interactivo sociopolítico, por el cual se toman acuerdos “con los que tanto los actores públicos como los privados, persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales”. (Kooiman 2005)

¹⁷ Luis Aguilar menciona que el nuevo proceso de gobernar que incluye a la gobernanza debe entenderse como la acción pública que “acentúa el protagonismo gubernamental hasta concederle autosuficiencia directiva, y la concepción antagonica, que opone sistemáticamente estado y mercado, jerarquías burocráticas y redes sociales descentralizadas.” (L. F. Aguilar 2010, 32)

público. Bajo estos elementos, es importante para esta investigación recuperar la definición de Luis Aguilar, puesto que considera estas características:

El concepto nueva gobernanza consiste entonces en el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia -asociación- coproducción – corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. (L. F. Aguilar 2009, 66)

Al considerar los elementos que implica el gobierno a partir de la inclusión de mecanismos de gobernanza en un contexto en el que la urbanización ha complejizado los límites territoriales de algunos gobiernos locales. Para esta investigación se considera dos formas de gobernanza como una vía de adaptación hacia la urbanización y el crecimiento de las zonas urbanas a nivel mundial: la gobernanza territorial. Estos dos conceptos nos ayudan a dilucidar como este modelo ha generado respuestas para la resolución de una problemática creciente en las ciudades.

1.3.3.1 Gobernanza en Zonas Metropolitanas.

La gobernanza territorial es un concepto que incorpora fuertemente la coordinación intergubernamental, puesto que nace del reconocimiento de la superación de los límites de la autoridad local para la solución de problemas. Este modelo nació como una respuesta a los efectos irreversibles del crecimiento poblacional y la urbanización de las ciudades. La gobernanza territorial es una respuesta hacia:

Las transformaciones territoriales que enfrentan los países caracterizadas por una urbanización acelerada y dispersa y que generan necesidades de construir políticas públicas que van más allá de los municipios, alcanzando territorios regionales y metropolitanos. (Iracheta 2016, 18)

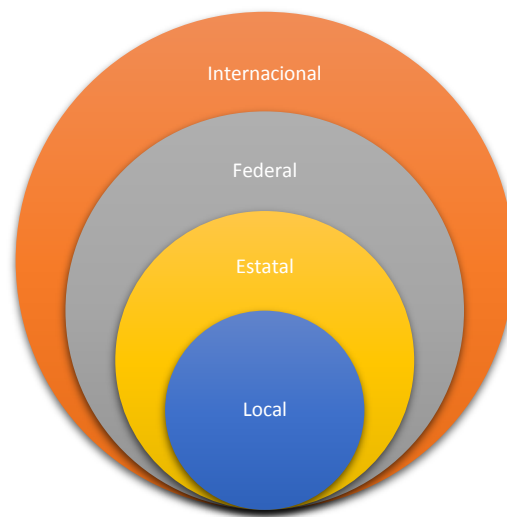
Este modelo es necesario para atender los servicios públicos dentro de las zonas metropolitanas, y para la introducción de mecanismos que introduzcan una nueva dinámica de toma de decisiones al sector privado y a la ciudadanía. Este modelo puede entenderse como una red compleja de gobiernos locales que comparten un espacio común, aunque no necesariamente una perspectiva unificada de ejercer el gobierno en ellas, sino que más bien, promueve una cooperación *multinivel multifactorial y multisecular*. (Iracheta 2016, 19)

En el caso de la gobernanza multinivel supone un modelo en el cual se contempla como un factor inherente la cooperación intergubernamental entre el nivel local, estatal, federal e internacional¹⁸. De la misma manera, contempla la implementación de mecanismos que permitan la interacción entre cada uno de los actores. Estos factores nos dan una serie de

¹⁸ La gobernanza multinivel tiene como objetivo transformar a las organizaciones gubernamentales, para hacerlas más adaptables, “ya que las instituciones tienen una tendencia a ser más flexibles y los procedimientos están constantemente contrapuestos con la toma de decisiones de los propios procesos.” (Piattoni 2009, 2) Recuperado en (Alva 2016)

características que hacen de la gobernanza multinivel un modelo prometedor para los países latinoamericanos, debido a que constituye un primer paso para una nueva interacción entre organismos internacionales, ciudades y regiones de distintos países. Para comprender esta visión es necesario definirla como:

Un acuerdo para tomar decisiones vinculantes que implica una multiplicidad de actores políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes – tanto públicos y privados - en diferentes niveles de agregación territorial en temas como la negociación / deliberación / aplicación continua de políticas, etc. y en el que no se asigna la competencia política exclusiva o se afirma una jerarquía estable de la autoridad política a cualquiera de estos niveles. (Citada en (Piattoni 2009, 2) (Alva 2016, 59))



Elaboración propia con información de (Piattoni 2009, 2) obtenido de (Alva 2016).

Este enfoque es importante ya que no divide las responsabilidades políticas durante el proceso de la política pública, ni distingue entre los actores públicos y privados, sino que tiene que alistar todos los tipos de actores en todos los tipos de papeles de todo el proceso de las políticas. La gobernanza multinivel es una opción para un amplio espectro de políticas destinadas a brindar servicios públicos, por ello Piattoni considera que es un campo de acción para la formulación de distintas políticas:

- Políticas de desarrollo, especialmente las ligadas al sector primario.
- Políticas ambientales, que tengan en cuenta la perspectiva local para la elaboración de estrategias
- Políticas de transporte, ya que puede entender diferentes tipos de problemas sin importar límites territoriales.
- Políticas de educación superior. (Piattoni 2012, 674)

La exposición de estos elementos que han tomado fuerza a partir del surgimiento de las zonas metropolitanas, han afectado la visión de cómo el gobierno debe de concebir las ciudades.

En ese sentido, la planeación es un proceso en el cual su composición se ha visto afectada por estos nuevos enfoques. A continuación, se expone la planeación urbana como un proceso dentro del gobierno de las ciudades que recupera la participación de distintos actores tanto del ámbito público y el privado.

1.3.4 Planeación Urbana.

La planeación es un concepto que surge de la necesidad de esquematizar y organizar una serie de elementos, que determinan la realización de una serie de actividades para poder cumplir con un fin. Este concepto es un elemento sumamente importante para la administración pública, debido a que proporciona una estructura racionalizada para realizar un análisis de su actuación en diferentes plazos de tiempo. La planeación de una manera resumida puede entenderse como: "un conjunto de acciones previamente concebidas en un esquema más o menos coherente para modificar una situación o el curso de los eventos." (Bolaños 2017, 15)

La planeación como un proceso de la administración pública puede observarse desde diferentes puntos de vista, ya sea en lo económico, lo político y lo administrativo. No obstante, esta actividad pese a que puede tener diferentes condiciones en su implementación es una actividad que concierne a cualquier nivel gubernamental, por ello la administración pública local debería tener un pleno conocimiento sobre las ventajas de integrarla en el ejercicio de su gobierno.

La forma en como la planeación ha estado presente en nuestro país varía, sin embargo, existe una visión que predominó en la elaboración de políticas públicas urbanas, esta perspectiva la han denominado como planeación tradicional. Este tipo de planeación adquirió importancia mediante la aplicación de modelos de corrientes apegadas a la formación de un pensamiento racional surgidas en la modernidad (alrededor del siglo XIX). La planeación urbana adaptó a la visión de la administración pública weberiana, puesto que se buscaba una forma de organizar a las ciudades de una forma científica. De estos elementos se puede destacar lo siguiente:

- I. Se enfoca en la producción de planes, es decir, se trata de una actividad para la toma de decisiones, más no un ejercicio para la acción;
- II. Considera la racionalidad como uno de sus elementos torales, asumiéndose como una actividad apolítica, eminentemente técnica;
- III. Basa su acción en modelos generales de 'ocupación adecuada' del territorio (normas), independientes del contexto;
- IV. Se realiza bajo el control del Estado, ya que se trata de un instrumento basado en el interés público. (Pérez 2000)

El modelo tradicional retoma las corrientes positivistas impulsadas durante la década de la Segunda Guerra Mundial, cuyo resultado consistió en la consolidación un proceso rígido y cerrado. Este proceso se caracterizó por la concentración de la toma de decisiones basadas únicamente la opinión y el conocimiento de los expertos. Este modelo de planeación tuvo

severas críticas a mitad del siglo XX, de manera que, surgieron corrientes que demandaban una mayor apertura. Como producto de ello, se ha originado una serie de propuestas que buscaban apegarse a las nuevas exigencias de la sociedad.

Modelo de planeación	Características	Alcances	Periodo
Planeación Urbana Moderna	Modelo construido con base de una perspectiva puramente orientada hacia la arquitectura, puesto que se centraba principalmente en los componentes estéticos de la ciudad y a las orientaciones sanitarias.	Se presentaba una rigidez en los proyectos de planeación que estaban orientadas de manera <i>Ceteris Paribus</i> .	Siglo XIX y mitad del siglo XX.
Planeación Racional Comprensiva	Busca la formación de una ciudad más ordenada y funcional. Esta etapa se detecta la adopción de la Política Pública Urbana.	Basa los proyectos urbanísticos en un plan maestro. No plantea mecanismos que integran a los intereses de la sociedad. Se utilizan herramientas y técnicas que fácilmente se apegan a la realidad, y son poco flexibles.	Segunda mitad del siglo XX.
Análisis de Sistemas	Nivel de abstracción y generalidad se mostró muy vulnerable a la dinámica del entorno, con serias deficiencias para la instrumentación y concreción de las acciones previstas.	Ciudad representada por una unidad funcional, reflejada en un sistema. un ejercicio basado en análisis y control de sistemas, vistos como un conjunto de elementos interconectados que establecen relaciones entre sí.	Década Ochentas.

Planeación Democrática	Creación de agrupaciones comunales que tengan una interacción informada con la Política pública urbana.	No toma en cuenta la dificultad de formular consensos, problemas de inclusión en sociedades con poca participación ciudadana, problema de diversidad de intereses	Década de los setentas.
Planeación equitativa, planeación a la defensa	Busca la formulación de un modelo que genere igualdad en los costos y beneficios. Mientras que el segundo modelo busca que el planificador sea un agente que busca la protección de los grupos que están en desventaja.	Problema en la detección de las diferentes necesidades que tiene una población sumamente heterogénea.	Década de los setentas y ochentas.
Planeación Incrementalista	Plantea un modelo que dé respuestas a los problemas a corto plazo, mediante un esquema que adapte las decisiones al contexto de cada problema.	Proceso de diagnóstico de problemas lento, que queda debilitado al largo plazo.	Década de los setentas.
Planeación Comunicativa	Este modelo es una respuesta al aceptar la complejidad y la diversidad de actores de una política urbana. Promoviendo actividades y mecanismos que ayuden a favorecer el diálogo y la negociación como	Problema en la organización de los intereses, y prolongación del conflicto.	Finales del siglo XX y principios del siglo XIX.

	vía para el logro de consensos.		
Planeación Estratégica	Privilegia los procesos sobre el plan establecido, considerando el costo beneficio para determinar cuál es el problema más importante.	Deja a un lado aspectos importante de la participación ciudadana, como la diversidad existente entre la población que la ejerce.	Década de los ochentas.
Nuevo Urbanismo	Promueve la vida de barrio, ciudades compactas mixtas.	Son propuestas relativamente nuevas, que son difíciles de implementar en las grandes ciudades. Un ejemplo de este, es el Desarrollo Orientado al Transporte. Este es un modelo que busca generar una movilidad eficaz, incluyente, equitativa y sustentable para los habitantes de las ciudades. En ese sentido, se plantea la transición de modelos y estrategias de desarrollo urbano en las cuales se le otorgue mayor prioridad a los transeúntes, ciclista y usuarios de transporte público.	Principios del siglo XXI.
Ciudad Justa	Plantea un crecimiento equitativo, mediante el empoderamiento de la ciudadanía y la	El modelo necesita un largo proceso de detección de las diferentes	Principios del siglo XXI.

	formulación de las normas que distribuyan los recursos económicos.	características que posee la población.	
--	--	---	--

Elaboración propia con datos retomados del texto de Gutiérrez Chaparro, Juan José (2014) Balance del modelo de planeación urbana en México: orientaciones teóricas para evaluar experiencias de intervención en América Latinas; Cuadernos del CENDES; y del texto de Kunz Bolaños, Ignacio (2017) Estudio Introdutorio. Planeación Metropolitana.

Las diferentes propuestas originadas a partir de las deficiencias del modelo tradicional, contienen aspectos relacionados con los nuevos procesos de formulación de política pública. Concebir a la política urbana dentro de este campo es esencial para entender a la planeación urbana como un proceso que busca solucionar problemáticas en las ciudades. Por lo tanto, es importante resaltar que esta puede actuar de manera reactiva, correctiva y preventiva, puesto que es su función puede situarse en la etapa de formulación de la política pública:

La planeación urbana puede considerarse una etapa de la política urbana en la que se elabora conceptualmente un modelo de ciudad, se definen los principales objetivos de la acción pública, y se formula una estrategia para alcanzarlos en términos de acciones inversión corresponsabilidad institucional y social, y demás instrumentos. (Ziccardi 2003, 129)

Siguiendo esta perspectiva de la Planeación dentro de la política urbana, esta aglomera una serie de características de su elaboración. Por ejemplo, Alicia Ziccardi contempla a las características de la población, el comportamiento de los principales actores dentro del territorio, la vocación económica del espacio urbano y la conservación y preservación del patrimonio histórico arquitectónico y cultural como partes importantes en el proceso de la formación de una política pública urbana. (Ziccardi 2003, 132)

La planeación urbana para nuestra investigación será entendida desde un punto de vista democrático, puesto que debe comprender las nuevas tendencias de inclusión orientadas a generar nuevas relaciones entre la administración pública y la ciudadanía. Es por ello, que dentro de los procesos de planeación se debe tomar en cuenta servicios que son sitios donde se desarrollan procesos económicos y sociales que forman parte fundamental de la vida de sus habitantes. De manera que, si se contemplan las diferentes necesidades que surgen después de la modernidad se tiene que considerar una variedad de aspectos pertenecientes a la actualidad:

En términos ideales, la planeación es el marco institucional a través del cual una comunidad urbana define el modelo de ciudad al que aspira, con todas sus implicaciones ambientales y socio espaciales. En particular, por medio de la regulación de usos de suelo, los planes no solo definen aspectos funcionales o estéticos del espacio urbano: en mayor medida logran una mínima evidencia son referentes institucionales que condicionan el acceso de diferentes sectores sociales al espacio urbano. (Azuela 2000, 152)

La planeación urbana influye en la dinámica dentro de la vida de los habitantes. La forma mediante la cual se conciben los aspectos de la movilidad adquiere una importante condición, debido a que su estudio comprende la manera en la que los habitantes realizan sus actividades diarias dentro de un territorio y, por ello, como el Estado provee facilidades para que estas se cumplan. En ese sentido, tomar en cuenta sus elementos dentro de una planeación conlleva cumplir con: “El objetivo fundamental de planificar la movilidad es servir esa demanda en forma eficiente y efectiva. De una adecuada movilidad depende la competitividad de la ciudad y con ella su potencial de desarrollo económico social.” (Acevedo 2008, 89)

La exposición de los conceptos anteriores es una antesala para el análisis del proceso de metropolización en México y el proceso de construcción del andamiaje institucional entorno a la planeación urbana de los asentamientos humanos. En este sentido, en el siguiente capítulo se expondrán los elementos más importantes en relación con la transformación de los centros de población de rurales y urbanos, y como la legislación mexicana se fue modificando para adaptarse a esta nueva forma territorial.

Capítulo 2. El proceso de urbanización en México: la institucionalización de las zonas metropolitanas.

De manera introductoria, en este capítulo se incluye una exposición sobre el proceso de conformación de las zonas metropolitanas. Asimismo, cómo este proceso dio origen a los primeros esfuerzos en torno a la clasificación de las zonas metropolitanas por parte del sector académico, así como dentro de las instituciones públicas del Estado Mexicano. Estos trabajos se plasmaron mediante la publicación de estadísticas e informes oficiales, que sirvieron para la realización de las delimitaciones actuales.

Además, en este capítulo se expone la manera en la cual el gobierno mexicano reconoció en su marco normativo elementos de coordinación intergubernamental y de gobernanza que permitieron a los municipios, estados y a la federación coordinarse en materia de planeación urbana. De esta manera, se ha conformado una base jurídica que establece atribuciones para los distintos niveles de gobierno para la conformación de una agenda de problemas en común.

2.1 La dinámica demográfica y económica como motores del fenómeno de la urbanización (Siglo XX y XXI).

El estudio de la conformación del sistema de las zonas metropolitanas requiere entender dicho proceso como un producto de un fenómeno previo, puesto que para la existencia de las características económicas, jurídicas y políticas necesarias para su estructuración el país tuvo que pasar por un periodo largo de urbanización.

En ese sentido, es importante resaltar que el proceso de conformación de los asentamientos humanos en nuestro país fue influido por dos principales fenómenos: el crecimiento de la concentración de la población urbana manifestado a través del crecimiento de las localidades

urbanas existentes y del surgimiento de nuevas localidades urbanas; y la evolución de la forma de vida de la población de un tipo tradicional-rural a otro moderno-urbano (Unikel 1968). En relación con este primer apartado, se retomarán datos e información demográfica y espacial correspondiente con el primer fenómeno, y la forma en la cual se promovió la expansión de la conformación de las zonas metropolitanas.

Para el desarrollo de esta investigación, se tienen en cuenta tres etapas principales en la urbanización de México, basadas en la clasificación realizada por Gustavo Garza: Las etapas a analizar se dividen en los periodos de 1900-1940, 1940-1980, 1980-2010. Dicho desglose de información tiene el fin de proporcionar un bagaje estadístico que complemente el estudio en un nivel federal.

Aunado a lo anterior, un aspecto importante a considerar es la relación entre el modelo económico que existe en un país y la formación de su sistema urbano. Por este motivo, se exponen las características económicas que se presentaron en el proceso de urbanización del Estado Mexicano en el Siglo XX. (Sobrino 1993, 89) En relación a ello, Gustavo Garza señala como una primera etapa la consolidación del gobierno de Porfirio Díaz Mori, debido a que en este periodo el crecimiento de las ciudades tuvo una correlación directa con el fortalecimiento de la economía.

Durante los múltiples periodos en los que gobernó Porfirio Díaz, existieron políticas cruciales para la concentración de la población en ciudades, puesto que se realizaron importantes obras de infraestructura básica en el país. Tal fue el caso de la instalación de redes de energía eléctrica en distintas regiones durante 1879; la inauguración de la hidroeléctrica de Atoyac en 1888; y el establecimiento de un ferrocarril con ruta Ciudad de México-Veracruz en 1873. (Garza Villareal 2003, 23)

Igualmente, el proyecto porfirista buscaba la apertura del mercado, mediante la eliminación de ciertas restricciones comerciales internas. De esta manera se permitió que existiera crecimiento de la infraestructura básica mediante la inversión extranjera. Dicha combinación promovió una primera etapa de urbanización. Jaime Sobrino data este primer periodo durante la última década del gobierno de Porfirio Díaz y el inicio de la consolidación del gobierno del Partido Revolucionario Institucional:

La primera fase abarcó el período 1900-1940, en donde la población total aumentó de 13.6 a 19.7 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 0.9 por ciento; este escaso dinamismo demográfico fue producto de la conjunción de una alta tasa de natalidad y significativa tasa de mortalidad. El grado de urbanización se elevó de 10.6 a 20.1 por ciento. (Sobrino 2011, 1)

Por otra parte, es relevante señalar que durante el transcurso de esta etapa existieron sucesos históricos que tuvieron efectos negativos en el comportamiento demográfico del país. No

obstante, a pesar de los distintos conflictos derivados de la Revolución Mexicana, la población urbana creció aproximadamente en 317 mil personas. (Garza Villareal 2003)

Una vez estabilizado el ambiente político y económico en la década de 1930-1940 se presentó una importante expansión del proceso de urbanización, puesto que el número de ciudades creció a 55 ciudades, y se calculó un porcentaje de urbanización 20.1%. A pesar de esto, México seguía siendo un país principalmente rural a casi mitad del siglo XX. (Garza Villareal 2003, 29)

En estas cuatro primeras décadas del siglo la población urbana aumentó en un 36.6, además de reflejarse en el aumento del grado de urbanización nacional¹⁹, el sistema urbano del país sufrió una transformación en la composición del tamaño en sus ciudades. En el año de 1900 el 49.4% de la población urbana se encontraba en ciudades clasificadas como pequeñas de 15,000 a 49,000 habitantes, mientras que el resto en ciudades clasificadas como medianas que contaban con 50,000 a 499,999 habitantes; en contraste para el año de 1940 se estimó que en las ciudades pequeñas únicamente se concentraba 25.4% de la población urbana, en las medianas el 34.9, y el resto en una nueva clasificación denominada ciudades grandes compuesta por centros de población con 499,999 a más de un millón habitantes urbanos. (Garza Villareal 2003, 30-31)

A pesar de todas las transformaciones urbanas, el país seguía siendo en su mayoría rural. En cuarenta años únicamente se registró a la Ciudad de México como una ciudad grande hasta el año de 1921. En ese sentido, una gran parte de la población rural únicamente se concentraba en una sola entidad: “El perfil de México en 1940 era esencialmente rural, pues únicamente uno de cada cinco de sus 19.6 millones de habitantes vivía en un sistema urbano de 55 ciudades, cuyo polo principal era la Ciudad de México con 1.6 millones de habitantes.” (Garza Villareal 2003, 34)

La transición de una etapa a otra se analiza como un proceso estrechamente relacionado con los cambios en la política económica en el país; en este caso, con la dirección de la economía que tomó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río. En este sexenio existió una recuperación real con un crecimiento de 4.8% del producto interno nacional, por lo cual se señala como un periodo de estabilidad económica. Durante este gobierno se impulsó una nueva dinámica entre las actividades agrícolas y el crecimiento de nuevas actividades urbanas (Manufacturas, transporte, servicios). (Garza Villareal 2003, 25)

El siguiente periodo de cambios en el crecimiento de la urbanización se vincula con la transición del modelo económico hacia uno basado en la sustitución de importaciones. Según Jaime Sobrino, esta etapa se puede dividir en dos partes: una basada en los bienes de consumo

¹⁹ El grado de urbanización se calculó como el porcentaje de la población urbana entre el total de habitantes en el país.

comprendida aproximadamente por el periodo de 1940 a 1980, y otra sucedida durante estancamiento del modelo de sustitución de importaciones de 1970 y 1980.

El inicio de la década de los cuarenta representó una nueva etapa para la urbanización debido a la implementación de “un modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno.” (Sobrino 2011, 1) Esto tuvo como consecuencia las medidas económicas implementadas ayudaron a lograr importantes tasas en el crecimiento de la riqueza nacional. De esta manera, se logró el crecimiento de las familias de clase media, efecto que impulsó la migración del campo a la ciudad.

En relación con lo anterior, es importante señalar que durante las primeras dos décadas en materia económica se suscitó un crecimiento de la producción agrícola. Los beneficios de este crecimiento sirvieron para invertir en maquinaria para el sector industrial. En relación con ello, se presentó un crecimiento en la industria manufacturera que tuvo consecuencias importantes en la conformación del sistema urbano. (Garza Villareal 2003, 42)

La delimitación político-administrativa en el inicio de la década de los cuarentas consistía en 28 Estados, 3 Territorios (Distritos Norte y Sur de la Baja California y Quintana Roo) y el Distrito Federal (INEGI 1940). A su vez, las entidades federativas del país estaban divididas en 2,296 municipios y 27 delegaciones. Posteriormente, a finales de la segunda parte de este etapa el sistema urbano pasó a estar conformado por 32 entidades federativas: 29 estados, 2 territorios y un Distrito Federal. (INEGI 1980). Asimismo, se registró un aumento en los municipios, y la transformación de las delegaciones de Baja California Norte por su conversión a Estado en 1952.

Durante esta etapa la política económica se caracterizó por una constante inversión pública federal, la cual impulsó el crecimiento de la economía, e hizo propicio el crecimiento de las ciudades con características previas de un escenario metropolitano. En ese sentido, el aumento de la concentración de la población en áreas urbanas, esto ocasionó que por primera vez se rebasaran los límites político y administrativo. (Garza Villareal 2003)

Posteriormente, para el año de 1960 la población urbana en el país representaba el 34.7% en el país, cifra que se encontraba por arriba del promedio a nivel mundial. Además, el porcentaje aumentó en las dos décadas siguientes al 51.8% de la población. Sin embargo, el nivel de urbanización se concentraba de manera significativa en la Ciudad de México, puesto que representaba tan solo en la década de los sesentas 42.4 % de la población urbana en el país. Este proceso también impactó en la expansión de las primeras zonas metropolitanas, debido a que, existió un crecimiento de 1.5 millones a 14.5 millones de habitantes. (Sobrino 2011, 1)

La última etapa se delimita entre el periodo de 1980-2010. Durante estos años se presentó un nuevo cambio en el modelo económico, enfocado principalmente en tomar medidas para

solventar los errores detectados en el modelo de sustitución de importaciones. Esta transformación estuvo basada en políticas de liberalización del mercado y reducción del sector público, con el objetivo de reducir el nivel de intervención gubernamental y apearse a lo dictado por el Fondo Monetario Internacional.

Aunado a lo anterior, un aspecto que se debe señalar, es la existencia de una severa crisis, caracterizada por la pérdida del poder adquisitivo. Este proceso influyó en el crecimiento de la urbanización, puesto que los trabajos que proveían mayores ingresos se demandaban en las ciudades, por lo cual se acrecentó la concentración en asentamientos urbanos: se calcula que un aproximado de 7.8 millones de personas que pasaron de vivir del campo a la ciudad.

Por otro lado, el crecimiento demográfico en el país durante esas dos décadas aumentó de 66.8 a 112.3 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 1.7%. Además, el grado de urbanización incrementó del 51.8% a 62.5% entre 1980 y 2010. (Sobrino 2011) El proceso de urbanización en el transcurso de esta etapa se caracterizó por tener condiciones sumamente relevantes para la conformación de las zonas metropolitanas, dichos elementos se pueden resumir en los siguientes puntos:

- I. Importante descenso en el crecimiento poblacional de la ZMCM, la cual se transformó de ser el principal polo de atracción de flujos de migración interna, a ser el nodo con mayor expulsión absoluta de migrantes.
- II. El dinamismo de las ciudades de la frontera norte, acrecentado crecimiento de las zonas portuarias y turísticas, el crecimiento de las ciudades interior especializadas en manufacturas. (Sobrino 2011, 1)

Por lo tanto, en esta última etapa refleja en mayor medida, el proceso de conformación de las Zonas Metropolitanas dentro del territorio mexicano, puesto que se empezaron a delimitar distintas zonas en casi todos los estados. En este sentido, el análisis de las zonas metropolitanas se convirtió en un tema recurrente en proyectos de planeación y formulación de las políticas urbanas en las últimas décadas del siglo.

Este proceso se consolidó a principios del Siglo XXI, puesto que el país contaba con una población de 97 millones de habitantes, de los cuales 65.7% habitaban únicamente en 350 ciudades. De estas ciudades en el país se clasificaron diez²⁰ como grandes metrópolis, debido a que representaban el 45.8% del crecimiento poblacional de todo el sistema urbano.

El crecimiento urbano durante el siglo XX, impulsó el surgimiento de nuevas discusiones con carácter multidisciplinario en torno al gobierno de las ciudades; puesto que, existía la necesidad de brindar soluciones que contemplaran de manera integral los distintos procesos demográficos, geográficos y económicos. En ese sentido, la publicación de estudios urbanísticos y económicos impulsados por las organizaciones internacionales y el sector

²⁰ Las grandes metrópolis se clasificaron de esta manera porque concentraban más de un millón de habitantes. Las ciudades con estas características fueron Ciudad de México, Guadalajara, Puebla, Torreón, Monterrey, Toluca, León, Tijuana, Ciudad Juárez y San Luis Potosí. (Sobrino 2011)

académico especializado, abonaron y aceleraron el reconocimiento del gobierno sobre la importancia de generar una estrategia para el análisis del sistema urbano.

La expansión del proceso de metropolización alentó a los actores del ámbito académico y gubernamental, a portar nuevas investigaciones que sirvieran para entender el papel de las ciudades mexicanas. Bajo este contexto, se necesitó la generación de una base teórica que se utilizara para tomar acciones sobre los nuevos problemas urbanos. En relación a ello, para el tema de esta investigación es importante ahondar en la trayectoria ha tenido el estudio de las zonas metropolitanas, asimismo, su papel dentro de la agenda pública.

Como se pudo observar, el proceso de urbanización en el país fue un elemento indispensable para la conformación de las zonas metropolitanas. En relación con lo expuesto, en el siguiente apartado se hará una exposición sobre el estudio de las zonas metropolitanas en el Estado mexicano, así como la clasificación oficial que adoptó el sector público, esto con el fin de contar con un andamiaje que sirva para el análisis del reconocimiento de las áreas metropolitanas a través del tiempo.

2.2 La Clasificación de las Zonas metropolitanas, una metodología oficial.

El proceso de definición del concepto y la consolidación de una metodología para la delimitación de las zonas metropolitanas en México, adquirió sus principales bases en la experiencia norteamericana. Este concepto adquirió relevancia, a raíz de la publicación de una serie de estudios internacionales que tuvieron la intención de explicar el creciente proceso de metropolización en el Siglo XXI. Estas nuevas propuestas diferenciaban el concepto de zona metropolitana de una zona conurbada, distinguiendo a esta como una base para el estudio del fenómeno metropolitano²¹. En ese sentido, se expondrán aspectos relevantes para esta investigación sobre las investigaciones que se ha caracterizado por proponer una delimitación de las Zonas Metropolitanas con mayor rigor técnico²².

En el caso mexicano, uno de los estudios pioneros que sirvió como base para una posterior delimitación gubernamental fue el libro de Luis Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza *El desarrollo urbano de México; diagnóstico e implicaciones futuras*. En este texto se delimitaron las zonas metropolitanas, para su elaboración se utilizó como base las ciudades mayores de 100 mil habitantes en el año de 1970, cuya clasificación contempla doce zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Torreón, San Luis Potosí, Mérida, Chihuahua, Tampico, Veracruz Orizaba. (Unikel 1968).

²¹ Según Sobrino estos elementos son heredados de la experiencia norteamericana, tal como menciona, “a lo largo del planeta los criterios técnicos y operativos que se utilizan para la delimitación de zonas metropolitanas están inspirados, en mayor o menor medida, en la experiencia estadounidense.” (Sobrino 2003, 497)

²² Jaime Sobrino menciona que uno de los estudios con mayor rigor técnico fue el de Luis Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza. De la misma manera, Gustavo Garza se refiere al trabajo que realizó en conjunto con Ruiz y Unikel como un estudio pionero. (Garza 2010).

Según Jaime Sobrino, este libro fue uno de los ejercicios metodológicos con mayor rigor técnico para la delimitación de zonas metropolitanas en 1970. (Sobrino 1993). En este texto se presenta una definición de área metropolitana que contempla utilizadas actualmente: ²³

“(…) la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad 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 mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa. (Unikel, Ruiz y Garza 1978)

Asimismo, los resultados más importantes que se obtuvieron de la investigación, fue una clasificación con bastante rigor técnico puesto que, dentro de ella, se realizó un análisis que considera variables de aspecto socioeconómicos, para aquellos municipios que presentaran las siguientes características: “i) manifestar un carácter predominante urbano, y ii) una interdependencia mayor con la ciudad central que con cualquier otra”. Igualmente, se estableció el criterio de municipios metropolitanos y periféricos. En este trabajo se realizó una clasificación que utiliza variables económicas y sociales: Grado de urbanización y población; PEA No agrícola; Valor agregado industrial y valor agregado industrial per cápita; y Variaciones relativas entre el centro y la periferia, de manera que, se determinó mediante una metodología creada para definir su grado de metropolización.

En este estudio se determinó que existían 127 municipios metropolitanos, de los cuales 17 municipios eran centrales, y 98 municipios o delegaciones periféricas. De la misma manera, se expuso como ha crecido la población en la zona metropolitana a partir de 1940 a 1970. En ese sentido, se puede obtener los siguientes porcentajes con respecto al crecimiento de las ciudades:

Año	Porcentaje de la población metropolitana respecto al total nacional	Porcentaje de población urbana en la zonas metropolitanas con respecto al total nacional
1940	23.06%	-----
1950	21.56%	22.59%
1960	25.51%	25.39%
1970	30.49%	23.61%

Elaboración propia con datos obtenido de Unikel, L., Ruiz, C., & Garza, G. (1978). *El desarrollo urbano en México*.

La tabla anterior refleja como a partir de 1950 las zonas metropolitanas se convirtieron en importantes puntos de concentración demográfica, puesto hasta 1970 aumentaron en más de un 8%. En el caso de la población urbana, no ocurrió lo mismo, a pesar que, está siguió creciendo a lo largo de las décadas en el país, el porcentaje que se concentraba en zonas

²³ En una publicación de Luis Unikel, se señala que, en 1970, el país tenía 49.1 millones de habitantes y la tasa de urbanización se ubicaba en 44.9. México se acercaba a ser predominantemente urbano: 22 millones de habitantes residían en localidades de 15,000 y más personas. (Unikel 1968)

metropolitanas se mantuvo con cambios menores. Otro dato importante para analizar es la importancia de la Ciudad de México como la zona metropolitana más grande en el país, debido a que en 1940 representaba el 39.80% de la población metropolitana para el año de 1970 pasó a concentrar el 59.61%.

Posteriormente de la publicación del texto mencionado, se presentó otra clasificación de las zonas metropolitanas en el país, cuyo objetivo fue establecer una nueva metodología para la delimitación: en 1986 se publica el texto *Zonas Metropolitanas en México*, de María Eugenia Negrete Salas y Héctor Sánchez Salazar. En este texto se analiza el crecimiento metropolitano en México desde 1960 a 1980. En esta investigación se hace una propuesta de delimitación de las Zonas Metropolitanas del país mediante la aplicación de técnicas de análisis multivariado²⁴. Igualmente, incluye un listado en el cual se delimitan 26 zonas metropolitanas en el país con base a datos de 1980. Aunado a lo expuesto, los autores explican que el proceso de conformación de las zonas metropolitanas en el país ha ocurrido por dos etapas:

- Una primera etapa que consiste en la formación de una ciudad, en la cual la dinámica de su población, sus actividades económicas, la vivienda y los servicios urbanos tienden a concentrarse físicamente en el centro de la misma. Este proceso, tiene como efecto, una fuerza centrípeta ejercida por el centro de la ciudad es de tal magnitud que incluso usurpa funciones centrales anteriormente ejercidas por pequeñas poblaciones localizadas dentro de su área de influencia.
- La segunda fase de expansión física de la ciudad y de ampliación de su radio de influencia; se genera la sub-urbanización y aparecen nuevos centros de trabajo y de concentración de servicios dentro del área urbana. Si en este proceso la ciudad "absorbe" una o más unidades político-administrativas a su alrededor, aparece una zona o área metropolitana, la cual consiste en una agregación de municipios que muestra más precisamente la dimensión real de la ciudad a que se refiere. (Negrete y Salazar 1986)

El análisis realizado por Negrete y Salazar se expone el porcentaje de la población de las zonas metropolitanas delimitadas con respecto a la población del país desde 1960 a 1980. Este ejercicio se realizó con los datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda de 1960 en relación con los de 1980, como resultado se resalta que el porcentaje de la población concentrada en zonas metropolitanas (ZM) pasó de 30.25% a 39.09%. (Negrete y Salazar 1986, 109).

La inclusión de quince nuevas ZM en esta delimitación implicó la clasificación de un mayor número de municipios en el sistema metropolitano; en total se clasificaron 89 municipios. Esta nueva delimitación determinó la existencia de un mayor número de habitantes en

²⁴ En razón de este análisis, se explica que se utilizaron diferentes criterios poblacionales, tales como: a) Criterio poblacional, b) Criterios respecto al carácter urbano y c) consideraciones de tipo físico-geográfico (Negrete y Salazar 1986).

esta zona, ya que se calculó una población de 23.5 millones en este tipo de aglomeraciones urbanas, lo que representó un 35.2% de la población nacional y el 67.9% de la urbana. (Negrete y Salazar 1986) En dicho texto, se expone que en la década de los setentas y ochentas la situación del crecimiento de las áreas metropolitanas se caracterizó por tres principales tendencias:

- A. Existía mayor dispersión de población en las metrópolis de nueva creación respecto a las existentes en 1970
- B. El porcentaje de población dispersa en las 12 zonas metropolitanas más antiguas disminuyó en más de 5 puntos porcentuales y
- C. a mayor tamaño de población, el área urbana concentraba más porcentaje de población de la zona metropolitana. (Negrete y Salazar 1986).

Esta clasificación conglomeró un total de 27 zonas metropolitanas de entre las cuales se resalta la integración de siete estados, ya que se integraron las zonas metropolitanas de Colima, Tlaxcala, Zamora, Cuautla, Guaymas, Tampico, y Chihuahua; tal como se muestra a continuación:

- | | | |
|------------------------|-------------------|------------------|
| 1. ZM Ciudad de México | 10. ZM Orizaba | 19. ZM Oaxaca |
| 2. ZM Guadalajara | 11. ZM Mérida | 20. ZM Córdoba |
| 3. ZM Monterrey | 12. ZM Chihuahua | 21. ZM Zamora |
| 4. ZM Puebla | 13. ZM Coahuila | 22. ZM Zacatecas |
| 5. ZM León | 14. ZM Veracruz | 29. ZM Guaymas |
| 6. ZM Toluca | 15. ZM Cuernavaca | 28. ZM Cuautla |
| 7. ZM Torreón | 16. ZM Xalapa | 27. ZM Colima |
| 8. ZM San Luis Potosí | 17. ZM Poza Rica | 26. ZM Tlaxcala |
| 9. ZM. Tampico | 18. ZM Monclova | |

Aunado a lo anterior, en este texto se proponen la clasificación de municipios más y menos metropolitanos, esto resultado de un ejercicio de combinar diversas variables sociodemográficas y geográficas de las ZM²⁵. De este proceso se obtuvo que, de las veintiséis áreas metropolitanas, diez son clasificadas como más metropolitanos, y el resto como menos metropolitanas.

Este ejercicio concluye con la división de los 80 municipios centrales²⁶ en dos grupos: el primero consta de 26 unidades llamadas municipios centrales más metropolitanos y el segundo de 53 municipios centrales menos metropolitanos. Es necesario aclarar que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se analizó de manera independiente

El siguiente aporte que tuvo un gran impacto en el ámbito académico, se realizó 1993 con la publicación del libro *Gobierno y Administración urbana y regional*, escrito por Jaime Sobrino. En este texto, se presenta una nueva propuesta de metodológica para la delimitación de las Zonas Metropolitanas, de la misma manera, también aporta una nueva clasificación compuesta por 37 zonas metropolitanas con datos del periodo de 1980 a 1990.

