

El Legislativo ante la gestión metropolitana

El Legislativo ante la gestión metropolitana

Roberto Eibenschutz Hartman
Ligia González García de Alba
Coordinadores



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

CONSEJO
EDITORIAL



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO



MÉXICO • 2009

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2009

© 2009

Los autores de los textos y coordinadores de la obra,
conservan para sí y en todo momento los derechos
de autor que les son inherentes.

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-113-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización
expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley
Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales
aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Introducción

Roberto Eibenschutz Hartman

Ligia González García de Alba

El proceso de metropolización característico del mundo globalizado de finales del siglo xx y principios del xxi, va más allá de la concentración de población en ciertos puntos estratégicos de la superficie del planeta, se trata de un proceso cualitativamente distinto al de la urbanización tradicional que tiene que ver con la concentración de decisiones del poder económico y político que se ubican en complejas redes de relaciones que cubren la superficie del planeta a partir del territorio de grandes aglomeraciones humanas, que se disputan la hegemonía mundial.

La gestión metropolitana cobra entonces una mayor complejidad ante la necesidad de concertar la convivencia de poblaciones millonarias en extensos territorios que generalmente comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, cuyas autoridades provienen de diversas corrientes políticas e ideológicas y donde se materializan intereses económicos y culturales que rebasan las fronteras nacionales. México no escapa a este proceso y su viabilidad depende en gran medida de la capacidad para ordenar el crecimiento y desarrollo de sus grandes zonas metropolitanas donde se produce el conocimiento, se desarrolla la ciencia y la cultura, se concentra el patrimonio histórico, la infraestructura productiva y la actividad económica y donde también se generan las mayores amenazas para la sustentabilidad de la sociedad, entendida como la continuidad en las condiciones de habitabilidad en equilibrio con el medio ambiente, de gobernanza en una sociedad democrática y diversa y de desarrollo económico en un mundo altamente competitivo.

Las lagunas e imperfecciones del marco jurídico nacional que no prevé la existencia del fenómeno metropolitano, así como la magnitud y complejidad de las grandes aglomeraciones tienden a rebasar la capacidad de los gobiernos locales, responsables en primera instancia de coordinar su gestión y afectan gravemente su potencial de desarrollo. En sólo nueve metrópolis millonarias de México se concentra más del 40 por ciento de la población nacional y una proporción mucho mayor de la riqueza producida, en un país que cuenta con 200,000 localidades.

Dentro de este panorama en el ámbito legislativo se ha reconocido la necesidad de modificar y actualizar la legislación vigente, por lo que actualmente se discuten desde diversos enfoques y perspectivas, los elementos y alcances que dichas modificaciones deben considerar, aspecto de vital importancia en el proyecto de nación que se pretenda construir.

Conscientes de esta situación, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la H. Cámara de Diputados y el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM) de la Universidad Autónoma Metropolitana, convinieron en unir sus esfuerzos para el diseño y desarrollo de un diplomado en gestión metropolitana que abriera un espacio para fomentar la discusión del fenómeno metropolitano y ampliar el conocimiento del tema desde el ámbito del trabajo legislativo.

En este sentido el diplomado, realizado del 5 de junio al 24 de julio del 2007 en la sede del Congreso, se constituyó como una actividad de capacitación e intercambio especializado donde se pudo profundizar en el análisis metropolitano, que además significó un espacio de interacción entre legisladores y asesores de diferentes comisiones de la H. Cámara de Diputados, que demostró la complejidad y diversidad de matices que pretenden explicar y normar el fenómeno metropolitano. Cabe señalar que se trata del primer diplomado en su tipo y que constituye una experiencia valiosa de vinculación académica con el Poder Legislativo.

El objetivo general del diplomado fue propiciar el desarrollo de habilidades para fomentar el trabajo legislativo en materia de asuntos metropolitanos en México. De manera particular se buscó generar un espacio de reflexión teórico-práctico para identificar áreas de oportunidad orientadas a renovar la forma de atender el fenómeno metropo-

litano desde el trabajo legislativo, superar los enfoques sectoriales para visualizar el efecto de las políticas territoriales y construir herramientas necesarias para realizar actividades de planeación, programación y gestión en el ámbito señalado.

Este libro presenta el fruto de dicha iniciativa, y ofrece un material de consulta que permite profundizar en el análisis metropolitano, ya que reúne las reflexiones de algunos de los más destacados estudiosos en México, de la gestión metropolitana, quienes desde diversos enfoques discuten y aportan su visión para el análisis de los problemas medulares y sus posibles vías de solución, haciendo énfasis en la incidencia que pueden tener en el trabajo legislativo.

Los materiales fueron desarrollados por expertos en la materia, con una amplia experiencia tanto en el campo académico como en el institucional, se trata de profesionistas que han estado directamente involucrados en la gestión metropolitana pero que además se han adentrado en su análisis sistemático, en su discusión y reflexión.

