

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 6 años de trabajo"

Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano

Salvador Moreno Pérez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 68

Mayo de 2009

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Saúl Munguía Ortiz
Encargado de la Dirección de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Josúe Jijón León
Encargado de la Coordinación Administrativa

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo

José Alonso Contreras Macías
Lilliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán

José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya

Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez

Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez

Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Matilde Gómez Vega
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

Documento de Trabajo, núm. 68, mayo de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, correo electrónico cesop@congreso.gob.mx

Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.

Salvador Moreno Pérez¹

Introducción

Uno de los procesos más importantes es la urbanización mundial concretizada en el crecimiento de las ciudades y metrópolis. Un indicador de la importancia de la urbanización es que la población urbana se ha cuadruplicado desde 1950 a nivel global. El continente europeo, norte América y Latinoamérica son regiones que experimentan una urbanización intensa expresada en el incremento de la concentración de población en ciudades, más que en áreas rurales, lo mismo sucede en las regiones en vías de desarrollo de Asia y África. Latinoamérica es la región más urbanizada en el mundo en desarrollo.

Al igual que en el resto del mundo, en México se ha desarrollado desde el siglo pasado un rápido proceso de urbanización e industrialización y más recientemente un acelerado crecimiento metropolitano.

Las zonas metropolitanas representan una gran oportunidad para el desarrollo, pero también un desafío, ya que de no plantearse un crecimiento planificado y ordenado, se corre el riesgo de generar problemas sociales como son la desigualdad, segregación social y territorial, inseguridad, escasez de agua, servicios deficientes y de mala calidad, contaminación, congestión vehicular, degradación del ambiente e ingobernabilidad.

Una pregunta importante es por qué las ciudades tendrían que recibir una política pública especial; ello se debe a que en las ciudades se representan las transformaciones sociales, culturales y tecnológicas de la vida colectiva, por ello las políticas públicas en las ciudades deben hacer frente a problemas concretos e inmediatos.²

¹ Investigador de la Dirección de Desarrollo Regional del CESOP. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

² Carlo Mongardini, "Miedo y Cultura en el contexto de las políticas públicas en las grandes ciudades", en Juan Antonio Flores Vera (compilador), *Estado, Metrópoli y políticas sociales*, Plaza y Valdes, México, 2007, p. 33.

La multiplicación de las zonas metropolitanas durante la segunda mitad del siglo XX ha sido un marco recurrente para el estudio de nuevos patrones en los procesos de urbanización, lo que ha propiciado que los asentamientos se dividan en urbanos y rurales, o el tránsito de una economía rural a una urbana, o bien entre espacios metropolitanos y no metropolitanos.³

En nuestro país la zona metropolitana más importante por su nivel de primacía es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM); en ella convergen tres entidades federativas y se integra por 59 municipios del estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y un municipio de Hidalgo. En ella, según los datos censales del INEGI, residían en 2005 alrededor de 19.2 millones de habitantes. En la administración y gestión de esa gran metrópoli intervienen varios gobiernos: estatales, municipales y jefes delegacionales, además del gobierno federal y muchos de ellos con diferente filiación política lo que muchas veces dificulta la coordinación.

En la mayoría de zonas metropolitanas del país, los problemas urbanos son muy complejos, tanto en su funcionamiento como en su gestión, ya que al desbordar los límites de los municipios, su administración depende de varios gobiernos municipales con escasos recursos económicos y mecanismos de coordinación y planificación limitados. La situación se torna más complicada cuando los límites se extienden sobre municipios pertenecientes a entidades federativas distintas.

Por ello, las zonas metropolitanas enfrentan una gran fragmentación de instancias estatales y municipales de planeación y gestión para atender problemas comunes que no reconocen límites administrativos como son: explotación de fuentes de agua potable; evacuación de aguas negras; recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos; control y prevención de la contaminación ambiental; mantenimiento de vialidades continuas; ordenación del transporte; e inseguridad, entre los más importantes.

³ Jaime Sobrino, "*Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada*", Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 18, Núm 3, diciembre de 2003, México, p. 461.

En este contexto el presente trabajo tiene como objetivo general analizar las relaciones intergubernamentales en el contexto metropolitano y examinar la forma en que se expresan en un sistema federal. Así, en primer término, se revisa cómo ha sido la gestión metropolitana en México y se describe el marco jurídico que la regula, posteriormente, se destacan los instrumentos de gestión metropolitana como son la economía e inversión metropolitana (fondos metropolitanos) y los mecanismos de coordinación metropolitana en el país; posteriormente se revisan las principales iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados para hacer frente a los desafíos metropolitanos en la Legislatura LIX y LX, y por último, se analizan los principales temas de debate en la actual agenda metropolitana del país.

El trabajo es pertinente ya que una preocupación recurrente en el ámbito legislativo es la posibilidad de facilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos debido a que los instrumentos de concurrencia, coordinación y planeación urbana de las ‘conurbaciones’ y zonas metropolitanas que contiene la Ley General de Asentamientos Humanos, no responden ni integral ni eficazmente al conjunto de problemas comunes que ellas enfrentan.

Aspectos conceptuales

En la literatura sobre el tema se utilizan distintos conceptos que representan diversas realidades sociales en el territorio. A continuación se presentan algunos conceptos básicos que tienen que ver con la problemática metropolitana y más general con la ordenación del territorio.

La conformación de una zona metropolitana, según Jaime Sobrino, ocurre cuando una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite territorial, político-administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios.⁴

La metropolización es un proceso de expansión física que rebasa los límites municipales de la ciudad central. Los estudios sobre el fenómeno metropolitano

⁴ Jaime Sobrino, *Op, Cit.*, p. 461.

se han enfocado al análisis de la interdependencia de la ciudad central y su periferia, la evolución intrametropolitana, la etapas de metropolitanismo que describen los desplazamientos, primero de la población y posteriormente de las actividades económicas, desde la ciudad central a la periferia.⁵

Al respecto Jordi Borja recomienda hacer la distinción teórica, entre la aglomeración (área metropolitana, ciudad central y periferia inmediata) y la región metropolitana (discontinua, estratégica y policéntrica) y señala que es común la utilización de diferentes términos en forma indistinta como aglomeración, conurbación, área o zona metropolitana, región urbana, aunque la aplicación es para realidades muy diferentes y en materia de políticas públicas se hace necesaria la definición de un territorio concreto.⁶