Este trabajo se estructuró mediante dos principales valores: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico. Jaime Sobrino utilizó 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, 129-133) En este sentido, este documento asume la relevancia que existe entre el crecimiento económico, y el aumento de la población en aglomeraciones urbanas y metropolitanas. Otro aporte crucial, es el uso de las variables

²⁵ Negrete y Salazar señalan que esta clasificación es un producto de un ejercicio metodológico que incluye las siguientes variables: Nivel de urbanización; Tasa de crecimiento de la población municipal entre 1970 y 1980; Elasticidad del crecimiento de la población económicamente activa en actividades urbanas (PEAU); Densidad de población en el municipio en 1980; y Productividad Industrial.

²⁶ Los municipios centrales se delimitaron, en primer lugar, por su el criterio poblacional puesto que se consideró aquellos en el su localidad tuviera más de 50 000 habitantes. (Negrete y Salazar 1986)

para realizar una clasificación por funciones económicas predominantes determinando centros de diversas índoles: Centro Nodales Nacionales; Centro Nodales Regionales; Centros Industriales; Centro Terciarios; y Centro Poco Desarrollados.²⁷

La delimitación realizada por Sobrino demuestra la tendencia de un modelo urbano dentro del país se extendió más allá de los límites territoriales del municipio, lo cual es un requisito del predominio del proceso metropolitano. A continuación, se expone el listado realizado por el autor:

- | | |
|---------------------|-------------------|
| 1. Ciudad de México | 20. Monclova |
| 2. Guadalajara | 21. Oaxaca |
| 3. Monterrey | 22. Coatzacoalcos |
| 4. Puebla | 23. Tepic |
| 5. León | 24. Orizaba |
| 6. Toluca | 25. Pachuca |
| 7. Torreón | 26. Los Mochis |
| 8. San Luis potosí | 27. Poza rica |
| 9. Mérida | 28. Minatitlán |
| 10. Chihuahua | 29. Cuautla |
| 11. Tampico | 30. Córdoba |
| 12. Aguascalientes | 31. Zacatecas |
| 13. Cuernavaca | 32. Zamora |
| 14. Saltillo | 33. Colima |
| 15. Veracruz | 34. Guaymas |
| 16. Morelia | 35. Delicia |
| 17. Querétaro | 36. Chilpancingo |
| 18. Reynosa | 37. Tlaxcala |
| 19. Xalapa | |

Asimismo, se agruparon un total de 139 municipios metropolitanos en conjunto con las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, por lo que se contabilizaron un total de 155 territorios de gobiernos locales. Esto representaba el 6.5 % de los gobiernos locales existentes. De las 37 zonas metropolitanas delimitadas, 20 eran capitales estatales, lo que demostró una cierta tendencia a la concentración demográfica estatal en torno a la sede de los poderes locales.

En este texto, también se propone una clasificación por el tamaño de la población, de manera que, determina lo siguiente: cuatro ciudades que rebasaban el millón de habitantes; seis tenían entre 500 mil y un millón; 25 entre 100 y 500 mil y dos eran menores a 100 mil. Además, se señala que la población total de las áreas metropolitanas fue 31.5 millones, es decir, 38.8% de la total y 67.5% de la urbana. (Sobrino 1993).

Otro aporte relevante en este texto, fue la recopilación histórica sobre la evolución de las Zonas Metropolitanas, puesto que realizó una propuesta sobre sus primeros indicios. En

²⁷ Al respecto Sobrino señala que estas variables fueron el resultado de: “Al conjugar las variables tamaño de población, economía urbana, tipo de estructura y funciones predominantes, se puede formular una distribución jerárquica y funcional del sistema urbano nacional.” (Sobrino 1993, 149)

se sentido, se propuso la primera parte del siglo XX como un periodo inicial de desarrollo metropolitano, y un importante incremento en 1950 las ciudades centrales de México, Monterrey, Orizaba, Tampico y Torreón habían rebasado sus límites político administrativos.

A pesar de la existencia una serie de documentos académicos que presentaban una propuesta de delimitación, el sector público no había realizado ninguna delimitación oficial, ni había tomado en cuenta dichas aportaciones. Fue hasta la publicación del artículo llamado: *Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada*, de Jaime Sobrino, que se consolidó como un estudio base para la construcción de una metodología oficial.

Este texto propone, una delimitación de las zonas metropolitanas del Estado mexicano, considerando los elementos básicos obtenidos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. (Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2004) El ejercicio determinó que en México existían un total de 48 zonas metropolitanas, cuyo conjunto territorial habitan casi el 50% de la población del país. (Sobrino 2003) Además, se consideró una tipología de las zonas metropolitanas según estructura ocupacional, de esta manera, clasifica como monocéntrica, bifuncional, policéntrica y de mercados de trabajo competitivos, con respecto industria, comercio, servicios:

- 1) Monocéntrica, cuando sólo en el municipio central el volumen de trabajadores ocupados es mayor que el de sus trabajadores residentes;
- 2) Bifuncional, cuando esta situación se presenta tanto en el municipio central como en algún otro periférico;
- 3) Policéntrica, cuando los lugares centrales de una zona metropolitana son tres o más, y
- 4) De mercados de trabajo competitivos, cuando un porcentaje significativo de la PEA en los municipios periféricos trabaja en su misma unidad territorial, al tiempo que el volumen de la PEA residente del municipio central es mayor que el de su población ocupada. (Sobrino 2003, 481)

Dentro del grupo de las zonas clasificadas, se expone que en el año 2000 contaban con una población de 47.3 millones de habitantes, esta cifra representaba el 48.6% de la población total nacional. Estos datos ponen en manifiesto que durante el inicio del siglo XXI el proceso metropolitano fue un fenómeno sumamente importante para el estudio de las ciudades.

La investigación expone que dentro de las zonas metropolitanas el 42.5% de los habitantes se encontraban viviendo en municipios centrales, mientras que el 57.5% vivían en municipios periféricos. En este trabajo se clasifican una serie de ciudades en las que ocurre un proceso que denomina sub-urbanización. Este proceso se caracteriza por una constante en la concentración de población de los municipios periféricos en comparación a la que ocurre en los municipios centrales; pone como ejemplo la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca, Cuernavaca, Tampico, Oaxaca, Orizaba, Tlaxcala, Apizaco, Coronel y Moroleón.

En este texto, se considera que los municipios centrales son aquellos que tienen ciudades de más de 50 mil habitantes, esto es conveniente ya que sólo seis municipios con este tipo de localidad tenían un grado de urbanización inferior a 50%, mientras que sólo una localidad con ese tamaño tenía en el año 2000 menos de 75% de su PEA no agropecuaria la eficiencia económica. Otro aspecto es que en 1998, las ciudades que contaban con 50,000 y 99,999 habitantes fue sólo 5% inferior respecto a la obtenida por las urbes de con 100,000 Y 249,999 habitantes, pero 47% superior a la de las localidades de 15,000 a 49,999 habitantes. (Sobrino 2003)

Este ejercicio también clasificó a los municipios periféricos como aquellos compuestos por aquellos contiguos o continuos a algún municipio central, y que contaban con características definidas en una serie de criterios, tales como:

- Carácter urbano: localidades con más de 15000 Y más habitantes, o con un grado de urbanización de al menos 50% en municipios que no tenían una localidad de al menos 15000 habitantes
- Integración funcional: Consiste en actividades que la población realice en un municipio central y la relación que tenga con los demás integrantes, que representaran al menos 15% de la PEA del municipio, o que 25% de la población ocupada en el municipio en cuestión residiera en el municipio central y en periféricos de la zona metropolitana.
- Dinámica demográfica: una tasa de crecimiento poblacional del municipio periférico igual o mayor que la del municipio central, - Importancia económica: valor bruto de la producción per cápita municipal en 1998.

Posteriormente, se publicó el primer texto especializado se elaboró por un equipo conformado por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Consejo Nacional de Poblaciones. En el documento se explica el principal objetivo que siguió para la elaboración de la metodología mediante la cual se delimitaron las distintas áreas metropolitanas en el país:

El primer esfuerzo por el que la Administración Pública Federal por contar con un marco de referencia común de las metrópolis del país, que permita a diferentes dependencias avanzar en sus programas y proyectos específicos y potenciar su retroalimentación; asimismo, este esfuerzo sienta un precedente metodológico de gran valor para futuras actualizaciones, lo que seguramente permitirá enfrentar en mejores condiciones los retos presentes y futuros que encara el desarrollo urbano y regional de la nación. (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2004, 8)

Un principal factor imposibilitó la consolidación sobre la metodología oficial para definir las zonas, fue la falta de coordinación entre las distintas dependencias. Es por ello, que este ejercicio metodológico se tomó en cuenta los trabajos previos de distintas índoles, como por ejemplo los textos del INEGI, CONAPO y la SEDESOL. Antes de la creación de esta metodología, el INEGI basaba su limitación de las zonas metropolitanas del país con base en el tamaño de las localidades censales y su relación de contigüidad física,

respaldándose en el marco geo-estadístico Nacional a nivel municipal, de las localidades y su área geo-estadística básica.

Anteriormente, el INEGI había identificado un listado de 32 zonas metropolitanas en el año 2000, las cuales agrupaban un total de 205 municipios; mientras que el Consejo Nacional de Población en un informe definía *a las zonas metropolitanas como la aglomeración de dos o más municipios que posean dentro de sus límites una ciudad de 100 mil o más habitantes en la cual su población y sus actividades productivas tenían rasgos socioeconómicos predominantemente urbano. Esto se medía a través del porcentaje de población que residía en localidades mayores de 15 mil habitantes, el porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades no-agrícolas y el porcentaje de producción manufacturera*. Con los elementos mencionados, el Consejo Nacional de la Población definió 31 zonas metropolitanas en el país para el año de 1995. (Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2004).

Posteriormente con base en los resultados terminales, y la cartografía del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, CONAPO formuló una propuesta de delimitación. Este ejercicio tuvo como resultado la identificación de un total de 42 zonas metropolitanas para 2000, conformadas por 243 municipios y tres localidades que contaban con al menos una ciudad o conurbación de 50 mil o más habitantes.

En el caso de la SEDESOL, los textos que describían los programas nacionales de desarrollo urbano reconocían la existencia de las zonas metropolitanas, sin embargo, su clasificación variaba dependiendo del programa; por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano realizado en el periodo de 1990 a 1994 consideraba la existencia de 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.

Por lo tanto, la importancia del primer documento realizado para la delimitación de las zonas metropolitanas a nivel federal recae en la homologación de una metodología oficial que permite identificar las aglomeraciones urbanas de todo el país. Con esto, se facilitó el registro sobre el avance demográfico y territorial que se ha desarrollado en nuestro país con respecto a este proceso.

Como resultado de este ejercicio se obtuvo la identificación de 55 zonas metropolitanas con una población que ascendió a 51.5 millones de personas para el año 2000. Esta cantidad representó el 52.8 % de la población total del país. Además, se identificó un listado de nueve zonas metropolitanas que contaban con más de un millón de habitantes, que fueron: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y la Laguna. Esto generó una nueva forma de dividir a las zonas metropolitanas, puesto que pasaron a ser denominadas como grandes, intermedias y pequeñas. Cabe resaltar que se calculó que la primera clasificación habitaban 33.5 millones de personas, lo que equivalía a un poco más de la tercera parte del total nacional (34.4%). (Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2004).

Las zonas metropolitanas fueron delimitadas a partir de 4 criterios de integración con respecto a las características de sus municipios. Los grupos que se establecieron fueron los siguientes: Zona Metropolitanas definidas a partir de una conurbación intermunicipal; Zonas metropolitanas definidas por distancia, integración funcional y carácter urbano; Zonas metropolitanas definidas por tamaño; Zonas metropolitanas definidas por política urbana. La delimitación se muestra de la siguiente manera:

Zonas metropolitanas definidas a partir de una conurbación intermunicipal	12 ZM de Acapulco, Guerrero.	26 ZM de Puebla-Tlaxcala, Puebla-Tlaxcala
	13 ZM de Pachuca, Hidalgo.	27 ZM de San Martín Texmelucan, Puebla.
	14 ZM de Tulancingo, Hidalgo.	28 ZM de Querétaro, Querétaro.
	15 ZM de Guadalajara, Jalisco.	29 ZM de Rio verde-Ciudad Fernández, San Luis Potosí.
	16 ZM de Ocotlán, Jalisco.	30 ZM de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí.
	17 ZM de Puerto Vallarta, Jalisco-Nayarit.	31 ZM de Villahermosa, Tabasco.
	18 ZM de Toluca México	32 ZM de Tampico, Tamaulipas-Veracruz.
	19 ZM de Zamora-Jaconá Michoacán	33 ZM de Apizaco, Tlaxcala.
	20 ZM de La Piedad Michoacán-Guanajuato.	34 ZM de Tlaxcala, Tlaxcala.
	21 ZM de Cuautla, Morelos.	35 ZM de Acayucan, Veracruz.
	22 ZM de Cuernavaca, Morelos.	36 ZM de Coatzacoalcos, Veracruz.
23 ZM de Tepic, Nayarit.		
24 ZM de Monterrey Nuevo León.		
25 ZM de Oaxaca, Oaxaca.		
1 ZM de Tijuana, Baja California.		
2 ZM de Monclova-Frontera, Coahuila.		
3 ZM de Piedras Negras, Coahuila.		
4 ZM de Saltillo, Coahuila.		
5 ZM de La Laguna, Coahuila y Durango.		
6 ZM de Colima-Villa de Álvarez, Colima.		
7 ZM de Tecomán, Colima.		
8 ZM de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.		
9 ZM del Valle de México, D.F.-Hidalgo-México.		
10 ZM de Moreleón-Uriangato, Guanajuato.		
11 ZM de San Francisco del Rincón, Guanajuato.		

37 ZM de Minatitlán,
Veracruz.

38 ZM de Córdoba,
Veracruz.

39 ZM de Xalapa,
Veracruz.

40 ZM de Orizaba,
Veracruz.

41 ZM de Poza Rica,
Veracruz.

42 ZM de Veracruz,
Veracruz.

43 ZM de Mérida,
Yucatán.

44 ZM de Zacatecas-
Guadalupe, Zacatecas.

**Zonas metropolitanas
definidas por distancia,
integración funcional y
carácter urbano**

1 ZM de Aguascalientes,
Aguascalientes.

2 ZM de Guaymas,
Sonora.

**Zonas metropolitanas
definidas por tamaño.**

1 ZM de Juárez
Chihuahua

2 ZM de León Guanajuato

**Zonas metropolitanas
definidas por política
urbana.**

1 ZM de Chihuahua,
Chihuahua.

2 ZM de Tula, Hidalgo.

3 ZM de Morelia,
Michoacán.

4 ZM de Cancún, Quintana
Roo.

5 ZM de Matamoros,
Tamaulipas.

6 ZM de Nuevo Laredo,
Tamaulipas.

7 ZM de Reynosa-Río
Bravo, Tamaulipas.

Además de los aportes señalados, se realizó una demarcación de catorce zonas metropolitanas con poblaciones oscilantes entre 500 mil y un millón de habitantes: San Luis Potosí–Soledad de Graciano Sánchez, Mérida, Acapulco, Querétaro, Tampico, Cuernavaca, Aguascalientes, Chihuahua, Morelia, Veracruz, Saltillo, Villahermosa, Reynosa-Río Bravo y Xalapa. Estas aglomeraciones, se clasificaron como medianas. Dentro de su territorio habitaban una aproximado de 9.7 millones de personas, lo que representaba un 9.9 % de la población a nivel nacional. (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2004).

El resto de las zonas metropolitanas del listado se ubicaron en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes; en este grupo habitaban cerca de 8.3 millones de personas, lo que representó un porcentaje significativo de la población del país, puesto que equivalía al 8.5%. (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2004).

Es importante mencionar que en el periodo de 1990 al año 2000, las poblaciones de las 55 zonas metropolitanas tuvieron una Tasa de Crecimiento Medio Anual de 2.3%, lo cual representó un medio punto superior al promedio nacional (1.9%) y un punto porcentual mayor al del resto de país (1.4%). Las zonas metropolitanas pasaron a concentrar el 52.8% de la población nacional de manera que, en ellas se presentó casi dos terceras partes (63.7%) del incremento poblacional de la década. (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2004).

En el año de 1980 se estimó la existencia de cuatro zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, y 54 áreas urbanas con tamaño intermedio (41 zonas metropolitanas y 13 ciudades) y 165 de pequeño tamaño (10 zonas metropolitanas y 155 ciudades) en el país. En las localidades con mayor población habitaban 20 millones de habitantes, mientras que en las intermedias había 15.4 millones y 5.5 millones en las pequeñas. Esto ya significaba un predominio de las urbes con más de un millón de habitantes dentro del sistema urbano nacional, al agrupar el 48.9% de la población urbana del país. Sin embargo, tal importancia, en gran parte, era producto de la enorme concentración de la Zona Metropolitana del Valle de México, cuyo tamaño poblacional era 2.6 veces mayor con respecto a la suma de las otras tres metrópolis.

El siguiente documento emitido por el Gobierno Federal que actualizó el estudio oficial de las zonas metropolitanas se realizó en el 2007. Este documento contó con una nueva delimitación de las zonas metropolitanas, puesto que incluye la transformación del sistema urbano entre el año 2000 al 2005. La investigación se realizó con base en la cartografía y los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, así como en la revisión de los instrumentos de planeación urbana vigentes, tales como las declaratorias, los programas de ordenación y desarrollo urbano de zonas conurbadas y zonas metropolitanas correspondientes. (SEGOB,SEDESOL e INEGI 2007)

La nueva delimitación propuesta, presentaba modificaciones en la clasificación de los grupos que se establecieron en la primera versión. Dentro de estos cambios, se puede resaltar la inclusión de zona metropolitana de Aguascalientes, además se consideró a San Martín Texmelucan como parte de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, y por último, se agrupó al municipio de Tlaxcala y Apizaco en una sola zona metropolitana del mismo nombre: Tlaxcala-Apizaco. (SEGOB, SEDESOL e INEGI 2007).

Como resultado se determinó la existencia 56 zonas metropolitanas en el territorio mexicano con base en los datos obtenidos hasta el año 2005. Estas aglomeraciones en su conjunto representaban el 56 % de la población total del país, y el 79 % de la población urbana. Además, tenían una gran relevancia económica a nivel nacional, en razón que, en dichas zonas se concentraban el 75% del producto interno bruto nacional. Este estudio reflejaba que en el país las zonas metropolitanas tenían una gran importancia tanto en el ámbito económico como en el demográfico.

La siguiente actualización oficial, se realizó con los datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010. Este nuevo estudio se publicó en el año 2012, del cual se puede resaltar que tuvo como principal transformación la incorporación de tres zonas metropolitanas a las 56 delimitadas en 2005: Celaya en Guanajuato, Tianguistenco en el Estado de México y Teziutlán en Puebla

La clasificación delimitó un conjunto de 59 zonas metropolitanas, cuyos territorios concentraban alrededor de 63.8 % de habitantes. Hasta el periodo analizado el porcentaje de habitantes de las zonas metropolitanas representaba un 56.8 % del total nacional, esto planteó un pequeño aumento con respecto a la delimitación realizada en el año 2005. (SEGOB, SEDESOL e INEGI 2012).

De la misma manera, se incrementó el número de los municipios metropolitanos del país, pasó de contabilizarse 345 en 2005, a aglomerar 367 municipio en 2010. Además, se sumaron más conurbaciones de localidades, ya que se determinaron la existencia de 263 de este tipo de zonas en todo el país. Este incremento de territorios municipales metropolitanos, surtió efecto en el aumento de la población de las zonas metropolitanas, debido a que aumentó de 54.3 a 63.8 millones de habitantes con una tasa de crecimiento de 1.6 por ciento promedio anual, por arriba del promedio nacional (1.4%) y del resto del país (1.1%).

Este ejercicio se actualizó con base en las publicaciones sobre los censos e intercensales realizados por el INEGI, por ello se volvió reformular en el año 2018, de manera que, se incluyeron los datos del Intercensal del 2015. En este documento se detalla la modificación de la metodología utilizada en el estudio de la evolución del fenómeno metropolitano, de lo cual se puede resaltar la utilización de datos obtenidos de la información estadística de organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el cual se comparó la situación de las zonas metropolitanas a nivel mundial. Además, este documento recopiló la información de la Encuesta Intercensal 2015 mediante una revisión de las conurbaciones y ciudades con 100 mil

habitante que utiliza un análisis estadístico y de política urbana. (SEGOB; SEDESOL e INEGI 2018).

Entre los aspectos más relevantes, se puede señalar el aumento del número de zonas metropolitanas delimitadas, puesto que se clasificó un total de 74 para final del quinquenio (2010-2015). Con ello se pasó a estimar la población de 63.8 millones a 75.1 millones de habitantes, lo que representó el aumento de un 56.8% a 62.8 % de la población nacional. Aunado a esto, se añadieron dos zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, de manera que se clasificaron trece.

Además, la nueva delimitación actualizó el número de municipios que se eran parte de dichas zonas, en ese sentido se contaron 417 municipios, de los cuales 278 son considerados municipios centrales, 73 municipios exteriores integrados por distancia integración funcional y carácter urbano, y 66 por planificación y política urbana.

Los cambios presentados sobre la clasificación de las Zonas Metropolitanas, es una base necesaria para el entendimiento de la concepción gubernamental que existe de dichas áreas. Además, sirve para analizar el reconocimiento que le ha dado el gobierno federal a dicho fenómeno. A continuación, se expone una tabla con los principales cambios en las cuatro delimitaciones oficiales que se ha emitido en nuestro país:

Clasificación	Delimitación 2000	Delimitación 2005	Delimitación 2010	Delimitación 2015
Zonas metropolitanas definidas a partir de una conurbación intermunicipal	ZM de Tijuana	ZM de Aguascalientes	ZM de Aguascalientes	ZM de Aguascalientes
	ZM de Monclova-Fronteras	ZM de La Laguna	ZM de La Laguna	La Laguna
	ZM de Piedras Negras	ZM de Saltillo	ZM de Saltillo	Monclova-Fronteras
	ZM de Saltillo	ZM de Monclova-Frontera	ZM de Monclova-Frontera	Piedras Negras
	ZM de La Laguna	ZM de Piedras Negras	ZM de Piedras Negras	Saltillo
	ZM de Colima-Villa de Álvarez	ZM de Colima-Villa de Álvarez	ZM de Colima-Villa de Álvarez	Colima-Villa de Álvarez
	ZM de Tecomán	ZM de Tecomán	ZM de Tecomán	Tecomán
	ZM de Tuxtla Gutiérrez	ZM de Tuxtla Gutiérrez	ZM de Tuxtla Gutiérrez	Tuxtla Gutiérrez
	ZM del Valle de México	ZM del Valle de México	ZM del Valle de México	Valle de México
	ZM de San Francisco del Rincón	ZM de San Francisco del Rincón	ZM de San Francisco del Rincón	San Francisco del Rincón
	ZM de Moroleón-Uriangato	ZM de Moroleón-Uriangato	ZM de Moroleón-Uriangato	Moroleón-Uriangato
	ZM de San Francisco del Rincón	ZM de Acapulco	ZM de Pachuca	Pachuca
	ZM de Acapulco	ZM de Pachuca	ZM de Tulancingo	Tulancingo
	ZM de Pachuca	ZM de Tulancingo	ZM de Guadalajara	Guadalajara
	ZM de Tulancingo	ZM de Guadalajara	ZM de Puerto Vallarta	Puerto Vallarta
	ZM de Guadalajara	ZM de Puerto Vallarta	ZM de Ocotlán	Ocotlán
	ZM de Ocotlán	ZM de Ocotlán	ZM de Toluca	Toluca
	ZM de Puerto Vallarta	ZM de Toluca	ZM de Morelia	Morelia
	ZM de Toluca	ZM de Morelia	ZM de Zamora-Jaconá	Zamora-Jaconá
	ZM de Zamora-Jaconá	ZM de Zamora-Jaconá	ZM de La Piedad-Pénjamo	La Piedad-Pénjamo
	ZM de La Piedad	ZM de La Piedad-Pénjamo	ZM de Cuernavaca	Cuernavaca
	ZM de Cuautla	ZM de Cuernavaca	ZM de Cuautla	Cuautla
	ZM de Cuernavaca	ZM de Cuautla	ZM de Tepic	Tepic
	ZM de Tepic	ZM de Tepic	ZM de Monterrey	Monterrey
	ZM de Monterrey	ZM de Monterrey	ZM de Oaxaca	Oaxaca
	ZM de Oaxaca	ZM de Oaxaca	ZM de Tehuantepec	Tehuantepec
	ZM de Puebla-Tlaxcala	ZM de Tehuantepec	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala
ZM de San Martín Texmelucan	ZM de Puebla-Tlaxcala	ZM de Tehuacán	Tehuacán	
ZM de Querétaro	ZM de Tehuacán	ZM de Querétaro	Querétaro	
ZM de Río verde-Ciudad Fernández	ZM de Querétaro	ZM de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	
ZM de San Luis Potosí	ZM de Río verde-Ciudad Fernández	ZM de Río verde-Ciudad Fernández	Río verde-Ciudad Fernández	

	ZM de Villahermosa ZM de Tampico ZM de Apizaco ZM de Tlaxcala ZM de Acayucan ZM de Coatzacoalcos ZM de Minatitlán ZM de Córdoba ZM de Xalapa ZM de Orizaba ZM de Poza Rica ZM de Veracruz ZM de Mérida ZM de Zacatecas-Guadalupe	ZM de Tampico ZM de Tlaxcala-Apizaco ZM de Veracruz ZM de Xalapa ZM de Poza Rica ZM de Orizaba ZM de Minatitlán ZM de Coatzacoalcos ZM de Córdoba ZM de Acayucan ZM de Mérida ZM de Zacatecas-Guadalupe ZM de Rio verde-Ciudad Fernández ZM de Villahermosa ZM de Tampico ZM de Tlaxcala-Apizaco ZM de Veracruz ZM de Xalapa ZM de Poza Rica ZM de Orizaba ZM de Minatitlán ZM de Coatzacoalcos ZM de Córdoba ZM de Acayucan ZM de Mérida ZM de Zacatecas-Guadalupe	ZM de Villahermosa ZM de Tampico ZM de Tlaxcala-Apizaco ZM de Veracruz ZM de Xalapa ZM de Poza Rica ZM de Orizaba ZM de Minatitlán ZM de Coatzacoalcos ZM de Córdoba ZM de Acayucan ZM de Mérida ZM de Zacatecas-Guadalupe ZM de Tianguistenco ZM de Teziutlán	Cuernavaca Tepic Monterrey Oaxaca Tehuantepec Puebla- Tlaxcala Tehuacán Teziutlán Querétaro Cancún Rio verde San Luis Potosí Villahermosa Tampico Tlaxcala- Apizaco Acayucan Coatzacoalcos Córdoba Minatitlán Orizaba Poza Rica Veracruz Xalapa Mérida Zacatecas- Guadalupe
Zonas metropolitanas definidas por distancia,	ZM de Aguascalientes ZM de Guaymas	ZM de Tijuana ZM de Guaymas	ZM de Tijuana ZM de Chihuahua ZM de Tula ZM de Reynosa-Río Bravo	

Zonas metropolitanas definidas por tamaño	ZM de Juárez ZM de León	ZM de Juárez ZM de León	ZM de Juárez ZM de León	
Zonas metropolitanas definidas por política urbana	ZM de Chihuahua ZM de Tula ZM de Morelia ZM de Cancún ZM de Matamoros ZM de Nuevo Laredo ZM de Reynosa-Río Bravo	ZM de Mexicali ZM de Chihuahua ZM de Tula ZM de Cancún ZM de Reynosa-Río Bravo ZM de Matamoros ZM de Nuevo Laredo	ZM de Mexicali ZM de Acapulco ZM de Cancún ZM de Guaymas ZM de Matamoros ZM de Nuevo Laredo ZM de Celaya	

Una vez expuestas las diferentes aportaciones en torno al estudio sobre la delimitación de las zonas metropolitanas, es importante desarrollar el reconocimiento que ha existido en el marco jurídico en materia de planeación con respecto al proceso de metropolización.

Por lo tanto, se presentará en el siguiente apartado una exposición de los cambios jurídicos que se presentaron en México con respecto al fenómeno metropolitano, de igual manera se describirán los principales aspectos que se ha modificado con respecto la legislación enfocada en la regulación de los asentamientos humanos.

2.3 Evolución del marco normativo respecto a las zonas metropolitanas.

El proceso metropolitano en México, en un principio, carecía de un reconocimiento institucional expresado en el marco jurídico relacionado con el gobierno de los centros de población, puesto que no existía ninguna ley específica para la coordinación, planeación y la definición de conformaciones territoriales entre diferentes municipios. El principal precepto que permitió la colaboración entre diferentes municipios con características metropolitanas fue la fracción IV adherida al Artículo 115 Constitucional en 1975; esta modificación fundamenta la coordinación para la planeación de centros urbanos que formen una continuidad demográfica:

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 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018).

La conformación de una normatividad para la planificación del crecimiento de las zonas metropolitanas, fue mayormente promovida a partir de la difusión de distintos informes de la ONU. Este organismo internacional incitó a los gobiernos poner atención en el proceso de formación de zonas metropolitanas, mediante la creación de su programa enfocado en asentamientos humanos (Hábitat I). En las conferencias organizadas en el marco de este programa, se expresó una seria preocupación por parte de la comunidad internacional por la forma en el que las ciudades de los países en desarrollo se estaban expandiendo: fuertes procesos migratorios del campo hacia las ciudades, altas tasas de urbanización, inequidad, pobreza, falta de infraestructura y servicios urbanos. (CTS EMBARQ México 2014, 9).

Por lo tanto, la promoción del tema metropolitano en la agenda de los países integrantes de la ONU, en combinación con el rápido crecimiento demográfico urbano detectado en el país alentaron al gobierno mexicano para la creación de una ley enfocada directamente en la regulación de los asentamientos humanos. Igualmente, se reconoció como un asunto importante en las tareas del gobierno federal, hecho que quedó reflejado en la conformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el año de 1976 (SAHOP). (CTS EMBARQ México 2014, 10).

En el caso del reconocimiento del proceso metropolitano en el marco jurídico estatal, de manera general, se carecía de mecanismos para establecer funciones esenciales para la existencia de una coordinación y planeación de las zonas metropolitanas. Hasta el momento las acciones de los gobiernos estatales se habían orientado en dos principales objetivos: la regulación de la tenencia de la tierra como mecanismo para resolver la ocupación informal del suelo y la construcción masiva de vivienda para los derechohabientes de los sistemas de seguridad social. (CTS EMBARQ México 2014, 10)

Bajo esa lógica y con el objetivo de reducir los obstáculos en materia de planeación municipal, se modificó el artículo 115 de la Constitución con el objetivo de dotar a los municipios y los gobiernos estatales de mayores atribuciones sobre materia de planeación urbana: 1) la expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que les permitieran cumplir con lo señalado en el artículo 27 Constitucional (sobre la propiedad de la tierra); y 2) la planeación y regulación de las conurbaciones integradas por centros de población pertenecientes a dos o más entidades federativas. (CTS EMBARQ México 2014, 11)

Posteriormente, impulsado por la modificación constitucional, surgió un primer paso en el camino de la consolidación y reconocimiento de las zonas metropolitanas. En 1976 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos dotaba de mayores atribuciones a los tres niveles de gobierno ante los nuevos procesos que ocurrían en los asentamientos humanos. En esta Ley se concibe por primera vez un proceso del crecimiento poblacional que traspasaba los límites tradicionales del municipio. Dentro de su artículo 3 define la existencia de las conurbaciones en el territorio mexicano como: "el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman una continuidad geográfica. " (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976).

En esta Ley se regularon diversos aspectos de las conurbaciones: en la fracción IV del artículo 4º se estableció la ordenación y regulación de los asentamientos humanos mediante los planes de ordenación de las zonas conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 constitucional. De igual forma, en el artículo 14 se le atribuyó a la Secretaría de la Presidencia la atribución de someter a la consideración del presidente de la república los decretos en los cuales se hayan declaratorias de conurbaciones.

Esta normatividad plantea a las legislaturas locales como las encargadas de cumplir con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, con lo que convenga la coordinación entre los planes estatales y municipales; en participar en la planeación y regulación de los centros de población situados en el territorio de su entidad y de otra vecina que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación. Asimismo, se les otorga el poder celebrar convenios con los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas o de la federación.

En materia de los gobiernos locales, el artículo 17 menciona que los municipios podrán únicamente participar en la elaboración y revisión del respectivo plan municipal de

desarrollo urbano, y, en la planeación de los procesos de conurbación, de acuerdo a lo establezcan las leyes estatales en la materia.

La integración del concepto de zonas conurbadas incluyó un precepto que definía ciertos criterios para reconocer este proceso, así como el procedimiento administrativo por el cual se llevaría a cabo su reconocimiento:

- Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periódico oficial correspondiente.
- Si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el "Diario Oficial" de la Federación.
- En ambos casos se publicará, además, en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación, según corresponda (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976).

En el artículo 20 se estableció que esta regulación de los territorios con características de conurbación se realizaría mediante la interacción conjunta por los gobiernos de los municipios de las entidades federativas involucradas y de la federación, o bien sólo entre actores del nivel municipal y estatal. Asimismo, en el precepto posterior fundamentaba la opción para que los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas que realicen acciones de planeación en conjunto con el gobierno federal.

Por otro lado, en el artículo 22 se esclareció los requerimientos que debían cumplir los municipios para realizar un convenio para la conformación de una conurbación, requerimientos que anteriormente no eran generales para todos los gobiernos locales:

- I.-Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona señalada en el artículo anterior;
- II.-Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada en dicho artículo, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano; y
- III.-Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de Entidades vecinas (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976).

El artículo 24 es otro precepto que adquiere una gran relevancia, puesto que, estableció que en el caso de que el titular del poder ejecutivo realice una declaratoria de conurbación, se convocará por medio de la Secretaría de Gobernación al gobernador, a los presidentes municipales que se involucren sus delimitaciones territoriales en lo estipulado en la normatividad. Asimismo, los municipios involucrados deberían de constituir dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la declaratoria, una comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona.

Además, en su contenido se expresa de manera específica las etapas para el proceso de planeación de una zona territorial que involucra más de un municipio. Con el establecimiento de la declaratoria de una zona conurbada, la comisión obtuvo las facultades técnicas necesarias para cumplir con la función de elaboración y revisión del

plan de ordenación de la zona conurbada, cuya aprobación dependía del presidente de la república, y su gestión ante los tres niveles de gobierno (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976).

Por otro lado, se establecieron como un actor en la coordinación intergubernamental en materia de asentamientos humanos a la Secretaría de la Presidencia como representante del ejecutivo federal para celebrar convenios con gobiernos de los municipios y de las entidades federativas, asimismo incluye la participación de las dependencias del sector público federal correspondientes.

La Ley también planteó una diferenciación entre las llamadas de zonas interestatales y las conurbaciones, definiendo las primeras como una conformación de la unión de dos o más centros de población ubicados en municipios pertenecientes a una sola entidad federativa, y las internacionales cuando el fenómeno de conurbación ocurre en una franja binacional. (Sobrino 2003, 466).

Posteriormente a la publicación de esta norma, en 1983 se realizó una reforma constitucional sumamente importante, cuyo objetivo principal se centró en otorgar mayores libertades orientadas a una conformación de un gobierno local con mayor descentralización administrativa, política y económica. Este cambio en la Constitución permitió que “los ayuntamientos de elección directa quedaran en una autonomía administrativa, sin la necesidad de que exista alguna autoridad entre este y la entidad federativa.” (Arellano 2014, 97-100).

La siguiente modificación en el marco normativo con respecto a la conformación de asentamientos humanos, se suscitó con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. En esta ley por primera vez justificaron competencias en relación con el reconocimiento de las zonas metropolitanas; en el artículo 2º se reconocieron tanto zonas conurbadas y metropolitanas, definiendo a las segundas como: “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población” (Ley General de Asentamientos Humanos, 1993).

En razón de lo anterior, en el artículo 3 se contempló como un elemento para garantizar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población que la federación y las entidades federativas podrían crear mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, puesto que se le atribuyó, en el artículo séptimo, a la Secretaría de Desarrollo Social la atribución de participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativa.

Es importante resaltar el capítulo segundo de esta norma, puesto que su contenido toma en cuenta el desarrollo urbano mediante mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En los artículos de este capítulo se definen las acciones de concurrencia y coordinación de los actores de los tres niveles de gobierno, de manera que se preserve la facultad de realizar convenios, acuerdos y planes específicos para las zonas conurbadas.

Por otra parte, al igual que la ley anterior se destinó un capítulo específico para las zonas conurbadas. No obstante, en el Artículo 20 se concibió una descripción de zonas metropolitanas más detallada que la propuesta en la norma de 1976, puesto que retomaba como aspectos inherentes de esta zonificación la capacidad de tomar acciones de manera conjunta y coordinada:

Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y 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 fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley (Ley General de Asentamientos Humanos,1993).

Asimismo, en su Artículo 21 se enlistaron una serie de criterios con las características necesarias para la delimitación de una zona conurbada, lo cual ayudó a la formación de un procedimiento para la delimitación oficial con elementos homogéneos para todas las entidades:

- I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que, por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada;
- II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y
- III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada. Estas limitaciones determinan que en el caso de que la zona conurbada solo se encuentre en una entidad federativa, no tendrá que existir una coordinación de los tres niveles de gobierno (Ley General de Asentamientos Humanos,1993).

De la misma manera, en su contenido se precisó la información con respecto a la zona conurbadas conformadas. Por ejemplo, se estableció como requisito el compromiso entre la federación, de las entidades federativas y de los municipios correspondientes, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados con base en un programa de ordenamiento de la zona conurbada. De igual forma, se determinaron acciones e inversiones con el objetivo de integrar y organizar una comisión de la conurbación.

La comisión planteada en esta norma sería de carácter permanente. En ella participarían los tres niveles de gobierno, y sería presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Por lo tanto, se establece que funcionaría como un mecanismo de coordinación institucional, mediante el cual se concertarían acciones e inversiones con los sectores social y privado. Esta comisión se concibió como la encargada de elaborar un programa de ordenación de la zona conurbada que contemplara diversos elementos:

- I. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos;

- II. La circunscripción territorial de la conurbación;
- III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada;
- IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada,
- V. Las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada (Ley General de Asentamientos Humanos, 1993).

En el caso del papel que desempeñaría el Gobierno Federal se designó a SEDESOL como la encargada de proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional, con la participación de los gobiernos estatales y municipales. De la misma manera, se designó como la dependencia encargada de coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población mediante la celebración de convenios y acuerdos.

Por otra parte, se estableció la posibilidad de que los gobiernos locales llevaran a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de establecer una política integral conjunta sobre el suelo urbano y reservas territoriales, así como de garantizar el cumplimiento de los programas o planes de desarrollo urbano.

La próxima modificación jurídica que tuvo una gran relevancia fue la reforma constitucional en el año de 1999. Este cambio implicó un nuevo enfoque sobre el campo de acción de la autoridad municipal. Se establecieron nuevas competencias, atribuciones y facultades, así como una relación con mayor autonomía con respecto a los gobiernos y congresos de las entidades federativas. Esta transformación de la naturaleza jurídica del municipio la que consolidó al ayuntamiento del municipio como un órgano de gobierno, puesto que anteriormente se había mantenido su supeditación jurídica bajo los gobiernos estatales.

Fue un primer paso para dotar a los gobiernos locales de una mayor autonomía²⁸, puesto que se plasmó una base jurídica permitiría la creación de mecanismos orientados a facilitar la coordinación intergubernamental entre los municipios; esto como respuesta a la creciente complicación de los problemas locales por los que atravesaban los gobiernos locales en diferentes partes del país. (Arellano 2014, 97-100)

²⁸ En 1987 se realizó una reforma en la que se excluyó del texto del artículo 115 la influencia de los gobiernos de las entidades federativas en relación con la elección de sus autoridades, asimismo, como las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores. Además, se añadió en el artículo 115, lo referente a la celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas en materia de operación y ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116. Posteriormente, se realizó otra importante reforma en 1995 que implicó un cambio en el artículo 105 de la Constitución federal, de manera que los municipios podrían iniciar el procedimiento de controversia constitucional. (Guillén y Ziccardi 2004)

Aunado a lo anterior, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, se presentaron iniciativas para dotar de mayores herramientas a los gobiernos estatales y municipales en materia de zonas metropolitanas. Sin embargo, ninguna ha tenido éxito, puesto que no se ha plasmado ninguna modificación en la CPEUM. La primera iniciativa de este tipo se presentó el 26 de noviembre de 2002, la cual agregó una fracción al artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; esta fracción determinó que la Cámara de Diputados tenía la facultad para legislar sobre desarrollo urbano, ordenamiento del territorio y sistemas metropolitanos. El segundo esfuerzo realizado quedó plasmado en una iniciativa presentada el 29 de abril de 2004, la cual tenía como objetivo modificar el artículo 115 de la Constitución federal para incluir temas relacionados con la participación municipal en los procesos de planificación nacional y el desarrollo metropolitano. La tercera iniciativa fue entregada el 5 de noviembre de 2009, esta propuesta incluyó la adición una fracción al artículo 73 de la Constitución federal; con esto se pretendía otorgar la facultad al Poder Legislativo para legislar en materia de coordinación metropolitana y declarar las zonas metropolitanas. Con respecto a la cuarta iniciativa, esta se presentó el 13 de diciembre de 2010, incluyó una serie de cambios amplios en materia de coordinación y de planeación puesto que planteó la modificación del artículo 27, 73, 115 y 122. Las cuatro iniciativas de reforma constitucional fueron aprobadas el 27 de abril del 2011 en la Cámara de Diputados y turnadas a la Cámara de Senadores, sin embargo, hasta el no avanzado su proceso de dictamen. (Arellano 2014, 99-100)

Por último, en el 2016 se realizó una nueva propuesta en materia de regulación de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, con el objetivo de proporcionar las bases jurídicas con mejores mecanismos de coordinación, concertación y de gobernanza en las zonas metropolitanas para los tres niveles de gobierno. En ese sentido, se publicó la Ley General de Asentamientos Humano, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Esta normatividad contiene apartados importantes que establecen un panorama que puede servir para transformar la participación de los gobiernos locales, estatales y el federal en el gobierno de las áreas metropolitanas.

Por ejemplo, en el Artículo 7º se estableció que, en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen.

En relación con lo anterior, se determina que la participación de la federación en la materia, se realizará a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). En dicha dependencia, se asientan las funciones para formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos. Otro aspecto crucial, consiste en la delegación de la responsabilidad de coordinar el proceso formulación del proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de diferentes dependencias federales, las entidades federativas y los municipios. De la misma forma,

deberá coordinar con las entidades con los tres niveles de gobierno planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos.

Un cambio circunstancial dentro de la LGAHOTDU, es la creación del Consejo Nacional, cuya naturaleza recae en funcionar como una instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana. Dicho órgano, tiene el objetivo de brindar asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia. La cual está conformada por los tres niveles de gobierno, los tres poderes y además integra la participación del sector privado y grupos de especialistas: *Este consejo es la principal figura determinada para una gestión intergubernamental, puesto que sus atribuciones están enfocadas en una visión en conjunto de los tres niveles de gobierno, de igual forma, este consejo es encargado de conocer y analizar las deidades alrededor del desarrollo metropolitano*²⁹.

En materia de Gobernanza, esta ley contiene una oportunidad para incluir nuevas formas de participación en el gobierno de las zonas metropolitanas. Por ejemplo, se plantea la existencia de órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural, con el objetivo de asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas urbanas:

- I. Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- II. Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y
- III. Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda de ser necesarios. De manera que, estarán a cargo poderes es ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la creación y apoyo en la operación de tales consejos en sus respectivos ámbitos territoriales (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2019).

En relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática concebido en el artículo 26 constitucional, se especifica en el artículo 23, en el cual se menciona que el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población se llevará a cabo bajo ciertos programas y planes emanados de la elaboración del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNODU). Estos instrumentos corresponden a cada uno de los tres niveles de gobierno en su actuar en la materia:

- I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
- II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
- IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y
- IV. Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los mencionados anteriormente. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2019).

²⁹ El Consejo Nacional se instauró el 26 de abril del 2017, por lo tanto, las figuras homologas a nivel estatal deberían de encontrarse en funciones.

En este sentido, se incluyen dentro del sistema de planeación los programas de zonas metropolitanas como un documento básico para la implementación del PNODU. Además, se establece que este instrumento deberá considerar las acciones necesarias en torno a la movilidad. De esta manera, en el contenido de la ley se contempla como parte de la planeación urbana el sistema de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental. Por lo tanto, esta característica refuerza la importancia de la participación de los actores metropolitanos en los sistemas de transporte público.

Lo anterior estableció un título denominado Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano. Dentro de este se encuentran dos capítulos específicos relacionados con las zonas metropolitanas: Programas Metropolitanos y Zonas Conurbadas y gobernanza metropolitana. En el primer capítulo se establecen las condiciones que deben existir para la coordinación, delimitación la planeación y su regulación:

- El Artículo 31 establece que, cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.
- En el Artículo 32 contempla un elemento de concertación para la constitución de las zonas metropolitanas, puesto que determina que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.
- El Artículo 33 menciona que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales. El Gobierno Federal, las autoridades estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2019).

Otro aspecto crucial en este capítulo, es el establecimiento jurídico de los asuntos de interés que deben de procurar cada uno de los integrantes que participen en cualquier actividad relacionada con el gobierno de las zonas metropolitanas. Con respecto al objeto

de esta investigación, es relevante mencionar que se incluye aspectos relacionado con la planeación y gestión de la movilidad y el ordenamiento territorial en las ciudades:

- I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;
- II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;
- III. El suelo y las Reservas territoriales;
- IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;
- V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;
- VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;
- VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;
- VIII. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;
- IX. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;
- X. La accesibilidad universal y la Movilidad (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2019).

En el segundo capítulo, relacionado con las zonas metropolitanas, se establece la Gobernanza Metropolitana. Esta consideración dentro de la norma dota a los instrumentos de gobernanza de un carácter sumamente importante en el actuar gubernamental. Tal como se había mencionado anteriormente, esta ley fundamenta la conformación de figuras, mecanismos e instrumentos obligatorios para ejercer la gobernanza. Dichos elementos, tienen como objetivo asegurar la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la ciudad. En relación con lo anterior se mencionan las siguientes instancias:

- I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;
- II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;
- III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La

comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable;

- IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y
- V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas de manera que contempla, entre otros, el fondo metropolitano (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2019).

El último aspecto a considerar es el contenido de sus transitorios con respecto al cumplimiento que debieron considerar los gobiernos estatales y municipales con la entrada en vigor de esta normatividad. En relación a esto, se enlistan los transitorios que establecen los plazos específicos en los que los actores locales y estatales deben de realizar las armonizaciones y adecuaciones necesarias:

- TERCERO. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento
- QUINTO. En un plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, se formularán, o adecuarán los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión a los que alude esta Ley, incluidos de manera primordial los instrumentos de participación democrática y ciudadana contenidos en el Título Décimo Primero de la Ley que se expide.
- SEXTO. En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el titular de la Secretaría, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Los gobiernos locales y municipales, convocarán en el mismo plazo a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2019).

Una vez exploradas las diversas modificaciones en materia de regulación de los centros de población, se puede expresar que existe un cambio radical entre la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en 1973 y la norma actual. Entre las principales transformaciones se resalta la inclusión de los aspectos de movilidad y transporte en las zonas metropolitanas y conurbadas que en la ley de 1973 no se contemplaron, así como todas las figuras obligatorias orientadas a la gobernanza metropolitana.

Como se pudo observar, se expusieron aspectos esenciales del proceso de urbanización en el Estado mexicano; la delimitación académica y gubernamental; y el marco normativo que regula las zonas metropolitanas. En ese sentido, con el fin de desarrollar la investigación es necesario ahondar en el contexto específico del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por consiguiente, en el siguiente capítulo se ahondará en el caso específico del estado en los tres rubros mostrados anteriormente.

Capítulo 3. Las Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz: una perspectiva desde el crecimiento urbano, y su reconocimiento dentro del marco legal estatal.

El Estado de Veracruz se ha caracterizado por ser un territorio con un gran crecimiento demográfico dentro del país. Es importante resaltar que, por sus condiciones geográficas y económicas los asentamientos humanos dentro de su territorio se han singularizado por ser geográficamente dispersos y contar con una baja densidad poblacional.

En este capítulo se expondrá las características específicas del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el proceso mediante el cual crecieron las zonas metropolitanas y su población urbana, así como las acciones que se han aportado desde el poder ejecutivo y legislativo en la entidad para garantizar una visión de gobierno metropolitana. En relación a ello, se utilizarán las delimitaciones expuestas anteriormente enfocadas específicamente en el caso de la entidad a analizar. En ese sentido, a continuación, se expondrá el proceso de urbanización y crecimiento urbano en el Estado, así como los principales cambios en su división político-administrativa.

3.1 La consolidación de los grandes asentamientos urbanos en el Estado: desde la conformación cantonal hasta el sistema municipal.

Una de las primeras delimitaciones que estableció la extensión territorial del Estado de Veracruz en el México se determinó en un importante documento del periodo colonial. Con el establecimiento de la “Razón de las Jurisdicciones y Territorios que se deben comprender en el distrito de cada una de las Intendencias de Provincia en el Reino de la Nueva España”. En consecuencia, de ello, se implementaron los acuerdos consolidados por el Plan de Graduación de las Alcaldías Mayores. En este documento se dispuso que el distrito de Tuxpan con todos los pueblos contenidos en su comprensión pertenecería a partir de su vigencia, tanto en lo civil como en lo político, al Departamento de Veracruz, de manera que se integró como parte de su territorio. Esta modificación sería una de las más en la composición del Estado de la época colonial. (Vivanco 1960)

Posterior al periodo colonial, la composición jurídica del territorio veracruzano durante el Siglo XIX fue modificada en distintos periodos, de manera que se ajustó a la publicación diversas normas. En razón de lo anterior, se enlistan las principales modificaciones a lo largo de este siglo:

1. Se determinó que el encargado de del departamento de Veracruz y el de Puebla, dictaran acuerdos correspondientes para fijar los límites respectivos de sus territorios.
2. El Estatuto Orgánico (octubre 10 de 1855), se determinó que el Estado se integraría por los Departamentos de Veracruz, Orizaba, Jalapa, Córdoba, Jalisco, Tampico y Tuxpan.

3. La Constitución Política de la República (febrero 5 de 1857), en su artículo 49 decía: "El Departamento de Tuxpan continuara siendo parte de Veracruz. El Cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorpora a Tabasco, y la correspondiente del Estado (noviembre 18 de 1857) lo componía en concordancia, con los Cantones de Acayucan, Coatepec, Córdoba, Cosamaloapan, Chicontepec, Huatusco, Jalacingo, Jalapa, Minatitlán, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tantoyuca, Tuxpan, Tuxtla, Veracruz y Zongolica, que se conservaron hasta las reformas de la Revolución Mexicana;
4. La Ley Orgánica para la Administración Interior del Estado Libre y Soberano de Veracruz (junio 29 de 1861) no modificó el territorio del Estado, asimismo tampoco sus reformas en (febrero 18 de 1871), (octubre 10 de 1873); ni las posteriores (septiembre 27 de 1902 y agosto 24 de 1917) en cuanto a límites. (Melgarejo 1960)

Una vez expuesto lo anterior, es necesario exponer las características del crecimiento demográfico, y su relación con la metropolización en los asentamientos humanos del Estado de Veracruz a partir del año de 1900. De manera previa, es importante señalar que los procesos mencionados se presentaron de manera heterogénea en cada una de las entidades federativas. En el caso del Estado de Veracruz, el proceso de crecimiento demográfico se ha caracterizado de la siguiente manera:

- Dispersión territorial en los centros de población.
- Crecimiento de la población urbana no generalizado.
- Alta concentración de población en zonas metropolitanas, y conurbadas.
- Creación de una gran cantidad de municipios.

Durante la primera década del siglo XX, la división político-administrativa a nivel local tenía características sumamente diferentes a las que se encuentran establecidas en el marco normativo actual. En aquel entonces el Estado de Veracruz estaba delimitado en departamentos: esta figura agrupaba cantones que, a su vez, se conformaba por diferentes ayuntamientos. Esta configuración se consolidó a partir el 18 de noviembre de 1857 con la entrada en vigor de la Constitución Política del Estado de Veracruz. (INEGI 1997)

La delimitación estatal estuvo sujeta a diversas modificaciones a través del paso del tiempo, debido a que el proceso de crecimiento de los asentamientos humanos ameritó la delimitación de nuevos cantones. En el último censo realizado antes del establecimiento del sistema municipal, se estimó un aproximado de la población que vivía en cada uno de los cantones:

Cantones	Hombres	Mujeres	Total
Cantón de Acayucan	18 809	19 741	38 550
Cantón de Coatepec	25 139	25 365	50 504
Cantón de Córdoba	37 031	36 588	73 619

Cantón de Cosamaloapan	16 774	15 632	32 406
Cantón de Chicontepepec	31 502	31 775	63 277
Cantón de Huatusco	16 965	16 819	33 784
Cantón de Jalacingo	33 743	32 991	66 734
Cantón de Xalapa	40 809	42 254	83 063
Cantón de Minatitlán	17 736	16 449	34 185
Cantón de Misantla	10 964	9 949	20 913
Cantón de Orizaba	42 477	43 726	86 203
Cantón de Ozuluama	19 565	18 979	38 544
Cantón de Papantla	24 896	25 130	50 026
Cantón de Tantoyuca	28 599	27 067	55 666
Cantón de Tuxpan	28 512	28 424	56 936
Cantón de Tuxtla	21 941	22 209	44 150
Cantón de Veracruz	54 015	48 248	102 263
Cantón de Zongolica	14 093	15 654	29 747
Total	483 570	477 000	960 570

Elaboración propia con datos de INEGI. (1997). *División Territorial de Veracruz Llave de 1810 a 1995*. México: INEGI.

Dentro de los datos contenidos en la tabla anterior se puede resaltar que, la mayor concentración de población en los centros urbanos se ubicaba en ciudades que a lo largo de los años se caracterizarían por ser las más pobladas en el estado. Un ejemplo de ello, es la concentración en los cantones de Veracruz, Córdoba, Orizaba y Xalapa habitaban casi el 40% de la población. (Secretaría de Fomento, Colonización e Industria 1901).

Por otro lado, es necesario remarcar que la composición de los cantones distaba de la delimitación territorial de los municipios actuales, puesto que estos agrupaban una mayor cobertura territorial; sin embargo, estos adquirirían el nombre del principal ayuntamiento dentro de su territorio, por lo tanto, ya se dilucidaban ciudades con los mismos nombres que se mantendrían como centros concentración poblacional.



* División cantonal aproximada

Obtenido De la Hacienda Azucarera al modelo de ingenios centrales: la transición de la industria azucarera en Córdoba, Veracruz, en el siglo XIX. Martínez Alarcón, J.

En lo concerniente a el desarrollo de los asentamientos humanos en el Estado, este proceso tuvo diferentes etapas de crecimiento exponencial, asimismo, es importante reconocer que el crecimiento demográfico y la urbanización no tuvieron un desarrollo paralelo en cada una de las décadas.

A comienzo del Siglo XX, el crecimiento demográfico en el Estado de Veracruz tuvo un aumento acelerado en comparación con el resto de las entidades, esto se registró en el Segundo Censo General de la República publicado a principios del siglo XX. En este censo la entidad se posicionó como la cuarta con mayor población en el país³⁰. En contraste con los datos obtenidos en el censo publicado en 1895, en este ejercicio la entidad se colocó en la sexta posición de los estados con mayor población. Esta modificación de la clasificación se debió al aumento de 853,892 a 981,030 habitantes dentro del territorio. (Secretaría de Fomento, Colonización e Industria 1901)

Asimismo, en este segundo censo se documentó información sumamente útil en relación al comportamiento de la población rural y urbana. A pesar que, en este ejercicio no se

³⁰ Se debe considerar que en 1857 la población de Veracruz se calculaba en 349,145, lo que la posicionaba como la octava entidad con mayor población. En el caso del primer censo realizado 1895, Veracruz ya tenía una población que superaba los 850,000, lo que la posicionaba como la sexta entidad con mayor población, mientras que en el segundo colocó como la cuarta entidad con mayor población, y con un crecimiento demográfico sostenido tanto en los asentamientos rurales como en los urbanos.

publicó el porcentaje de población urbana y rural, este hecho se puede analizar a partir del crecimiento de población ocupada en actividades productivas consideradas urbanas. En relación a ello, en el censo se desglosa un sistema denominado Bertillón que clasifica las actividades de la población activa.

La clasificación que propone este Sistema expone elementos para considera a la entidad como un estado en el cual las actividades rurales predominaban, puesto que se contabilizaron 245,467 personas dedicadas a actividades agrícolas. Esto representaba un porcentaje sumamente elevado, en comparación con las demás ocupaciones: como es el caso de la minería, el sector industrial, comercial y la administración pública, puesto que únicamente se había registrado 5,433, 11,546 y 1,969 personas respectivamente.

Los datos anteriores, exponen una presencia reducida de actividades propias de zonas urbanas, como es el caso del comercio y la administración pública, debido a que no alcanzaban ni el 50 % de la población en actividades rurales. Por lo tanto, se deduce que la composición de su población en su mayoría era rural.

Ulteriormente, se publicó el Tercer Censo General de Población en México. En este ejercicio censal se estimó que la población de la entidad había superado el millón de habitantes: con una población estimada de 1,132,859 personas. Asimismo, se posicionó como la segunda entidad con mayor población, y una de las cuatro entidades de todo el país en contar con más de un millón de habitantes. (Secretaría de Agricultura y Fomento. 1918)

En este caso se publicó una clasificación de la población rural y urbana, de manera que, se definió a la segunda como aquella que viviera en localidades que tuvieran más de cuatro mil habitantes. En consecuencia, se determinó la existencia de cuatro cantones que poseían únicamente población rural. De la misma forma, la mayor parte de los asentamientos humanos del Estado se establecían en localidades rurales, hecho que se vio reflejado en los números, puesto que la población rural se estimaba en 78.3% mientras que la urbana en 21.7% de la población total.

El crecimiento demográfico no fue el único cambio importante que influyó en el proceso de conformación de las ciudades metropolitanas actuales, debido que, a partir de esta década existieron cambios significativos en el marco normativo de los gobiernos locales. Esta transformación fue un producto de una batalla ideológica y política emanada de la Revolución Mexicana. (Plata 2016). De manera que significó para las entidades el inicio a una nueva etapa territorial en el ámbito local, que conllevó a una forma distinta en la dinámica en la concentración de los habitantes en las ciudades.

En la organización de la división política se dejó a un lado el modelo de los Cantones, para dar paso a una delimitación territorial basada en el municipio. Este proceso de transformación que abarcó el periodo de 1915-1918; fue un momento sustancial para entender la delimitación que existe actualmente. Esto dio inicio a una serie de modificaciones que permitieron la consolidación de los municipios como una figura político-administrativa general en el país. (Secretaría de Agricultura y Fomento. 1918)

Este proceso comenzó con las modificaciones constitucionales realizadas el 25 de diciembre de 1914 por el Presidente Venustiano Carranza. El decreto reformó el artículo 109 Constitucional, con el objetivo de homogenizar una figura del gobierno local en todo el país. (INEGI 1997)

En relación con anterior, se realizó una armonización en el marco jurídico del Estado de Veracruz. El 14 de enero de 1915 se publicó un decreto realizado por el entonces gobernador el General Cándido Aguilar Vargas, en el que se estableció en relación a la división política-administrativa local la siguiente disposición: “El Estado adoptará como base en su división territorial el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de Carta General del Estado de Veracruz”. (INEGI 1997, 52)

Posteriormente de los sucesos señalados, se retomaron las modificaciones sobre la división territorial local impulsadas por el grupo carrancista y se consagraron con la promulgación de la Constitución Política de 1917. En consecuencia, el 15 de enero de 1918, el Congreso estatal del Estado de Veracruz expidió la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LOMLEVIL). Esta Ley cumplió con objetivo de abrogar todas las demás disposiciones legales pronunciadas sobre la materia y de armonizar la normatividad estatal con lo determinado en la Carta Magna.

La ley estableció las principales atribuciones, características, y la naturaleza organizativa de una política municipal. Aunado a lo anterior, en su contenido se estableció el número de municipios que componían al estado. En ese sentido, se establecieron un total de 183 municipios dentro de la entidad; división que se modificó rápidamente, ya que se incrementó el número de gobiernos locales en tan sólo dos años después a un total de 185 municipios.

Al considerar las circunstancias políticas que transformaron al gobierno local en el país, es importante resaltar los datos del ejercicio censal que abarcó el periodo de 1910 a 1920, que fue publicado en el año de 1928. En este ejercicio se calculó que la población de la entidad había rebasado el millón de habitantes, puesto que se estimó en un total de 1,158,935 habitantes. (DEPARTAMENTO DE LA ESTADISTICA NACIONAL 1928)

Para el año de 1921, se calculó la existencia de 51 localidades urbanas³¹, de las cuales solo cuatro localidades concentraron una población de más de diez mil habitantes. Estos asentamientos pertenecen a los municipios que empezaron a ser los más poblados de la entidad: Veracruz, Orizaba, Xalapa, y Córdoba.

En el caso de la población rural, en este censo se estimó la existencia de 854,837 habitantes, mientras que la urbana en 305 098 habitantes; Esto representaba de manera porcentual un 73.70% y un 26.30%. Estos datos demuestran un lento avance del proceso de urbanización. Asimismo, se relaciona con el poco crecimiento industrial del país, que se había atrasado por los graves conflictos armados que obstaculizaban el desarrollo económico y social lo que impidió el crecimiento de las ciudades.

³¹ En el Censo de 1910, se tomó como límite entre la población urbana y rústica la cifra de 4 000 habitantes. En el Censo de 1921, considerándose exagerada esa cantidad, se aceptó la de 2 000.

En el periodo analizado, el Estado de Veracruz solo tenía una localidad que contaba con una concentración de más de 50 mil habitantes; dos que sobrepasaban los 25 mil habitantes; una, de diez mil habitantes; quince, de cinco mil habitantes; y treinta y dos que contaban con más de dos mil habitantes, pero menos de cinco mil. Esta condición, convirtió al Estado, en un territorio extenso con concentraciones poblacionales pequeñas establecidas de manera dispersa y con una gran parte de su población concentrada en tres municipios con mayor densidad.³²

Una de las principales características de la población que siguió presente, fue la diferencia entre la cantidad de personas ocupadas en actividades rurales, y los que se encontraban en actividades productivas de áreas urbanas. En este censo, se estimó que 37,320 de personas se encontraban empleadas en el sector industrial mientras que en el agrícola se calcularon cerca de 333,946 de población que realizaban actividades en este ámbito, lo que denotó la existencia de una amplia brecha entre el sector agrícola e industrial.

Un dato de utilidad para el análisis del crecimiento demográfico comparado, es el comportamiento demográfico de la Ciudad de México, puesto que todavía no se posicionaba como una de las entidades con mayor población, y su proceso de crecimiento fue lento comparación a la explosión demográfica que presentó en años posteriores. Por otro lado, la entidad de Veracruz se mantenía como la segunda con mayor número de habitante, y concentró un gran porcentaje de la población del país en los últimos 20 años. Este también generó un leve aumento la densidad poblacional, ya que para esta década se estimó la cifra de 16.13 habitantes por km².

En el siguiente censo realizado en la tercera década del siglo XX, se puede destacar de los datos recopilados que seguía existiendo un mayor crecimiento acelerado de población en comparación a los otros estados, de manera que en Veracruz se había convertido en la entidad con mayor población en el país. Con respecto al proceso de urbanización, seguía existiendo una diferencia significativa entre los centros de población urbanos y los rurales. En este censo se estimó una cantidad de 984,367 habitantes en zonas rurales y 392,926 habitantes en zonas urbanas. (Secretaría de la Economía Nacional 1930)

Un aspecto importante a resaltar, es que en este censo los criterios utilizados para clasificar a la población rural y urbano se modificaron. El Consejo Nacional de Estadística —así se denominaba al órgano desconcentrado encargado de censar— consideró “arbitrario fijar el límite entre ambas poblaciones, mientras se carezca —como sucede— de datos especiales y completos acerca de la importancia social y económica de cada localidad, y que son los que deberán servir de base para clasificarlas dentro de una u otra categoría, debía aceptarse el límite que usan la mayoría de los países americanos y algunos europeos, con el fin de estar en posibilidad de hacer algunas comparaciones”. (Secretaría de Agricultura y Fomento. 1918) Como consecuencia de ello, se fijó el límite de 2 500 habitantes como parte de la metodología del Censo de 1930.

³² En este Censo se publicaron la densidad por cada una de las entidades federativas en los años de 1895, 1900, 1910 y 1921, en relación con ello, se clasificó al Estado de Veracruz como la entidad número doce en 1895 con más densidad; en 1900 y 1910 en el diez; y en el año 1921 en el once.

Por otra parte, el promedio de crecimiento anual en este periodo se calculó en el 2.2%, lo que representó casi el doble de las dos décadas pasadas: en el periodo de 1900-1910 y 1910-1920 se calculó en 1.44% y 0.22% respectivamente. (Secretaría de Agricultura y Fomento. 1918) Aunado a lo anterior, se puede destacar que el obtenido por el estado de Veracruz superó el porcentaje de la media nacional por un .5%.

Posteriormente, en el Censo realizado en 1940 que su periodo abarcó el crecimiento de 1930 a 1940, se presentó nuevamente un crecimiento significativo: la población creció en casi trecientos mil habitantes (1,619,338). No obstante, el crecimiento no era tan grande como el presentado en el Distrito Federal, que ya se colocaba como la entidad con mayor población superando a la entidad Veracruz por casi doscientos mil habitantes.

Con respecto a la población urbana siguió representado un porcentaje reducido en el Estado, únicamente se contabilizaron 466,654, en comparación con las áreas rurales que concentraron 1,152,684 habitantes. En este Censo se estableció una clasificación de los asentamientos humanos que ahondó en las características de las zonas rurales y urbanas, mediante la definición de categorías políticas de las localidades. Derivado de dichos cambios, se contabilizó la existencia de 7 999 localidades dentro de los 197 municipios:

- 28 Ciudades.
- 40 Villas.
- 135 Pueblos.
- 1,626, Congregaciones.
- 89, haciendas.
- 8 Fincas.
- 58 Ejidos.
- 2,357 Ranchos.
- 3,541 Rancherías.
- 4 Unidades Territoriales.
- 10 Estaciones de Ferrocarriles.
- Otras 103. (Secretaría de la Economía Nacional 1942)

Por otra parte, se empezaron a destacar tres ciudades por su mayor concentración de población en comparación con los demás municipios. Las ciudades principales fueron: la Ciudad de Xalapa con 39,530 personas, la Ciudad de Orizaba con 47,710; y la Ciudad de Veracruz con 71,920 habitantes. Aunado a lo anterior, también se destacaron las ciudades de Minatitlán, Córdoba, Coatzacoalcos, Tuxpan, Coatepec, Ciudad Mendoza y San Andrés Tuxtla como centros de población con localidades con más de 10 000 habitantes cada una.

En lo concerniente con la división político-administrativa para el año de 1948, se realizó una modificación en el artículo segundo de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, de manera que, se estableció la existencia de 197 municipios, lo que significó un importante cambio desde la delimitación municipal de 1920.

Con la publicación del VII Censo General de Población en 1950, se contabilizó en el Veracruz una población de 2,040,231 habitantes. Esto la posicionaba como la segunda entidad con mayor población y crecimiento dentro de la República Mexicana; en este periodo solo el Distrito Federal había rebasado los tres millones de habitantes.

En este ejercicio censal la población urbana por primera vez superó el medio millón de habitantes, puesto que se calculaban alrededor de 679,380 habitantes en zonas urbanas; estos datos reflejaron que por primera vez la población urbana era más de la mitad de la población rural³³. En relación con la clasificación política de los centros de población, se puede resaltar que un 21.8% de la población vivía en las 28 ciudades; sin embargo, en comparación con el tipo de localidad con mayor concentración de habitantes su porcentaje era mucho menor, en razón de que en las 1,580 congregaciones habitaban el 33.89% de la población. Esto reflejaba que la mayoría de los habitantes del Estado seguía viviendo en localidades pequeñas dispersas en el territorio. (Secretaría de Economía 1950)

El siguiente censo se publicó en la década de los sesentas, entre la información obtenida, se registró un aumento demográfico de más de seiscientos mil habitantes, por lo que la población se estimó en 2,727,899 personas. Este gran crecimiento tuvo un enorme impacto en la expansión de la población urbana: pasó a representar el 39.31% de la población total, mientras que los habitantes de las zonas rurales 61.49%. (Secretaría de Industria y Comercio 1960)

En relación con lo anterior, la clasificación política también tuvo una importante modificación con respecto al crecimiento de la población en las ciudades, esta vez se contabilizaron 35 ciudades en las que habitaban el 25.57% de la población. En contraste la población en congregaciones disminuyó a 32.51%.

Por otro lado, en este censo se incluyó el número de localidades urbanas y rurales asentadas en el estado, como resultado se clasificaron 114 urbanas y 7,540 rurales. En este sentido, la población del estado se integró poco a poco en ciudades urbanas, mientras que las rurales permanecían dispersas en muchas localidades.

Los cambios en la división político administrativa en el periodo de 1950 a 1970 se presentaron de manera paulatina. En el año 1951 se incluyeron tres nuevos municipios, por lo que se contabilizaban 200 municipios en el estado. Posteriormente se realizaron cuatro modificaciones a LOMLEVIL durante la década de los sesentas, las primeras dos se realizaron en 1960: una mediante un decreto estableció la creación del municipio Tezonapa, y otra Ley N.94 que creó el municipio de Juan Rodríguez Clara por lo que pasaron a ser 199 municipios en total. Después de estas modificaciones, en el año de 1961 se incluyó el municipio de Las Choapas mediante la Ley No. 97; en 1963 se agregó un municipio de Cerro Azul y por último en 1967 mediante la Ley No. 56 se creó el municipio de Isla. Como consecuencia de ello, a comienzos de 1970 ya existían un total de 204 municipios. (INEGI 1997)

³³ La población rural se calculó en 1,360,851 habitantes, lo que representó al 66.72% de la población.

El siguiente censo publicado fue el IX Censo General de la Población, publicado en 1970. En este ejercicio se calculó la existencia de una población de 3,815,422 de habitantes en el Estado de Veracruz, lo que representó a un crecimiento menos importante en comparación con la década pasada. En este censo, la población rural equivalía al 52.88% de habitantes, entretanto la población urbana el 47.11%. En relación con lo anterior, el aumento de la población urbana fue muy significativo en las áreas urbanas, puesto que creció en un 8%. (Secretaría de Industria y Comercio 1970)

En lo concerniente con la clasificación de las localidades, en este censo se cambiaron las clasificaciones existentes, en consecuencia, se pasaron de enumerar las localidades por su categoría política a agruparlas por grupos que integraban a las localidades según su número de habitantes. Con respecto a las localidades urbanas, se enumeraron noventa y cuatro localidades con más de 2,499 habitantes: dieciocho con 10,000 a 19,000 habitantes; ocho con 20,000 a 29,000 habitantes; una con 30 mil a 39 mil habitantes; 75 mil; dos con 50,000 a 74,499; dos con 75,000 a 99,000; y dos con 100,000 a 249,000 habitantes.

En esta década el crecimiento urbano empezaba a concentrar la mayoría del crecimiento demográfico del estado, sin embargo, no fue un incremento tan importante como el presentado en la siguiente década, que puede destacarse como el auge del crecimiento de las zonas metropolitanas.

En relación con lo anterior, en el X Censo General de Población y Vivienda publicado en 1980, el crecimiento demográfico de Veracruz tuvo un alza sumamente importante: la población de la entidad aumentó en casi dos millones, 5,387,680. Por otro lado, es importante señalar que este incremento poblacional se manifestó de la misma manera en diferentes entidades: en las dos principales entidades con mayor población, puesto que el Distrito Federal y el Estado de México concentraban más de siete millones de habitantes.

Respecto al crecimiento de la población de la zona urbana por primera vez rebasó el porcentaje de la rural: se registró que representaba el 50.91 % de los habitantes, mientras que el 49.09% respecto a los centros de población rurales. (Secretaría de Programación y Presupuesto 1980) En este censo se realizó una modificación en el criterio de agrupación de las localidades según su tamaño, en este sentido, las localidades urbanas se clasificaron de la siguiente manera: ciento once 2,500 a 4,999; 50 con 5,000 a 9,999; doce localidades con 10,000 a 14,999, 11 que superaban de 15,000 a 19,999; diecisiete localidades con 20,000 a 49,999; doce con 50,000 a 99,999; seis con concentración de 100,000 a 49,999 habitantes.

Durante la década de los ochenta se incluyeron nuevos municipios, modificación que trajo consigo un aumento importante en la configuración del estado. El 26 de noviembre de 1988 se publicaron cuatro decretos que crearon los municipios de Nanchital de Lázaro Cárdenas, Tres Valles, El Higo, y Agua Dulce. Asimismo, el primero de abril de 1989 se realizó una reforma al artículo segundo que determina la existencia 207 municipios en la LOMLEVIL.

El siguiente ejercicio censal fue el XI Censo General de Población y Vivienda. Entre los principales cambios que se obtuvieron de sus resultados se destaca que el Estado de México superó al Distrito Federal como la entidad con mayor número de habitantes, mientras que Veracruz siguió posicionado como la tercera entidad con más población- concentraba más de seis millones de habitantes-. Es importante resaltar este cambio, puesto que el Estado de México se mantuvo como la entidad con mayor población en resto de los censos realizados.

La clasificación de localidades en este censo se mantuvo sin ningún cambio metodológico, en cuestión del comportamiento del centro de población urbanos se seguía registrando un aumento: se registró un incremento de nueve las localidades del primer grupo; siete en el segundo; nueve en el tercer grupo; dos en el cuarto; ocho en el quinto; y un total de dos entidades del último grupo mencionado. Esta nueva distribución expuso un aumento de la población urbana, que paso a representar el 56.22% de habitantes. (INEGI 1990).

En la década de los noventa se modificó nuevamente la división municipal del estado, el 29 de noviembre de 1996 se emitió el Decreto Número 26 mediante el cual erigió en Municipio de Carlos A. Carrillo, que anteriormente pertenecía al Municipio de Cosamaloapan. Asimismo, el 29 de enero de 1997 se creó el municipio de Uxpanapa, con las congregaciones de los municipios de Hidalgotitlán, Las Choapas, Minatitlán y Jesús Carranza. Por último, el 20 de marzo de 1997 se publicó el Decreto número 58 mediante el cual se erigió el municipio libre de Tatahuicapan de Juárez.

En el comienzo del siglo XXI se publicó el XII Censo General de Población y Vivienda en el año 2000. Los resultados más importantes registrados en este ejercicio fue la disminución del crecimiento demográfico en Veracruz, puesto que la población solo aumentó en 10.92 %, en comparación al 15.60% registrado en el censo anterior. No obstante, es importante mencionar el crecimiento demográfico se concentró en las zonas urbanas puesto que pasaron a representar el 59.05% del total de los habitantes. (INEGI 2000)

En el caso del número de municipios existentes, se agregaron dos municipios, los cuales fueron los últimos de añadirse en relación con la composición actual del Estado. En este sentido, el primer municipio creado fue el municipio de San Rafael mediante el decreto número 598 con fecha del 29 de diciembre de 2003; mientras que el segundo correspondió al municipio Santiago Sochiapa con la publicación del decreto número 599, publicado en la misma fecha.

En relación con el último censo realizado en el año 2010 se registró un crecimiento de 10.62%, puesto que se calculó un total de 7,643,194 habitantes. (INEGI 2010) En relación al crecimiento urbano, la población urbana en el estado se encontraba por debajo de la media a nivel nacional, puesto que el 61% habitaba en zonas urbanas. Por otra parte, el porcentaje de la media nacional representaba 76.8%.

Este lento avance del proceso de urbanización se presentaba de manera paralela a un lento crecimiento del número de localidades urbanas en el estado. Un ejemplo de ello, fue su distribución de localidades con mayor población en la entidad en comparación con otros estados. Sus dos localidades urbanas con mayor número de habitantes se localizaban en el grupo de 100,000 a 249,999 habitantes, mientras que en otros estados como Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, México, Nuevo León y Puebla, tenían por lo menos una localidad en las clasificaciones de 500,000 a 999,999 y 1,000,000 en adelante.

Por último, la información actual proporcionada por el INEGI corresponde a el ejercicio intercensal con datos del quinquenio de 2010 a 2015. Los resultados registrados reflejaron un crecimiento de 6.14% en el lustro, de manera que, se calculó una población de 8,112,505 habitantes. El comportamiento demográfico del estado no tuvo variaciones significativas, y sigue clasificado como el tercer estado con mayor población del país.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar, que el porcentaje de la población urbana creció de manera muy reducida, ya que se estimó en 61.14%. Empero, es importante mencionar que tan sólo en las localidades de los grupos correspondientes de más de 50,000 habitantes concentran el 27.18% de la población total, y el 44.44% de la urbana.

Al exponer la información anterior, se respaldan las características del proceso urbanización en el estado a lo largo de dos siglos, asimismo, se comprueban las características mencionadas al comienzo del apartado. Con base a las referencias dadas en torno al crecimiento del proceso de urbanización, es necesario ahondar en la situación y el diagnóstico de las zonas metropolitanas.

3.2 La delimitación de las zonas metropolitanas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: desde una perspectiva académica a la clasificación oficial.