La discusión de urbanistas, politólogos y administradores públicos sobre los esquemas de administración y gobierno en Europa han dado lugar a dos escuelas: la de reformadores y de elección racional. La primera considera que la multiplicidad de estructuras administrativas constituye una desventaja para el desempeño de la ciudad, implica una falta de coordinación entre ellas, elevación de costos y duplicación de funciones y servicios, por lo que se manifiestan a favor de construir estructuras de gestión metropolitanas. La escuela de elección racional insisten en una cooperación horizontal entre colectividades locales, ya que una autoridad metropolitana constituye un monopolio de los servicios urbanos y no permite la elección racional del individuo, familia o empresas.⁷

En la práctica, el análisis de la gestión y coordinación en los espacios metropolitanos por lo general se lleva a cabo a través de la distinción entre las aglomeraciones que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, las que no lo tienen pero que están coordinadas a un nivel superior, y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

⁵ *Ibid.*, p 462

⁶ Jordi Borja, "Informe sobre gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual", Jordi Borja, Esteban Wario, et. al., *Desafío Metropolitano*, UNAM, México, 2004, p.

⁷ Juan Carlos Zentella Gómez "¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazos", *Este País*, Mayo 1997, Núm. 194, México.

Por lo general se pueden distinguir dos modelos de gobiernos metropolitanos: el supramunicipal y el intermunicipal. El primero es lo que generalmente se entiende por gobierno metropolitano; es una instancia entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal. En este modelo, las autoridades metropolitanas son electas directamente, el gobierno tiene recursos propios y competencias establecidas por ley. Es el modelo puro, por su legitimidad política directa, autonomía financiera y competencias bien definidas. Mientras que el modelo intermunicipal corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Generalmente no tiene autonomía financiera, su financiamiento lo constituyen los municipios miembros o bien a través del presupuesto central. Las competencias las definen los propios gobiernos de cada autoridad local.⁸

El marco jurídico mexicano, como se analizará más adelante, no admite el gobierno supramunicipal, la administración y gestión de las zonas metropolitanas se identifica con el modelo de gobierno intermunicipal. A continuación se describe el proceso de crecimiento metropolitano y el marco jurídico que regula ese fenómeno.

⁸ Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001, p. 15. Otras referencias sobre tema se pueden encontrar en Salvador Moreno, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, CESOP, Documento de trabajo No. 9, Cámara de Diputados, México, 2006; José Antonio Rosique, *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, Editorial Épica, México, 2006; Alfonso X. Iracheta Cenecorta, "Gobernar la Mega Metrópoli Mexicana", *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006; Juan Carlos Zentella, "¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazos", *Este País*, Núm. 194, Mayo de 2007, México; Pedro Pérez, "La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 20, número 3, El Colegio de México, México, 2004; Barlow, I.M., *Metropolitan government*, Routledge, London and New York.

El crecimiento metropolitano.

En México, Luis Unikel definió la zona metropolitana como “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y 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”.⁹

Una definición amplia de la zona o área metropolitana se considera a la continua movilidad e intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio en un espacio en el que comúnmente coexisten varios municipios.¹⁰

El fenómeno metropolitano en México se empezó a desarrollar a partir de los años cuarenta, el término zona metropolitana se utiliza la mayoría de las veces para hacer referencia a una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político administrativa que la contenía en un principio, en el caso de México la unidad es el municipio y las delegaciones en el caso del Distrito Federal.

Así la conformación de la zona metropolita comienza por una ciudad central que poco a poco va creciendo hacia los municipios periféricos que la rodean y los diferentes actores establecen una serie de relaciones de funcionalidad entre los diferentes ámbitos territoriales que la conforman.

Un ejemplo de la movilidad e interdependencia funcional lo constituye el crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que ha dado como resultado una gran concentración urbana que se ha expandido sin control sobre asentamientos humanos periféricos en el estado de México e Hidalgo. Es un crecimiento horizontal que provoca grandes congestiones de tránsito porque los lugares de residencia se encuentran alejados de los lugares de trabajo y cultura.

Los resultados más recientes de la Encuesta Origen Destino 2007 de la ZMVM señalan que cada día hábil se efectúan casi 22 millones de viajes, de los

⁹ Luis Unikel, *El proceso de urbanización en México*, El Colegio de México, México, 1976, p. 118.

¹⁰ Freddy Mariñez Navarro, “Capital social y redes de políticas. Acciones Pública en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León”, *Región y Sociedad*, mayo-agosto, vol. XIX, núm. 039, El Colegio de Sonora, México, 2007, p. 40.

cuales 6.8 millones se realizan utilizando transporte privado, mientras que la mayor parte - 14.8 millones - se realizan en transporte público. De estos viajes/día, el 58.4% se realizan en el Distrito Federal y el 41.3% en el Estado de México.¹¹

En cuanto a los viajes totales por entidad, de los viajes producidos en el Distrito Federal, el 83% se realizan dentro de la entidad y en un 17.0% su destino es el Estado de México. Así mismo, el 75.7% de los viajes producidos en el Estado de México se realizan dentro de la misma entidad, mientras que el 24.3% tiene como destino el Distrito Federal.¹²

Los problemas de traslado y de tránsito tienen entre sus causas las limitaciones en la planeación urbana. Así las viviendas que se construyen actualmente están alejadas de los centros de trabajo y de cultura. Alrededor de las zonas metropolitanas existen ciudades dormitorio y habitantes que pasan diariamente una buena parte de su vida en diferentes medios de transporte y de muy deficiente calidad.

Independientemente de los problemas colaterales en su desarrollo, las zonas metropolitanas, en la actualidad son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano de México, en ellas se genera 75 por ciento del producto interno bruto (PIB) y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones.¹³

Desde 1940 el crecimiento metropolitano en nuestro país ha sido una constante, al grado que en el año 2005 se reconocía la existencia de 56¹⁴ zonas metropolitanas, cuando 45 años antes apenas existían 12 como se aprecia en la gráfica 1.