El primer trabajo académico que delimitó zonas metropolitanas dentro del territorio del Estado Veracruz, fue el listado de doce metrópolis realizado por Luis Unikel. En su texto clasifica dos zonas metropolitanas por su condiciones de Valor Agregado en Industria de Transformación en la entidad³⁴: la zona del Municipio Veracruz y la del municipio de Orizaba. (Unikel 1968) Estas aglomeraciones mantuvieron un constante crecimiento demográfico, pero en cada una se reflejó de forma distinta en relación en el crecimiento de su población urbana, tal como se puede ver en las dos siguientes tablas:

³⁴ Unikel, Chiapetto, y Garza define que el valor agregado en industrias de transformación, se considera a la actividad industrial, *particularmente la ubicada en la periferia que, induce un flujo de bienes, servicios y mensajes con otras partes de la metrópoli, cuya frecuencia y volumen están en función de la magnitud y estructura del valor agregado industrial*

AM de Orizaba

Año	Población	Población en área urbana
1950	86,656	87.2%
1960	108,894	87.9%
1970	139,505	82.9%

AM de Veracruz

Año	Población	Población en área urbana
1950	101,246	94.2%
1960	147,501	92.2%
1970	223,136	88.6%

Elaboración propia con los datos presentados por Unikel, Chiapetto, & Garza, El Desarrollo Urbano en México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras, 1976.

En cada una de las áreas metropolitanas señaladas por Unikel, se distinguieron los municipios centrales y periféricos. En el caso de la ZM de Orizaba se clasificó como municipio central a Orizaba, mientras que los periféricos estaban integrados por Tenango del Río, Camerino Z. Mendoza, Nogales, Huiloapan, Fortín e Ixtaczoquitlán. Por otra parte, el caso de la ZM Veracruz distaba bastante de una configuración de múltiples municipios periféricos, puesto que sólo estaba integrado por un municipio central y uno urbano: Veracruz era el municipio central, mientras que Boca del Río el periférico.

Asimismo, Unikel realiza una clasificación *por* rango de metropolización de cada una de las zonas, dicha clasificación debe vincularse: “directamente con el tamaño de la ciudad central y con la importancia de la periferia, tanto en volumen de población como en el número o extensión de los municipios metropolitanos y en transición³⁵.” (Unikel, Chiapetto y Garza 1976, 145) En ese sentido con base en lo anterior, se enlistaron las áreas con mayor metropolización en el país, en el caso de las ZM de Orizaba y ZM de Veracruz se posicionaron en el séptimo y octavo lugar respectivamente.

Posteriormente, en la delimitación realizada por Negrete y Salazar se clasificaron cinco zonas metropolitanas en la entidad, esto convertía el territorio veracruzano en el estado con más áreas metropolitanas estatales. Dichas zonas fueron nombradas con respecto a los municipios con mayor crecimiento demográfico: Coatzacoalcos, Poza Rica, Orizaba, Xalapa y Veracruz. (Negrete y Salazar 1986) Asimismo, a diferencia de la clasificación anterior, se añade la existencia de un municipio periférico perteneciente a la zona metropolitana interestatal de Tampico³⁶.

Entre los cambios más importantes de este documento, recae en la clasificación de cada una de las zonas del estado, puesto que se dividieron como municipios centrales más metropolitanos y los menos metropolitanos. Esta división se realizó mediante un análisis basado en diferentes variables de cada uno de los conglomerados de las áreas

³⁵ Se tomó en cuenta la PEA No-agrícola, y el Valor agregado industria, valor agregado industrial per cápita y las variaciones relativas entre el centro y la periferia

³⁶ En el caso de la ZM de Tampico no se expondrán sus principales cambios, puesto que no es objeto de este apartado puesto que tan sólo uno de sus municipios pertenece al Estado de Veracruz.

metropolitanas. A continuación, se muestra la composición de cada una de las zonas y la clasificación de los municipios que las integraron:

Municipios	Población 1980	Clasificación	Municipios periféricos
Coatzacoalcos	403,154	Menos metropolitano	Cosoleacaque, Jáltipan y Minatitlán.
Poza Rica	198,853	Menos metropolitano	Coatzintla
Orizaba	250 900	Más metropolitano	Ixtaczoquitlán, Camerino Mendoza, Nogales, Rafael Blanco y Río Blanco.
Xalapa	263 400	Menos metropolitanos	Coatepec
Veracruz	367,339	Menos metropolitanos	Boca del Río

Elaboración propia con los datos presentados por Negrete, María Eugenia Salas, y Héctor Salazar. Zonas Metropolitanas en México, 1980. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1986: 97-125.

En comparación con la clasificación anterior, es importante mencionar el gran crecimiento en la Zona Metropolitana (ZM) de Veracruz, a pesar que, la de ZM Coatzacoalcos contaba con una mayor población la ZM de Veracruz concentraba más habitantes en tan solo los dos municipios. Por otro lado, se puede vincular la clasificación de nuevas zonas metropolitanas con la importante expansión de la población urbana entre 1970-1980 expuesto en el apartado anterior.

En relación con la información que se puede obtener de la clasificación de Zona metropolitanas en 1990, realizada por Jaime Sobrino, se puede destacar la declaración sobre el crecimiento de las zonas metropolitanas del Estado de Veracruz: detalla que su desarrollo ha tenido un comportamiento particular. A pesar que, la entidad se destacó por tener más número de áreas metropolitanas, estas zonas se conformaron debido al pequeño tamaño que tienen los municipios, y no por su estructura demográfica ni la dinámica de los municipios: “A nivel nacional se observó que en el estado de Veracruz hubo una mayor proliferación de áreas metropolitanas en total. Tal situación fue producto del reducido tamaño que tienen los municipios de esta entidad y no de su estructura y dinámica demográfica.” (Sobrino 1993, 128).

Una clasificación que se puede retomar de este documento, es la relacionada con la función económica predominante. Jaime Sobrino explica que para delimitar las zonas metropolitanas que existían en 1990 utilizó dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico. De este resultado se puede extraer las características de las siete zonas metropolitanas de Veracruz en 1990.

Municipio	Población 1990	Población urbana	Municipios periféricos	Clasificación por su función económica predominante³⁷
<i>Coatzacoalcos</i>	259,838	86.36%	Nanchital	Centro Nodal Regional
<i>Córdoba</i>	187,336	79.25%	Córdoba y Fortín	Centro Nodal Regional
<i>Minatitlán</i>	242,249	67.51%	Cosoleacaque y Minatitlán	Centro Industrial
<i>Poza Rica</i>	185,960	92.61	Coatzintla y Tihuatlán	Centro Industrial
<i>Orizaba</i>	258,281	83.80	Ixtaczoquitlán, Camerino Mendoza, Nogales, y Río Blanco	Centro Industrial
<i>Xalapa</i>	350,247	90.26%	Coatepec	Centro Nodal Regional
<i>Veracruz</i>	473,156	92.74%	Boca del Río	Centro Nodal Regional

Elaboración propia con los datos presentados en J. Sobrino, Gobierno y Administración Urbana y Regional, 1993.

En esta delimitación metropolitana se clasificaron las zonas metropolitanas del estado dependiendo de la diversidad de las actividades económicas de su PEA: en el grupo de Multifuncionales se clasificó a la ZM de Veracruz; en Diversificadas se incluyeron la ZM de Coatzacoalcos, ZM de Córdoba, ZM de Minatitlán; Semi-diversificadas como la ZM de Xalapa, ZM de Orizaba, y la ZM de Poza Rica. La clasificación asignada a los municipios metropolitanos de Veracruz sustenta la relación entre el crecimiento de las actividades industriales y la metropolización: mientras que en la mayoría del estado predominaban las agrícolas, en el caso de las zonas metropolitanas las actividades industriales tuvieron una mayor participación.

En relación con la siguiente delimitación que realizó Jaime Sobrino, en la cual utilizó los datos del Censo General de Población y Vivienda del año 2000, se destaca un aspecto esencial para el desarrollo de esta investigación ya que se expone una nueva clasificación con respecto al estudio de la movilidad en las áreas metropolitanas en el estado de Veracruz. En este texto se incluye como variable el análisis los viajes de origen y destino de la fuerza de trabajo. Aunado a ello, se exponen los cambios principales de las áreas metropolitanas del estado durante el periodo de 1990 al 2000. Por ello, en la siguiente

³⁷ Centros Nodales Regionales. Estos se especializan en la producción manufacturera y de servicios, pero su presencia económica es inferior al de los Centros Nacionales por lo que sus áreas de influencia son más limitadas. (Sobrino 1993, 145)

tabla se expone la situación en la que se encontraba la población total y la urbana respecto a este ejercicio:

Municipio	Población 2000	Población urbana	Municipios periféricos
Coatzacoalcos	259,838	96.0%	Nánchintal e Ixhuatlán del Sureste
Córdoba	223,341	81.0%	Córdoba y Fortín
Minatitlán	285,625	76.0%	Cosoleacaque, Chinameca, Oteapan y Zaragoza
Poza Rica	192,027	92.4	Coatzintla
Orizaba	282,093	79.1	Ixtaczoquitlán, Camerino Mendoza, Huiloapan, Ixhuatlancillo, Rafael Delgado, Nogales, y Río Blanco
Xalapa	541,965	83.7%	Coatepec, Banderilla, Emiliano Zapata, Rafael Lucio y Tlalnelhuayocan
Veracruz	593,181	96.8%	Boca del Río

Elaboración propia con datos de Sobrino, Jaime. «Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada.» En *Estudios Demográficos y Urbanos*, de COLMEX, 461-507. México: Colmex, 2003.

La modificación en la metodología utilizada para la delimitación, planteó la integración de nuevos municipios, como resultado de ello, se clasificó a un total de veintisiete municipios metropolitanos: siete centrales y veinte periféricos. En comparación con los datos obtenidos anteriormente, se puede resaltar que en el caso de Xalapa se presentó una disminución del porcentaje de población urbana, debido a que se agregaron dos municipios periféricos; en contraste del crecimiento que ocurrió en la ZM de Veracruz, cuya población rural era muy reducida.

En relación con el aporte realizado sobre la movilidad de la fuerza de trabajo de la zona metropolitana, se obtiene que si se clasifica a todas las zonas metropolitanas de Veracruz en la tipología de área metropolitana monocéntrica, que como se había expuesto en el capítulo pasado, “es cuando solo en el municipio central el volumen de trabajadores ocupados es mayor que el de sus trabajadores residentes.” (Sobrino 2003, 483) En ese sentido, en este estudio se hizo énfasis sobre cómo se puede analizar la concentración de actividades productivas únicamente en municipios centrales a partir de los datos proporcionados por el censo.

Aunado a ello, se clasifican la estructura ocupacional de área metropolitana, contrastada con la tipología mencionada anteriormente. En este caso, existen diferencias entre cada zona metropolitanas, puesto que se consideran tres zonas metropolitanas monocéntrica con estructura ocupacional de servicios, tres con estructura ocupacional de comercio, y una de estructura ocupacional industrial³⁸:

Zona Metropolitana	Tipología	Estructura Ocupacional
Orizaba	Monocéntrica	Industria
Córdoba	Monocéntrica	Comercio
Minatitlán	Monocéntrica	Comercio
Poza Rica	Monocéntrica	Comercio
Veracruz	Monocéntrica	Servicios
Xalapa	Monocéntrica	Servicios
Coatzacoalcos	Monocéntrica	Servicios

Elaboración propia con datos de Sobrino, Jaime. «Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada.» En *Estudios Demográficos y Urbanos*, de COLMEX, 461-507. México: Colmex, 2003.

Con base en la clasificación dada por Sobrino, en las siguientes delimitaciones se incluirá lo que él define como “los viajes intermunicipales por motivo de trabajo”, puesto que son esenciales para conocer la dinámica de traslado de la población. En ese sentido, es importante mencionar que esté será un elemento presente en la exposición de las delimitaciones de las zonas metropolitanas realizadas de manera oficial por el gobierno federal.

Una vez expuesto lo anterior, es necesario ahondar en las principales características de las zonas metropolitanas del Estado de Veracruz plasmadas en cada una de las delimitaciones realizadas por el gobierno federal. La exposición del contenido de las delimitaciones oficiales es crucial, debido a que se homogenizó la metodología, y se utilizaron para el reconocimiento estatal del proceso. Por último, es importante señalar la existencia de cambios registrados no varían en muchos aspectos, por lo tanto, se abordarán de manera breve.

En la Delimitación de las Zonas Metropolitana de México 2000, una de las principales transformaciones en de los resultados obtenidos sobre la situación metropolitana, es la inclusión de la ZM de Acayucan y de la ZM de Tampico como área interestatal compuesta por municipios del estado de Veracruz y del estado de Tamaulipas. Esta delimitación contiene información sobre la densidad media urbana (DMU) de cada una de las áreas, como resultado se obtiene la existencia de una composición diversa en cada una de ellas, por ejemplo, en mientras que la ZM de Veracruz tenía una DMU de 116.8 Hab/km², la ZM de Minatitlán poseía 53.0 Hab/km.² (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2004)

³⁸ En la investigación se utilizaron como variables el porcentaje de la población ocupada en la industria; el porcentaje de la población ocupada en el comercio; y el porcentaje de la población ocupada en los servicios. (Sobrino 2003)

ZM	Municipio Central	Población	Densidad media urbana	Municipios periféricos
ZM Acayucan	Acayucan y Soconusco	102 992	54.0	Oluta
ZM Coatzacoalcos	Coatzacoalcos y Ixhuatlán del Sureste	307 724	76.1	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río
ZM Minatitlán	Cosoleacaque, Chinameca, y Oteapan	323 389	53.0	Jaltípan y Zaragoza
ZM Córdoba	Amatlán de los Reyes, Córdoba, Fortin	276 553	77.0	Yanga
ZM Xalapa	Coatepec, Jilotepec, Banderilla, Xalapa y Tlanehuayocan	510 410	92.9	Coatepec y Rafael Lucio
ZM Orizaba	Atzacan, Camerino Mendoza, Huiloapan, Ixtlahualancillo, Ixtaczoquitlán, Mariano Escobedo, Orizaba, Nogales, Rafael Delgado, Río Blanco y	367 021	68.2	Tlilapan
ZM Poza Rica	Coatzintla, Papantla, Poza Rica y Tihuatlán	443 419	56.7	No se clasifican
ZM Veracruz	Boca del Río Y Veracruz	642 680	116.8	Alvarado

Elaboración propia con datos de SEGOB, SEDESOL e INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: SEGOB, SEDESOL e INEG

Asimismo, se expone si en cada uno de los municipios metropolitanos existentes se encuentran contemplados en una declaratoria de zona conurbada, o en un programa de ordenamiento de zona conurbada. En relación con lo anterior, se detecta que para el 2000, seis municipios periféricos de todas las zonas metropolitanas no se incluyeron en una

delimitación de zona conurbada, mientras que los municipios que no tenían ningún programa de ordenamiento en conjunto con los municipios de su área metropolitana se contabilizaron en ocho.

El siguiente ejercicio publicado recaba todos los cambios ocurridos en el quinquenio de 2000-2005. Debido al corto periodo, se registraron cambios menores a nivel estatal, puesto que tan solo tres zonas metropolitanas cambiaron su integración: en la zona metropolitana de Veracruz, Xalapa y Poza Rica se añadieron municipios periféricos³⁹. Por otra parte, el crecimiento demográfico registrado mediante la tasa de crecimiento anual (TCA) es un dato importante, en relación a este en la ZM Acayucan, ZM Coatzacoalcos, ZM de Minatitlán, ZM de Poza Rica y la ZM de Veracruz se presentó un aumento en su TCA en comparación con el quinquenio de 1995-2000, en contraste con la ZM de Xalapa y Orizaba fueron las únicas ZM en las que se redujo su crecimiento en relación con periodo anterior. (SEGOB,SEDESOL e INEGI 2007).

Por otra parte, en lo concerniente con el reconocimiento de los municipios por medio de una delimitación de zona conurbada y de la creación de instrumentos intergubernamentales como es el caso de la emisión de su programa de ordenamiento metropolitano o conurbado, la cantidad de municipios que carecían de una delimitación se estimó en seis municipios, mientras que nueve no contaban con un programa de ordenamiento. Esto municipios se encontraban integrados en tres áreas metropolitanas: la ZM de Xalapa, la ZM de Minatitlán y la ZM de Acayucan. (SEGOB,SEDESOL e INEGI 2007)

Posteriormente, entre los datos de la delimitación realizada en 2010, se obtuvo una comparación de la TCA entre los periodos de 1990-2000 y 2000-2010. Con respecto a ello, concluye que existió una reducción del crecimiento a partir del 2000 en casi todas las áreas metropolitanas: únicamente en los casos de la ZM de Minatitlán y Poza Rica hubo un ligero crecimiento. (SEGOB, SEDESOL e INEGI 2012)

En esta delimitación la cantidad de municipios metropolitanos únicamente aumentó en dos, pasando a ser un total de cuarenta y cinco municipios.⁴⁰ Al respecto de la integración de municipios en las delimitaciones de conurbaciones estatales el número de municipios se redujo a cinco, mientras que los no incluidos en programas de ordenamiento urbano de zonas conurbadas aumentó a diez.

Por último, en la última actualización de oficial por parte del gobierno federal realizada en 2015, existieron mayores modificaciones en la metodología de la delimitación; esto influyó en la forma en la que se integraron las seis zonas metropolitanas de Veracruz. En ella se, se incluyeron nuevos municipios en las aglomeraciones de la ZM de Orizaba, ZM de Veracruz y la ZM de Xalapa. En la última zona metropolitana mencionada se registraron la mayoría de los cambios, debido a que se anexaron dos municipios exteriores: integraron los siguientes municipios respectivamente en cada zona Xalapa

³⁹ Se integraron los municipios de Cazonas, Emiliano Zapata y Medellín en la ZM de Poza Rica, ZM de Xalapa y la ZM de Veracruz respectivamente.

⁴⁰ Se incluyó el municipio de Jamapa en la ZM de Veracruz y el municipio de Maltrata en la ZM de Orizaba.

(Coacoatzintla y Xico); Veracruz (Manlio Fabio Altamirano); y Orizaba (San Andrés Tenejapan). (SEGOB; SEDESOL e INEGI 2018).

En este caso se registraron diez municipios sin declaratoria, entretanto los que no contaban con programa de ordenamiento de zona conurbada se contabilizaron en trece municipios. En relación a esto, se puede observar que a pesar que se realizaron nuevas propuestas sobre las zonas metropolitanas, estas no fueron actualizadas, ni tomaron en cuenta a los municipios de recién integración.

Al analizar, la comparación de todas las delimitaciones, es preocupante la existencia de zonas metropolitanas en las que, a pesar de estar delimitados desde el 2005, no se incluyeron en ningún programa de ordenamiento de zona conurbada: tal es el caso de Jamapa y Rafael Lucio. Asimismo, existen municipios que no fueron incluidos en la delimitación, ni tampoco se incluyeron en un programa de ordenamiento desde la primera delimitación, tal es el caso de Oteapan, Zaragoza, Chinameca y Jáltipan pertenecientes a la ZM Minatitlán; y Oluta perteneciente a la ZM de Acayucan.

En relación con la tasa de crecimiento medio anual durante el quinquenio 2010-2015, la ZM de Acayucan presentó un incremento, al igual que la ZM de Córdoba, ZM de Poza Rica, y ZM de Veracruz. Es importante resaltar, que en este último ejercicio se muestra una importante diferencia de densidad entre las zonas metropolitanas de Veracruz y Xalapa y las demás zonas de que se encuentran en la entidad, de tal modo que, solo estas dos superaron los 90 hab/km²). (SEGOB; SEDESOL e INEGI 2018)

Dada la exposición anterior, es importante retomar los resultados generales en lo concerniente al análisis de la relación de la PEA en las ZM respecto a su concentración en los municipios centrales, en cada uno de los periodos analizados por las delimitaciones oficiales. Retomando a Sobrino, este aspecto contribuye a distinguir el crecimiento de zonas metropolitanas para observar si se han conformado estructuras económicas descentralizadas debido al fortalecimiento en la economía en los municipios exteriores, o si existe un sector económico dependiente de las oportunidades de trabajo y el desarrollo del municipio central.

A partir de la primera delimitación realizada por el grupo interinstitucional, se establecen dos indicadores importantes: el porcentaje de la población ocupada residente en el municipio, dividido en quienes trabajan en municipios centrales, y quienes trabajan en cualquier otro municipio; y el porcentaje de la población ocupada empleada en el municipio-el cual está dividido de la misma manera-.

En ese sentido, se dividirán en tres grupos de municipios: los delimitados desde el 2000, los integrados en la delimitación del 2005, y por último aquellos que se incluyeron en la delimitación del 2010. La comparación se realizará con base en los datos obtenidos desde que fueron delimitados por primera vez hasta los registrados en el 2015.

En el caso del primer grupo, de los 41 municipios metropolitanos sólo nueve municipios tuvieron un aumento en su porcentaje de población ocupada que reside en el mismo municipio, dentro de los cuales siete presentaron un crecimiento menor del 5%, ninguno

creció entre el 5 y el 15%, un municipio entre el 15% y el 25%, y solo un caso existió un incremento entre el 25 y 35%. Por otra parte, la cantidad de municipios en los que disminuyó su porcentaje de residentes empleados dentro del mismo municipio fue mucha más amplia: se detectaron veintinueve municipios con dicha característica, de los cuales se debe resaltar que en trece su porcentaje disminuyó entre el 5 y el 15%, en tres se redujo entre el 15% al 25% y en uno entre el 25 y el 35%, el resto tuvieron cambios menores al 5%.

En lo concerniente con los tres municipios que se agregaron en el 2005, solo uno de los municipios incrementó su porcentaje, cuya cantidad se incluye entre aquellos que aumentaron entre el 5% al 15%; en el caso de los que disminuyeron, uno tuvo un decrecimiento de entre el 5% y el 15% y el otro caso presentó un decrecimiento de más del 35%. Por último, en la delimitación realizada en el 2010, respecto al aumento de los dos municipios se destaca que, en uno de ellos creció un porcentaje menor al 5%, y en el otro la población descrita anteriormente decreció un 15%.

El aumento constante del porcentaje de la población en los municipios centrales, no solo indica que los municipios con mayor población son los que tienen mayores oportunidades para los individuos, sino que también, pone relevancia en la prestación del transporte público, puesto que, esto es un factor que influye en la demanda de este servicio. Este factor amerita en mayor medida, que tanto el gobierno estatal como los gobiernos municipales cuenten con los instrumentos y figuras jurídicas necesarias para poder plantear planes urbanos con una perspectiva metropolitana integral, debido a que, la coordinación intergubernamental puede servir para plantear un programa que contemple las principales necesidades de movilidad de los habitantes de la zona.

Al considerar que el proceso de urbanización fue detectado por el Gobierno Federal desde antes del siglo XXI, y que existen documentos académicos que proponen importantes aportes metodológicos para la delimitación de las zonas metropolitanas, es necesario señalar cuales fueron las principales acciones del poder ejecutivo estatal ante dicho panorama. En relación con lo anterior, se exponen acciones cruciales tomadas por el gobierno de Veracruz en torno al reconocimiento del proceso metropolitano.

3.3 Las principales acciones del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave entorno al proceso metropolitano antes de la publicación de la LGAHOTU.

Uno de los principales reconocimientos generales sobre la expansión urbana fuera de los límites territoriales, y de una nueva dinámica poblacional entre los municipios, se realizó mediante la delimitación de las zonas conurbadas. En ese sentido, es crucial mencionar que la primera delimitación generalizada de las zonas conurbadas se realizó el 14 de noviembre mediante la emisión de diez decretos en el tomo extraordinario de la Gaceta Oficial. En su contenido se estableció la existencia de diez zonas conurbadas en el territorio del Estado. Estas Zonas corresponden a centros de población con un crecimiento demográfico destacable, que posteriormente fueron clasificadas como Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz (ZMEV).

Entre las zonas conurbadas propuestas por el Decreto, se encuentran las ocho delimitadas en el último estudio realizado por CONAPO en el 2015. Sin embargo, es importante mencionar que las integraciones de estas zonas conurbadas abarcan una mayor extensión territorial ya que aglomeran un mayor número de municipios. A continuación, se exponen los decretos mediante los cuales se crearon las zonas conurbadas:

1. Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Pánuco, Pueblo Viejo, Tampico Alto, Tempoal y El Higo.
2. Decreto por el que se declara zona conurbada, la comprendida por los municipios de Córdoba, Fortín, Chocamán, Amatlán de los Reyes, Yanga, Orizaba, Río Blanco, Nogales, Camerino Z. Mendoza, Ixtaczoquitlán, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlancillo, Mariano Escobedo, Rafael Delgado, Huiloapan de Cuauhtémoc, La Perla, Tlilapan, Tomatlán, Cuitláhuac, Maltrata, Acultzingo, Atzacan, Tezonapa, Cuichapa, Omealca, Coetzala, Naranjal, Coscomatepec, Huatusco y Aquila.
3. Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Acayucan, Agua Dulce, Chinameca, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Ixhuatlán del Sureste, Jáltipan, Las Choapas, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Oluta, Oteapan, Sayula de alemán, Mecayapan, Pajapan y Soconusco.
4. Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Poza Rica de Hidalgo, Coatzintla, Tihuatlán, Cazones de Herrera, Papantla, Gutiérrez Zamora, Tecolutla, Tuxpan y Castillo de Teayo,
5. Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan.
6. Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Acajete, Actopan, Alto Lucero, Banderilla, Coacoatzintla, Coatepec, Cosautlán de Carvajal, Emiliano Zapata, Jalcomulco, Jilotepec, Las Vigas de Ramírez, Naolinco, Perote, Rafael Lucio, Teocelo, Tlacolulan, Tlanelhuayocan, Villa Aldama, Xalapa y Xico.
7. Decreto que declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Carlos A. Carrillo, Cosamaloapan, Isla, Juan Rodríguez Clara, Tres Valles, Acula, Tuxtilla, Tlacojalpan, Otatitlán, Chacaltianguis, José Azueta, Amatitlán, Tierra Blanca y Tlacotalpan.
8. Decreto que declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Catemaco, Hueyapan de Ocampo, San Andrés Tuxtla, Lerdo de Tejada, Ángel R. Cabada y Santiago Tuxtla.,
9. Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Martínez de la Torre, Altotonga, Nautla, Jalacingo, San Rafael, Tlapacoyan, Atzalan y Misantla.y
10. Zona Conurbada, la comprendida por los municipios de Martínez de la Torre, Altotonga, Nautla, Jalacingo, San Rafael, Tlapacoyan, Aztlán y Misantla. (Decreto Extraordinario 341, 2007)

Este decreto tuvo como objeto darle adecuar la visión sobre la planeación del gobierno estatal a lo establecido a lo entonces vigente en la Ley General de Asentamientos

Humanos, de manera que, las entidades federativas contaran con las conformaciones territoriales y jurídicas para participar en la planeación y regulación de las conurbaciones estatales e interestatales. Asimismo, fue un aspecto mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, debido a que uno de sus ejes rectores incluyó a los instrumentos de planeación como pilares para el desarrollo regional del país. De igual forma, en el Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, se promovió una visión de elaboración de instrumentos de políticas públicas funcionales que contemplaran la planificación del desarrollo regional y urbano del Estado en el corto, mediano y largo plazos. En ese sentido, este decreto fue la justificación para el inicio de la elaboración de instrumentos como los programas de ordenamiento de las zonas conurbadas.

Otro suceso que es importante destacar, es la publicación de dos decretos relacionados con la gestión de las zonas metropolitanas en el mes de abril del 2009. En relación a ello, se emitió el Decreto por el que se crea el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Decreto que establece las bases para la creación del Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano Veracruzano (FONMETROV). Ambos decretos fueron una respuesta ante la creación del Fondo Metropolitano, puesto que era necesario crear esta figura para poder tener acceso a esos fondos federales. Sin embargo, no existía una delimitación oficial de las zonas metropolitanas del Estado por parte del gobierno estatal

El primer decreto publicado el 17 de abril de 2009, tuvo por objeto la creación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Esta figura se estableció como un órgano colegiado de consulta y participación multisectorial; su objeto consiste en definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. Entre las principales atribuciones que se le asignaron fueron:

- I. Fijar criterios en los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se postulen al Fondo Metropolitano, así como con los planes y programas de desarrollo urbano del ámbito estatal o municipal;
- II. Establecer los criterios para asignar los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se presentarán a la consideración del Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos y del Comité Técnico del fideicomiso;
- III. Revisar que los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento cumplan con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano y, en su caso, emitir recomendaciones al respecto;
- IV. Revisar los estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que no impacten directamente en el espacio territorial de la Zona metropolitana, pero que, con base en las evaluaciones costo-beneficio, impacto económico, social o ambiental, y de conformidad con los programas de desarrollo regional, urbano y para el ordenamiento del territorio, se acredite su pertinencia y contribución al desarrollo de la Zona metropolitana correspondiente;

- V. Establecer los criterios para determinar el Impacto metropolitano que deberán acreditar los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se postulen para recibir recursos del Fondo Metropolitano;
- VI. Programar auditorías y evaluaciones externas a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se seleccionen (Decreto Extraordinario 126, 2009).

Este consejo se planteó únicamente como una figura de participación entre las autoridades estatales, puesto que sólo incluye la participación de expertos o instancias de cualquier ámbito mediante la invitación a alguna de sus sesiones. Su integración se determinó de la siguiente forma: El gobernador del estado, quien lo presidirá; El secretario de finanzas y planeación; el secretario de desarrollo económico; el secretario de Desarrollo Social y Medio Ambiente; El Secretario de Comunicaciones; El subsecretario de desarrollo Urbano y ordenación del territorio de la Secretaría de Desarrollo Social; y el subsecretario de gestión para la protección ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El segundo decreto se publicó en la misma fecha, con ello se estableció la creación del FONMETROV. Este es un fideicomiso que se constituyó como una institución fiduciaria integrante del Sistema Financiero Mexicano. Dicha figura se creó con el fin de apoyar con patrimonio la elaboración de estudios, planes, proyectos. Esta instancia también se le otorgó la facultad de fomentar una adecuada organización y planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del Estado, con lo que se buscaba promover la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz. En el decreto se estableció estaría conformada de la siguiente manera: el fideicomitente único es el Gobierno del Estado de Veracruz mediante la Secretaría de Finanzas y Planeación; los fiduciarios son los municipios que Integran las ZMEV.

El establecimiento de esta forma de financiación para las ZMEV, planteó una oportunidad de obtener recursos fuera de lo establecido por el gobierno federal, o del gobierno del estado, puesto que consideraba otro tipo de ingresos como las aportaciones de personas físicas o morales:

- Por las aportaciones federales derivadas del Fondo Metropolitano; Por las aportaciones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Por las aportaciones, en efectivo y a título gratuito de las personas físicas o morales de derecho público o privada;
- Por los rendimientos o productos financieros generados por la inversión y reinversión de las cantidades que llegaren a existir en el patrimonio del fideicomiso;
- Por los valores adquiridos por el fiduciario que se deriven de las inversiones que realice con el patrimonio líquidos del fideicomiso,
- Y por los demás recursos que legalmente pueda procurarse el presente fideicomiso (Decreto Extraordinario 126, 2009).

A pesar que, existían zonas conurbadas que coincidían con municipios metropolitanos delimitados de manera oficial, y que se crearon figuras de carácter metropolitano, la publicación de una declaratoria de zonas metropolitanas por parte del gobierno de Veracruz se realizó hasta muchos años después. Lo anterior, ocurrió hasta el 17 de agosto de 2017 con la publicación del Decreto que aprueba la validación de las ocho Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Es importante señalar, que esta delimitación concuerda lo establecido en la Delimitación de Zonas Metropolitanas de México del 2010. En relación a ello se establecieron las siguientes ZMEV:

- Zona Metropolitana de Acayucan: comprendida por la totalidad de la superficie de los municipios de Acayucan, Oluta y Soconusco. Se establece a los municipios de Acayucan y Soconusco como centrales, y al municipio de Oluta como exterior.
- Zona Metropolitana de Córdoba: comprendida por la totalidad de la superficie de los municipios de Córdoba, Fortín, Amatlán de los Reyes, Yanga, Coscomatepec, Tomatlán, Naranjal y Chocamán. Se establece a los municipios de Córdoba, Amatlán de los Reyes y Fortín como centrales, y a los municipios de Yanga, Coscomatepec, Tomatlán, Naranjal y Chocamán como exteriores.
- Zona Metropolitana de Coatzacoalcos: comprendida por la totalidad de la superficie de los municipios de Coatzacoalcos, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río e Ixhuatlán del Sureste. Se establece a los municipios de Coatzacoalcos y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río como centrales, y al municipio de Ixhuatlán del Sureste como exterior.
- Zona Metropolitana de Minatitlán: comprendida por la totalidad de la superficie de los municipios de Minatitlán, Chinameca, Zaragoza, Oteapan, Cosoleacaque y Jáltipan. Se establece a los municipios de Minatitlán, Cosoleacaque, Chinameca y Oteapan como centrales, y a los municipios de Zaragoza y Jáltipan como exteriores.
- Zona Metropolitana de Orizaba: la cual comprende la totalidad de la superficie de los municipios de Orizaba, Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Tlilapan, Mariano Escobedo, Ixtaczoquitlán, Ixhuatlancillo, Nogales, Río Blanco, Huiloapan de Cuauhtémoc, Rafael Delgado, Maltrata y La Perla. Se establecen a los municipios de Orizaba, Camerino Z. Mendoza, Mariano Escobedo, Ixtaczoquitlán, Ixhuatlancillo, Nogales, Río Blanco, Huiloapan de Cuauhtémoc y Rafael Delgado como centrales, y a los municipios de Atzacan, Tlilapan, Maltrata y La Perla como exteriores.
- Zona Metropolitana de Poza Rica: comprendida por la totalidad de la superficie de los municipios de Poza Rica de Hidalgo, Cazonas de Herrera, Tihuatlán, Papantla y Coatzintla. Se establecen a los municipios de Poza Rica de Hidalgo, Tihuatlán y Coatzintla como centrales de dicha Zona Metropolitana, y a los municipios de Cazonas de Herrera y Papantla como exteriores.
- Zona Metropolitana de Veracruz: comprendida por la totalidad de la superficie de los municipios de Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado y Jamapa. Se establecen los municipios de Veracruz y Boca del Río como centrales, y a los municipios de Medellín, Alvarado y Jamapa como exteriores.
- Zona Metropolitana de Xalapa: comprendida en totalidad de la superficie de los municipios de Xalapa, Jilotepec, Rafael Lucio, Banderilla, Tlalnelhuayocan,

Emiliano Zapata, Coatepec, Teocelo y Xico. Se establecen a los municipios de Xalapa, Jilotepec, Banderilla, Coatepec y Tlalnahuayocan como centrales, y a los municipios de Rafael Lucio, Emiliano Zapata, Teocelo y Xico como exteriores (Decreto Extraordinario 328, 2017).

El decreto contempla entre sus transitorios el establecimiento de la obligación del municipio para coordinarse en materia de las zonas metropolitanas. En el transitorio cuarto se menciona que los presidentes municipales de los Ayuntamientos involucrados deberán establecer colaboración con las autoridades indicadas en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a fin de establecer un Consejo de Desarrollo Metropolitano por cada zona declarada. Aunado a lo anterior, se estableció en su transitorio Quinto que una vez publicado se deberá de notificar a los presidentes municipales de cada ayuntamiento metropolitano, con el fin de que conformen, en un plazo no mayor a 60 días, el Consejo de Desarrollo Metropolitano y sus Reglas Operativas.

En este sentido, desde el 2017 existe un documento oficial en el que se detalla de manera explícita la normatividad mediante la cual los municipios deberán de conformar las figuras metropolitanas pertinentes, y de la misma manera adecuar sus acciones e instrumentos hacia un modelo que contemple acciones conjuntas con una perspectiva metropolitana.

La información y los datos recopilados demuestran que el proceso metropolitano en el estado ha sido un fenómeno estudiado tanto por el sector especializado como por el gobierno federal. En ese sentido, lo más pertinente es analizar los mecanismos del marco jurídico estatal en relación con la coordinación intergubernamental para la planeación urbana en las zonas metropolitanas.

Por lo tanto, también es necesario conocer el marco jurídico con el que cuentan cada uno de los municipios en materia de asentamientos humanos y de planeación. En relación ello, se expondrán los instrumentos de coordinación más importantes que se encuentran en la normatividad del estado.

3.4 El establecimiento de las Relaciones Intergubernamentales en el Marco Jurídico del Estado de Veracruz.

El principal documento dentro de la legislación estatal que establece una serie de preceptos para ejercer acciones de gobierno en cualquier asentamiento humano en el Estado, es la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LOML). Esta norma plantea la creación del Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal, la esencia de este órgano recae en ser un espacio de participación ciudadana y consulta, auxiliar del ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, integrado por el sector de la sociedad civil y el privado; por lo que puede servir como una oportunidad para mejorar los servicios públicos.

En sus atribuciones se plantean dos elementos cruciales para la toma de decisiones, que abren la puerta hacia una planeación que contempla la gobernanza, ya que dicho órgano puede proponer la creación o propuestas de mejoras de los servicios públicos, realizar estudios y recabar la información para sus actividades. De la misma manera, está obligado a establecer un proceso permanente y participativo de planeación, orientado a resolver los problemas municipales. En este sentido, es una herramienta que podría incluirse en la toma de decisiones para que los ciudadanos participen en cualquier tema relevante para su comunidad.

Por otro lado, en el Artículo 197 se establece la obligación de elaborar un programa anual sectorial de la administración municipal, y los programas sectoriales del Desarrollo Metropolitano Municipal. En relación a ello, el siguiente artículo establece que los ayuntamientos podrán convenir con los de otros municipios del estado, o de otras entidades para la elaboración de planes regionales o metropolitanos. En ese sentido, este artículo favorece la creación de mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental y gobernanza.

Estos preceptos jurídicos concuerdan con lo establecido en las leyes generales, así como con el contenido de dos normatividades esenciales para la coordinación de los municipios metropolitanos en materia de planeación y regulación de los asentamientos humanos, como es el caso de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LOML) y la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LDUOTV). En relación a lo anterior, se desglosarán el contenido abrogado de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, actualizada por última vez el 11 de septiembre de 2018, así como la nueva Ley de Planeación que entró en vigor el 28 de diciembre de 2018.

La ley de planeación abrogada en diciembre del 2018, establecía diferentes figuras que se retomaron en la nueva normatividad. En primer lugar, fundamentaba la existencia del Sistema Estatal de Planeación Democrática, cuya naturaleza era servir como una estructura institucional constituida por dependencias estatales y municipales responsables de la formulación, instrumentación y evaluación. No obstante, la función de evaluación de planes regionales y conurbados recaía principalmente en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y el Subcomité de Planeación para el Desarrollo Metropolitano Municipal y de los Institutos Municipales de Planeación.