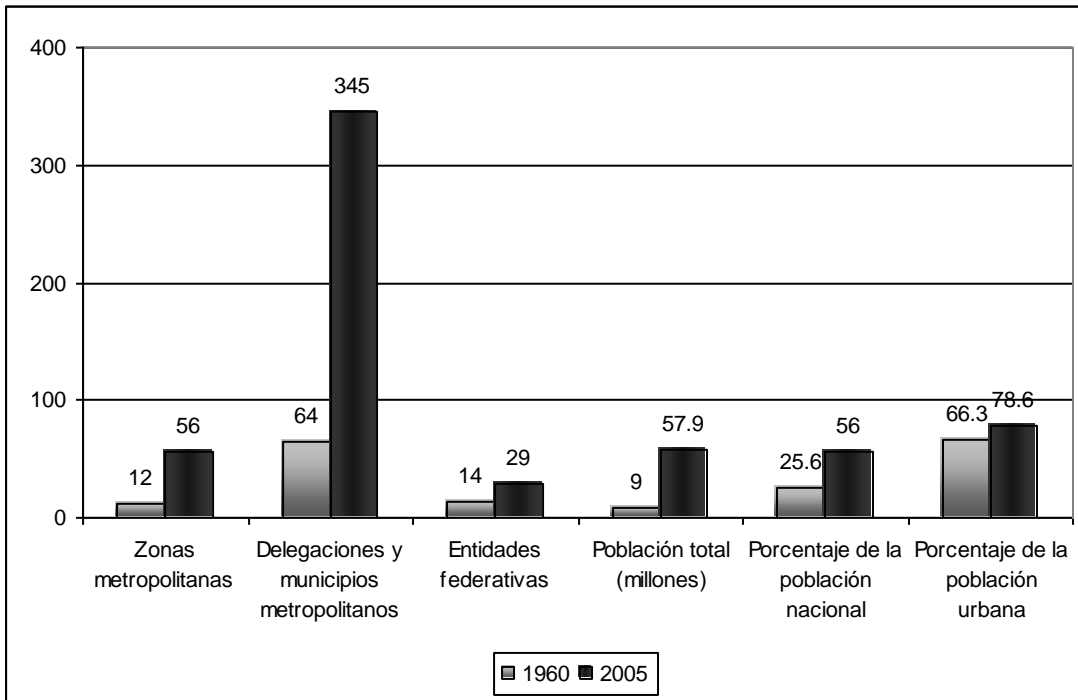
¹¹ Metrópoli 2025, "Resultados de la Encuesta Origen Destino: soporte informativo para la ZMVM", consultado en www.metropoli.org.mx (Mayo de 2009).

¹² Idem.

¹³ SEDESOL, CONAPO E INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2007.

¹⁴ Definidas en el segundo ejercicio de delimitación metropolitana por el Grupo de Trabajo Interinstitucional conformado por el CONAPO, INEGI y SEDESOL en el año 2007. El primer ejercicio se llevó a cabo en el año 2003 y se identificaron 55 zonas metropolitanas.

Gráfica 1. Indicadores del proceso de crecimiento metropolitano 1960-2005



Fuente: CONAPO, INEGI, SEDESOL, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2007.

En el año 2005, en el país existían 345 municipios metropolitanos, es decir, que formaban parte de una metrópoli, cuando en 1960 había sólo 64. Además, 29 de las 32 entidades federativas cuentan con, por lo menos, una zona metropolitana.

Así el proceso de metropolización avanza y se diversifica. En la actualidad existe una gran variedad de zonas metropolitanas, algunas muy grandes como las de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, y pequeñas aglomeraciones urbanas con características metropolitanas, por lo que su gestión, administración, gobierno y normatividad exige un tratamiento diferenciado.

El grupo de trabajo interinstitucional para delimitar las zonas metropolitanas, reconoció la existencia de 56 zonas metropolitanas en el país y las dividió en cuatro grupos de ciudades. El primer grupo corresponde a 45 ciudades, cuyas localidades constituyen conurbaciones entre unidades de dos o más municipios. El segundo grupo comprende a Tijuana y Guaymas, ciudades que no han rebasado su límite municipal, pero que desde 2000 mantienen un alto grado de integración funcional con municipios vecinos, predominantemente urbanos, como Playas de

Rosarito y Empalme, respectivamente. En el tercer grupo se encuentran Juárez y León, ambas ciudades con más de un millón de habitantes ubicadas dentro de un solo municipio. Finalmente, el cuarto grupo incluye siete ciudades definidas en términos de su importancia para la política urbana: Mexicali, Reynosa-Río Bravo, Matamoros y Nuevo Laredo, como metrópolis transfronterizas, y Chihuahua, Tula y Cancún, reconocidas como aglomeraciones urbanas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.¹⁵

La importancia de las zonas metropolitanas radica en su potencial para incidir en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones y representan un territorio estratégico de desarrollo para las demás regiones del país.

Algunos autores consideran que el proceso de metropolización que vive el país no se ha acompañado de un marco normativo apropiado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces.¹⁶

A continuación se describe brevemente los principales ordenamientos que tienen relación con el fenómeno metropolitano.

El marco jurídico mexicano sobre lo metropolitano

En el presente apartado se describe la legislación que interviene en la regulación del fenómeno metropolitano y como ésta se inscribe en las relaciones intergubernamentales de nuestro sistema federal.

A pesar de la reconocida importancia del crecimiento metropolitano, para el marco jurídico del país, no existe un reconocimiento explícito de las metrópolis. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el apartado I del Artículo 115 establece que “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución

¹⁵ SEDESOL, CONAPO E INEGI, *Op. Cit.*, p. 25

¹⁶ *Ibid.*, p 10.

otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

En el apartado III del mismo artículo, se establecen las funciones y los servicios públicos que son responsabilidad de los municipios: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento y seguridad pública.

En síntesis, el artículo 115 Constitucional, reconoce al municipio las más amplias atribuciones en el ejercicio y prestación de diferentes servicios públicos aunque observando siempre lo dispuesto en las leyes estatales o federales y faculta a los municipios en diferentes materias asociadas al desarrollo urbano y regional, lo que lo convierte en un actor fundamental en el ordenamiento de los asentamientos humanos.

En el Artículo 122 Constitucional, en las disposiciones sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se establece que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la coordinación en las conurbaciones sólo del Distrito Federal, aunque únicamente en ciertas materias, pero no existe un reconocimiento explícito de lo metropolitano.

Al respecto, la Ley General de Asentamientos Humanos en su Capítulo Cuarto, establece los lineamientos en el caso de las conurbaciones del país. En primer lugar define que la conurbación se presenta 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. En ese caso 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.