El Subcomité de Planeación para el Desarrollo Metropolitano se creó mediante una reforma a la Ley en el 2014. La modificación integró diferentes obligaciones de los gobiernos locales y el gobierno estatal en planeación. Desde su inclusión se planteó como un órgano diseñado para servir como una figura de coordinación intergubernamental entre las dependencias, institutos de planeación municipales, y organismos descentralizados en materia metropolitana. La LOML establecía la siguiente composición:

- Un representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
- Representantes de los Institutos Municipales de Planeación de los municipios que integran las Zonas Metropolitanas, un representante del Consejo para el

Desarrollo Metropolitano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CDMVER),

- Un representante de la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario del Estado de Veracruz,
- Un representante de la Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz,
- Un representante de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz,
- Un representante de la Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz,
- Un representante de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública del Estado de Veracruz
- Un representante de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Veracruz
- Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz
- Un representante de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz y expertos (Ley 12, 2018).

Esta normatividad de planeación contemplaba la existencia de programas sectoriales de desarrollo metropolitano, que servirían como documentos en los cuales se plasmaría lo establecido en los demás documentos del sistema estatal desde una perspectiva metropolitana. Asimismo, se estableció la obligación de la elaboración de las políticas municipales con una perspectiva gobernanza metropolitana, puesto que requería que dentro del Plan Municipal se contemplara el programa sectorial de desarrollo metropolitano municipal en un proceso que debería de llevarse a cabo mediante la participación social y privada en todos los momentos de la planeación. Dicho programa, sería remitido para su aprobación en el subcomité encargado de la materia metropolitana.

La ley también concebía un Sistema Municipal de Planeación, este estaba conformado por parte la Comisión Edilicia de Planeación del Desarrollo Municipal; el Instituto Municipal de Planeación; el Comité de Planeación Municipal. En este sentido, el ayuntamiento tenía que interactuar con dichos órganos, de manera que, debería de estar en constante coordinación para el proceso de planeación. Al ayuntamiento se le otorgaron diferentes atribuciones en materia de participación y coordinación intergubernamental, de las cuales podemos agrupar las siguientes:

- Presidir y conducir el Comité de Planeación Municipal, por conducto de su respectivo Presidente Municipal.
- Aprobar, ejecutar, evaluar, actualizar y publicar el Plan Municipal de Desarrollo y sus actualizaciones;
- Convenir con el Ejecutivo del Estado, su participación en el proceso de planeación, y Publicar y ejecutar, previa aprobación del Cabildo, su Programa Sectorial de Desarrollo Metropolitano Municipal.
- Remitir el Programa Sectorial de Desarrollo Metropolitano Municipal a la Comisión Permanente de Desarrollo Metropolitano del Congreso del Estado, para su conocimiento, opinión y observaciones (Ley 12, 2018).

En relación a lo anterior, en septiembre del 2018 se incluyó dentro de la normatividad el Instituto Municipal de planeación, planteado como un órgano especializado que suplantaría a los Comités de Planeación Municipal en la elaboración de la planeación. Además, este proceso se planteó con la posibilidad de la participación de todos los

sectores y los diferentes niveles de gobierno. Este instituto se designó como el encargado de elaborar, evaluar y actualizar los planes municipales de desarrollo y coordinar la elaboración e implementación de los programas presupuestarios.

En el caso de los comités de planeación municipal debían coadyuvar a los institutos municipales de planeación en la formulación, actualización, instrumentación, control, evaluación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, así como de colaborar en la formulación de los programas presupuestarios de cada una de las áreas de las administraciones públicas municipales. Entretanto, en materia de desarrollo metropolitano, se estableció que deberían colaborar con el Subcomité de Planeación para el Desarrollo Metropolitano, en la formulación y definición conjunta de los programas sectoriales de desarrollo metropolitano municipal.

En materia de coordinación intergubernamental, entre el Gobierno del Estado y los gobiernos locales, se establecía que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz, por medio del Subcomité de Planeación para el Desarrollo Metropolitano Municipal y en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal servirían para la consulta y participación de cualquier sector de la sociedad, con el fin de que el sector de la sociedad civil pueda expresar opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control de los mecanismos de planeación que contiene la Ley. En ese sentido, este órgano se concibió como una figura que facilitaba la coordinación y la inclusión de propuestas emanadas de actividades vinculadas con la gobernanza.

Por otro lado, respecto a las zonas conurbadas se menciona, que estas obtienen su existencia jurídica, mediante la elaboración de una declaratoria delimitación de zonas conurbadas al interior del Estado, previo a la aprobación de un convenio que involucre a los ayuntamientos integrantes. Asimismo, es el encargado de constituir las comisiones de conurbación que regulen el desarrollo regional y ordenamiento territorial. En ese sentido, desde antes de la modificación, ya existía una figura que debiera permitir la coordinación intergubernamental entre los municipios y el gobierno estatal

Con la abrogación de la ley anterior, debido a la entrada en vigor de la Ley Número 56 de Planeación del Estado de Veracruz, se extinguieron los órganos mencionados anteriormente. En algunos casos únicamente se cambió, su nombre, pero en otros se eliminaron completamente siendo remplazados por otras figuras. Debido a que, el tema de interés en esta investigación es exponer los diversos instrumentos, mecanismos y figuras orientados en la coordinación intergubernamental para la planeación urbana, así únicamente se mencionaran los cambios relacionados con ellos.

En primer lugar, se modificó el nombre del sistema de planeación a Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Bienestar, dentro del se crearon cuatro órganos: Consejo Estatal de Planeación Democrática (COPLADEB) para el Bienestar; Comité de Planeación Democrática para el Bienestar (CEPLADEB) y los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN); y los Subcomités de Planeación Democrática para el Bienestar (SUPLADEMUNS) como subcoordinaciones del

COPLADEB. En este caso, se resalta la eliminación del Subcomité para la Planeación del Desarrollo Metropolitano (Ley 56, 2018).

En este sistema el principal vigilante del gobierno estatal es la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, que en su atribución se establece que debe colaborar en el diseño de cualquier programa que derive del estatal, asimismo es la encargada de coordinar las actividades de investigación y asesoría para la planeación, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública estatal al igual en conjunto con los municipios.

El máximo órgano del gobierno estatal en esta materia es el CEPLADEB, este se encuentra integrado por el titular de cada una de las secretarías y de las entidades paraestatales. Este órgano se encarga principalmente de coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación de cualquier programa contenido en la normatividad, asimismo puede participar en la elaboración de planes municipales, programas y proyectos de desarrollo. Por lo que, puede tener injerencia en los programas de desarrollo metropolitano.

Aunado a lo anterior, este también tiene la atribución de fomentar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, como con los sectores, siendo un agente crucial en las relaciones intergubernamentales y la gobernanza dentro de la planeación del Estado. Por lo tanto, puede celebrar convenios de colaboración con cualquiera de los actores mencionados. De la misma manera, se plantea como un órgano de consulta municipal y de promoción de la investigación, asesoría y capacitación en materia de planeación para el desarrollo fortaleciendo las capacidades técnicas de las dependencias, entidades y el municipio.

En el caso como un órgano de un rango menor, se plantea la figura del COPLADEB, cuya naturaleza se plantea como un espacio de interacción entre los gobiernos municipales y estatales para la coordinación y colaboración en materia de planeación local. Este órgano está coordinado por el Subsecretario de Planeación de SEFIPLAN y Coordinador Adjunto del CEPLADEB, e integrado por cada uno de los presidentes municipales y los encargados de la planeación en sus respectivos municipios (Ley 56, 2018).

Se incluyó todas las atribuciones correspondientes a la elaboración y remisión del programa de carácter metropolitano, y se adaptan a los programas de desarrollo metropolitano. Uno de los principales cambios fue el otorgamiento de la facultad de presidir y conducir el COPLADEMUN. Este órgano es relevante para una planeación incluyente dentro de los municipios, puesto que se le concibe como un órgano participación ciudadana y consulta, auxiliares de los municipios en las funciones relativas a la planeación. Su integración deberá contar con ciudadanos distinguidos y organizaciones sociales, representativas de los sectores público, social y privado de cada municipio.

Todas las figuras de participación social contempladas en la anterior ley se remplazan por el CEPLADEB, COPLADEB y SUPLADEBS, de manera que se plantean las mismas

atribuciones para realizar consultas y promover la participación de las distintas organizaciones.

En el caso de los Programas de Desarrollo Metropolitano se definen como instrumentos de planeación integral regulados por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, validados por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social y los comités de planeación municipales de los Municipios que conforman cada una de las Zonas Metropolitanas de la entidad y que, una vez aprobados, deberán ser presentados al CEPLADEB para su dictamen de alineación y correspondencia. En el caso de la ley anterior, únicamente se menciona que el Consejo de Desarrollo Metropolitano fungiría como una figura de promoción para la elaboración de los Programas Sectoriales de Desarrollo Metropolitano.

De igual manera, la ley mantiene los apartados de Coordinación en la Planeación, y de Concertación. En ellos, se establece la obligación de los municipios y del gobierno para establecer acciones y convenios de colaboración y coordinación para obtener beneficios mutuos en cualquier ejecución relacionada con la planeación. Asimismo, establece la capacidad del gobierno estatal de convenir con cualquier sector de la sociedad especializado, y con organismos internacionales, o nacionales para la evaluación mediante la observación, análisis, estudio, evaluación y seguimiento de acciones involucradas en la planeación del desarrollo estatal

El último aspecto a destacar es la eliminación de todo lo concerniente a las zonas conurbadas, no se mencionan dentro de la nueva ley. Esto refleja que se suplanta el modelo de las zonas conurbadas totalmente, dándole validez únicamente dentro del Sistema Estatal en materia metropolitana a los instrumentos como los programas sectoriales y regionales de mediano plazo; el programa de inversión de mediano plazo; los programas institucionales; los convenios de coordinación y colaboración; y los programas de desarrollo metropolitano.

Al considerar los elementos anteriores relacionados con la planeación para el desarrollo de esta investigación, se ahondará en la ley especializada en la materia de regulación de los asentamientos humanos, así como el del gobierno en las zonas metropolitanas. En el caso del marco jurídico del Estado de Veracruz es materia correspondiente a la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LDUOTVEV).

Antes de exponer su contenido, es necesario aclarar que en el año 2018 tuvo una serie de modificaciones para armonizar su contenido con lo establecido por la LGAHOTDU. Sin embargo, es relevante observar que dichas modificaciones se realizaron de manera posterior al plazo de un año establecido en el Tercer Transitorio de la dicha ley.

La LDUOTVEV establece que el principal actor del gobierno estatal en materia de ordenamiento territorial y urbano a la Secretaría de Desarrollo Social, de manera que, se convierte en el principal representante del Poder Ejecutivo del estado. Asimismo, se

incluye como un segundo actor crucial al Instituto de Vivienda, que es un organismo descentralizado sectorizado a dicha Secretaría.

Antes de las modificaciones realizadas en esta ley, únicamente se contemplaba las zonas conurbadas. En ese sentido, se estableció que existirían tres instrumentos de planeación para dichas zonas, los Programas de Desarrollo Urbano de Zonas Conurbadas; los Programas de Desarrollo Urbano de Zonas Conurbadas dentro del territorio del Estado; y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

Aunado esto, se establecen los Consejos de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda. Este órgano tiene la posibilidad de establecerse tanto a nivel municipal, como a nivel de una zona conurbada, o estatal. La naturaleza de estos consejos recae en ser un órgano de consulta y de participación ciudadana, asimismo, es el encargado de la definición, jerarquización, seguimiento y evaluación los programas y acciones de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda.

Con respecto a las atribuciones proporcionadas al gobierno del estado, se menciona que podrá realizarlas mediante SEDESOL o de manera directa. Entre las facultades que posee en materia metropolitana se pueden destacar las siguientes:

- a) Aprobar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial del Estado y de los asentamientos humanos en él comprendidos, así como todo lo correspondiente a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y zonas conurbadas;
- b) Participar en coordinación con la Federación, las entidades federativas vecinas y los municipios del Estado, en la planeación del desarrollo regional y urbano de las zonas metropolitanas de la entidad;
- c) Formular la declaratoria de existencia de zonas conurbadas al interior del Estado, previa celebración del convenio correspondiente con los Ayuntamientos de los municipios involucrados y de constituir las comisiones de conurbación que regulen el desarrollo regional y ordenamiento territorial de las mismas;
- d) Participar en las comisiones interestatales de conurbación y presidir las comisiones estatales de conurbación,
- e) Establecer convenios con los sectores social y privado para la realización de acciones e inversiones para el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda;
- f) y celebrar convenios con los municipios para la administración conjunta de servicios públicos municipales (Ley 241, 2018).

Con la modificación realizada en el 2018, se introdujeron una serie de elementos importantes de la LGAHOTDU, uno de ellos, fue el establecimiento dentro de la legislación del estado una definición de la zona metropolitana, que a la letra dice lo siguiente:

- a) Conjunto de dos o más municipios en el que se localiza (al menos) una ciudad o municipio central de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, puesto que

incorporó, como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos o municipios exteriores, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica, que hace necesaria su planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras (Ley 241, 2018).

Debido a que, la delimitación de las ZMEV contempló la composición de varias zonas conurbadas es importante retomar las principales atribuciones de los gobiernos municipales y el gobierno del estado con respecto a la planeación urbana. En ese sentido, se destacan las siguientes atribuciones municipales que permiten una planeación con participación de distintos sectores y que incluyen coordinación intergubernamental:

- a) Formular, aprobar y administrar los programas municipales de desarrollo urbano, así como los especiales y parciales de crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población ubicados en su territorio y su zonificación correspondiente, con apego a las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, medio ambiente y protección civil;
- b) Formular y administrar la zonificación contenida en los programas municipales de desarrollo urbano, así como controlar, autorizar, administrar y vigilar la utilización del suelo, usos, destinos, provisiones y reservas en sus jurisdicciones territoriales;
- c) Coordinarse y asociarse con otros municipios del Estado, para el cumplimiento de los programas e instrumentos de planeación del desarrollo urbano sustentable;
- d) Suscribir con la Federación, el Gobierno del Estado, con otros municipios o con particulares, convenios de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los programas de planeación urbana que se ejecuten en su territorio, conforme a la legislación aplicable.
- e) Convenir y asociarse con el Gobierno del Estado, con otros municipios o con particulares, por un periodo no mayor a su gestión constitucional, para la ejecución de obra pública o prestación de servicios públicos municipales. En los casos en que el proyecto lo demande, se podrán celebrar convenios por periodos más amplios, previa autorización del Congreso del Estado;
- f) Fomentar la organización y participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los planes y programas de su competencia (Ley 241, 2018).

De la exposición anterior se obtiene que los gobiernos municipales pueden implementar distintas acciones de coordinación intergubernamental en materia de la planeación urbana dentro de las zonas conurbadas y metropolitanas, puesto que pueden coordinarse con los tres niveles de gobierno.

El papel que asume el gobierno del estado se centra en aprobar y dar validez a ciertas acciones que los municipios realizan, así como de supervisar, orientar y participar en los esfuerzos que se emanen de la coordinación entre los distintos actores de las zonas conurbadas y metropolitanas. De las principales atribuciones del gobierno estatal se resaltan las siguientes:

- a) Aprobar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial del Estado y de los asentamientos humanos en él comprendidos.

- b) Participar, de manera coordinada con la Federación, las entidades federativas vecinas y los municipios del Estado, en la planeación del desarrollo regional y urbano de las zonas metropolitanas de la entidad.
- c) Formular, aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, así como los demás programas institucionales, regionales y especiales de competencia del sector;
- d) Formular la declaratoria de existencia de zonas conurbadas al interior del Estado, previa celebración del convenio correspondiente con los Ayuntamientos de los municipios involucrados y constituir las comisiones de conurbación que regulen el desarrollo regional y ordenamiento territorial de las mismas;
- e) Participar en las comisiones interestatales de conurbación y presidir las comisiones estatales de conurbación, así como expedir los reglamentos internos que rijan el funcionamiento de estas últimas;
- f) Celebrar convenios con los municipios para la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de la legislación aplicable;
- g) Promover la participación ciudadana en el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la edificación y mejoramiento de vivienda;
- h) Supervisar, vigilar y evaluar la aplicación de los programas y las acciones de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda;
- i) Prever el ordenamiento territorial del Estado y planear el desarrollo urbano de los asentamientos humanos en él comprendidos, con apego a las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, medio ambiente y protección civil;
- j) Realizar las acciones encaminadas a la formulación y ejecución de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda que elaboren las entidades del sector y los municipios.
- k) Proporcionar asistencia técnica a los municipios que lo soliciten, en la elaboración, operación, seguimiento y evaluación de sus planes, programas y demás disposiciones en materia de desarrollo urbano y regional, Secretaría y el de esta Ley, con la participación que compete a otras dependencias y entidades de la administración pública estatal (Ley 241, 2018).

Una vez expuesto lo anterior, es importante resaltar lo establecido en relación con los Programas de Desarrollo urbano de Zonas Conurbadas, dichos instrumentos tienen como objetivo ordenar el territorio y promover la armonía desarrollo de los asentamientos humanos que conformen dichas zonas, con una estrategia integral de corto, mediano y largo plazos, siempre y cuando se privilegie el beneficio colectivo.

Por lo que respecta a los Programas Sectoriales de Desarrollo Metropolitano Municipal se determina que se elaborarán a partir de lo contenido en los programas definidos conjuntamente por los Comités de Planeación Municipales de los municipios que integran las Zonas Metropolitanas de la entidad, en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

La modificación del 2018 incluyó todo un capítulo relacionado con las zonas metropolitanas, en dicha sección se establecen la forma de delimitación: se realizará mediante la emisión de una declaratoria y la delimitación de zonas metropolitanas en el

territorio del estado. Aunado a ello, se consideran las figuras concebidas en la LGAHOTDU. En consecuencia, de lo anterior se agregaron los siguientes elementos:

- Se establece que en cada Zona Metropolitana se integrará una Comisión o Consejo de Zona Metropolitana conformada por los Presidentes Municipales de los Ayuntamientos vinculados y un representante del Ejecutivo del Estado.
- Estas Comisiones deberán de contribuir a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y equipamiento.
- Las Comisiones servirán como instancias para recibir y analizar propuestas, proyectos y aportaciones de los sectores social y privado para generar obras y acciones que impulsen el desarrollo de las Zonas Metropolitanas.
- Siempre a que se realice una delimitación se deberá crear la Comisión o Consejo de Zona Metropolitana correspondiente, previa autorización de los Ayuntamientos involucrados, así como el Subcomité de Planeación para el Desarrollo Metropolitano Municipal
- Los Municipios que integren las Zonas Metropolitanas, deberán de promover, apoyar y fomentar programas y proyectos metropolitanos, en el ámbito de su competencia (Ley 241, 2018).

Otro aspecto crucial, es lo establecido en el artículo 39 quinquies. Dentro de este precepto, se enlistan las facultades de los municipios metropolitanos, por ejemplo, se establece que en el caso de la existencia de una declaratoria pueden convenir en la planeación y regulación conjunta y coordinada en las siguientes materias:

- I. El Desarrollo de la Zona Metropolitana;
- II. La coordinación de planes, programas, presupuestos y recursos públicos en la Zona Metropolitana; y
- III. Las funciones y servicios públicos objeto de coordinación metropolitana (Ley 241, 2018).

Aunado a lo anterior, se mencionan que, para los intereses metropolitanos, y la realización de las acciones coordinadas existirán una serie de fondos que servirán para el desarrollo metropolitano. En ese sentido, se enlistan las siguientes fuentes de financiamiento:

- I. Fondos y presupuestos municipales;
- II. Fondos y presupuestos estatales;
- III. Fondos y presupuestos federales;
- IV. Financiamientos derivados de asociaciones público privadas; y
- V. Aportaciones y mecanismos de financiación privada. Por ningún motivo los recursos metropolitanos podrán utilizarse en los proyectos de las Zonas Económicas Especiales ni para gasto corriente (Ley 241, 2018).

Dichos recursos deben destinarse a diversos rubros, entre los cuales pueden utilizarse para acciones que beneficien a la coordinación de los municipios en la planeación urbana de los servicios públicos, puesto que contemplan actividades tales como: la elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo metropolitano; inversión en infraestructura pública y su equipamiento en materia de transporte público metropolitano,

infraestructura hidráulica, servicios públicos; el impulso al desarrollo municipal, regional, urbano, social y económico de las ZMEV; la realización de los instrumentos de planeación metropolitana; y el funcionamiento de las instancias de coordinación creadas en la zona metropolitana.

Por otro lado, la movilidad establece como uno de los ejes rectores de las ZMEV. De la misma manera, menciona que toda acción que se tome dentro de las ZMEV en esta materia debe observar los siguientes elementos: la accesibilidad, eficiencia, calidad, multimodalidad, la sustentabilidad, la innovación tecnológica, y la armonización con los programas federales y locales.

Por último, esta ley hace mención que cada una de las zonas metropolitanas deberán elaborar y someter al pleno de su Comisión o Consejo cuando menos los siguientes instrumentos de planeación:

- I. El plan de ordenamiento territorial metropolitano;
- II. El programa sectorial de desarrollo metropolitano municipal y los proyectos específicos derivados del mismo;
- III. El mapa de riesgo metropolitano;
- IV. y los demás instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo (Ley 241, 2018).

De forma posterior a la exposición sobre el marco jurídico del Estado, se puede destacar que existen herramientas importantes para la coordinación intergubernamental, a pesar que la ley se armonizó de manera tardía, estos elementos dan una enorme oportunidad para que existan políticas públicas emanadas por los actores correspondientes de cada una de las zonas metropolitanas.

Una vez expuesto el proceso de la creación de las ZMEV y la conformación del marco jurídico que las regula, es necesario profundizar en el marco normativo que regula al transporte público. Así como entender las características de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Veracruz, con el motivo de conocer las características de los actores que interactúan en el tema a tratar.

Asimismo, considerando los datos mostrados anteriormente se puede retomar que, en su mayoría los municipios de las ZMEV tuvieron una tendencia de aumento en relación con el porcentaje de la población que trabaja en cada uno de los municipios centrales de las distintas zonas metropolitanas desde el inicio del siglo XXI. En ese sentido, a continuación, se hará una inspección sobre la normatividad en materia de transporte público, cuya explicación es clave para entender cómo se pueden coordinar cada uno de los municipios en la prestación de esta materia.

Capítulo 4. El estado de la coordinación intergubernamental de la Zona Metropolitana de Veracruz: el caso del subsistema de transporte colectivo.

En este capítulo se abordará el estudio realizado con respecto a la coordinación intergubernamental en la planeación del servicio de transporte público en Veracruz, a través de una exposición de la legislación concerniente a dicho servicio, la situación de los instrumentos y figuras establecidas en la legislación expuesta en los capítulos anteriores, y una breve descripción sobre las principales características sociodemográficas de los municipios.

El transporte público del Estado de Veracruz es un servicio público que se encuentra administrado por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), sin embargo, la CPEUM y la LGAHOTDU plantean al proceso de planeación de las Zonas Metropolitanas como un ejercicio coordinado entre los municipios que se encuentren involucrados. En relación a lo anterior, en el siguiente apartado se exponen las principales leyes en la materia a nivel estatal.

4.1 El Marco Jurídico entorno a la prestación del servicio de transporte público en el Estado de Veracruz.

La intervención de los municipios como entes de gobierno con participación en la prestación del servicio del transporte público se encuentra justificado en el inciso H) de la fracción V del artículo 115 de la CPEUM. En este precepto se menciona a los ayuntamientos como actores involucrados en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros, siempre y cuando los asuntos concernientes afecten su ámbito territorial:

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018).

De la misma manera, en un párrafo posterior, se detalla que las autoridades municipales están facultadas para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal cualquier normatividad de observancia general competente dentro de sus funciones relacionada con la organización de la administración pública municipal, la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia siempre asegurando la participación ciudadana y vecinal.

En razón de lo anterior, como un precepto homólogo en la legislación estatal, se encuentra la fracción XII del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En este precepto se establece la atribución de los ayuntamientos, de acuerdo a las normatividades existentes, de participar en la formulación de programas de desarrollo regional, así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de

transporte público de pasajeros cuando afecten dentro de su ámbito territorial (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2017).

Un aspecto importante del análisis de la máxima normatividad de la entidad, es la carencia de un elemento jurídico dentro de la Constitución Política del Estado de Veracruz que fundamente la intervención del gobierno estatal en materia de transporte público, puesto que no se hace referencia sobre la dependencia que conducirá la política del transporte público estatal. No obstante, esto se estipula en el contenido de la Ley Orgánica del poder Ejecutivo del Estado de Veracruz (LOPEEV), en su Artículo 18 Bis, puesto que se determina que la Secretaría de Seguridad Pública es la institución que encargada de coordinar, dirigir y vigilar la política estatal en materia de transporte (Ley 51, 2015).

Entre las principales funciones del titular de la dependencia relacionadas con la coordinación intergubernamental, se otorga la facultad de coordinar, dirigir y vigilar la política en materia de transporte. Asimismo, la interacción que mantiene con el sector privado se basa principalmente en otorgar, rescatar, revertir o revocar, conforme a la ley de la materia, concesiones, permisos, autorizaciones o licencias a personas físicas o morales para la prestación de servicios públicos de transporte de personas y carga. Esta configuración institucional le otorga una enorme responsabilidad en todo el sistema de transporte, puesto que se posee la principal función de regulación de las concesiones de las empresas, por ende, deja a un lado la participación municipal en la mayoría de las acciones.

La LOPEEV fundamenta la creación de las dos normas principales en materia de movilidad en la entidad: la Ley de Tránsito y Transporte para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LTTEVIL)⁴¹ y la Ley de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LTSVEVIL). Ambas leyes establecen facultades principales para la regulación y creación de los mecanismos necesarios para llevar a cabo la política en esta materia.

Estas leyes se enfocan principalmente en otorgar atribuciones a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado en dos materias principales con respecto a la movilidad: el transporte público y el tránsito y la seguridad vial. Cada uno de estos campos se encuentran distribuidos en dos áreas específicas dentro de las dependencias; por un lado, todo lo estipulado en el título tercero de la LTTEVIL es realizado por la Dirección General de Transporte Público, mientras que todo lo señalado en materia de tránsito y seguridad vial en la LTSVEVIL compete a la Dirección General Tránsito y Seguridad Vial. Con respecto a la primera normatividad, es necesario señalar que dentro de su contenido sólo encuentra vigente lo correspondiente al transporte público.

Una vez explicado lo anterior, es menester desglosar lo establecido en la LTTEVIL, puesto que contiene elementos sumamente importantes para entender el funcionamiento del transporte público en la entidad. Sin embargo, antes de referirse a ello, se debe hacer una aclaración importante en relación con uno de los preceptos derogados en el 2017:

⁴¹ Únicamente se encuentre vigente el Título Tercero, puesto que derogaron el contenido restante mediante la publicación de la Ley de Tránsito y Seguridad Vial.

anteriormente a dicha acción, en el artículo 8 se mencionaba al titular del ejecutivo del estado como el encargado de planear, regular y supervisar la prestación del servicio de transporte público. Esta configuración jurídica demuestra una asignación de competencias en la cual del gobierno del estado predominaba en la prestación del servicio de transporte público.

Dentro de esta Ley se expone la función que debe tener el transporte público. En ese sentido, se menciona que es un servicio público que debe satisfacer las necesidades colectivas, siendo ofrecido a terceros mediante el pago de una retribución; además, plantea que el gobierno estatal tiene la encomienda de otorgarlo; ya sea mediante sus propios medios o a través de personas físicas o morales, a través, de una concesión otorgada por el gobernador del estado, siempre y cuando se completen los requisitos estipulados.

Por otro lado, en el artículo 118 se menciona que el transporte público se puede prestar bajo dos esquemas: pasajeros y carga. En el caso de la primera modalidad se encuentra dividida en urbano, suburbano, foráneo, taxi, exclusivo de turismo, recreativo y escolar; mientras que en el transporte de carga se clasifica en general, materialista y especializado. En ambos esquemas de los medios de transporten varían del tipo de vehículo: existe la prestación mediante el taxi, autobuses, y combis.

Retomando lo anterior, es relevante para el objeto de este capítulo centrarse en el esquema enfocado en la prestación del servicio público orientado al pasaje. En este sentido, únicamente se analizarán las cuatro primeras submodalidades de esta forma de transporte de pasajeros:

- a) Urbano, es cuando tiene una ruta fija, y paradas autorizadas dentro un municipio o más cuando haya conurbación, y no existan en el trayecto de ruta áreas deshabitadas entre un municipio y otro.
- b) suburbano, es cuando la ruta es fija y tiene paradas autorizadas dentro de un mismo municipio y que en el trayecto de su ruta exista un área no habitada entre su origen y destino, cuando menos de un kilómetro.
- c) Foráneo, aquel que se presta con ruta e itinerario fijo, de un municipio a otro u otros, siempre que no se encuentren conurbados, sujeto a una ruta definida de su origen a destino y que en el trayecto exista un área no habitada entre su origen y destino, cuando menos de un kilómetro.
- d) Taxi, aquel que se presta en un automóvil, en una localidad específica y municipio determinado, en forma exclusiva a un solo interés jurídico económico y con un solo destino (Ley 589, 2018).

La prestación del servicio del transporte público por concesión se encuentra establecida en el artículo 122 en el cual se describe su objeto como: “el título que otorga el Gobierno del Estado para que una persona física o moral proporcione el servicio de transporte público en cualquiera de sus modalidades, de acuerdo con las tarifas determinadas por el interés general y la naturaleza del transporte de que se trate” (Ley 589, 2018).

Por otra parte, en el artículo ulterior se establece que el funcionamiento de la ruta de servicio público se encuentra limitada únicamente a la zona señalada en la concesión, por

lo que si el servicio público se proporciona fuera de la ruta establecida recibirá una sanción. Asimismo, se otorga la facultad a la Dirección General de Transporte de aprobar y asignar las concesiones para la prestación del servicio de transporte público a las personas físicas de nacionalidad mexicana y a personas morales.

En lo concerniente con la planeación del transporte colectivo, se menciona a la Dirección General de Transporte como el área encargada de modificar las rutas en las que se preste el servicio de transporte público de pasajeros concesionado, siempre y cuando tenga los estudios que realice sobre las necesidades de los usuarios. Asimismo, se especifica que cada ruta quedará plasmada en las concesiones otorgadas.

Las concesiones se tramitan por medio de una solicitud emitida por un interesado, ya sea una persona moral o física, dirigida al titular de dicha área. En el caso del transporte que fluye entre diferentes municipios, se otorgan mediante las concesiones de transporte de la modalidad rural-mixto de pasaje, cuya petición debe estar respaldada en un estudio socioeconómico y técnico que justifique su uso.

Aunado a lo anterior, se le permite a la SSP –en representación del gobierno del estado– el derecho de rescatar mediante revocación las concesiones para el servicio de transporte público, en cualquier momento, siempre y cuando se justifique una utilidad pública o interés social, o alteración grave del orden público que involucre un incumplimiento del reglamento de tránsito del estado.

En relación con las rutas de circulación del transporte público, en el artículo 151 se planteó la facultad de determinar los lugares destinados a las paradas de ascenso y descenso en la vía pública como facultad de la Dirección General de Transporte en coordinación con la Dirección General de Tránsito. Sin embargo, es relevante señalar que este contenido generó que autoridades del municipio de Boca del Río promovieran una controversia constitucional cuando se incluyó en la LTSEVIL en el 2015⁴².

Lo expuesto en los párrafos previos son los elementos más importantes relacionados con el funcionamiento del transporte público colectivo en la LTTEVIL, ya que la mayoría del contenido se derogó el 07 de marzo del 2017 con la entrada en vigor de la LTSEVIL. En relación con esta ley, la mayoría de su contenido se cierne únicamente a la regulación y vigilancia en materia de tránsito y seguridad vial, empero, contiene elementos que son relevantes para entender por completo la división de las dos áreas.

⁴² La controversia se presentó mediante un oficio emitido con fecha del veintiséis de mayo de dos mil quince por autoridades del municipio de Boca del Río. Dicho recurso demandó la invalidez de los actos emitidos por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, debido a la aprobación y expedición de la Ley Número 561, de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y al Poder Ejecutivo por la promulgación y publicación el día treinta de marzo de dos mil quince, así como la ejecución de la propia norma.

Esta norma establece la celebración acuerdos y convenios en materia de tránsito y seguridad vial, con dependencias y organismos de los sectores público, privado y social, así como con los ayuntamientos, como una de las funciones no delegables de la SSP en el ámbito de viabilidad en la materia. Asimismo, se centra, en mayor parte, a lo relativo de las funciones otorgadas a la Dirección General Tránsito y Seguridad Vial.

La Dirección mencionada en el párrafo anterior, es la encargada de garantizar la seguridad de los usuarios que utilizan el servicio de transporte público de pasajeros; de aplicar esta ley y su Reglamento en las vías públicas de competencia estatal, así como sancionar o amonestar por las infracciones a las normas de tránsito y seguridad vial que se cometan en las mismas. Además, se menciona que la modalidad deberá de garantizar que se brinde un traslado seguro, cómodo, eficiente, oportuno y moderno de personas y del equipaje que lleven consigo (Ley 541, 2018).

La LTSEVIL retomó diversos preceptos de la LTTVIL, uno de los más importantes es el artículo 91. El contenido del artículo tenía el objetivo de otorgarle a la SSP la facultad de establecer la ubicación de las bases de servicio o paradas para ascenso y descenso del transporte público de pasajeros en la vía pública; anteriormente en la LTTVIL se establecía que serían fijadas por la Dirección Tránsito y seguridad Vial, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales. Por lo tanto, se planteaba casi por completo una estructuración centralizada del servicio del transporte público en el ámbito administrativo como ocurre con el económico y el político en este ámbito.

No obstante, tal como se mencionó en un párrafo anterior, la inclusión nuevamente de esta facultad ocasionó que el Ayuntamiento de Boca del Río promoviera una controversia constitucional. En consecuencia de ello, el precepto se invalidó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que estimó que, de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM, los municipios son los que deben decidir en última instancia sobre la colocación de tales paradas y bases en las vías públicas de su competencia⁴³.

Lo expuesto anteriormente contiene los principales elementos en relación con el transporte público en ambas leyes, igualmente, se expuso la intervención dentro de la movilidad en el territorio estatal por parte de dos áreas cruciales de la SSP. En ese sentido, es importante especificar las diferencias entre cada una de ellas, debido a que cada una tiene a su cargo de elementos importantes de la política de transporte estatal. Por lo tanto, es necesario conocer cuál es el actor perteneciente al gobierno estatal correspondiente al material del transporte público.

⁴³ La sentencia fue resultado de la sesión llevada a cabo el 17 de septiembre de 2019 por la que resuelve la Controversia Constitucional 32/2015 y notificada al Poder Legislativo del Estado de Veracruz por oficio SGA/MOKM7269/2019 el 18 de septiembre de 2019. El resolutivo emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró la invalidez de los artículos 8, fracción II, inciso b), 91, párrafo primero, en su porción normativa ‘por la Dirección, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales’, 92, párrafos primero, en su porción normativa ‘con apoyo de la Dirección’, y segundo, en su porción normativa ‘dará aviso a la Dirección’, 101, 103, 105 y 106, fracciones IV, VI y VII, de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En relación a la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial del Estado, sus funciones están encaminadas directamente a regular lo concerniente con el comportamiento y el respecto a la normatividad de tránsito en tanto al ámbito privado y el público, así como las medidas de seguridad que deben prevalecer en los clientes, los prestadores de servicio, los particulares, en cualquier modalidad de movilidad.

Por otro lado, la Dirección General de Transporte tiene como principal objeto el llevar a cabo las funciones de regulación, proponer y dar seguimiento acciones que orientadas a mejorar o cumplir con la política estatal en materia de transporte. De manera que, esta queda a cargo de diferentes elementos que pueden aportar a la coordinación con los gobiernos municipales en materia de la planeación del transporte público.

En ese sentido, es importante señalar que en el caso de la Dirección General de Transporte, queda acotada mayormente a la revocación y suspensión de concesiones, así como elaborar y proponer al Secretario los programas relativos a la protección de los peatones, conductores, operarios y usuarios de los servicios de transporte particular y público; mantener actualizado el Registro Estatal de Conductores de Transporte Público; elaborar y proponer al Secretario los programas relativos a la protección de los peatones, conductores, operarios y usuarios de los servicios de transporte particular y público.

Ambas direcciones tienen responsabilidad sobre acciones que repercuten en la gobernanza y en la coordinación intergubernamental, en materia de transporte, por lo tanto, adquieren responsabilidad en la participación de la planeación del sistema de transporte público de la modalidad de pasajeros colectivo.

Dirección General de Transporte



- Proponer al Secretario la celebración de acuerdos y convenios en materia de transporte, con dependencias u organismos de los sectores público, privado y social, así como con los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.
- Proponer al Secretario las medidas que considere necesarias para optimizar los servicios de transporte a que se refieren la ley de la materia y su reglamento.
- Proponer al Secretario la creación de coordinaciones, subcoordinaciones y delegaciones regionales de la Dirección General de Transporte, en puntos estratégicos del Estado.
- Controlar y supervisar las actividades en materia de transporte.

Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial



- Proponer al Secretario la celebración de acuerdos y convenios en materia de tránsito y seguridad vial, con dependencias u organismos de los sectores público, privado y social, así como con los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.
- Proponer, controlar y supervisar las actividades en materia de tránsito y seguridad vial.
- Proponer al Secretario la creación de coordinaciones y delegaciones regionales de Tránsito y Seguridad Vial, en puntos estratégicos del Estado.
- Vincular a los grupos organizados y representativos de los sectores social y privado con la Secretaría, para llevar a cabo la difusión de los programas de orientación e información sobre las actividades de la Secretaría en materia de tránsito y seguridad vial.

Elaborado con información de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz (2015, 18 de abril). la Ley de Tránsito y Seguridad Vial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, recuperado de

En el caso de las dos direcciones, estas tienen la facultad de proponer la celebración de acuerdos y convenios en sus respectivas materias con el sector público y privado, así como con otros ayuntamientos, esto le permite a cada dirección el vincularse mediante relaciones intergubernamentales. Así mismo, controlar y supervisar las actividades que lleve a cabo el gobierno del estado en su materia, y proponer la creación de coordinaciones, subcoordinaciones y delegaciones de cada una de sus áreas. A pesar que, anteriormente se expusieron elementos esenciales para la coordinación intergubernamental en materia de planeación, en relación con las funciones de estas dos direcciones, no se establecen facultades que garanticen una coordinación intergubernamental constante con los gobiernos municipales.

De lo anterior expuesto, se obtiene como resultado que las funciones de planeación no quedan plasmadas de una manera clara en ninguna normatividad, por lo que sería adecuado especificar los preceptos que son adecuados para una planeación urbana del transporte público en zonas metropolitanas. Asimismo, no se están plasmados en la normatividad mecanismos de coordinación y de gobernanza de uso recurrente en materia de transporte, ni atribuciones que obliguen a la Dirección General de Transporte a coordinarse de manera constante con los municipios.

Por lo tanto, la centralización es notoria en el marco jurídico, puesto que no es explícita una transferencia del poder, y no se menciona la función de autoridad por parte del gobierno estatal a los gobiernos locales, para que estos intervengan en la planeación de manera constante del servicio del transporte público, y se reduce su intervención en aspectos mínimos que no involucran el planteamiento, evaluación e implementación de proyectos emanados por el gobierno municipal.

Una vez considerados los elementos jurídicos anteriores, se desarrollará el análisis específico sobre cómo se coordinan los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz en lo concerniente a la planeación urbana, en específico en la prestación del sistema de transporte colectivo. En ese sentido, es necesario hacer un análisis del contexto de los actores involucrados, de la zona metropolitana del Estado de Veracruz, con el objetivo de poder tener un panorama más amplio antes de ver las características específicas.

4.2 Las características de los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz y el Sistema de Transporte Público Colectivo.

La composición de la ZM de Veracruz, puede analizarse con base en lo plasmado en dos documentos oficiales, empero, en cada uno de ellos se propone una conformación distinta, y fueron emitidos por autoridades diferentes: la Delimitación de Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos elaborada por el grupo institucional con base en la información del intercensal realizado en el año 2015, y el decreto que aprueba la validación de las ocho Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitido el año 2017 por el entonces gobernador Miguel Ángel Yunes Linares.

En el caso del primer se proporciona información actualizada hasta el último ejercicio censal realizado por el INEGI, asimismo, plantea una metodología detallada mediante la cual se integran los municipios dentro de esta aglomeración. Por otro lado, en relación con la delimitación establecida por el Gobierno Estatal en el 2017, en ella únicamente se menciona que esta cumple con la metodología establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Desarrollo Social Federal y la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Veracruz. La primera delimitación establece la existencia de seis municipios en la zona: Alvarado, Boca del Río, Jamapa, Medellín, Manlio Fabio Altamirano y Veracruz. En cambio, la segunda delimitación no contempla al Municipio de Manlio Fabio Altamirano.

A pesar que la declaración realizada en el 2017 adquirió el carácter de delimitación oficial al ser emitida por el gobierno del estado, la información presentada en la delimitación coordinada por la CONAPO en el 2015 aporta una base de información más extensa a la investigación, e incluye todos los municipios de la delimitación del Decreto del 2017. En ese sentido, este apartado se centra mayormente en dicho documento, puesto que es más enriquecedor exponer el panorama completo de la situación de estos municipios.

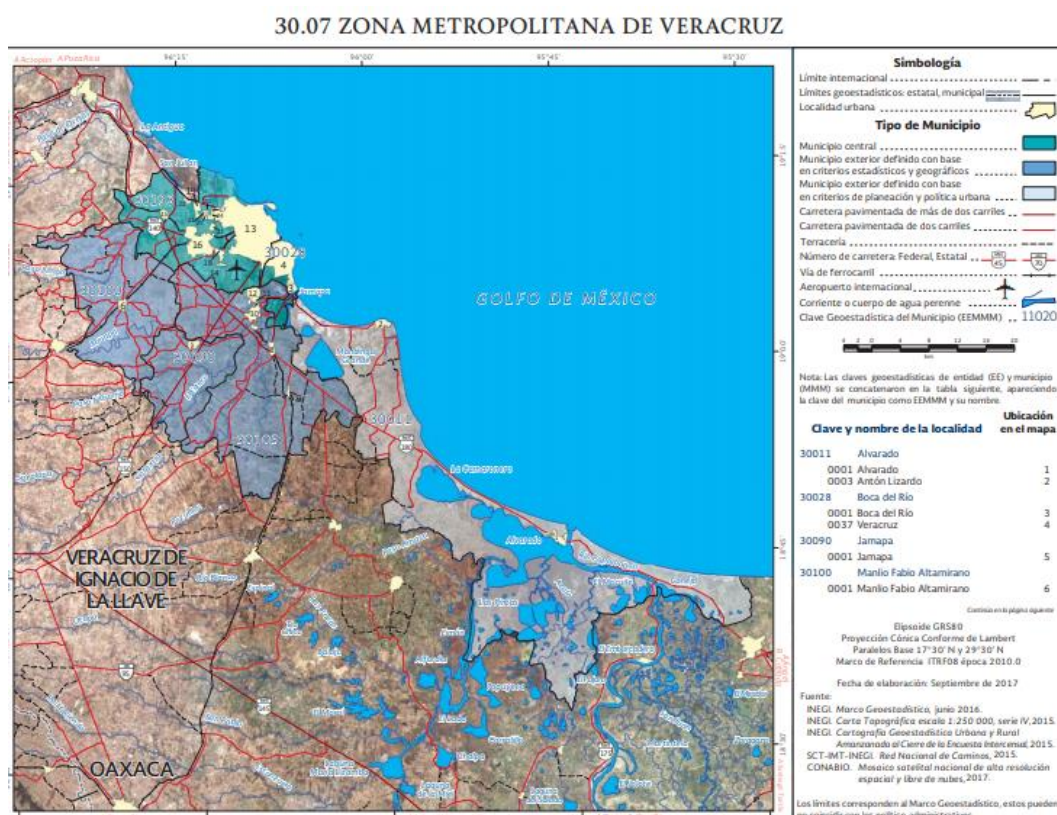
Cada uno de los municipios metropolitanos tiene características diversas entre sí, por ejemplo, en torno a los municipios de Veracruz y Boca del Río se ha presentado una dinámica poblacional muy diferente que en el resto de los municipios del Estado. Un ejemplo de ello, es que la suma de la población total es de 915,213 habitantes, lo que representa más del 10% de la población estatal. Sin embargo, en el municipio de Veracruz se concentra cerca del 66,65% de la población, mientras que en Boca del Río habitan aproximadamente el 15,53%; esto implica una diferencia abismal que existe con respecto a los demás municipios de la aglomeración. En relación con lo anterior, se presenta una tabla con la información demográfica y territorial de cada uno de los municipios:

Municipio	Habitantes 2015	Habitantes para el 2030	Tasa de crecimiento media anual	Superficie Km²
Alvarado	52,927	60,814	0.4	826.9
Boca del Río	142,207	164,864	0.6	38.1
Jamapa	11,361	12,642	1.9	132.1
Manlio Fabio Altamirano	23,408	26,322	0.8	247.1
Medellín de Bravo	75,346	84,374	5.2	397.3
Veracruz	609,964	650,087	2.1	247.2

Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015, y para 2019, CONAPO, Proyecciones de la Población de los Municipios 2010-2030.

Entre los datos que proporciona la tabla anterior, en relación con la superficie el municipio de Alvarado tiene una diferencia enorme con respecto a los demás, ya que la dimensión de cada uno de los municipios no representa ni la mitad de su extensión territorial. Aunado a lo anterior, es relevante señalar que la superficie de la zona metropolitana es de 1,889 km², esto implica la existencia de un territorio bastante amplio, puesto que se si se

compara con la Ciudad de México (1,485 km²) tiene una dimensión mucho mayor. Con el objetivo de ilustrar en mayor medida dicha superficie, se anexa el siguiente mapa de la zona metropolitana:



Recuperado de la Delimitación de las zonas metropolitanas de México de 2015. (SEGOB; SEDESOL e INEGI 2018)

Al considerar a las zonas metropolitanas como sitios en los cuales existe una polarización del espacio económico que implica el rebasamiento de los límites administrativos originales de los municipios, es importante conocer las condiciones económicas de la población. En este sentido, se tiene en cuenta como se vinculan los municipios que tienen mayor porcentaje de población en pobreza en relación con los que tienen menor porcentaje, por ello se retomará el porcentaje de población de pobreza, y el porcentaje de población clasificada en marginación por su ingreso en cada uno de los municipios:

Municipio	Población en pobreza	Pobreza Moderada	Pobreza extrema
Alvarado	47.4%	42.3%	5.1%
Boca del Río	30.0%	27.5%	2.5%
Jamapa	51.7%	44.5%	7.2%
Manlio Fabio A.	54.5%	46.0%	8.5%
Medellín	40.7%	35.3%	5.4%
Veracruz	33.2%	29.7%	3.6%

Elaboración propia con datos del CONEVAL 2015.

Personas que ganan menos 2 dos salarios mínimos mensuales

Municipios	Porcentaje
Alvarado	45.2%
Boca del Río	24.0%

Jamapa	43.4%
Manlio Fabio	47.0%
Medellín	33.5%
Veracruz	29.8%

Elaboración propia con datos de CONAPO, Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio, 2015.

Los datos de la primera tabla, y la información presentada anteriormente, confirman que los dos municipios que concentran mayor población son aquellos que tienen menor porcentaje de población en pobreza, por lo que es un indicio de que estos funcionan como municipios con mayor actividad económica en la Zona Metropolitana. De la misma manera, se puede comprobar que en el caso de los municipios con menor concentración demográfica el 30 % de su población se encuentra viviendo en pobreza moderada⁴⁴.

En la segunda tabla se puede constatar la tendencia anterior, puesto que en los municipios con menor concentración se contabilizó que el 30% de la población económicamente activa (PEA) recibía una contraprestación menor a dos salarios mínimos mensuales. Expuesto esto, es importante resaltar que, dadas las condiciones anteriores, el transporte público colectivo –el cual tiene un costo menor-, se convierte en un elemento importante para el traslado de los habitantes de las localidades periféricas a la central.

El transporte público en modalidad de pasaje colectivo, es una opción que se concibe como un medio de menor costo en comparación con la modalidad de taxi, puesto que tiene el objeto de transportar a mayor número de personas por un menor número de desplazamiento, de manera que se generen menores costos. En ese sentido, debe de considerarse como una oportunidad para el desarrollo urbano de las ciudades, tal como menciona Arango, al referirse que el transporte público colectivo le permite a la “población que habita en las colonias marginales las herramientas necesarias para poder desplazarse a lo largo de una ciudad” (Arango 2017). De esta manera un transporte público con calidad y eficiente ayuda en el desarrollo cotidiano de las actividades de los habitantes. Por ejemplo, Andrés Navas-Quintero, expone cómo el transporte público colectivo determina el acceso de individuos cuyos ingresos son bajos a los diferentes lugares de la ciudad. (Navas-Quintero 2008), en consecuencia, se establece una relación directa entre transporte y el desarrollo económico.

La planeación de un sistema de transporte público en ciudades en la que existe un gran porcentaje de población que se encuentra en pobreza, debe considerarse como una política pública relacionada directamente al bienestar social, puesto que “al proporcionar movilidad a todos los ciudadanos el transporte público contribuye al éxito de las políticas de inclusión social.” (International Association of Public Transport 2003)

En ese sentido, el transporte de autobuses es esencial es una zona metropolitana en la que más de la mitad de los municipios tienen el 40% de su población pobreza. Las únicas opciones ante la escasez de sistemas de transporte masivo, recaen en la oferta que puedan dar los concesionarios de transporte mediante las unidades de autobuses y taxis; de esta

⁴⁴ El CONEVAL estipula que la Pobreza Moderada engloba “toda aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema”

manera se reducen las opciones para aquellas personas que tienen menores ingresos para realizar sus traslados cotidianos. Según, Pau Avellaneda, la importancia de las opciones que tengan las personas para transportarse a diferentes puntos de la ciudad, es una forma que asegura su inclusión social: “La aproximación a la inclusión, la integración y la cohesión sociales se mide, entre otros, a partir de la igualdad de oportunidades que tienen sus habitantes para participar de la vida en la ciudad.” (Avellaneda 2008)

Una vez expuesto lo anterior, si se toma en cuenta cuáles son los municipios con una situación económica menos favorable, resulta importante ahondar en la composición de la zona metropolitana, y los criterios por los cuales se integran cada uno de los municipios, debido a que, esto aporta para la comprensión de la relación centro-periferia dentro de la aglomeración.

De acuerdo con lo desarrollado al respecto de la conformación de las Zonas Metropolitanas, estas constan de municipios centrales y periféricos; en el caso de esta aglomeración los municipios que funcionan como centrales es Veracruz y Boca del Río, mientras que los exteriores corresponden a los cuatro municipios restantes. Enseguida se presenta una tabla con los criterios por los que integran la zona metropolitana:

	Municipios Centrales				Municipios Exteriores	
	Conurbación Física	Integración Funcional	500 mil y más habitantes	200 mil y más habitantes en franjas fronterizas norte y sur/costa	Integración Funcional	Política urbana
Alvarado						X
Boca del Río	X					
Jamapa					X	
Manlio Fabio Altamirano					X	
Medellín de Bravo					X	X
Veracruz	X					

Elaboración propia con datos de Consejo Nacional de Población. (2015). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. México: CONAPO.

Por otra parte, la mayoría de los municipios periféricos se integran en la zona con base en la dinámica funcional que ejercen los habitantes en los municipios centrales. Las actividades diarias que realizan los habitantes de las localidades de la periferia en los municipios centrales son una parte crucial de la dinámica funcional, puesto que estas tienen la característica de ser muy difíciles de remplazar en la vida diaria. Tal es el caso

del trabajo, el acceso a la educación y el ocio. Por ello, el análisis del transporte público dentro de una región no se puede separar de estas condiciones sociales, tal como lo menciona Alcántara Vasconcellos:

“Las actividades desempeñadas fuera de casa demandan el uso de distintas formas de transporte y se clasifican en un gran conjunto de desplazamientos realizados por varios motivos, como trabajo, educación, salud y entretenimiento. A su vez, dichos desplazamientos dependen de la ubicación de las casas, de los lugares de trabajo, de las escuelas y del comercio, así como de la infraestructura vial y los medios de transportes disponibles.” (Vasconcellos 2010, 191)

Los datos la tabla anterior muestran la existencia de diversos factores por los cuales se integran los municipios metropolitanos: Alvarado se integra por una Política Urbana; Boca del Río y Veracruz por conurbación física; Jamapa y Medellín de Bravo se clasifican en el criterio de integración funcional; y solo el municipio de Manlio Fabio Altamirano se integra por ambas características.

La clasificación añade factores que ponen una mayor relevancia sobre la planeación del transporte público, debido a que, únicamente los municipios centrales comparten una conurbación física, por lo que es relevante conocer las características del sistema de

Municipio	Población ocupada residente en el municipio 2015			Población ocupada empleada en el municipio 2015			
	Distancia a la ciudad central	Trabaja en el municipio	Trabaja en municipios centrales	Trabaja en otros municipios	Reside en el municipio	Reside en municipios centrales	Reside en otros municipios
Alvarado	55.9	94.2%	1.7%	4.1%	91.7%	3.4%	4.9%
Boca del Río	0.0	74.5%	21.1%	4.3%	74.1%	14.4%	11.5%
Jamapa	14.5	54.4%	35.1%	11.6%	90.5%	2.4%	7.1%
Manlio Fabio Altamirano	14.4	60.6%	23.7%	15.7%	93.4%	1.6%	5.0%
Medellín de Bravo	2.6	43.8%	51.4%	4.8%	87.1%	8.4%	4.5%
Veracruz	0.0	94.1%	3.3%	2.6%	83.0%	4.3%	12.7%

transporte público colectivo de los municipios periféricos.

En ese sentido, ahondar en el comportamiento en la movilidad de la población que se encuentra económicamente activa dentro de la zona metropolitana es una herramienta clave para conocer cuál es la dinámica poblacional dentro de dicha zona. En la Delimitación de la Zona Metropolitana del 2015 se exponen dos elementos importantes: la población ocupada residente en el municipio, dividida entre el porcentaje de personas que trabajan en el municipio, los que trabajan en los municipios centrales y los que

trabajan en otros municipios; y la población ocupada en el municipio dividido en la misma manera.

Del análisis de los datos anteriores se puede obtener que, el municipio de Alvarado es el único periférico con un alto grado de porcentaje de población que trabajan dentro de su territorio, sin embargo, en el caso de Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, y Medellín el porcentaje de población que trabaja en los municipios centrales es bastante elevado puesto que supera el 20% de su PEA. Asimismo, esto se relaciona con la existencia en los municipios centrales de un mayor porcentaje de la población ocupada censada que reside en otros municipios.

Este proceso de concentración de la fuerza laboral en los municipios centrales se ha ido incrementado a lo largo de los años, el caso más relevante es el de Medellín de Bravo. Entre los datos recopilados en la Delimitación de Zonas Metropolitanas de México del 2005 se registró que solo el 14.7% de su población trabajaba en municipios centrales, en ese sentido, en un periodo de diez años este porcentaje incrementó más de tres veces su tamaño. Por otro lado, el crecimiento del municipio de Jamapa también ha tenido una tendencia al alta, ya que, desde su inclusión en el 2010, el porcentaje aumentó de 18.1% a 35.1%.

Únicamente en el municipio de Alvarado y Veracruz se ha presentado un crecimiento en el porcentaje de las personas que trabajan en el municipio, aunque ha sido menor al 5%, mientras que en el municipio de Boca del Río se ha reducido en un 4%, Es relevante observar, que el municipio de Alvarado, es el único municipio periférico que no ha tenido este comportamiento, y que posee una mayor distancia territorial hacia los municipios centrales.

Otro aspecto crucial que influye en la interdependencia entre los municipios es la oferta educativa de cada zona; el predominio de ciertos niveles de educación en municipios centrales afecta inherentemente a los traslados de los habitantes de una zona metropolitana. En ese sentido, la presencia de infraestructura educativa de cada uno de los niveles también se convierte en un factor por el que los individuos se desplazan de un municipio a otro. A continuación, se incluye una tabla con respecto a este ámbito en relación con la zona metropolitana:

Municipio	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Lic. Universidad y Tac.	Capacitación para trabajo
Alvarado	63	21	15	2	1
Boca del Río	83	37	24	10	15
Jamapa	18	7	3	0	0
Manlio Fabio	39	13	3	0	1
Medellín	54	20	7	1	0
Veracruz	294	128	95	29	46

Elaboración propia con datos de la Estadística de Fin de Cursos 2018 de la Secretaría de Educación de Veracruz. Anuario Estadístico.

Al comparar el número de escuelas de educación superior, y media superior, se puede obtener que los municipios como Jamapa y Manlio Fabio Altamirano tienen una reducida cantidad de centros educativos de nivel media-superior, y que no cuentan con centros educativos orientados al nivel superior. Por otro lado, los datos mostrados perteneciente al municipio de Medellín de Bravo presentan la carencia de una oferta amplia de educación media superior en comparación con la que existe en los municipios centrales.

La concentración del empleo en los municipios centrales, genera que en las áreas periféricas se caractericen por ser el principal lugar en donde se asienta la población con menores ingresos. En ese sentido, los límites entre los municipios centrales y los periféricos han formado asentamientos que se caracterizan por ser “estos son donde los suelos son más baratos y se toleran los fraccionamientos ilegales, donde los asentamientos se desarrollan en las peores situaciones urbanas en términos de dotación de servicios, equipamiento comunitario, situaciones ambientales precarias generadas por la misma falta de urbanización y servicios, y una pésima accesibilidad a las oportunidades urbanas.” (Trivelli 2004, 11).

Con base a la información expuesta, se considera al traslado de la población residente en los municipios periféricos hacia a los municipios centrales como una actividad esencial en la zona metropolitana, por ello, el transporte público es un tema crucial dentro de la planeación urbana de la zona metropolitana. Los datos presentados respaldan el análisis realizado por la Delimitación de Zonas Metropolitanas del 2015, ya que los municipios centrales concentran actividades importantes de la vida cotidiana de las personas. En este sentido, esto refuerza la importancia de contar con una planeación metropolitana que contemple la interrelación socio espacial de los distintos centros de población, ya que es evidente que existe una fuerte relación de interdependencia en el entorno.

La conformación de estas condiciones bajo el proceso de metropolización, requiere que la ciudad cuente con una planeación adecuada metropolitana, debido a que, si no se asegura una eficaz accesibilidad al servicio de transporte público para todos los habitantes de la zona metropolitana esto puede agravar la vida de las personas que se encuentran en las peores condiciones de pobreza. Según Clara Jusidman, uno de los problemas del crecimiento de las zonas urbanas sin planeación es que deja a las personas con menores recursos “alejados de las ciudades y la ausencia de transporte implica para sus habitantes una carga económica y en tiempo para trasladarse a sus trabajos, a la escuela, a los servicios públicos diversos o aun para realizar sus compras.” (Jusidman 2012, 378)

Aunado a lo expuesto anteriormente, el transporte ha sido un aspecto crucial impulsado en la agenda internacional como un elemento esencial para la planeación de las ciudades. Un ejemplo de ello, es como se incluyó como uno de los puntos más importantes dentro de la declaratoria de Quito de Habitat III, Naciones Unidas sobre la Nueva Agenda Urbana. En dicho documento se plantea la necesidad y la relevancia de pensar la planeación del transporte público como un asunto de derechos humanos. Asimismo, se menciona dentro de su contenido que la ONU (2017) apoyará la coordinación con respecto al transporte, además, que esta agenda buscará una “planificación mejor y coordinada del transporte y el uso de la tierra, que permitiría reducir las necesidades de

viaje y transporte y mejorar la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y 124 rurales”. De manera que, se abre una apertura para que el gobierno estatal y los municipales busquen asesoramiento de organismos internacionales.

En resumen, los conjuntos de datos presentados aportan argumentos a favor sobre la importancia que tiene la existencia de una planeación urbana sobre el sistema de transporte público colectivo en la zona metropolitana. Los municipios centrales son áreas en las cuales los habitantes de la periferia realizan actividades esenciales, por ello, la coordinación en el caso del sistema de transporte público es crucial, ya que aquellas personas que no cuentan con los recursos suficientes para optar por otro modo de transporte requieren modalidades accesibles tanto de manera económica como espacialmente.

En vista de esto, a continuación, se expondrán el registro de las rutas concesionadas existentes del transporte público en la submodalidad de pasaje de autobuses colectivo en el espacio territorial correspondiente a los municipios de la zona metropolitana según las autoridades locales.

4.3 La composición del sistema de transporte público colectivo en los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz.

Examinar la composición de las rutas del servicio del transporte público registradas en cada una de las concesiones otorgadas dentro del territorio de los municipios integrantes de la Zona Metropolitana, es importante para tener en cuenta las diferentes alternativas con las que cuentan los habitantes de dichas zonas. De esta manera, se contará con la información pertinente para comprobar con base en los programas e información expuestas por las autoridades de los ayuntamientos cuales son las acciones de coordinación tomadas en relación con la planeación metropolitana.

De acuerdo con lo expresado en el capítulo anterior, se tuvo en cuenta que las concesiones del transporte público son otorgadas mediante un trámite realizado por una persona física o moral con el personal de la Dirección General de Transporte Público, en ese sentido, se consultó en dicha área cual es la situación de las rutas que transitan por los municipios de la zona metropolitana.

Mediante el oficio SSP/UDT/672/2018⁴⁵ remitido por la Dirección General de Transporte Público, se menciona que en los municipios de la zona metropolitana se encuentran 115 concesiones con rutas delimitadas: en el municipio de Veracruz 104 rutas; Alvarado cuenta con 3 rutas; Boca del Río operan 8 rutas; y en el caso de Jampa, Medellín de Bravo y Manlio Fabio Altamirano señaló que no existe registro de rutas.

Las rutas expuestas fueron delimitadas con forme a la normatividad, en ese sentido, cada una de ellas se autorizaron por las Dirección General de Transporte de la SSP. La

⁴⁵ Este oficio es una respuesta a la solicitud de información número 00950618 dirigida a la Dirección General de Transporte del Estado, en la que se solicita Información de las empresas concesionarias y sus rutas de los autobuses de transporte público de la zona metropolitana de Veracruz, integrada por los municipios de Alvarado, Boca del Río, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Medellín de Bravo y Veracruz

modalidad mediante la cual se ejerce la prestación del servicio en las rutas anteriores es a través de autobuses que proporciona el concesionario. La regulación queda a cargo de la Dirección General de Transporte, mientras que la supervisión de todo tipo de infracción que puedan cometer los operadores de transporte es la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial.

En relación con los estudios de demanda de número de viajes, es importante señalar que no existe información pública al respecto, y que se mantiene de una forma discrecional como entre la Dirección General de Transporte y los concesionarios. Por otro parte, en relación con los costos, estos se fijan por acuerdos que realiza dicha área de la SSP y los concesionarios. El encargado de aprobar las modificaciones a la tarifa es el titular de la DGT. El último cambio de tarifa se realizó en 2014, en este nuevo acuerdo se determinó una tarifa de 9 pesos para usuarios sin descuento, y 7 pesos para adultos mayores, personas con capacidades diferentes y estudiantes⁴⁶.

Con base en lo anterior, se determina que el sistema de transporte público en la submodalidad de autobús de pasajeros de la zona metropolitana tiene una distribución por concesiones y rutas distribuida de manera desigual, cuya estructuración se concentra únicamente en beneficiar los traslados dentro del municipio de Veracruz y Boca del Río, que son los principales centros de la zona metropolitana de manera económica y social.

De las rutas señaladas anteriormente, únicamente cuarenta y tres circulan por más de un municipio de la zona metropolitana, sin embargo, todas se encuentran registradas en los municipios centrales: 35 en Veracruz y 8 en Boca del Río. A pesar de que la cantidad parece amplia para los seis municipios metropolitanos, la mayoría de las rutas tienen los mismos destinos; mientras tanto los municipios de Jamapa y Manlio Fabio de Altamirano no tienen ninguna ruta registra con destino hacia los municipios centrales. Tal como se muestra en la siguiente tabla:

Rutas registradas en el Municipio de Veracruz que cruzan más de un municipio	Municipio	Concesiones
Telesecundaria Heroica de Veracruz- Hidalgo-Boca del Río plaza el dorado V. Muerta- la Boticaria.	Veracruz y Boca del Río	34
Col. Graciano Sánchez Boticaria Díaz Mirón- Cañonero Tampico	Veracruz y Boca del Río	10
Col. Gob. Estatal-Colonia Carranza-Graciano Sánchez- Boticaria- Montesinos	Veracruz y Boca del Río	32
Camino Real-Col. Miguel Hidalgo-Col. El Manantial-Av. Díaz Mirón	Veracruz y Boca del Río	23
Geo Villas del Puerto- Estadio-Urano-Costa Verde- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	32
Ej. Palmitas- Calle 8-Boticaria Díaz Mirón-Montesinos	Veracruz y Boca del Río	23

⁴⁶ El cambio fue notificado por el entonces gobernador Javier Duarte, y fue motivo de diferentes notas que confirmaban el nuevo acuerdo: Ávila, Édgar. (2014). Veracruz anuncia aumento en el transporte público. Recuperado 14 de abril de 2014, de El Universal website: <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/vracruz-aumento-tarifa-transporte-1004162.html>.

Ejido Primero de Mayo- Casas Tamsa- Lázaro Cárdenas- Díaz Mirón	Veracruz y Boca del Río	14
Col. Graciano Sánchez- Ejercito Mexicano- Marina Mercante	Veracruz y Boca del Río	13
Fraccionamiento El Tejar- Puente Moreno- Díaz Mirón- Cañonero Tampico	Veracruz y Medellín	2
Playa de Vacas-Fracc. Puente Moreno- Av. Díaz Mirón- Allende- Montesinos	Veracruz y Medellín	23
Antón Lizardo-Boca del Río-Veracruz	Veracruz, Boca del Río y Alvarado	2
Colonia Villa Rica- Plaza Américas- Díaz Mirón Centro	Veracruz y Boca del Río	13
Pedro Cinta- Col. Villa Rica-Plaza Américas- Av. Urano.	Veracruz y Boca del Río	18
Glorita Voladores- Ejercito Mexicano- Juan Pablo II	Veracruz y Boca del Río	43
Fraccionamiento Oasis-Fraccionamiento los Pinos- Plaza Mocambo	Veracruz y Boca del Río	16
Fracc. Lomas de Río medio IV- Bolívar-Plaza	Veracruz y Boca del Río	6
Col. Las Torres-Reserva Tarimoya I y II- Río Medio- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	15
Lomas de Río Medio IV- Lomas de Río Medio III- Comercial Mexicana	Veracruz y Boca del Río	14
Lomas de Río Medio IV-Bolivar-Plaza Mocambo	Veracruz y Boca del Río	10
Casas Geo Los Pinos- Campanario- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	14
Reserva 2 y 3- Yáñez- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	11
Colinas de Santa Fe- Comercial Mexicana	Veracruz y Boca del Río	1
Colinas de Santa Fe- Urano- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	21
Lomas de Río Medio II- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	39
Colinas de Santa Fe- Miguel Ángel Quevedo- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	4
Lomas del Vergel-Jacarandas- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	14
Fracc. Lagos de Puente Moreno- Medellín- Parque Zamora	Medellín y Veracruz	38
Fracc. Colinas de Santa Fe- Rafael Cuervo-Bolivar- Plaza Mocambo	Veracruz y Boca del Río	5
Tarimoya- Comunidad Esmeralda- Urano- Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	32

El Tejar-Col. Atracón- Camino Real- Paso y Troncoso-González Pagés	Veracruz y Medellín	1
El Tejar- Paso Colorado- Camino Vecinal-Paso y Troncoso-Juan Enríquez	Veracruz y Medellín	1
Medellín- El Tejar-Puente Moreno- Juan Enríquez	Veracruz y Medellín	3
Lomas de Río Medio 4-Torrentes-Bolivar- Comercial Mexicana	Veracruz y Boca del Río	13
Antón Lizardo-Boca del Río-Veracruz (Centro)	Veracruz, Boca del Río y Alvarado	21
Lomas de Río Medio IV-Cuauhtémoc-Plaza Américas	Veracruz y Boca del Río	38
Hidalgo-Boca del Río Marina Mercante-Veracruz	Boca del Río y Veracruz	1
Col Astilleros-Cuauhtémoc-Montesinos	Boca del Río y Veracruz	1
Antón Lizardo-Boca del Río-Penacho- Veracruz Centro	Alvarado, Boca del Río y Veracruz	22
Michoacán-Urano-Infonavit-Buena Vista	Boca del Río y Veracruz	1
Antón Lizardo- Boca del Río-Veracruz Centro	Alvarado, Boca del Río y Veracruz	26
Arboledas San Ramón I y II- Veracruz	Boca del Río, Medellín y Veracruz	1
Graciano Sánchez- El Morro- Marina Mercante Veracruz	Boca del Río y Veracruz	1
Lomas de Río Medio II- Comercial Mexicana Boca del Río	Boca del Río y Veracruz	1

Elaboración propia con datos del oficio SSP/UDT/672/2018.

De lo expuesto anteriormente, se puede resaltar la existencia de cinco rutas que pasan por tres municipios, las cuales están compuestas por cuatro rutas que circulan Alvarado, Boca del Río y Veracruz, y una sola por los municipios de Boca del Río, Medellín y Veracruz. En relación con lo anterior, se integran en el anexo 1 los mapas con las rutas mencionadas anteriormente.

Dado que, la composición presentada demuestra que no existe una correlación entre un mayor número de rutas registradas por la Dirección General de Transporte, y los municipios periféricos en los cuales existe una considerable concentración de la PEA que tiene que desplazarse a los municipios centrales. Si esta relación existiera, se debería de contar con más rutas entre los municipios de Medellín, Jamapa y Manlio Fabio Altamirano hacia los municipios centrales. En ese sentido, es necesario conocer la

frecuencia y regularidad con la que los funcionarios municipales mantienen contacto con sus homólogos de otros gobiernos locales.

Al relacionar las dimensiones propuestas por Diego Hernández, mencionadas en el primer capítulo, se puede observar que los datos expuestos pertenecen principalmente a los aspectos de la dimensión de forma urbana. No obstante, no se ha dejado de lado elementos que integran cada una de las otras dimensiones; tal como la red ofrecida y su extensión, así como aspectos organizativos de las instituciones encargadas del transporte público.

Como consecuencia la información expuesta, la importancia de contar con un programa que plantee una nueva reestructuración de las rutas del transporte público colectivo de pasaje, representa un elemento que contribuiría al mejoramiento de la interconectividad entre dichas zonas. Asimismo, cinco de los municipios de esta zona metropolitana se encuentran delimitados de manera oficial desde el 2017, y todos forman parte de una misma zona conurbada desde hace una década, por lo que no sería extraño la existencia de proyectos y estrategias con el propósito de cumplir objetivo y metas en conjunto.

Aunado a ello, en el marco jurídico que engloba las relaciones gubernamentales de las zonas metropolitanas, estipula diferentes figuras, instrumentos y herramientas que podrían generar políticas públicas metropolitanas en materia de planeación urbana que incluyan aspectos para mejorar el transporte público.

En resumen, concebir al transporte como una parte esencial para garantizar el derecho a la ciudad, debido a que la experiencia de los traslados de cada individuo dentro de ella tiene consecuencias sobre las oportunidades que tiene para el desarrollo de su vida. En razón de lo anterior, dejar a un lado la planeación del servicio de transporte público colectivo puede significar un obstáculo para sus habitantes.

De manera posterior a la exposición de la información anterior, es importante conocer las medidas emanadas por los municipios a partir de la declaración de las zonas metropolitanas del estado de Veracruz, así como de la entrada en vigor de la LGAHOTDU, ya que desde ese momento las autoridades contaron con un marco jurídico pertinente para emprender acciones de política pública.

4.4 Los avances en la coordinación intergubernamental entre los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz.

Con el motivo de exponer el tipo de entes de gobierno inmiscuidos en la coordinación intergubernamental en las distintas zonas metropolitanas en el Estado, se presentarán elementos que abonan en la construcción de una perspectiva sobre “las pautas de comunicación”⁴⁷ mantenidas y las actividades llevadas a cabo en materia de transporte público los municipios de las zonas metropolitanas de la entidad. Dicha información, aporta a la construcción de un análisis sobre el estado generalizado de la forma en que ejercen sus facultades los municipios metropolitanos de la entidad la autoridad estatal en

⁴⁷ Wright menciona este elemento como una de los cinco elementos que la identidad a las RIG.

materia de planeación urbana, en específico del sistema de transporte público en las zonas metropolitanas.

En este apartado se expondrán las respuestas de una serie de solicitudes de información para conocer una respuesta sobre la situación que guarda la coordinación intergubernamental entre las autoridades de estos asentamientos. A continuación, se incluye información obtenida mediante respuestas emitidas por las autoridades de los ayuntamientos de los municipios centrales de las siete zonas metropolitanas⁴⁸, con respecto a la existencia de mecanismos de coordinación intergubernamental en materia de planeación del sistema de transporte público. La información fue requerida a cada uno de los municipios se solicitó el día 07 de abril de 2018, mediante la plataforma de transparencia. Dicha solicitud cuestionó lo siguiente:

- ¿Qué institución administra la planeación del Sistema de transporte público?
- ¿Los municipios de la Zona Metropolitana se coordinan para la prestación del servicio de transporte público?
- ¿Cuentan con un plan o proyecto que establezca la planeación del transporte público en zonas metropolitanas?
- ¿Qué tipo de transporte público existe en las zonas/s metropolitana/s?

En relación a ello, en la respuesta emitida por el Titular de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Acayucan, proporcionó una información muy breve y concreta, de tal forma que, señaló que el Municipio solo ejerce la coordinación en la vinculación mediante la Dirección General de Transporte *“dentro de los sistemas de planeación del transporte público”*.

Por otro lado, en el caso del Municipio de Córdoba se denegó la respuesta a dicha información, argumentando que la información solicitada es competencia de la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial. Esta respuesta fue uno de los primeros indicios de la existencia de un desconocimiento sobre las funciones que desempeñan cada una de las áreas encargadas de la movilidad en la entidad. De la misma manera, en la contestación del director de seguridad ciudadana y tránsito municipal del Ayuntamiento de Xalapa se expresó la no competencia de autoridad con respecto a la administración del transporte.

Asimismo, la respuesta emitida por el personal del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, demuestra nuevamente el desconocimiento sobre la administración del sistema de transporte público. En el oficio emitido por la autoridad municipal se expresa que la información requerida es de competencia de una dependencia del gobierno federal: *“En respuesta a su solicitud le informo que el H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver. no es quien genera la información que usted ha solicitado, por lo tanto, no es posible responder a sus preguntas. Es la Secretaría de Comunicaciones y Transporte quien le puede brindar*

⁴⁸ Los folios de las solicitudes contestadas son los siguientes: Ayuntamiento de Poza Rica [01489618](#); Ayuntamiento de Xalapa [01489518](#); Ayuntamiento de Coatzacoalcos [01489318](#); Ayuntamiento de Orizaba [01489418](#); Ayuntamiento de Córdoba [01489218](#); Ayuntamiento de Acayucan [01489118](#); y Ayuntamiento de Minatitlán [01489018](#).

la información requerida, por lo que le invitamos a redireccionar su solicitud de información a la dependencia antes citada.”

A diferencia de las respuestas anteriores, la contestación de los Ayuntamientos de Minatitlán y Orizaba señalaron que la Dirección General de Transporte Público del Estado es la encargada de realizar la planeación del transporte público. Por otra parte, en el caso, de la repuesta del Ayuntamiento de Orizaba, emitida por el Delegado de Tránsito y Seguridad Vial, se expone una débil coordinación entre municipios de la zona metropolitana para la prestación del servicio público, y la ausencia de un plan o proyecto de transporte público en la zona metropolitana.

Por último, en relación con la respuesta dada por el municipio de Poza Rica, dicha contestación fue realizada por dos servidores públicos diferentes: el primero contestó que la información no es de su competencia del municipio, por otro lado, en el segundo caso el remitente menciona que no se encuentra información al respecto, y que existen once centrales de autobuses. En la respuesta también se anexa, un oficio del Jefe de Tránsito de la Unidad Vial, quien menciona que la planeación del transporte público es competencia de la Secretaría de Seguridad Pública, sin embargo, fundamenta su respuesta en un artículo derogado de la Ley de Tránsito y Transporte Público, por lo cual es importante puntualizar que demuestra desconocer la vigencia de la Ley.

Por otro lado, otro elemento importante para conocer el avance que se ha tenido en las distintas zonas metropolitanas es revisar el presupuesto que le haya destinado del Fondo Metropolitano en el presupuesto de egresos, ya que ayuda dilucidar si existe un proyecto activo en alguna región. En ese sentido, se revisó el presupuesto destinado para las zonas metropolitanas de Veracruz desde un año antes de la publicación de la LGAHOTDU hasta el 2019. Esta perspectiva abona para entender si una vez que se creó en la normatividad figuras específicas para la gobernanza metropolitana, los municipios se vieron incitados a la colaboración para la conformación de proyectos metropolitanos.

Zona metropolitana	2016	2017	2018	2019
Zona metropolitana Acayucan	\$22,363,194	\$6,967,172	\$0	\$0
Zona metropolitana Córdoba	\$0	\$0	\$0	\$0
Zona metropolitana Coatzacoalcos	\$47,835,710	\$14,903,041	\$0	\$0
Zona Metropolitana Minatitlán	\$0	\$0	\$0	\$0
Zona Metropolitana Orizaba	\$0	\$0	\$0	\$0
Zona Metropolitana Poza Rica	\$0	\$0	\$0	\$0
Zona Metropolitana Veracruz	\$60,033,817	\$18,703,317	\$0	\$0
Zona Metropolitana Xalapa	\$23,917,854	\$7,451,520	\$0	\$0

Elaborado con información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a los años 2016, 2017, 2018 y 2019.