El marco jurídico mexicano reconoce la existencia de conurbaciones, que no son equivalentes a las zonas metropolitanas, pero éstas no han sido reconocidas en el marco jurídico mexicano. Al respecto Felipe de Jesús Gutiérrez considera que las formas de gobierno y coordinación metropolitana en nuestro país, se han supeditado a un esfuerzo por impulsar el federalismo mediante el fortalecimiento de la autonomía de estados y municipios y poco se ha avanzado en la instrumentación de mecanismos para mejorar la administración y gobernabilidad de las metrópolis.¹⁷

La fragmentación territorial y la concurrencia de varios niveles de gobierno dificultan la gestión de las metrópolis, en particular en lo que se refiere a la planeación y regulación del crecimiento, la provisión de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

La administración y gestión de las metrópolis le corresponde en el marco jurídico mexicano al nivel municipal de gobierno que lo convierte en el actor fundamental en el ordenamiento de los asentamientos humanos.

Al respecto, Enrique Cabrero considera que ese nivel de gobierno se ha caracterizado por su dependencia del nivel federal y estatal, por su debilidad institucional en la función de gobierno, y por su carencia de capacidades tanto en lo administrativo como en lo técnico. Esa forma de funcionamiento, agrega Cabrero, es fruto de un régimen diseñado para centralizar el poder de decisión, concentrar los recursos económicos y funcionar verticalmente como un gran aparato de dirección y control.¹⁸

Así, los gobiernos locales cuentan con los recursos que asignan a su demarcación política y a su población. Sin embargo, algunos alcaldes al tomar

¹⁷ Felipe de Jesús González, "Gestión metropolitana en México. Diagnóstico y perspectivas", en *Foro Realidad y Perspectivas de la Coordinación Metropolitana*, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Cámara de Diputados, 18 de abril de 2007, México.

¹⁸ Enrique Cabrero Mendoza, "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58. Núm. 3 (Julio-Septiembre), UNAM, México, 1996, p. 73.

decisiones no tienen en consideración que territorialmente los problemas ambientales, económicos, políticos y sociales no respetan escalas ni fronteras político-administrativas. Por tanto, la implementación y gestión de las políticas sociales en una demarcación jurisdiccional dentro de un espacio metropolitano se vuelve inestable, ya que depende no sólo de su población, sino de la actuación de los gobiernos y población vecinos.¹⁹

En el siguiente apartado se describen algunos mecanismos de coordinación y gestión que podrían facilitar la coordinación y gestión de las metrópolis: el asociacionismo municipal y los fondos metropolitanos.

Proyectos y experiencias gestión y desarrollo metropolitano.

En términos generales, la legislación no reconoce la existencia del fenómeno metropolitano y sólo algunas figuras como las conurbaciones y la coordinación para la gestión de algunos servicios en la conurbación del Distrito Federal, a pesar de ello, la realidad metropolitana sigue su desarrollo y con sus limitaciones la legislación actual ha permitido la existencia de algunas figuras que han tenido algún impacto en determinadas zonas metropolitanas del país como son el asociacionismo municipal, el fondo metropolitano y algunas formas de coordinación en algunas zonas metropolitanas del país como la ciudad México, Guadalajara y Monterrey.²⁰

El asociacionismo municipal

Una figura que se crea en el marco normativo es la intermunicipalidad que es la unión voluntaria de los municipios colindantes para resolver problemas comunes

¹⁹ Boris Graizbord, *Op. Cit.* p. 88.

²⁰ Al respecto José Luis Lezama, *Medio ambiente sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006, estudia la contaminación del aire en la metrópoli y las dificultades que enfrenta la gestión ambiental en aquellos territorios donde coinciden distintas jerarquías de gobierno y varias unidades político administrativas; Esteban Wario hace un estudio sobre "Guadalajara: Medio siglo de gestión Metropolitana" en Jordi Borja, Esteban Wario, et. al., *Desafío Metropolitano*, UNAM, México, 2004, en el se analiza la dinámica de la gestión urbana y metropolitana de Guadalajara, se describe el funcionamiento del Consejo Metropolitano, un balance y algunas perspectivas y enseñanzas de la gestión urbana de Guadalajara.

con base en un acuerdo formal entre los ayuntamientos (acuerdos de Cabildo). Al respecto la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Además señala que tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.²¹

La intermunicipalidad, según Leticia Santín del Río, constituye uno de los medios más adecuados ante la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones administrativas y la gestión de servicios.²² Sin embargo, el tema de las intermunicipalidades ha sido poco tratado en México.

La intermunicipalidad se ha promovido a través de diferentes mecanismos, aunque los resultados son aún muy limitados. El gobierno federal desarrolla el programa Hábitat, a través del cual se incentivan la creación de intermunicipalidades con el fin de recibir recursos para atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) del gobierno federal, ofrece servicios de asesoría para el diseño de mecanismos para la integración de asociaciones intermunicipales.²³

Yaneth Ayup González considera que son necesarios tres puntos esenciales para que existan intermunicipalidades en México: en primer lugar, proyectos en común, en segundo, una voluntad política compartida puesto que los municipios miembros pueden ser dirigidos por partidos muy diferentes pero el más importante

²¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, consultada en www.diputados.gob.mx (Mayo de 2007).

²² Leticia Santín del Río, "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Secretaría de Desarrollo Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2002, p. 147.

²³ Ady P. Carrera Hernández, "La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas". *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago, Chile, Octubre, 2005.

es el proyecto o la voluntad de un desarrollo común, por último la formalización de la cooperación adoptada conjuntamente.²⁴

Al parecer el problema principal para promover el asociacionismo municipal ha sido la falta de voluntad, así lo manifiestan los diputados Carlos René Sánchez y Francisco Plascencia, ellos afirman que el carácter voluntario y no obligatorio de la asociación explica en parte el hecho que pocos gobiernos municipales han aprovechado esta atribución como instrumentos de gestión en asuntos de carácter metropolitano. Además consideran que es muy limitada esta práctica en la actualidad, ya que sólo alrededor de 20% de los municipios en el país cuentan con acuerdos de asociación, y sólo 43 corresponden a zonas urbanas.²⁵

A pesar de que son pocas las experiencias de asociacionismo municipal los estudios al respecto indican que han sido exitosas. María Eugenia González, señala como las principales ventajas de la asociación de municipios: la disminución de los costos en la prestación de los servicios, mejora la planeación y administración del territorio, permite realizar acciones que el municipio no podría por sí sólo, facilita emprender acciones de carácter regional y aprovechar el potencial de cada territorio para generar polos de inversión, propicia la homogeneización del marco legal de los municipios y favorece la transparencia y la rendición de cuentas.²⁶

Fondo Metropolitano

Una de las demandas sociales sobre zonas metropolitanas ha sido la necesidad de recursos para aplicarlos en obras para las zonas metropolitanas. En el año 2005, producto de la coordinación y negociación de varios sectores se logró que la Cámara de Diputados aprobara un presupuesto para el año 2006 de mil millones

²⁴ Yaneth Ayup González, "Imagen intermunicipal. Planeación intermunicipal y un cambio en la comunidad", en María Cecilia Montemayor Marin, et.al., *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: experiencias exitosas, el sector público*, Edición electrónica gratuita. Consultado en www.eumed.net (Mayo de 2009).

²⁵ Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2388-I, jueves 22 de noviembre de 2007, México.

²⁶ María Eugenia González Alcocer y Eunice Karimy Lerín De León, *La Asociación de Municipios: Un Desafío a los Esquemas de Relación Intergubernamental*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

de pesos para la creación del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México.

A partir de entonces, cada año el Fondo Metropolitano se ha incrementado de forma importante. En el año 2007 la Cámara de Diputados destinó 3 mil millones de pesos. En el presupuesto de egresos para el año 2008 se destinaron 5,550 millones de pesos al fondo metropolitano y se benefició a 7 zonas metropolitanas. En el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009 se asignaron 5,985 millones al fondo pero ahora se distribuyeron entre 16 zonas metropolitanas del país.

Cuadro 1. Total de montos asignados en el Fondo Metropolitano por Zona Metropolitana, 2006-2009
(Millones de pesos)

Zonas Metropolitanas	2006	2007	2008	2009
Fondo Metropolitano (Total)	1,000	3,000	5,550	5,985
Del Valle de México (Distrito Federal, Hidalgo y México)	1,000		3,550	3,300
De la Ciudad de Guadalajara			1,100	1,100
De la Ciudad de Monterrey			100	425
De la Ciudad de León			300	300
De la Ciudad de Puebla			150	150
De la Ciudad de Querétaro			100	100
De la Laguna			250	250
De la Ciudad de Acapulco				40
De la Ciudad de Aguascalientes				40
De la Ciudad de Cancún				40
De la Ciudad de Mérida				40
De la Ciudad de Oaxaca				40
De la Ciudad de Tijuana				40
De la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez				40
De la Ciudad de Veracruz				40
De la Ciudad de Villahermosa				40

Nota: Recursos asignados en los Programas del Ramo 23 (Previsiones salariales y económicas).

Fuente: Diario Oficial de la Federación, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2006, 2007, 2008 y 2009*, México, consultado en www.dof.gob.mx (Abril de 2009).

El artículo 42 del Decreto se Presupuesto de Egresos del año 2009, establece que los recursos del fondo metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y deberán orientarse a promover la planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad

económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas.²⁷

En el mismo artículo se establece que para coadyuvar en la asignación, aplicación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano y un fideicomiso de administración e inversión.²⁸

La obtención de los recursos esta condicionada a la creación del Consejo y su respectivo fideicomiso; se establece una fecha límite para integrarlos en cada una de las zonas metropolitanas beneficiadas y las reglas de operación de los programas se rigen conforme a las reglas de operación establecidas en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de la ZMVM reporta que se han desarrollado diversas obras de infraestructura vial y comunicaciones como son: la construcción del Distribuidor Vial Zaragoza – Los Reyes, el Estudio de Origen y Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México, Mantenimiento del Puente Vehicular Monte Líbano, Estudio para resolver la Vialidad de las Zonas Poniente y Norte del Distrito Federal, la elaboración del estudio que permita determinar la red de corredores metropolitanos (Norte: Indios Verdes, Oriente: Pantitlán, La Paz, Ixtapaluca o Chalco).²⁹

Entre las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el fondo destacan: la construcción del Colector Marginal Sur de la Presa Guadalupe, el Programa de Uso Eficiente del Agua (catastros técnicos, sectorización, pitometría, detección y corrección de fugas, macro y micromedición), construcción de túneles profundos para el desalajo de las aguas residuales y pluviales, desazolves de presas, y mantenimiento de la infraestructura del drenaje profundo, entre las más importantes.

²⁷ Diario Oficial de la Federación, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*, México, consultado en www.dof.gob.mx (Abril de 2009).

²⁸ *Idem*.

²⁹ Fideicomiso para el Fondo Metropolitano, Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México, consultado en www.edomexico.gob.mx (Mayo de 2007).

Una de las limitaciones del fondo señaladas por el diputado Obdulio Ávila Mayo, presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados es que no hay lineamientos o reglas que determinen a que obras se les asignan los recursos, porque son los propios gobernantes quienes asumen, a su criterio, la decisión de realizar obra en beneficio de determinados municipios o delegaciones.³⁰

Algunos autores consideran que crear un fondo sólo para algunas metrópolis es de entrada injusto, por lo que recomiendan que se tuviera que pensar en fondos que atiendan proporcionalmente a todas las metrópolis del país. Al respecto Jaime Arceo considera que la aplicación del fondo metropolitano no obedece a objetivos concretos que tengan que ver con el desarrollo económico y la generación de empleos en la zona metropolitana e incluso dificulta la conciliación entre las entidades participantes y por ello propone que la operación del fondo debería de permitir que cualquier ciudadano, empresario o miembro de una asociación de desarrollo local que tenga un proyecto susceptible de ser financiado por el fondo pueda poder aplicar para obtener financiamiento.³¹

Las propuestas legislativas en materia de desarrollo metropolitano.

En la Legislatura LIX fueron turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano tres iniciativas, la primera establece las bases y funcionamiento del fondo metropolitano, la segunda establece la obligatoriedad del ordenamiento territorial, la planeación y ordenación de áreas y zonas metropolitanas, así como el desarrollo regional, la tercera pretendía crear un Instituto Nacional de Planeación Metropolitana.

La primera fue presentada por la diputada Clara Marina Brugada Molina del Grupo Parlamentario del PRD el 4 de noviembre de 2003, es un proyecto de

³⁰ *Metrópolis 2025*, Archivo de noticias, 21 de enero de 2008, México, consultado en www.metropoli.org.mx (Mayo de 2009).