Al considerar la información anterior, es relevante señalar que, Durante el ejercicio presupuestal del 2018, los Lineamientos y Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, tuvieron cambios substanciales en su operación. De esta manera, se estableció que no se asignaría un monto determinado para el fondo, en cambio ahora el recurso se obtendría a partir de concursos en el cual participarían todas las zonas metropolitanas del país con las mismas posibilidades de ingresar sus propios proyectos, y ser aprobados.

En ese sentido, la obtención de financiamiento por esta vía empezó a depender a un más del trabajo que realizaran los municipios de las zonas metropolitanas y los gobiernos estatales. Aunado a lo anterior, se puede observar que las zonas metropolitanas de Veracruz dejaron de recibir recursos a partir del 2018, y que sólo habían accedido a recursos anteriormente cuatro zonas metropolitanas. Lo anterior, es un ejemplo de cómo, a pesar de existir mecanismos e instrumentos para la promoción de políticas metropolitanas, los gobiernos municipales y estatales no se han enfocado en la conformación de acciones concretas.

Es relevante expresar que cada una de las preguntas se realizó después de la emisión de la Delimitación Metropolitana del 2017, por lo que es preocupante el predominio de respuestas negativas por parte de los municipios, asimismo estas argumentan que no es de su competencia las atribuciones de coordinación intergubernamental con los demás municipios de la zona metropolitana. Aún más grave es el hecho de que no se mencione la atribución constitucional sobre la participación del gobierno local en la planeación municipal del transporte público.

Cada una de las respuestas puede contestarse con base en las competencias constitucionales del municipio, a pesar que, la planeación es una facultad que queda ambigua dentro de la legislación estatal, la intervención de los municipios tiene diferentes preceptos jurídicos. De esta manera se refleja que la mayoría de los municipios se mantienen ajenos a las acciones que realiza la Secretaría de Seguridad Pública, y que la coordinación con respecto a la planeación del sistema de transporte público no es una actividad constante. Igualmente, esta condición expone la carencia de la actualización de instrumentos de planeación sobre la movilidad, puesto que los municipios centrales de cada una de las zonas correspondientes deberían de tener conocimiento sobre la situación de los instrumentos vigentes para el desarrollo regional.

Una vez expuestas cada una de las respuestas siete municipios centrales de las distintas las zonas metropolitanas de la entidad, es necesario ahondar en las solicitudes que se realizaron a cada uno de los municipios integrantes de la Zona Metropolitana de Veracruz. La información presentada anteriormente, genera expectativas sobre una probable falta de coordinación entre los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz.

Las preguntas realizadas a los municipios de la zona metropolitana de Veracruz se realizaron el 7 de mayo del 2018 a cada uno de los integrantes que se encuentran en el Decreto en el que se Delimitan las Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz 2017,

así como el municipio de Manlio Fabio Altamirano. En dichas solicitudes⁴⁹ se requirió la siguiente información:

“Información detallada sobre los mecanismos, normatividad, órganos, comisiones o cualquier figura jurídica existente que regule o coordine la zona metropolitana compuesta por los municipios de Alvarado, Boca del Río, Medellín, Manlio Fabio Altamirano, Jamapa y Veracruz, en materia de planeación urbana, movilidad urbana, o transporte público”

La información proporcionada por las autoridades de cada uno de los ayuntamientos se puede comparar con el resultado obtenido de las solicitudes realizadas a los municipios centrales de las demás de las zonas metropolitanas de la entidad. A pesar de que, no se realizaron las mismas preguntas, en ambos ejercicios se obtuvieron respuestas que demostraron el desconocimiento de las autoridades municipales sobre el contenido de la LGAHOTDU, así como en lo establecido la Ley de Planeación del Estado derogada en diciembre de 2018, el Decreto emitido sobre la delimitación de las zonas metropolitanas en el 2017 y sobre la función que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado desempeña en esta materia.

Los resultados obtenidos de este ejercicio, se pueden dividir en cuatro tipos de respuestas en relación con la información proporcionada: el primer tipo, corresponde a las respuestas en las que se señala que no existe ninguna coordinación en la materia; el segundo aquellas que expresan que dicha materia está fuera de su competencia; y el tercero las respuestas que contienen información relevante sobre la planeación urbana en la zona metropolitana.

En el caso del primer rubro, se puede resaltar la respuesta del Ayuntamiento del Municipio de Medellín de Bravo, proporcionada mediante la Plataforma de Transparencia, fue emitida por el Titular de la Unidad de Transparencia del Municipio. En su contenido se señala que: *“Al día de hoy, este ayuntamiento, no mantiene alguna coordinación y relación con los municipios mencionados, en los temas referidos en esta solicitud”*. De la misma manera, la contestación de las autoridades del Ayuntamiento Jamapa se ajusta estas características, en ella se asevera la inexistencia de coordinación, sin embargo, denota un factor aún más negativo, ya que señala que el municipio no forma parte de la zona metropolitana.

En lo concerniente con el segundo grupo, se encuentra la respuesta emitida por el titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información del Ayuntamiento de Boca del

⁴⁹ Las solicitudes de información a los municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz se emitieron mediante los siguientes folios: Ayuntamiento de Medellín de Bravo 00949718; Ayuntamiento de Boca del Río 00949618; Ayuntamiento de Alvarado 00949518; Ayuntamiento de Veracruz 00949318; y Ayuntamiento de Manlio Fabio de Altamirano 01095818.

Río se ajusta a las características, puesto que se señala que la información solicitada se encuentra fuera del ámbito y la esfera de su competencia, y que en materia de transporte público la autoridad correspondiente es la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial de la SSP. De la misma forma, en la información recibida por parte del Ayuntamiento de Alvarado, manifiesta que la administración no cuenta con la información señalada, por ello, indica que para obtenerla pueden dirigirse al sujeto obligado que, erróneamente, señala a la como autoridad competente a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

Por último, es importante señalar las respuestas de los Ayuntamiento de Veracruz y la del Ayuntamiento Manlio Fabio Altamirano proporcionaron mayor información. En el caso del municipio de Veracruz, se emitió mediante el oficio No. OPGyMR/125/2018, con fecha del 30 de abril de 2018, signado por el maestro Sergio Armando Cortina Ceballos; en este documento se cita la Delimitación realizada por el Decreto de 2017 mediante el cual se validan las ocho zonas metropolitanas, y se hace alusión a algunos instrumentos de planeación comprendidos en la Ley de Planeación. En el caso, de la respuesta del Ayuntamiento de Manlio Fabio Altamirano fue un poco más elaborada puesto que se remite al Programa Parcial de Diseño Urbano del Área Norte de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan, Ver como el programa vigente dentro de la zona conurbada. Sin embargo, retomando lo expuesto se hace énfasis de que este Municipio no se encuentra dentro de la Delimitación de la Zona Metropolitana realizada por el gobierno estatal en 2017.

Ambas respuestas se relacionan con los instrumentos de planeación urbana de la zona conurbada, por ello es importante hacer un análisis sobre aquellos que se encuentran vigentes. En este caso, se incluyen únicamente los programas que involucran más de tres municipios de la zona metropolitana, y que se encuentran en la página web de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado⁵⁰:

- Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín-Alvarado
- Programa Parcial de Desarrollo Estratégico de Gran Visión del Surponiente de la Zona Conurbada de Veracruz.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Territorial de La Zona Conurbada Veracruz-Boca Del Río-Medellín-Alvarado, Ver.
- Programa Parcial de Diseño Urbano del Área Norte de la Zona Conurbada Veracruz, Boca de Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan.

⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Social de Veracruz de Ignacio de la Llave (2017, 02 de julio). Recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/direcciones/direccion-general-de-desarrollo-urbano-y-ordenamiento-territorial/programas-de-ordenamiento/>

Considerando lo anterior, es necesario ahondar en los documentos de planeación mencionados, con el objetivo de analizar cuáles son las principales acciones que aportan a las relaciones intergubernamentales en materia de planeación urbana en específico del transporte público.

4.4.1 Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río.

El programa denominado Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín-Alvarado, Ver, es un documento de planeación que surge para actualizar el programa de ordenamiento anterior que lleva el mismo nombre⁵¹. Dicho instrumento fue aprobado por el cabildo de Veracruz el 8 de Mayo de 2007; el cabildo de Boca del Río el 7 de Noviembre de 2003; el cabildo de Medellín el 1 de Junio de 2004; el cabildo de Alvarado el 14 de Septiembre de 2006 ; y por la sesión del Consejo de la Conurbación el 16 de Junio de 2008. De manera que, fue aprobado por todos los actores locales en un periodo de cuatro años y cinco meses.

En este documento se planteó una primera figura de coordinación intergubernamental, y gobernanza ya que se establece la Institución del Consejo de Planeación de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada Veracruz - Boca del Río - Medellín - Alvarado, cuya integración debería incluir representantes de los sectores privado y social. Los representantes tendrán la función de participar, opinar, conjuntamente con la autoridad competente, sobre la pertinencia y beneficios que aporten las acciones y proyectos que incidan en el ámbito urbano.

Entre los objetivos del programa relacionados con el transporte público se puede determinar que la mayoría de ellos se centra en realizar acciones en torno del mejoramiento de la infraestructura urbana, se centra en acciones de obra urbana y vialidad:

- Ordenar el crecimiento del área urbana de la Zona Conurbada Veracruz - Boca del Río - Medellín - Alvarado para propiciar condiciones favorables para que la población pueda satisfacer sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano.
- Mejorar la distribución de la vivienda, los servicios públicos, la infraestructura, la vialidad y el equipamiento en el área urbana.
- Mejorar la capacidad de soporte de la infraestructura básica para cubrir déficit acumulados y satisfacer el incremento de la demanda. (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2008)

Igualmente, el documento tiene un apartado denominado estrategias para el transporte, en el cual se explican las acciones que se tomarán para seguir la estrategia de vialidad, y lo

⁵¹ La Actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada de los municipios de Veracruz-Boca del Río-Medellín-Alvarado, fue publicada el 18 de agosto de 2008, en la Gaceta Oficial No. Extraordinario con el objetivo de suplantarlo el Programa anterior emitido de manera pública el 20 de junio de 1998.

que se estableció como estrategia para el mejoramiento del sistema de transporte mediante la realización de una única acción principal:

- La construcción y/o mejoramiento de la vialidad puesto que ayudará a la apertura nuevos circuitos para que el transporte llegue a un mayor número de habitantes, evitándoles largos recorridos para acceder al servicio. (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2008)

4.4.2 El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Territorial de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín Alvarado.

El siguiente instrumento de planeación, es el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Territorial de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín Alvarado, cuyo objeto se estableció como “propiciar un desarrollo ordenado de la respectiva área determinada y localizada dentro de la zona conurbada, delimitando para cada uno de los municipios que la conforman, los usos y reservas del suelo de manera que se estimule una elevación sustancial del nivel de vida de los pobladores de dichos municipios”. Este documento fue aprobado por el cabildo de Veracruz en sesión ordinaria el 8 de mayo de 2007, por el cabildo de Medellín en una sesión extraordinaria el 3 de Julio de 2006, y por los integrantes del consejo de la conurbación en el recinto del H. Ayuntamiento de Boca del Río el 16 de junio de 2008.

El programa tiene un alcance de mayor tiempo que el anterior, y sus objetivos están establecidos en el mismo orden. Los periodos de planeación que abarca este programa utiliza proyecciones demográficas emitidas por la CONAPO, que sirven para el establecimiento de propuestas de acciones divididas que incluyen la administración pública federal, estatal y municipal, en los plazos: inmediato –2006-, corto – 2010-, mediano –2016- largo referente al año 2025.

Por otro lado, en materia de participación ciudadana y relaciones intergubernamentales, se plantea la inclusión del Consejo Consultivo en el ámbito municipal. Esta figura se concibe como un espacio en la cual se puede incluir a todos los sectores de la localidad, así como colegios de profesionales e instituciones de Educación Superior. De la misma manera, se diseñó para la intervención conjunta autoridades de los tres niveles de gobierno, por lo cual se planeaba que dicho organismo funcionaría para la toma decisiones tanto normativas como de inversiones relacionadas con el desarrollo urbano en el ámbito de la localidad. Asimismo, se planteó la creación de comités de acción ciudadana y patronatos.

En materia de movilidad se contempla una estrategia relacionada con el mejoramiento de la vialidad, por lo cual menciona la creación de una vialidad para las áreas que se encuentran localizadas cerca del oeste del aeropuerto internacional Heriberto Jara Corona. Otra propuesta para el mejoramiento de la infraestructura es la creación de un libramiento, que tiene el objetivo de servir para desalojar el tráfico proveniente de la

Ciudad de Veracruz, asimismo, se propone la creación de vialidades secundarias en la zona destinadas para uso habitacional en la zona oeste.

Además, dentro del objetivo específico del Programa de Ordenamiento Urbano se plantea mejorar la imagen de las localidades del municipio a través de diferentes acciones que tienen en cuenta el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental, el mejoramiento de la vialidad y de los servicios públicos:

- Mejorar la distribución de la vivienda, los servicios públicos, la infraestructura, la vialidad y el equipamiento en el área urbana.
- Mejorar y preservar el medio ambiente en el entorno ecológico urbano.
- Establecer una coordinación estrecha entre el Gobierno Federal, el gobierno del Estado de Veracruz y los Municipios de Veracruz, Boca del Río, Medellín y Alvarado, Ver., para la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones dirigidas a promover el desarrollo induciendo y facilitando la inversión privada en el corto, mediano y largo plazo.
- Mejorar la capacidad de soporte de la infraestructura básica para cubrir los déficits acumulados y satisfacer el incremento de la demanda.
- Reestructurar la vialidad vehicular tomando en consideración las necesidades generadas por las nuevas áreas de crecimiento en el corto, mediano y largo plazo. (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2008, 60)

4.4.3 Programa Parcial de Desarrollo Estratégico de Gran Visión del Surponiente de la Zona Conurbada de Veracruz.

El siguiente documento, es el Programa Parcial Estratégico de Gran Visión del Surponiente de la Zona Conurbada de Veracruz, cuyo objetivo principal se plasmó como sentar las *bases para propiciar el manejo Sustentable del territorio, con el fin de aprovechar de manera racional las grandes áreas susceptibles de desarrollo urbano, industrial, comercial, turístico y de servicios, pero con la amplia participación del sector público y privado, como los principales actores del desarrollo.* En la descripción del programa se hace énfasis sobre su elaboración de forma participativa entre diferentes instituciones, puesto que cita como instituciones participantes al CANADEVI, COPLADEVER, APIVER, SCT, PEMEX, CFE, INHA, Coordinación General de Medio Ambiente, SEMARNAT. Así como los ayuntamientos de La Antigua, Úrsulo Galván, Veracruz, Medellín y Boca del Río. La publicación de este programa se realizó el lunes 9 de noviembre de 2009, mediante un decreto del entonces gobernador Fidel Herrera Beltrán.

El programa parcial está dividido en dos grandes zonas a la que denomina como: Polígono A. Total del Programa Parcial y el Polígono B. Zona suburbana en proceso de desarrollo. El primer polígono está compuesto por la totalidad del territorio de los municipios, mientras que el segundo es una parte en proceso de urbanización compuesta por territorios de los municipios de Veracruz y La Antigua.

El programa planteó generar en estos territorios un medio físico propicio para el desarrollo y bienestar de la población, asimismo establecer acciones que impulsen a la Zona Conurbada mediante la definición de normas claras que promuevan y fomenten el desarrollo económico y social. En ese sentido se consideran la evolución del documento mediante la exposición de los objetivos y las metas fijadas en proyecto:

- Asegurar el acceso de la población a las oportunidades de empleo, educación, salud, recreación y consumo básico.
- Asegurar la oferta oportuna de suelo apto para el asentamiento del crecimiento de la población y el establecimiento de los centros de trabajo y equipamiento correspondientes.
- Asegurar los derechos de vía y las reservas para la infraestructura que requerirá el crecimiento de la población y la cobertura de déficits existentes.
- Hacer uso eficiente de la infraestructura disponible y aprovechar racionalmente el agua y la energía disponibles.
- Desalentar el crecimiento en zonas no aptas para el asentamiento de la población.
- Definir las acciones y establecer las normas que aseguren el desarrollo ordenado de la Zona Conurbada, la operación eficiente de su estructura urbana y la conservación de sus valores ambientales y culturales.
- Dotar de elementos técnicos y de validez jurídica a las autoridades, para garantizar la ordenación y regulación del desarrollo urbano en la Zona Conurbada.
- Minimizar el costo de operación y desarrollo de la zona.
- Establecer las normas y los lineamientos para cada uso de suelo. (Gobierno del Estado de Veracruz 2009, 101-102)

En este documento se propuso una figura de coordinación intergubernamental y gobernanza, ya que se establece la creación del Consejo de Planeación de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada Veracruz - Boca del Río - Medellín – Alvarado. La integración de esta zona deberá de incluir representantes de los sectores privado y social. Estos representantes tendrían la función de participar, opinar, conjuntamente con la autoridad competente sobre la pertinencia y beneficios que aporten las acciones, y proyectos que incidan en el ámbito urbano.

En materia de participación ciudadana, se propone que el Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable (IMPLADE), funcione como un órgano de consulta y participación de los sectores y grupos de la comunidad de manera permanente. En este documento se menciona que el papel de la participación ciudadana deberá abarcar desde la formulación, modificación, y vigilancia del cumplimiento de los programas y acciones.

En el caso de la estrategia de movilidad de este programa, se describe dentro del subapartado denominado de la Determinación de Políticas, Estrategias y Acciones 7.1, en su apartado Territoriales 7.1.1, en la sección de Políticas de desarrollo urbano 7.1.1.1, y subsección Políticas de ordenamiento territorial se expone el inciso c) en el cual se plantea

como un objetivo la ampliación del transporte público hacia las reservas urbanas desarrollables en un plazo inmediato.

Por otra parte, en el apartado de 7.2.6 en el cual se exponen las políticas a implantar en materia de Servicios Públicos, se enlistan una serie de puntos relacionados con el servicio de transporte público:

- Crear un sistema de transporte público masivo, moderno e integral que permita la comunicación a una escala regional.
- Mejorar el estado actual de las vialidades, colocando la señalización adecuada y resolviendo las intersecciones conflictivas.
- Ordenar y modernizar el sistema de transporte público. (Gobierno del Estado de Veracruz 2009, 113)

Asimismo, en otra parte del documento se plantean proyectos especiales. Dichas propuestas contienen una serie de acciones enfocadas para mejorar el servicio de transporte público. El contenido es sumamente relevante, puesto que impulsa la idea de renovar la normatividad coordinada con la planeación del transporte públicos y elaborar estudios que aporten a una mejor concepción del servicio dentro de la región:

- a) Actualización del Diagnóstico del Programa de Vialidad y Transporte para la Zona Conurbada de Veracruz-Boca del Río-Medellín-Alvarado.
- b) Elaboración de Programa de Ordenamiento del transporte de la Zona Metropolitana de Veracruz Boca del Río-Medellín-Alvarado-La Antigua Ursulo Galván.
- c) Estudio de factibilidad para la introducción de sistemas de transporte masivo ferroviario en la zona Conurbada.
- d) Incorporación de sistema de intermodales urbanas en los sectores K y donde se intersectan los sectores C, B y A, para integrarse con el resto de la Zona Metropolitana. e) Incorporación de sistema de intermodales de enlace en los sectores H e I para integrar con el resto de la Zona Conurbada. (Gobierno del Estado de Veracruz 2009, 118)

4.4.4 Programa Parcial de Diseño Urbano del Área Norte de la Zona Conurbada Veracruz, Boca de Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlaxicoyan.

Este documento es el consiguiente del Programa Parcial de Diseño Urbano del Área Norte de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín Alvarado, Ver. El proceso de validación inició con la aprobación del documento por parte del cabildo de Veracruz el 8 de mayo de 2007; posteriormente por el cabildo de La Antigua el 13 de mayo de 2008; y por el Consejo de la Conurbación el 16 de junio de 2008.

Por otro lado, según lo publicado en el decreto por medio del cual entró en vigencia, el documento mediante el oficio INVIVIENDA/GG/ GJ-1279/2008, con fecha del 3 de julio del mismo año cambió de denominación a Programa Parcial de Diseño Urbano del Área

Norte de la Zona Conurbada Veracruz, Boca de Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan. (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2008).

Dentro de este documento estipula que su objeto consiste en propiciar un desarrollo ordenado de la respectiva área determinada de la zona conurbada, por lo tanto, se delimitó para cada uno de los municipios que la conforman los usos y reservas del suelo. Con ello se planteó que ayudaría para una elevación sustancial del nivel de vida de los pobladores de dichos municipios. Asimismo, se realizó con una proyección de planeación demográfica, y se establecieron periodos de acciones de acuerdo con las etapas de los distintos periodos de administración pública federal, estatal y municipal, plasmado de la siguiente manera: plazos inmediatos –2007-, corto –2010-, mediano –2016- y largo referente al año 2030.

En este programa, al igual que los dos programas expuestos, propuso la creación de un Consejo Consultivo en el ámbito municipal. Igualmente, se plantea que todos los sectores de la localidad y los tres niveles de gobierno pueden participar en sus procesos. Asimismo, la creación de comités de acción ciudadana y patronatos para que a través de ellos se convoque la participación de los habitantes.

Las acciones concernientes con la planeación de la movilidad también se centran en el mejoramiento de la vialidad. Principalmente, en el trazo de acceso controlado, en primarias, intermunicipales y secundarias, así como en el estudio de las áreas en las que se puede dotar equipamiento, y el mejoramiento de la infraestructura. De manera general, establece que el objetivo principal de ello, es evitar anticipadamente las problemáticas de conflicto vial que pudiesen presentarse a largo plazo cuando el incremento poblacional sea mayor que el existente. Por otro lado, se presenta una estrategia para la extensión de la red vial actual hacia las áreas de reserva habitacional, industrial y especial, mediante la realización de alineaciones, ampliaciones y mejoramiento de la carpeta de rodamiento. (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2008).

A pesar que el contenido de estos documentos proporciona elementos que pueden abonar de manera importante para la resolución de problemas metropolitanos, es necesario hacer énfasis en que no se han modificado desde hace más de una década, por lo tanto, la zona metropolitana no cuenta con una normatividad actualizada. Además, estos documentos solo fueron referidos por dos municipios de la Zona Metropolitana de Veracruz.

En el caso del el Programa Parcial Estratégico de Gran Visión del Surponiente de la Zona Conurbada de Veracruz, es importante retomar que es el único con propuestas integrales sobre la planeación del transporte público. Por otro lado, Dentro de este programa, también se menciona un órgano muy interesante creado en el 2002, cuyo origen se adjudica como una propuesta impulsada por iniciativa de la sociedad civil organizada. (Averdallo 2009).

El IMPLADE se configuró como un espacio interinstitucional de dialogo, consulta y deliberación entre las autoridades municipales de Boca del Río y Veracruz. Este órgano

se enfocaba en los territorios de los municipios mencionados anteriormente, en el de Medellín de Bravo, Alvarado, La Antigua y Manlio Fabio Altamirano. La creación de esta figura se realizó mediante el Decreto Núm. 40, publicado el 25 de febrero, en el acuerdo que autoriza al HH. Ayuntamientos de Veracruz y al HH. Ayuntamiento de Boca del Río para crear este organismo descentralizado. Su composición se diseñó principalmente para la participación de los presidentes municipales, síndicos y dos regidores de los municipios fundadores -Veracruz y Boca del Río-⁵². Además de un consejo consultivo, integrado por el sector privado y especialistas en la materia, representantes de gobierno municipal y estatal y federal. Sin embargo, según José Luis Aspíri Avendallo, durante su funcionamiento se presentaron una serie de obstáculos que vulneraron a dicho organismo, por lo cual sugirió una mayor autonomía con el fin de evitar la obstaculización de las funciones del Instituto por factores externos. (Avendallo 2009, 127-128).

En el caso de este instituto se debe reconocer que su creación aporta al desarrollo una mejor coordinación intergubernamental, sin embargo, no se menciona por ninguno de los ayuntamientos, y la composición planteada desde el momento inicial se aleja mucho de la delimitación actual.

La conformación de instituciones similares al IMPLADE es crucial, a pesar que es una organización institucional la cual se replica en diferentes municipios, es importante considerar que era un espacio importante para sociedad civil, y que concentró especialistas en el tema, tal como lo muestra la información mostrada por Avendallo, que menciona que se habían consolidado importantes pasos para la organización de la sociedad civil, sin embargo, no se dio seguimiento a los trabajos impulsados por dicha institución.

En razón de lo expuesto, los documentos tienen elementos sumamente interesantes, sin embargo, la delimitación territorial que engloban los instrumentos no se centran únicamente en la formación de la zona metropolitana actual. Aunado a lo anterior, a pesar de ser documentos con más de una década de haberse publicado, las autoridades pertinentes no han realizado ninguna acción para adecuarlos a la normatividad vigente.

El estatus de las relaciones intergubernamentales se basa en una etapa de coordinación meramente jurídica en la cual se busca el desarrollo regional de manera interdependiente. No obstante, las condiciones socio-espaciales de la zona amerita acciones en las cuales los entes locales tenga una coordinación frecuente para que la política pública sea una actividad que garantice la conciliación de intereses, la compatibilidad de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los diferentes niveles de gobierno (Covarrubias 2017) .

Como consecuencia de lo presentado anteriormente, se obtuvieron una serie de respuestas en las que se puede contrastar diferentes elementos negativos que no solamente demuestran el desconocimiento de los servidores públicos sobre la situación

⁵² Se menciona que en el caso de los municipios de Medellín de Bravo, Alvarado, La Antigua y Manlio Fabio Altamirano, su proceso de integración se encontraba pendiente. (Avendallo 2009).

metropolitana, sino que también una falta de seguimiento a la planeación a largo plazo de programas intergubernamentales.

En relación con las respuestas, es posible que la información hayan sido respondidas por el servidor público más adecuado, y que el titular del área de transparencia no haya elaborado una respuesta institucional de la manera más idónea posible, sin embargo, en el caso de la respuesta del municipio de Veracruz se incluye un oficio firmado por el maestro Luis Román Campa Pérez, Director de Obras y Desarrollo Urbano, quien es el funcionario concerniente en cuestión de planeación urbana, por lo tanto es un servidor público cuya área debería de conocer la situación de la coordinación intergubernamental con los demás municipios metropolitanos.

Dicho esto, se puede contrastar los siguientes elementos: autoridad difusa al respecto del papel del estado en el transporte público; falta de información sobre los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes; desconocimiento de los planes emitidos en administraciones anteriores; y una clara confusión sobre el papel que tiene la Dirección General de Transporte Público de la Secretaría de Seguridad del Estado.

De manera que, al recapitular los elementos más relevantes expuestos sobre la situación de las relaciones intergubernamentales, y si se compara con los elementos teóricos expuestos en el primer capítulo se puede obtener una exposición más detallada sobre las ventajas y desventajas de los resultados obtenidos.

4.5 Un análisis desde las Relaciones Intergubernamentales.

Una vez expuesto la posición de los actores de la zona metropolitana con respecto a los diversos cambios normativos y los estudios que han surgido en torno al proceso de metropolización, es necesario retomar un enfoque relacionado con las RIG, puesto que se presentó la existencia de herramientas e instrumentos jurídicos elementales para cada uno de los actores que deberían de interactuar ante esta nueva forma territorial.

La presencia de las RIG en torno al transporte público en la zona metropolitana, son meramente de carácter jurídico. En ese sentido, las acciones de los preceptos jurídicos que sustentan la planeación urbana de las zonas metropolitanas, se llevan a cabo, mediante convenios, acuerdos, contratos, concesiones y actos de autoridad, y que puede dar paso a una forma de gestión compartida y corresponsable. (Pontifes 2002) Según Pontifes, este tipo de RIG son aquellas generadas por el uso de las competencias de: “coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertación a los distintos órdenes de gobierno que devienen en un marco propio de derechos, obligaciones y acuerdo”. (Pontifes 2002, 48)

Sin embargo, en cuestión de la planeación urbana con respecto del sistema de transporte público, existen un obstáculo para la existencia de una coordinación eficaz dentro de las zonas metropolitanas del estado, puesto que no se detectó una interacción clara entre los municipios y del estado. Aunado a lo anterior, la normatividad entorno de esta no ofrece los suficientes mecanismos para generar una relación constante con los municipios.

Consolidar la gestión intergubernamental en el servicio de transporte público, abriría una apertura para generar figuras de gestión intergubernamental que ayuden a la planeación de la zona metropolitana. Al retomar lo señalado por Radin, se obtiene existen instrumentos de carácter programático y estructural, no obstante, con respecto a los segundos no se han utilizado las figuras que permitan una nueva forma coordinación, regulación y supervisión y reorganización entre los municipios. En el caso del transporte público no ha existido un proceso de descentralización que aliente a los municipios a poder participar de una manera directa en la planeación, puesto que lo único que se plantea en la LTTEVIL es la asignación de paradas de autobuses, elemento que generó una controversia constitucional, de manera que, fue invalidado.

Con respecto a los instrumentos programáticos se establecen en el marco normativo la posibilidad de generar asociaciones, colaboraciones, y convenios. No obstante, dentro de la tipología se presenta una carencia de instrumentos del tipo de investigación; desarrollo de capacidades y de comportamiento de relaciones intergubernamentales.

Por otra parte, un principal obstáculo para la consolidación de un gobierno metropolitano en el cual las relaciones intergubernamentales se encuentren funcionando de una manera constante, es la falta de mecanismos para la participación de los gobiernos municipales en el servicio de transporte público en el gobierno estatal. La descentralización tiene como premisa el traspaso de la autoridad para tomar decisiones por medio de aquellas instituciones que estén más próximos al problema y a la aplicación de las decisiones. En razón de lo anterior, las pautas de comportamiento en los diferentes funcionarios a cargo de los entes de gobierno que han mantenido a través de las distintas administraciones, aunado a un marco jurídico que no explicita áreas de oportunidad para la interacción político-administrativa imposibilitan el establecimiento de coparticipación en problemas públicos, y en la creación de instrumentos de la gestión intergubernamental, que presupone relaciones y transacciones cotidianas entre actores de las distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos.

Al recopilar lo expuesto si se tiene en cuenta la configuración actual del marco jurídico, se puede observar como en el caso de las leyes correspondientes al desarrollo metropolitano a nivel estatal existen instrumentos y mecanismos que posibilitan oportunidades importantes para la generación de una coordinación intergubernamental constante, sin embargo, en materia de transporte público la norma en la materia no se ha modificado para introducir y adaptarla a la visión metropolitana.

Norma	Dota de atribuciones al municipio	Contempla un mecanismo de participación intergubernamental entre los órdenes de gobierno	Integra la participación de la sociedad civil.	Establece la actualización de los instrumentos	Incluye la movilidad como un asunto metropolitano	Fomenta la gobernanza metropolitana
LGAHOTDU	1	1	1	1	1	1
LDUOTV	1	1	1	1	1	1
LTTV	1	0	0	0	0	0

53

A pesar de que la ley que regula al transporte público dota de atribuciones al municipio, esta no contiene los mecanismos ni incentivos necesarios para facilitar e incitar a una coordinación intergubernamental en la materia. En ese sentido, puede recaer que la falta de colaboración se deba a intereses informales.

Por lo tanto, al no encontrarse implementados “aquellos instrumentos o estrategias que se utilizan por parte de las instituciones gubernamentales por medio de sus actores, con el propósito de cumplir metas y objetivos de gobierno.” (A. Hernández 2006, 47), se expone la carencia de un gobierno metropolitano caracterizado por municipios delimitados únicamente de manera normativa, la inexistencia de programas metropolitanos, y la falta de funcionamiento de las figuras de coordinación establecidas.

En resumen, la centralización, la falta de interés por las autoridades de las autoridades municipales, y un marco jurídico en el cual no se explicita la reglas de participación municipal en la planeación de los servicios públicos de una zona metropolitana, son un obstáculo para la elaboración de proyectos que beneficien a la sociedad, atrasan el seguimiento y la consolidación de propuestas que adecuen los programas ya establecidos, así como la elaboración de nuevas propuestas de política pública para el desarrollo regional.

4.6 La gobernanza dentro de la planeación urbana del sistema de transporte colectivo en las zonas metropolitana de Veracruz.

La LGAHOTDU plantea figuras importantes para la coordinación municipal y la gobernanza; en su artículo 19 se establece las comisiones metropolitanas como un elemento del sistema de planeación democrática, y en el artículo 36 menciona las figuras que deberán existir para la gobernanza metropolitana: Una comisión de ordenamiento metropolitano, un consejo consultivo y los mecanismos de carácter técnico encargados

Se utilizó un esquema binario, en ese sentido se toma representa con el número 1 a la condición de que la norma cuente con dicho elemento, mientras que el cero representa la opción de que existe una ausencia dentro de ella.

por los municipios y las entidades federativas. La falta de consolidación de estas figuras en la Zona Metropolitana en Veracruz es sumamente preocupante, puesto que representa un estancamiento en materia de fomento de la competitividad y desarrollo de las zonas metropolitanas.

Es evidente la existencia de un desacato de lo establecido en el transitorio quinto del Decreto que contiene la delimitación de las zonas metropolitanas del estado. En las solicitudes de información realizadas un año después de la entrada en vigor del documento, la mayoría actores muestra desconocimiento al respecto de su contenido. De forma que, se suma como factor negativo la falta de claridad sobre los instrumentos de coordinación entre las autoridades en materia de transporte público, así como la armonización tardía de la ley, son factores que pueden ser consecuencias de una débil coordinación para la planeación en la zona metropolitana en esta materia.

La consolidación de una planeación metropolitana necesita primordialmente municipios con una perspectiva de gobierno metropolitano, en otras palabras, si se retoma lo argumentado por Lèfevre sobre el gobierno metropolitano, se puede deducir que su concepción de una estructura real de gobierno metropolitano dista mucho al contexto presentado. Por otro lado, si se utiliza la clasificación resumida por parte de Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, se concluye que se apega a un modelo intermunicipal con las siguientes características:

- Cuenta con un gobierno autónomo fragmentado.
- Sus vínculos con otros ámbitos de poder se llevan mediante relaciones de asociación o cooperación de algunos municipios de unas áreas
- La legitimidad política se obtiene mediante la elección indirecta de representantes en las figuras metropolitanas. Los Presidentes municipales determinan quienes son electos.
- Los recursos financieros son dependientes de las aportaciones de los municipios, gobierno estatal y del gobierno federal, así como de los fondos que se obtengan mediante los fideicomisos, con la característica específica de que puede obtener recursos privados por este mecanismo.
- Las competencias, son diferentes y variables, dependen de los acuerdos y de las coordinaciones de los municipios

A pesar que, se han creado elementos importantes en la materia como en el Programa Parcial de Desarrollo Estratégico de Gran Visión del Surponiente de la Zona Conurbada de Veracruz; en el cual se propone la creación de un sistema de transporte público masivo con características modernas, así como para ordenar y modernizar el sistema de transporte público vigente, dichas acciones parecen ausentes en los proyectos de los distintos gobiernos locales. En relación a ello, tampoco se ha reflejado una voluntad de los diferentes gobiernos para actualizar y complementar el contenido de este instrumento.

No obstante que, existen competencias precisas como en planificación estratégica del territorio, la gestión de redes de servicios, seguridad y preservación cultural en plan dentro del marco jurídico, estas no se encuentran presentes en los instrumentos de planeación. Si se retoma lo expresado por Avallando, sobre cómo el único organismo intermunicipal

de la zona metropolitana no se fortaleció debidamente durante los cinco años de su funcionamiento a los municipios de la zona conurbada inicial denota una falta de atención sobre el tema por parte de todas las autoridades municipales que han ocupado los puestos del ayuntamiento.

Con respecto a la situación del IMPLADE cuya función se plantea como un organismo de participación contemplado dentro de uno de los instrumentos de planeación vigentes, se puede contrastar que han existido figuras útiles para la consolidación de un gobierno metropolitano. Este instituto es un contrapeso para las decisiones de política pública de las autoridades locales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, por tanto, reactivarlo sería un elemento crucial para la conformación de un gobierno metropolitano. No obstante, este instituto no se ha tomado como una parte medular en los proyectos de desarrollo metropolitano actuales.

En relación con lo anterior, se encontraron elementos que contemplan la participación de especialistas, sociedad civil, los diferentes niveles de gobierno y organismos internacionales como participantes en las figuras metropolitanas, esto da la oportunidad de orientar los esfuerzos hacia una gobernanza territorial, que sirva para una participación multinivel, multifactorial y multiseccional. (Iracheta, Estudio Introductorio 2016). A pesar de que existen avances, este proceso ha sido lento contemplado que las principales modificaciones en la normatividad se realizaron desde el 2016.

La ausencia de coordinación intergubernamental y el desconocimiento de la ley por parte de los municipios, representa un grave reto para el cumplimiento de los instrumentos de planeación. Si se relaciona con la situación descrita por Avallando sobre el IMPLADE, en conjunto con los factores externos, representan un panorama en el cual resulta fácil a los gobiernos locales abandonar los avances logrados.

La falta de actualización de los programas y el desinterés por apearse a la ley general son un obstáculo enorme hacia la consolidación de un gobierno metropolitano. Tanto la LGAHOTDU y el Reglamento de la LDUOTVEV contienen dos principales preceptos que fueron ignorados. En el primer caso, en el transitorio quinto establece que dentro de un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley se deberá formular, o adecuar los planes y programas desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, de manera que se incluya, todos los nuevos instrumentos de gestión que contiene la normatividad a nivel federal. En ese sentido, el hecho de que exista una respuesta negativa por parte de municipios en la cual se argumente que no forman parte de la metropolitana es una muestra del desapego de los actores para sumar esfuerzos en la consolidación de un gobierno metropolitano.

Por otra parte, el reglamento de la LDUOTVEV contempla la actualización de los ordenamientos en su artículo 15, dicho precepto menciona que los *Programas que hubieran obtenido su vigencia jurídica, habrán de actualizarse de manera ordinaria, los relativos al orden Estatal en un plazo máximo de 6 años, y los de orden Municipal, en un plazo máximo de 3 años, por lo que deben de considerar en la actualización procedente.*

Asimismo, en los supuestos por los cuales se deben interrumpir los plazos se encuentra la siguiente causa:

*Cambios extraordinarios en el área urbana por motivo de riesgos naturales o artificiales; por cambio en la delimitación del área de aplicación; por la incorporación de territorio de un nuevo Municipio, tratándose de una Zona Conurbada o Metropolitana.*⁵⁴

En ese sentido, en el caso del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Territorial de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín Alvarado y la Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río, tendrían que haberse sujetado a una actualización en el 2009. Dado que, con la se emitió un decreto en el que la composición de la zona conurbada se amplió incluyendo a los municipios de La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan.