³¹ Jaime Arceo, participación en el foro, *Realidad y perspectivas de la coordinación metropolitana*, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Cámara de Diputados, 25 de Abril, México, 2007.

decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano.³²

El fondo que se propone, se divide en dos: uno orientado a financiar obras y acciones en las ciudades medias o poblaciones urbanas con más de 100 mil habitantes y otro para apoyar la realización de obras en las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes. Para la distribución de los recursos de ambos fondos, se proponen dos criterios básicos: la equidad y la proporcionalidad en proporción directa a su peso poblacional.

Asimismo, la iniciativa refiere con claridad que los recursos de ese fondo se destinarán exclusivamente a financiar acciones y obras de carácter metropolitano vinculadas a la planeación y ordenación del territorio, infraestructura hidráulica, vialidades, transporte, seguridad pública y protección del ambiente.

Para la aprobación del financiamiento de obras o acciones, se proponen como criterios básicos la integración y el funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana que establece el Capítulo IV de la Ley General de Asentamientos Humanos, a fin de estimular el funcionamiento efectivo de estos instrumentos de concertación para la gestión de los asuntos de las ciudades.

En la iniciativa también se establece la aportación financiera de los estados y municipios para las obras aprobadas para las conurbaciones. Además establece las reglas de operación de los fondos, así como los criterios para obtenerlos.

La segunda iniciativa fue presentada por la diputada María Guadalupe Morales Rubio del Grupo Parlamentario del PRD el 29 de abril de 2004. La iniciativa pretende reformar, adicionar y derogar algunas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos para establecer las normas básicas para planificar y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en equilibrio con el medio ambiente natural.³³

Además incorpora conceptos que no se tenían contemplados en la ley como área metropolitana, región metropolitana, región homogénea y circunscripción geopolítica.

³² *Gaceta Parlamentaria*, año VI, número 1366, martes 4 de noviembre de 2003, México.

³³ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1486-III, jueves 29 de abril de 2004, México.

La iniciativa considera de utilidad pública la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano, de áreas y regiones metropolitanas, de desarrollo municipal, regional y de ordenamiento ecológico. Establece además que a la Federación le corresponde el diseño y elaboración de la política nacional en materia de ocupación y aprovechamiento sustentable del territorio y definir las estrategias de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Además, establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano de los centros de población, de las áreas y regiones metropolitanas, del desarrollo municipal, regional y del ordenamiento ecológico, forman parte del sistema nacional de planeación y hace obligatoria planeación y ordenación de áreas y regiones metropolitanas.

La tercera iniciativa fue presentada por el diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno, del grupo parlamentario del PAN, en ella se proponía la creación el Instituto Nacional de Planeación Metropolitana. El instituto tendría como objetivos principales el diseñar los instrumentos operacionales para lograr el crecimiento armónico de las conurbaciones.³⁴

El Instituto que se propone estaría dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tendría por objeto el diseño de los instrumentos operacionales de contenido técnico, administrativo, financiero y de gestión.

El organismo contaría con la participación de los diferentes niveles de gobierno, del sector privado, social, así como el sector académico y se planteaba que fuera apolítico y capaz de unificar criterios.

Entre las principales competencias del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana se destacan: la realización de estudios de planeación, supervisión y control de las obras para mejorar la infraestructura urbana de las zonas metropolitanas; diseñar criterios de gestión técnica y administrativa para el desarrollo de proyectos estructurales para las conurbaciones; la realización de observaciones y recomendaciones a las políticas públicas y la promoción de

³⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1951-I, martes 21 de febrero de 2006.

convenios de colaboración entre municipios y/o estados para detonar el desarrollo urbano regional.

Al final de la Legislatura LIX, el diputado Fernando Fernández García, entonces presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó una iniciativa con proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos y fue turnada para dictamen a la Comisión de Desarrollo Social.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos tenía los siguientes objetivos principales: establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y de centros urbanos, así como de la declaración, conservación y mejoramiento de zonas conurbadas, metropolitanas y regiones; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, centros urbanos, zonas conurbadas, metropolitanas y regiones y; determinar las bases para la participación social en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos.

La iniciativa ofrece las siguientes ventajas con relación al marco jurídico vigente: actualiza el marco conceptual y de categorías territoriales; impulsa el ordenamiento de los asentamientos humanos de las comunidades indígenas y rurales y en particular de los centros urbanos que se asientan en ciudades y zonas metropolitanas; promueve avances en la materia en las legislaturas de los Estados.

Durante la LX Legislatura, hasta el mes de agosto de 2008 habían sido turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano cinco iniciativas para su análisis y dictamen, sólo dos de ellas abordan la cuestión metropolitana y son las que a continuación se describen.

Una fue presentada 19 de septiembre de 2006 por el diputado Luis Gustavo Parra Noriega del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa

tiene como objetivo reformar los artículos 115, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear figuras asociativas de carácter metropolitano que permitan a las ciudades el diseño de planes de desarrollo conjuntos que a su vez sean espacios de diálogo permanente entre los sectores público, social y privado para establecer políticas comunes en diversas materias como seguridad pública, medio ambiente, transporte e infraestructura, particularmente en la zona metropolitana del Valle de México, pero con un alcance y visión para su planeación y desarrollo respecto a los demás fenómenos metropolitanos en el país.³⁵

La iniciativa del diputado Parra Noriega hace obligatoria la coordinación metropolitana que se llevará a cabo a través de la creación de entidades metropolitanas que serán constituidas por acuerdo de los participantes y sustituirán a las actuales comisiones.

La segunda iniciativa fue presentada el 22 de noviembre de 2007, por los diputados Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso del Grupo Parlamentario del PAN y tiene como objetivo facultar al Congreso de la Unión para declarar zonas metropolitanas en el país, mediante iniciativa y previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Desarrollo Social.³⁶

Se busca establecer que los municipios inmersos en zonas metropolitanas así declaradas por el Congreso deberán constituir un organismo intermunicipal permanente, que tendrá la participación y representación proporcional de los ayuntamientos integrantes, y contará con las facultades y las atribuciones legales inherentes para el cumplimiento de sus fines y objetivos. Deberá crearse un fondo común metropolitano integrado con la aportación porcentual de recursos de los respectivos presupuestos de los municipios involucrados, del estado y de la federación, a fin de aplicarlos en obras y acciones de carácter metropolitano requeridas, garantizando su viabilidad y ejecución.

El miércoles 21 de enero de 2009, fue presentada una iniciativa que reforma y adiciona los artículos 26, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados

³⁵ *Gaceta Parlamentaria*, año IX, número 2095, martes 19 de septiembre de 2006, México.