Por otra parte, en el caso específico de la movilidad, no existe un programa con elementos que proponga acciones más allá del mejoramiento de la infraestructura, ni tampoco a una reformulación que contemple las principales rutas, ni traslados de la población. Solo uno de los cuatro principales programas no se centra únicamente en la dotación de infraestructura.

El transporte público es un elemento crucial dentro de la dinámica urbana. Sin embargo, como se ha podido demostrar, no habido un intento por parte de los gobiernos locales por establecer un proyecto de mejoramiento del sistema de transporte público que incluya a todos los municipios de la Zona Metropolitana. Al mismo tiempo, la información presentada da indicios de que existe confusión sobre las funciones de las áreas encargadas de funciones esenciales de la política de movilidad dentro del estado, por lo que una evaluación sobre la pertinencia de separar dos direcciones que tienen tareas extremadamente vinculadas es necesaria.

Por otro lado, si bien existe una interacción entre la Dirección General de Transporte, los ayuntamientos y los concesionarios, en ningún aspecto se incluye una vinculación directa con el usuario. En ese sentido, se pierde la oportunidad de incluir una perspectiva diferente en la gobernanza de la administración del sistema de transporte público.

Por otra parte, han ocurrido de manera recurrente manifestaciones en contra del aumento de tarifas- se presentaron protestas en el 2009 y 2014-, entre los principales argumentos presentados ha sido la crítica al mal estado que se mantiene las unidades de las concesiones que ofrecen servicio en esta zona metropolitana. A pesar que no existen datos

⁵⁴ Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz (2018, 18 de abril). la Reglamento de la Ley Número 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/wpcontent/uploads/sites/12/2018/01/Reglamento-de-la-Ley-N%C3%BAmero-241-de-Desarrollo-Urbano-Ordenamiento-Territorial-y-Vivienda-para-el-Estado-de-Veracruz-de-Ignac.pdf>

sobre la opinión de población sobre la calidad de servicio, dicho descontento se puede contrastar en notas periodísticas⁵⁵.

Un aspecto a retomar sobre la problemática pasada, se relaciona con la importancia que deben de enfocar los gobiernos municipales sobre como en el caso de existir una opinión de la población negativa y generalizada con respecto al transporte público, puede convertirse en un efecto dañino hacia la percepción del desempeño gubernamental de los municipios. Por lo tanto, dicha problemática podría ser un incentivo para alentar a las autoridades gubernamentales para involucrarse en la mejora de dicho servicio.

De igual manera, debe de contemplarse para el funcionamiento de cualquiera de las figuras metropolitanas existentes son los incentivos para las y los actores municipales. Tal como lo menciona Avallando sobre de la experiencia del IMPLADE, es que muchas veces estos espacios de interacción son obstaculizados por los intereses partidarios de las autoridades que los limitan a colaborar con otros actores gubernamentales.

El programa citado por los municipios está orientado en mayor medida de un modelo de planeación urbana moderna con un visión *cetis paribus* de la sociedad. Esto deja a un lado los cambios sociales que se puedan presentar en los años posteriores. A pesar de que, menciona elementos de planeación democrática, estos no tienen un peso importante si los gobiernos participantes no se coordinan. La planeación urbana concebida en los instrumentos vigentes de la zona conurbada, también poseen características relacionadas con una planeación de sistemas, dado que considera a las ciudades divide los aspectos como vialidad, ordenamiento de vivienda y reservas territoriales como sistemas de un todo.

Por último, es relevante señalar que dentro de las posibilidades que abre la LGAHOTDU también contiene instrumentos relacionados con la planeación democrática, comunicativa y de defensa. Asimismo, existen instrumentos de gobernanza territorial que con una implementación eficaz facilitarían la consolidación de una coordinación intergubernamental y del funcionamiento de toma de decisiones apegados a la gobernanza.

Conclusiones generales.

En esta investigación se desglosaron diversos conceptos utilizados para analizar los obstáculos existentes para la consolidación de una coordinación intergubernamental en la zona metropolitana. Asimismo, el marco jurídico entorno de la planeación y su relación

⁵⁵ Protestan en Veracruz por alza en el transporte urbano. (2013). Recuperado 18 de diciembre de 2020, de Proceso website: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2009/11/23/protestan-en-veracruzpor-alza-en-el-transporte-urbano-20577.html>

Jóvenes protestan contra el alza de la tarifa de transporte público en Veracruz-Boca. (2013). Recuperado 14 de abril de 2014, de Al Calor Político website: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/jovenes-protestan-contra-el-incremento-a-la-tarifa-del-transporte-urbano-en-veracruz-boca-138131.html#.XGfjFVKjIU%20http://www.e-veracruz.mx/nota/2020-03-03/veracruz/transportistas-buscan-imponer-aumento-al-pasaje>

Transportistas buscan "imponer" aumento al pasaje. (2020). Recuperado 3 de abril de 2020, de E Veracruz website: <http://www.e-veracruz.mx/nota/2020-03-03/veracruz/transportistas-buscan-imponer-aumento-alpasaje>

con la gobernanza como un elemento importante en el desarrollo e impulso de una aglomeración, en la cual predomine la inclusión de las interacciones de los ciudadanos en un entorno urbano.

La información expuesta se obtuvo mediante los mecanismos de transparencia y de lo establecido en la normatividad. Esto permite tener una idea sobre la problemática existente en relación a la coordinación intergubernamental entre los municipios de la zona metropolitana de Veracruz. Lo observado ayuda dilucidar la inexistencia de un esfuerzo por parte los municipios para realizar políticas públicas metropolitanas, así como el desconocimiento que obstaculiza el desarrollo de la región. En este ejercicio, se expusieron las consecuencias de la falta de participación de los gobiernos locales, así como la importancia de una planeación metropolitana en conjunto, puesto que su ausencia perjudica la dinámica cotidiana de los habitantes.

En la búsqueda de elementos enfocados en promover mecanismos de gobernanza metropolitana específicamente en la planeación urbana, se contemplaron los diferentes documentos jurídicos existentes. En ese sentido se destaca que, a pesar de la existencia de elementos cruciales para la inclusión de la participación de distintos sectores de la sociedad en la toma de decisiones en esta materia, la implementación de ellos se obstaculiza por el desconocimiento de la normatividad, y debido a la falta de voluntad por los gobiernos municipales para consolidar las figuras pertinentes.

Por otro lado, la centralización de la planeación del transporte público, excluye a los municipios de las actividades sustanciales. El hecho de la existencia de una controversia constitucional derivada de la inclusión de un precepto que funcionó durante varios años sin ningún problema es un indicio de cómo se vulnera sin contrapeso las pocas atribuciones de los municipios en la administración del sistema transporte público. En resumen, existen varios puntos que se pueden desglosar en las siguientes conclusiones:

Primero. La hipótesis central de la tesis tiene un resultado positivo, dado que en la normatividad existen mecanismos para la coordinación intergubernamental. Sin embargo, la falta de claridad dentro de la normatividad, y la centralización de la planeación del servicio de transporte público durante un largo plazo ha generado que los gobiernos municipales desconozcan los mecanismos que existen en la LGAHOTDU.

Segundo. A lo largo de la investigación, se comprobó como en la Zona Metropolitana de Veracruz sean creado distintos instrumentos de planeación con mecanismos de gobernanza y de coordinación intergubernamental para la zona conurbada. No obstante, estos se convirtieron en obsoletos y no son una referencia para los gobiernos municipales de la zona. Por lo tanto, una mayor vigilancia con respecto a la actualización de dichos documentos sería una oportunidad por fortalecer la planeación.

Tercero. Que existen dentro de la normatividad estatal y en la federal, herramientas, instrumentos y figuras para resolver problemáticas de las zonas metropolitanas con una perspectiva amplia. Empero, existió un desfase entre la armonización de las leyes estatales, y hasta el momento no se han consolidado.

Cuarto. Se presentaron a lo largo de las décadas importantes aportes con respecto al avance de la investigación en torno de las zonas metropolitanas. Los diagnósticos oficiales del gobierno federal y los realizados por sector académico son una base significativa en la conformación de nuevas investigaciones, pese a que, no se muestre interés por parte de los gobiernos locales estudiados.

Quinto. A pesar que existe un decreto de la delimitación metropolitana, tal como lo establece la normatividad en torno de las zonas metropolitanas, cuyo plazo para la conformación de los órganos de coordinación respectivos se encuentra precisado en su contenido, dicho elemento no fue acatado por los gobiernos municipales. Por lo tanto, debería de promoverse desde distintos ámbitos una cultura organizacional sobre la importancia de consolidar un gobierno metropolitano.

Sexto. La zona metropolitana de Veracruz ha mantenido una concentración de la fuerza laboral en los municipios centrales durante el siglo XXI, por lo tanto, elaborar una planeación que tome en cuenta la cantidad de rutas necesarias para satisfacer el total de la demanda de los habitantes que trasladan de los municipios periféricos a los centrales es crucial el desarrollo de la zona metropolitana.

Séptimo. Pese que, en todas las zonas metropolitanas del estado han tenido un aumento en la concentración de la población económicamente activa en los municipios centrales, en ninguna de ellas, se ha realizado un programa de planeación metropolitana que incluya al transporte público.

Octavo. La participación de los municipios en la planeación del transporte público es un elemento establecido dentro de la CPEUM, no obstante, la mayoría de los municipios consultados aseguraron que dicha materia no está dentro de sus competencias.

Noveno. En el campo de la Administración Pública se debe impulsar las investigaciones en materia de gobierno de las zonas metropolitanas, con el fin de garantizar una base extensa de conocimiento académico mediante la cual los servidores públicos de los tres niveles de gobierno puedan retomar para la consolidación de una nueva forma de interacción entre los entes involucrados.

Décimo. El establecimiento de una asociación de coordinación intermunicipal en la cual se incluya una dinámica constante entre los gobiernos municipales, el gobierno estatal y federal, sería una importante fase para la consolidación de pautas compartidas para una gestión intergubernamental que permita la creación agenda mutua mediante la cual se establezcan mecanismos de gestión intergubernamental.

Décimo primera. La falta de adecuación de la normatividad entorno al transporte público para apegarse a una visión metropolitana deja de lado la posibilidad de plantear un órgano especializado en la planeación, la supervisión y el control sobre los concesionarios. En este caso, podría existir incentivos institucionales para la participación de los municipios, la sociedad civil y el sector privado en problemáticas concisas que afectan a la vida de los habitantes. De manera que, en el caso de que existan inconformidades, se opte por una manera más horizontal para la conformación de consensos.

Como se pudo observar, en la legislación mexicana existen elementos importantes para el funcionamiento inicial de una gestión intergubernamental en zonas metropolitanas, así mismo una gobernanza territorial que permita la planeación de una ciudad desde una dinámica horizontal. Sin embargo, en este caso, siguen bajo la línea de proyectos desactualizados que no se han ajustado a los cambios demográficos de la región.

La zona metropolitana de Veracruz, dista de consolidarse como un gobierno metropolitano ejemplar. Asimismo, la posibilidad de conformar una forma supranacional en la región parece un panorama bastante lejano; puesto que ninguno de los mecanismos expuesto en la normatividad le otorga la suficiente autonomía política y económica al gobierno metropolitano.

El transporte es un elemento esencial en la zona metropolitana, por lo tanto, centrarse en una gobernanza metropolitana que implique una constante coordinación entre los diversos niveles de gobierno es un escenario posible, aunque para ello es crucial la descentralización de las decisiones gubernamentales y la inclusión de una forma de planeación en la cual se considere a los usuarios.

Los municipios tienen diferentes características sociales, físicas y jurídicas que los convierte en las autoridades más cercanas a la ciudadanía, por lo cual ignorar la situación sobre un aspecto tan importante de la vida cotidiana como son las relaciones de trabajo y la estructura económica de los municipios periféricos con respecto a los centrales, implica ignorar un área en la cual se podrían generar necesita nuevas políticas públicas de desarrollo regional.

El proceso de metropolización es un elemento muy vinculado con la urbanización, como consecuencia, el crecimiento de ambos procesos configura una nueva forma de vida para los ciudadanos, por lo tanto, la administración pública debe contemplar el comportamiento de ambos procesos para adaptarse y cumplir con su objetivo. En ese sentido, el transporte representa un aspecto sumamente cambiante en el que el Estado tiene diversas encomiendas, ya sean transformaciones provocadas por la innovación tecnológica y las condiciones territoriales, económicas y naturales este deberá regular su comportamiento y tomar en cuenta si las condiciones son las más adecuadas para los habitantes. Por ello, es necesario el análisis y replanteamiento de las condiciones que se le piden a los concesionarios actuales, así como para aquellos que estén interesados en involucrarse en el transporte público. Esto con el fin de repensar los compromisos que adquiere el gobierno, y evaluar los efectos negativos que existen derivados de las condiciones actuales.

Por otra parte, el desconocimiento por parte de los integrantes de los ayuntamientos, es un reto enorme, puesto que las deficiencias que se presenten en el desarrollo del personal público son un óbice que afecta indudablemente al mejoramiento de la prestación de transporte público. Relacionando esto con lo mencionado por Acevedo, quien menciona las características de una buena política en materia de movilidad debe de desarrollar el potencial del desarrollo económico social, refleja un desinterés por un área de oportunidad para configurar políticas integrales para el desarrollo social en una zona con un porcentaje

considerable de pobreza. Además, se deja a un lado la oportunidad de modelos de planeación innovadores orientados hacia una ciudad justa, mediante la cual se garantice una política de transporte público orientada en reducir la exclusión social de las personas con peores condiciones económicas.

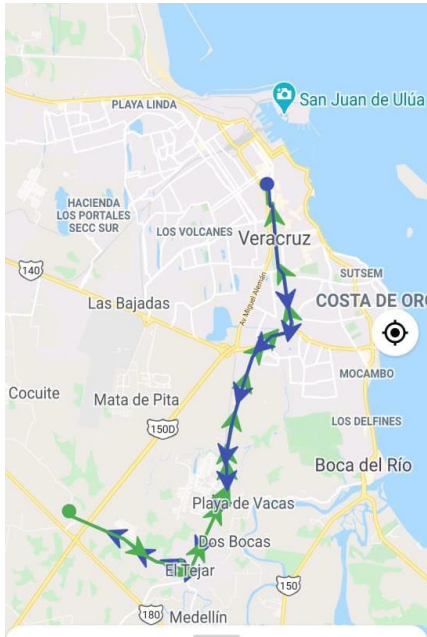
La estructuración normativa en torno al transporte público no se adecua a la visión de un gobierno de zonas metropolitanas, puesto que, al mantener la operación de una forma centralizada en la Secretaría de Seguridad Pública apertura la oportunidad de que los actores inmiscuidos en ella se sientan ajenos. De igual manera, puede sumarse a otros aspectos informales y formales como puede ser la influencia de intereses partidistas, o de grupos, corrupción, falta de profesionalización, etc., en mantener mayor peso que los incentivos para que se genere una coordinación.

En vista de lo expuesto durante los capítulos, se resume una serie de puntos considerados importantes sobre la desventaja de la centralización de esta forma de transporte dentro de las zonas metropolitanas:

- Separación de los municipios del proceso de planeación, supervisión y evaluación.
- Falta de incentivos por parte de los gobiernos municipales para participar en la solución de las problemáticas.
- Desconocimiento de servidores públicos sobre las acciones de coordinación intergubernamental

Por último, la consolidación de instituciones flexibles con procesos en los cuales la ciudadanía participe en la planeación, y en las cuales la coordinación intergubernamental sea una base para la toma de decisiones consensadas para la solución de problemas metropolitanos, plantea una nueva forma de gobernar y de formular políticas públicas en el área urbana. Asimismo, el consolidar gobiernos metropolitanos adaptados a estas nuevas condiciones urbanas representa un avance para la administración pública de nuestro país y un retroceso en la centralización y de la supeditación de la autonomía municipal hacia lo estatal y federal.

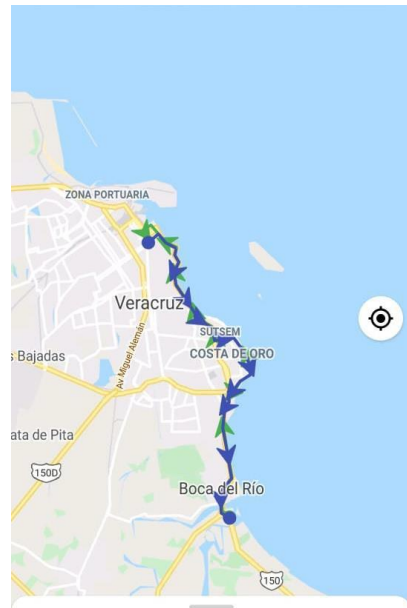
ANEXO 1.



Arboledas San Miguel



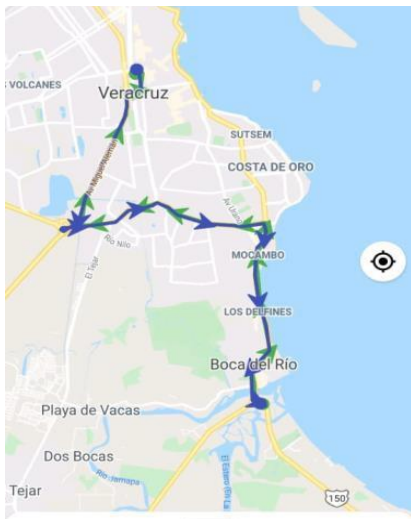
1.1 Ruta que cubre el tramo Boca del Río, Alvarado y Medellín.



Boca del Río Penacho



1.2 Ruta Penacho, comienza en Veracruz, atraviesa Boca del Río y llega hasta el inicio de Alvarado.



Anton Lizardo



1.3 Ruta Antón Lizardo, atraviesa los municipios de Boca del Río, Veracruz y llega al comienzo de Alvarado.

Trabajos citados

CTS EMBARQ México. (2014). Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y Oportunidades de la Iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio. México: CTS EMBARQ México.

Acevedo, J. (2008). Comentarios al documento del Plan Maestro de Movilidad. En PNUD, El Futuro de la Movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro (págs. 83- 92). Bogotá: PNUD.

Agranoff, R. (1993). Las Relaciones Intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. Política y Sociedad, 87-105.

Agranoff, R. (1997). Las Relaciones y la Gestión Intergubernamental. En R. Bañón, & E. Carrillo, La Nueva Administración Pública (págs. 125-170). Madrid: Alianza.

Aguilar, A. G. (2004). Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades, Dinámicas recientes en México y otros países. México: Porrúa.

Aguilar, L. F. (2009). Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L. F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México: Friedrich-NaumannStiftung für die Freiheit.

Alfonso, O., & Jaramillo, S. (2001). Un análisis de las relaciones de metropolización entre Bogotá y la Sabana a partir de los Discussion Papers. London: Spatial Economics Research.

Alva, M. E. (2016). Gobernanza multinivel, redes y cooperación internacional descentralizada para el desarrollo a nivel local; Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. Espacios Públicos.

Arango, M. d. (2017). Las TIC en el Transporte Público Urbano y su impacto en la reducción de la marginación en las colonias Los Ángeles y el Mirador del Municipio de Xoxocotlan, Oaxaca. Actas de la VI Conferencia ACORN-REDECOM, (págs. 341-348). Valparaíso (Chile),

Arellano, A. (2014). La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano. Opinión Jurídica, 91-107.

Avellaneda, P. (2008). Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social en la Ciudad de Lima. Anales de Geografía, 9-35.

Avendallo, J. L. (2009). El IMPLADE: Herramienta de Planeación Urbana. En R. E. Hartman, & L. G. Alba, El Legislativo ante la gestión metropolitana (págs. 117-128). México: Porrúa. 154

Ayuntamiento de Boca Del Río. (12 de 06 de 2018). INFOMEX. Obtenido de <http://187.190.37.26/InfomexVeracruz/Functions/ArchivoSPIHibrido.aspx?Lista=0&strGUIDModulo=7b41cfb1-ea70->

40f4bab556fbe6044af1&strGUIDCampo=715089543b27446c9d8b49cd023d994a&intIndex=0&strAccion=MostrarSinGuardar&strGUIDLlave=20180424-1700-4600-7390.

Ayuntamiento de Medellín de Bravo. (16 de MAYO de 2018). INFOMEX. Obtenido de INFOMEX: <http://187.190.37.26/InfomexVeracruz/default.aspx>

Azuela, A. (2000). Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos de suelo en la Ciudad de México (1976-1993). En L. Álvarez, Participación y democracia en la Ciudad de México. México: UNAM.

Bañón, R. (1997). La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad Textos. Bolaños, I. K. (2017). Estudio Introductorio. En I. K. Bolaños, Planeación metropolitana (págs. 15-56). México: Escuela Administración Pública Ciudad México.

Bonin, C.-J. (1834). Compendio de los Principios de la Administración. Madrid: Imprenta Don José Palacios.

Borja, J. (s.f.). Gobiernos Locales, Políticas Públicas y Participación Ciudadana. Madrid, España.

Borja, J., & Castells, M. (2001). Local y Global. La Gestión de Ciudades en la era de la información. México: Taurus.

Cabrero, E. (1995). La ola descentralizadora. un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. México: Porrúa.

Cabrero, E., Ziccardi, A., & Arce, C. (2005). ¿Ciudades del Siglo XXI Competitividad o Coordinación? México: Porrúa.

Carbonell, M. (2003). El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 379-386.

Cardona, M. C. (2010). La descentralización: Una mirada desde las Políticas Públicas y las Relaciones Intergubernamentales en Baja California. Región y Sociedad, 177-200.

Castells, M. (1978). La Cuestión Urbana. México: Siglo XXI.

Castillo, R. G. (2007). Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México. En J. Calva, Democracia y gobernabilidad. México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

CIPPEC. (2016). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CIPPEC.

Communauté métropolitane de Montréal. (2015). DOCUMENTO DE PARTIDA ÁREAS METROPOLITANAS: Un Rol Fundamental En Habitat III. Conferencia Temática Áreas Metropolitanas (págs. 1-20). Montréal: ONU HABITAT.

Consejo Nacional de Población. (2015). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México. México: CONAPO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). 155

Covarrubias, M. (2017). Problemas Complejos, Transversalidad y Coordinación en el Federalismo. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CTS EMBARQ México. (2012). Acuerdo por las Ciudades de México, calidad de vida para 90 millones de mexicanos. Obtenido de EMBARQ: www.embarqmexico.org/node/592

Departamento de la Estadística Nacional. (1928). CENSO GENERAL DE HABITANTES DE 1921. MÉXICO: DEPARTAMENTO DE LA ESTADISTICA NACIONAL.

Eibenschutz, R., & Goya, C. (2009). Estudio de la Integración Urbana y Social en la Expansión reciente de las Ciudades en México 1996-2006. México: Secretaría de Desarrollo Social y Universidad Autónoma Metropolitana.

Espejel Mena, J. (2015). Las Relaciones Intergubernamentales: Concepto y Tendencias. En E. M. Jaime, Las Relaciones Intergubernamentales y la Compensación de los Desequilibrios Territoriales (págs. 17-57). México: FONTAMARA.

Espino, X. M., & Valdés, S. (2003). Régimen Constitucional de los Municipios. En M. P. Alcocer, Federalismo y Relaciones Intergubernamentales (págs. 255-312). México: Miguel Angel Porrúa.

Fenna, A. (2014). Federalism and Intergovernmental Coordination. En G. Peters, & J. Pierre, Handbook of Public Administration. Los Ángeles: 654-665.

Garay, R. H. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. Revista Encrucijada, 1-18.

García, M. C., & Montoro, M. (1998). El efecto de la centralización/descentralización de una organización sobre su nivel de conflicto: un análisis teórico. Cuaderno de Estudios Empresariales, 149-165.

Garza Villareal, G. (2003). La Urbanización de México en el Siglo XX. México: El Colegio de México.

Garza, G. (2007). La transformación urbana de México 1970-2020. En G. Garza, & Schteingart, Los Grandes Problemas de México. México: El Colegio de México. Garza, G. (2010). La transformación urbana de México, 1970-2020. En G. Garza, & M. Schteingart, Desarrollo urbano y regional (págs. 32-87). México: Colegio de México.

Gobierno del Estado de Veracruz. (2009). Programa Parcial de Desarrollo Estratégico de Gran Visión del Sureste de la Zona Conurbada de Veracruz. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2008). ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA CONURBADA VERACRUZ- BOCA DEL RIO MEDELLIN- ALVARADO, VER. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2008). El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Territorial de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín Alvarado. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2008). Programa Parcial de Diseño Urbano del Área Norte de la Zona Conurbada Veracruz, Boca de Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

González, S. F. (2005). Desarrollo Económico Reciente y el Papel de las empresas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. En C. Arce, E. Cabrero, & A. Ziccardi, Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación? (págs. 309-356). México: Porrúa.

Guell, F., & Roura, C. (2005). Las áreas metropolitanas al desafío de la competitividad. Banco Interamericano de Desarrollo.

Guerrero, O. (2009). Reflexiones sobre la ciencia de la Administración Pública. Revista de Ciencias Sociales, 73-90.

Guillén, T., & Ziccardi, A. (2004). innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República. México: UNAM-Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa.

Herbert, D. T. (1990). Cities in Space: City as Place. London: David Fulton Publishers.

Herce, M. (2009). Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Barcelona: Reverté.

Hernández, A. (2006). Relaciones Intergubernamentales. Espacios Públicos, 36-53.

Hernández, D. (2012). Activos y estructuras de oportunidades de movilidad. Una propuesta analítica para el estudio de la accesibilidad por transporte público, el bienestar y la equidad. EURE, 117-135.

Husata, R. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, No.36, 1-15.

INEGI. (1940). Censo 1940. México: INEGI.

INEGI. (1980). Censo 1980. México: INEGI. INEGI. (1990). Onceavo Censo General de Población y Vivienda.

INEGI. (1997). División Territorial de Veracruz Llave de 1810 a 1995. México: INEGI.

INEGI. (2000). Doceavo Censo General de Población y Vivienda.

INEGI. (2010). Treceavo Censo General de Población y Vivienda.

- International Association of Public Transport. (2003). *La lucha contra la exclusión social: El papel del transporte público*. Bruselas: UIT.
- Iracheta, A. (1988). *Metropolización y Política Urbana en la Ciudad de México: En busca de un nuevo Enfoque*. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 143-162.
- Iracheta, A. (2016). *Estudio Introductorio*. En A. Iracheta, *Metrópolis y Gobernanza* (págs. 13- 42). México: Escuela de Administración Pública.
- Islas, V. (2016). *Movilidad Urbana. Transporte Urbano*. Ciudad de México.
- Jaramillo, M. (2010). *La descentralización una mirada desde las políticas públicas y Relaciones Intergubernamentales en Baja California*. *Región y Sociedad*, 177-200.
- Jusidman, C. (2012). *Contextos urbanos, pobreza y violencia*. En G. Bolaños, *La Pobreza Urbana en México; nuevos enfoques y retos para la acción pública* (págs. 361-389). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Kaufmann. (2008). *Mobilité y qualité de la vie en ville en Vivre en ville*. *Observatoire mondial des modes de vie urbains*, 119-140.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en Gobernanza*. En C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (págs. 57-82). México: INAP.
- Martínez Cabañas, G. (1992). *La Administración estatal y Municipal en México*. México: INAP.
- Martínez, C. (2010). *Relaciones Intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Martínez, N., &
- Espejel, I. (2015). *La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental*. *Economía, Sociedad y Territorio*, 153-183.
- Melgarejo, J. L. (1960). *Breve Historia de Veracruz*. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Mendoza, C., & Zabaleta, E. (2009). *¿Cómo Construir una Mística Gubernamental en la Política Social? Reforma y Democracia*, 27-62.
- Miralles-Guasch, C., & Cebollada, À. (2009). *Movilidad Cotidiana y Sostenibilidad, una interpretación desde la Geografía Humana*. *Boletín de la A.G.E. N.º 50*, págs. 193-216.
- Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Problema Habitat*. México: Centro de Estudios Sociales y de opinión pública/PUEC UNAM.
- Navas-Quintero, A. (2008). *Políticas de Transporte Público Urbano: Lecciones desde la Experiencia de Transantiago*. *Pap. Polít. Estud. Bogotá*, 159-189.
- Negrete, M. E., & Salazar, H. (1986). *Zonas Metropolitanas en México, 1980*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 97-125.

ONU HABITAT. (2016). Informe Final Municipal. México: ONU HABITAT. ONU HABITAT. (2016). REPORTE NACIONAL DE TENDENCIAS PARA LA PROSPERIDAD URBANA EN MÉXICO. 2016: ONU.

ONU Habitat. (2017). Nueva Agenda Urbana. Ciudad de México: Naciones Unidas.

ONU-HABITAT MÉXICO. (2014). REPORTE NACIONAL DE MOVILIDAD URBANA 2014-2015. México: Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Habitat.

Orihuela, I., & Sobrino, J. (2019). Conformación e importancia de las Zonas Metropolitanas. En V. U. Jaime Sobrino, Desarrollo urbano y metropolitano en México (págs. 59-84). Ciudad de México: Colegio de México.

Ornés, S. (2009). El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del Derecho urbanístico venezolano. Politeia.

Pérez, D. E. (2000). Propuesta crítica hacia el modelo tradicional de planeación urbana. ASINEA, 57-64.

Peters, G. (2005). GOBERNANZA Y BUROCRACIA PÚBLICA: ¿NUEVAS FORMAS DE DEMOCRACIA O NUEVAS FORMAS DE CONTROL? Foro Internacional, vol. XLV.

Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. CLAD Reforma y Democracia.

Piattoni, S. (2009). Multi level governance in the UE: Does it work? Globalization and Politics. A conference in Honor of Suzanne Berger, (pág. 2).

Piattoni, S. (2012). Multi-level Governance and Public Administration. En J. Pierre, & G. Peters, The Sage Handbook of Public Administration (págs. 668-679). Los Angeles: SAGE.

Plata, J. G. (2016). El Municipio en México. En J. M. Garza, Federalismo y regionalismo (págs. 549-573). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Pontifes, A. M. (2002). Las Relaciones Intergubernamentales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 65, 44-59.

Radin, B. (2014). The Instruments of Intergovernmental Management. En G. Peters, & J. Pierre, Handbook of Public Administration (págs. 639-653). Los Angeles: The Sage.

Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). Gestión Urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Santiago de Chile: CEPAL-Medio Ambiente y Desarrollo.

Rojas, A. S. (1981). Derecho Administrativo. México: Porrúa. Rojas, A. S. (1997). Las Formas de Organización Administrativa Federal. Revista de Administración Pública, 411-426.

Roldán, C. Q. (2002). *Derecho Municipal*. México: Porrúa. Romero, M. A. (1973). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: UNAM. Rose, R. (s.f.). *From Government at the Center to Natio Wide Government*.

Rosenbloom, D. H. (1993). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.

Ruiz, J. M. (2015). El Registro Histórico de las Relaciones Intergubernamentales del Gobierno del Estado de México. En J. E. Mena, *La Relaciones Intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales* (págs. 169-227). México: Fontamara.

Salonen, M., & Toivonen, T. (2013). Modelling travel time in urban networks: comparable measures for private car and public transport. *Journal of Transport Geography*, 143- 153.

Secretaría de Agricultura y Fomento. (1918). *TERCER CENSO POBLACIONAL 1910. MÉXICO: SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO*.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2004). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. México: Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Secretaría de Economía. (1950). *Séptimo Censo General de Población*.

SECRETARÍA DE FOMENTO, COLONIZACIÓN E INDUSTRIA. (1901). *CENSO 1900. MÉXICO: SECRETARIA DE FOMENTO, COLONIZACION E INDUSTRIA*.

Secretaría de Industria y Comercio. (1960). *Octavo Censo General de Población*.

Secretaría de Industria y Comercio. (1970). *Noveno Censo General de Población*.

Secretaría de la Economía Nacional. (1930). *Quinto Censo de Población 1930*.

Secretaría de la Economía Nacional. (1942). *Sexto Censo General de la Población de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría de Programación y Presupuesto. (1980). *Décimo Censo General de Población y Vivienda*.

SEGOB, SEDESOL e INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: SEGOB, SEDESOL e INEGI.

SEGOB, SEDESOL E INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEGOB; SEDESOL E INEGI.

SEGOB, SEDESOL e INEGI. (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México: SEGOB; SEDESOL; INEGI.

Serra, J., Oteló, M., & Ruiz, E. (2004). *Grandes Aglomeraciones Metropolitanas*. En A. Adrián, *Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades. Dinámicas Recientes en México y otros países*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Sobrino, J. (1993). *Gobierno y Administración Urbana y Regional*. México: INAP.

- Sobrino, J. (2003). Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada. En COLMEX, Estudios Demográficos y Urbanos (págs. 461-507). México: Colmex.
- Sobrino, J. (2011). La urbanización en el México contemporáneo . POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 1-20.
- Terán, F. (1969). Ciudad y Urbanización en el mundo Actual. Madrid: Blume.
- Treek, E. V. (2007). Las Áreas Metropolitanas, Reflexión, Evolución y Casos de Estudios. Asuntos Urbanos Nacionales, 1-14.
- Trivelli, P. (2004). Realidad y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad. Cuarto Curso Centroamericano de Gestión Urbana y Municipal (pág. 11). Guatemala: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.
- Unikel, L. (1968). Distribución y crecimiento de la población urbana. Estudios Demográficos y Urbanos, 139-182.
- Unikel, L. (1968). EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO. DEMOGRAFÍA Y ECONOMÍA, 139-171.
- Unikel, L., Chiapetto, C. R., & Garza, G. (1976). El Desarrollo Urbano en México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras. México: El Colegio de México.
- Vallmitjana, M. (2002). La planificación urbana en situaciones de urgencia. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.
- Vasconcellos, E. A. (2010). Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.
- Villanueva, L. A. (s.f.). Los objetos de conocimiento de la Administración Pública. Revista de Administración Pública, 361-384.
- Vivanco, J. L. (1960). Breve Historia de Veracruz. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Waldo, D. (1961). El Estudio de la Administración Pública. REVISTA DE DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, 6-89.
- Wright, D. (1978). Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una Nueva Perspectiva de la Actuación Recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local. Revista de Estudios Políticos, 5-28.
- Wright, D. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D. (1999). Comprensión de las relaciones intergubernamentales. En J. M. Shafritz, Clásicos de la Administración Pública (pág. 1111). México: Fondo de Cultura Económica.

Wright, D. (1974). Para entender Relaciones Intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.

Ziccardi, A. (2003). La planeación urbana municipal ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad social? En E. C. Mendoza, Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (2005). Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana en México. construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía. Guatemala: FLACSO.

Ziccardi, A., & Saltalamacchia, H. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. Revista Mexicana de Sociología, 31-97. 161

Normatividad revisada:

Congreso del Estado de Veracruz (2017, 04 de julio). Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, México: Gaceta Oficial. recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LDUOTV181217.pdf>.

Congreso del Estado de Veracruz (2018, 03 de octubre). la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Veracruz, México: Gaceta Oficial. recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LDUOTV181217.pdf>.

Congreso del Estado de Veracruz (2018, 03 de octubre). la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, México: Gaceta Oficial. recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LDUOTV181217.pdf>.

Congreso del Estado de Veracruz (2018, 11 de septiembre). Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: Veracruz, México: Gaceta Oficial. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LPEV010719PA2.pdf>.

Congreso del Estado de Veracruz (2018, 28 de diciembre). Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz, México: Gaceta Oficial. recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LPLANEACION281218.pdf>.

Congreso del Estado de Veracruz (2018, 06 de septiembre). la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz, México: Gaceta Oficial. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LTT060918.pdf>.

Congreso del Estado de Veracruz (2018, 17 de noviembre). la Ley de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz, México: Gaceta Oficial. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LTT060918.pdf>.

H. Cámara de Diputados (2018, 08 de abril). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, México: H. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

H. Cámara de Diputados. (2019, 14 de mayo). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ciudad de México, México: H. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf

H. Cámara de Diputados. (1976, 26 de mayo). Ley General de Asentamientos Humanos. Ciudad de México, México: H. Diario Oficial de la Federación Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976.

Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz (2007, 14 de noviembre). Gaceta Oficial, Tomo CLXXVII, Núm. Ext. 341. Recuperado de <https://www.segobver.gob.mx/juridico/decretos/Gaceta27.pdf>

Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz (2009, 17 de abril). Decreto por el que se crea el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Tomo CLXXI, 17 de abril de 2009, Número Extraordinario 126). Veracruz, México: Gaceta Oficial. Recuperado de <http://dns.veracruzprograma.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/DECRETOS/196.pdf>

Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz (2009, 17 de abril). Decreto que establece las bases para la creación del Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano Veracruzano (FONMETROV). Tomo CLXXI, 17 de abril de 2009, Número Extraordinario 126). Veracruz, México: Gaceta Oficial. recuperado de <http://dns.veracruzprograma.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/DECRETOS/196.pdf>

Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz (2017, 17 de agosto). Decreto que aprueba la validación de las ocho Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Núm. Ext. 328, Tomo I.). Veracruz, México: Gaceta Oficial. recuperado de <https://www.segobver.gob.mx/juridico/decretos/Vigente282.pdf>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz (2015, 18 de abril). la Ley de Tránsito y Seguridad Vial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz, México: Gaceta Oficial. recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/wpcontent/uploads/sites/18/2015/05/MANUAL-DE-ORGANIZACI%C3%93N.pdf>

Manual de Organización de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz. Veracruz, México: Gaceta Oficial. recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/wpcontent/uploads/sites/18/2015/05/MANUAL-DE-ORGANIZACI%C3%93N.pdf>

Referencias electrónicas:

Ávila, Édgar. (2014). Veracruz anuncia aumento en el transporte público. Recuperado 14 de abril de 2014, de El Universal website: <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/vracruz-aumento-tarifa-transporte1004162.html>

Jóvenes protestan contra el alza de la tarifa de transporte público en Veracruz-Boca. (2013). Recuperado 14 de abril de 2014, de Al Calor Político website: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/jovenes-protestan-contra-el-incremento-ala-tarifa-del-transporte-urbano-en-veracruz-boca-138131.html#.XGfjFVKjIU%20http://www.e-veracruz.mx/nota/2020-03-03/veracruz/transportistasbuscan-imponer-aumento-al-pasaje>

Protestan en Veracruz por alza en el transporte urbano. (2013). Recuperado 18 de diciembre de 2020, de Proceso website: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2009/11/23/protestan-en-veracruz-poralza-en-el-transporte-urbano-20577.html> Secretaría de Desarrollo Social de Veracruz de Ignacio de la Llave (2017, 02 de julio). Recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/direcciones/direcciongeneral-de-desarrollo-urbano-y-ordenamiento-territorial/programas-de-ordenamiento/>

Transportistas buscan "imponer" aumento al pasaje. (2020). Recuperado 3 de abril de 2020, de E Veracruz website: <http://www.e-veracruz.mx/nota/2020-03-03/veracruz/transportistas-buscan-imponer-aumento-al-pasaje>