³⁶ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2388-I, jueves 22 de noviembre de 2007.

Unidos Mexicanos a cargo del diputado Augusto Bracho González, del Grupo Parlamentario del PAN, y suscrita por los integrantes de la comisión de desarrollo metropolitano.

Entre las modificaciones más importantes que incorpora la iniciativa la facultad que confiere a los estados para declarar en el ámbito de su competencia, las zonas metropolitanas estatales y establece la coordinación, planeación y regulación con los municipios en el desarrollo de las metrópolis.

La iniciativa delimita tres tipos de zonas metropolitanas: estatales, interestatales y transfronterizas y establece que la federación, las entidades federativas y los municipios establecerán los órganos encargados de la planeación, coordinación y ejecución de acciones en la zona metropolitana respectiva y preverán el financiamiento para la ejecución de los planes y proyectos de desarrollo metropolitano.³⁷

La iniciativa ofrece un tratamiento especial para la zona metropolitana del Valle de México, al modificar el artículo 122 Constitucional, fracción G y establecer que el Distrito Federal, los estados y la federación, delimitarán y declararán la zona metropolitana respectiva y regularán de forma conjunta el desarrollo de dicha zona de conformidad con la ley en la materia en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

La iniciativa pretende actualizar la legislación vigente sin afectar la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios ni crear nuevos órdenes de gobierno pero establece las bases para la participación del sector social y privado en la elaboración de planes y de proyectos de desarrollo metropolitano.

³⁷ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2388-I, jueves 22 de noviembre de 2007.

El debate actual sobre la agenda metropolitana.

En México el tema metropolitano es reciente y poco a poco se ha insertado como uno de los más importantes en la agenda pública. Entre los temas que han generado más discusión se encuentran: la revisión del marco jurídico sobre lo metropolitano, la delimitación de lo que es estrictamente metropolitano y su diferenciación con lo que es materia local, estatal o federal y cómo se puede incorporar la participación ciudadana en la discusión y solución de los asuntos metropolitanos.

En la actualidad el debate sobre la organización y gestión de las zonas metropolitanas se centra en la adecuación de las estructuras de gobierno y administración. En particular el debate sobre el desarrollo nacional metropolitano se ha desarrollado en torno a dos aspectos: por un lado, las opiniones que consideran que para lograr el mejor desarrollo, la mejor gobernanza y gobernabilidad, y el crecimiento planificado es necesario hacer reformas a la Constitución para establecer un nuevo nivel de gobierno metropolitano; un enfoque opuesto, considera que no es necesario modificar la constitución para lograr el desarrollo equilibrado y la gobernabilidad de las metrópolis, simplemente con algunos ajustes a la legislación actual y con voluntad política.

Al respecto, José Luis Cuellar considera que la cuestión metropolitana más que un problema legal o de inadecuación del marco jurídico lo que enfrenta es una gestión pública desestructurada, donde los tres ámbitos de gobierno han sido incapaces de construir instrumentos efectivos de coordinación para enfrentar los problemas urbanos y no han aprovechado las facultades que les otorga la Constitución y las demás leyes. Aunque plantea la necesidad de actualizar y armonizar la Ley General de Asentamientos Humanos para incorporar la noción de zona metropolitana y se manifiesta a favor definir las formas de gestión, coordinación o asociación en el ámbito local para que estas se adapten a la realidad política de cada entidad.³⁸

³⁸ José Luis Cuellar, participación en el foro *Realidad y perspectivas de la coordinación metropolitana*, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Cámara de Diputados, 18 de Abril, México, 2007.

Sobre la posibilidad de contar con gobiernos metropolitanos, Juan Ignacio Barragán Villarreal, considera que enfrentarían dificultades de carácter jurídico y político. Los aspectos jurídicos se relacionan con el hecho de que los gobiernos metropolitanos serían un golpe muy fuerte a la Federación y a los estados, ya que las zonas metropolitanas en términos económicos muchas veces son más importantes que el propio estado. Por lo que los avances en ese sentido deberían pasar simplemente por hacer ajustes en materia de coordinación. Además los estados deben administrar sus zonas metropolitanas. Asimismo, recomienda considerar que no todas son iguales.³⁹

Villarreal considera que las leyes actuales permiten maniobrar y que la voluntad es lo más importante. El problema es que no siempre hay voluntad, por ejemplo, cuando se quiere poner orden al transporte público. Por tanto, recomienda que los interlocutores municipales se sienten en la mesa de manera obligatoria.⁴⁰

En el mismo sentido, Alfonso Navarrete Prida, opina que desde la óptica del ciudadano lo importante es que los problemas se solucionen. Pero la realidad es más compleja. Los gobiernos intermedios implican diferencias políticas entre los municipios. Lo más sencillo es homologar las conductas que son las mismas para todos, por ejemplo, un reglamento de tránsito metropolitano. Navarrete Prida considera que lo más importante es lograr soluciones parciales, como son los convenios de cooperación forzosa y afirma que crear nuevos organismos vuelve más ineficaz las soluciones.⁴¹

En términos generales, Navarrete Prida propone reflexionar sobre qué funciones deberían ser tomadas por otros órdenes de gobierno que no impliquen parálisis.⁴²

³⁹ Juan Ignacio Barragán Villarreal, Participación en el *Encuentro Nacional Metropolitano 2009*, Senado de la República-Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 21 de enero de 2009, México.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Alfonso Navarrete Prida "Secretario de Desarrollo Metropolitano del estado de México", Senado de la República-Universidad de Guadalajara, *Encuentro Nacional Metropolitano 2009*, Guadalajara, Jalisco, 21 de enero de 2009, México.

⁴² Idem.

En el mismo sentido Boris Graizbord enfatiza la fragmentación y la diferenciación espacial en las zonas metropolitanas, por lo que para enfrentarlas propone pensar en una efectiva política social concertada en unidades político-administrativas. Plantea que más que cambios jurídicos y más que la creación de un gobierno metropolitano con un Ejecutivo y una estructura parlamentaria se requiere enfrentar las siguientes condicionantes: espaciales en la prestación de los servicios públicos; fragmentación jurisdiccional y las externalidades por localización y vecindad.⁴³

En contraste, Jaime Arceo plantea la necesidad de construir nuevas instituciones porque las dinámicas urbanas han rebasado el esquema clásico de federación, estados y municipios, no existe una correlación entre la relación social económica, cultural y territorial generada por las ciudades metropolitanas y las estructura territoriales que el derecho administrativo tienen establecidos. Por ello, propone la planeación de nuevos esquemas de gestión de servicios que consideren las zonas metropolitanas como un conjunto de sistemas cuyos elementos están relacionados en sí.⁴⁴

Luiz Cesar de Queiroz plantea la cuestión de la gobernabilidad metropolitana y su relación con el proceso de globalización y reestructuración productiva debe ser formulada considerando la fragmentación del poder y la fluctuación de actores económicos y políticos, en razón de los vínculos de pertenencia transitorios a sectores y políticas diferentes, generando un escenario institucional poco incentivador a la acción cooperativa. Así Luiz Cesar de Queiroz plantea que el debate metropolitano se relaciona con un nuevo federalismo que sea capaz de articular a los actores del Estado, del mercado y la sociedad en torno a acciones de cooperación para la gobernanza y gobernabilidad metropolitana.⁴⁵

José Luis Lezama destaca la importancia de desarrollar sistemas de relaciones intergubernamentales encaminadas a asignar funciones públicas para

⁴³ Boris Graizbord, *Op. Cit.*, p. 87.

⁴⁴ Jaime Arceo, *Op.Cit.*

⁴⁵ Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro "Metropolización de la cuestión social y los desafíos de la gobernanza urbana: reflexiones a partir de Brasil", en n Juan Antonio Flores Vera (compilador), *Estado, Metrópoli y políticas sociales*, Plaza y Valdes, México, 2007, p. 113.

la prestación de servicios metropolitanos compatibles con las formas de gestión de los gobiernos locales.⁴⁶

Comentarios finales.

La tendencia mundial generalizada es la urbanización y forma parte del proceso de globalización económica y las nuevas tecnologías de la información. El crecimiento urbano no es homogéneo. En algunos lugares crea integración pero en otros no. Tal es el caso de los países en desarrollo, donde las mayorías urbanas no son ciudadanas, ya que están marginadas y sobreviviendo en la informalidad, localizadas en áreas mal equipadas. Es por ello que algunos autores hablan de crisis de la ciudad.

En la actualidad, los enfoques sobre el crecimiento urbano hacen énfasis en la nueva forma territorial, caracterizada por la gran dispersión y la incorporación de pequeños subcentros urbanos. Los especialistas coinciden en afirmar que se ha evolucionado de una ciudad monocéntrica a una policéntrica. En esa transición las zonas metropolitanas en la actualidad desempeñan un papel importante y plantean un gran desafío porque son ciudades conformadas por ciudades; ello implica que lo que sucede en una tiene repercusiones en las otras. Además, no se puede separar la ciudad metropolitana de su región de influencia.

Las zonas o áreas metropolitanas son las unidades territoriales donde se concentran las principales actividades económicas, políticas, sociales y culturales y su grado de complejidad aumenta con los procesos de desarrollo económico. Además, las tendencias a futuro apuntan hacia su consolidación en todos los países. Por ello, son espacios territoriales de convivencia más importantes y que requieren de formas innovadoras de gestión o gobierno, porque los problemas metropolitanos adquieren dimensiones especiales.

Al analizar los aspectos metropolitanos es menester tener presente que aunque comparten problemas comunes, no todas las zonas metropolitanas son iguales, y por tanto, no admiten un tratamiento uniforme.⁴⁷

⁴⁶ José Luis Lezama, *Medio ambiente sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006, p. 13.

Las modernas zonas metropolitanas son supramunicipales, van más allá de las regiones administrativas y, a veces, de las fronteras nacionales. Por tanto, la gestión del territorio depende de una gama de administraciones públicas y de la realización y gestión de grandes proyectos y equipamientos, de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y de la concertación público-privada para la ejecución y gestión de obras y servicios urbanos.

En el debate sobre la posibilidad de establecer gobiernos de carácter metropolitano o estructuras de gestión intermedias entre los municipios, los estados y la federación predominan las opiniones que consideran que con simples modificaciones y actualizaciones al marco jurídico existente se podría propiciar la adecuada gobernabilidad, coordinación y gestión metropolitana.

En términos generales, Jordi Borja plantea que el reparto de competencias entre los distintos entes que confluyen en las zonas metropolitanas es una cuestión compleja que depende tanto del tipo de organización metropolitana adoptada, así como de la estructura general del estado, las relaciones entre niveles administrativos y el grado de autonomía de las autoridades locales o municipales.⁴⁸

En cuanto a la posibilidad de asociación de los municipios para la gestión coordinada de proyectos, Juan Carlos Zentella afirma que el sistema político federal y el sistema de relaciones intergubernamental tradicionalmente vertical no estimula la cooperación y el asociacionismo intermunicipal para la gestión metropolitana.⁴⁹

Los fondos metropolitanos abren una posibilidad para la gestión coordinada de algunos proyectos de infraestructura y o bien para la dotación de servicios públicos. No se cuestiona mayormente su utilidad, las críticas principales se refieren a que es un recurso limitado y no disponible para todas las zonas metropolitanas.

⁴⁷ Jordi Borja, *Op. Cit.* p. 284.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 287

⁴⁹ Juan Carlos Zentella Gómez, "Marco Jurídico y límites institucionales de la gestión metropolitana en México: Lectura crítica a partir de la experiencia francesa de cooperación intercomunal". México, *Mimeo*.

Ante la escasez de recursos la tendencia de las grandes zonas metropolitanas es el ensayo de nuevas formas de financiación con recursos privados en combinación con recursos públicos.

Las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano en las dos últimas legislaturas corresponden a los temas de la agenda metropolitana; algunas implican la descentralización de competencias y funciones a otras instancias de gestión, por ejemplo el instituto de planeación metropolitana, que de aprobarse desencadenaría un proceso político técnico muy complejo que no admite improvisaciones, por lo que se hace necesario un cuidadoso estudio de todas las posibles implicaciones en la diversidad de zonas y problemas metropolitanos.

La última iniciativa de reformas a la Constitución suscrita por todos los diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LX Legislatura, retoma algunos de las materias de las iniciativas presentadas con anterioridad. Define los tipos de zonas metropolitanas y la responsabilidad de los diferentes gobiernos en la planeación, coordinación y ejecución de acciones en las zonas respectivas.

La iniciativa al igual que las anteriores quedó pendiente de dictamen y serán de los temas de la próxima legislatura (LXI) así como el seguimiento y fiscalización de los proyectos realizados con los recursos del fondo metropolitano.

- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León