Se trata por tanto, de aportaciones originales cuya responsabilidad corresponde exclusivamente a los autores, que analizan de manera puntual diversas problemáticas y oportunidades, pero que en su conjunto responden a la intención de presentar un panorama de la complejidad del fenómeno metropolitano, tanto desde el punto de vista epistemológico y metodológico como desde la perspectiva de su planeación y gestión.

Los textos se presentan ordenados en cuatro bloques temáticos derivados de la propia estructura del diplomado, donde se abordaron contenidos que van desde aspectos conceptuales hasta procesos y problemáticas puntuales de las metrópolis, revisando diversas experiencias nacionales e internacionales.

El primer bloque se centra en la definición de conceptos básicos, en la comprensión del fenómeno metropolitano en México y en el mundo y en el análisis de las implicaciones y retos que éste implica.

A partir de la definición de lo metropolitano como una continuidad urbana que generalmente ocupa porciones de distintos territorios político-administrativos, que concentra un gran número de pobladores, y ejerce su hegemonía sobre una extensa región conformando áreas con

características económicas y sociales complejas; Roberto Eibenschutz introduce los conceptos básicos para la discusión de este fenómeno, señalando la necesidad de acciones concertadas y eficaces que consideren la dimensión territorial y su relación con los procesos que se suscitan en las metrópolis, que constituyen un rico entramado de retos y posibilidades.

Por su parte Carlos Anzaldo desarrolla el panorama nacional respecto al comportamiento de la población actual y futura y a los criterios empleados para la delimitación de las zonas metropolitanas de México, considerando que lo anterior es un paso esencial para constituir un marco de referencia común para trazar programas y proyectos específicos, dirigidos a construir ciudades más sustentables y equitativas a futuro.

A partir de la descripción y análisis de diversas experiencias internacionales, Daniel Pérez pone sobre la mesa elementos que permiten ampliar la perspectiva sobre las opciones administrativas y políticas para enfrentar los fenómenos de las regiones y zonas metropolitanas, dando especial atención a la construcción de acuerdos y mecanismos eficaces de coordinación intergubernamental e intersectorial que permitan incidir positivamente en el patrón de organización territorial.

Al final de este bloque se encuentra la presentación del marco jurídico vigente, del cual se derivan las opciones para diseñar y construir las herramientas jurídicas necesarias para afrontar los retos de la gestión metropolitana, aspectos desarrollados en el trabajo de Víctor Ramírez.

Durante los últimos años se han puesto en marcha diversas modalidades para la gestión, el financiamiento y la instrumentación de políticas dirigidas a superar las limitantes expuestas por las demarcaciones político-administrativas y a trazar líneas estratégicas que permitan afrontar las problemáticas comunes en el ámbito metropolitano.

En este sentido el segundo bloque de presentaciones se da a la tarea de exponer los instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México, donde se revisan las fortalezas, los aciertos, las debilidades y las limitantes en ejercicios de esta índole en las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala (José Sesín y Miguel Ramírez), de Guadalajara (Esteban Wario), de Veracruz (José Luis Aspíri) y del valle de México (Marcos González).

Un aspecto neurálgico es la definición de un esquema fiscal en la planeación metropolitana, ya que no solamente se trata de generar instrumentos tributarios eficientes que proporcionen recursos para atender las diversas necesidades, sino que la política tributaria implica una visión estratégica en la ordenación y regulación metropolitana, tema que es desmenuzado y explicado por Carlos Goya.

A partir de la pregunta: ¿cuál es la mejor instancia político-administrativa para gobernar las metrópolis?, tres autores exponen diversos elementos que dirigen la discusión sobre las distintas posibilidades jurídicas y prácticas para conformar y consolidar instituciones que puedan dar cauce a los retos que el fenómeno metropolitano impone: José Antonio Rosique expresa el reto de una gestión metropolitana que sea transversal a todas las instituciones de la sociedad, haciendo énfasis en los distintos matices que tiene la gobernabilidad en las grandes metrópolis. Desde otra perspectiva Emilio Pradilla reflexiona en torno a la convergencia en las metrópolis de todos los sectores y campos involucrados con el desarrollo, destacando al factor político como eje de articulación (o desarticulación) del entramado metropolitano. En la última parte de este conjunto de textos Joaquín Álvarez argumenta una intrépida propuesta de organización político-administrativa para la gestión de las metrópolis que merece ser revisada con suma atención.

Un tercer paquete de presentaciones aborda de manera clara y propositiva tres temas transversales en el funcionamiento metropolitano: transporte, agua y prestación de servicios urbanos. En su texto María Eugenia Negrete analiza los problemas de articulación y gestión entre distintos gobiernos respecto al transporte de personas y mercancías, particularmente conflictivos por las condiciones de enorme concentración demográfica y gran expansión urbana existentes en las metrópolis.

Como el transporte, el agua es un denominador común para todos los asentamientos humanos y para sus actividades económicas, por lo que las decisiones en cuanto al abastecimiento, distribución y calidad del vital líquido son de alta prioridad en las distintas zonas conurbadas. En esta tesitura Marisa Mazari aborda la situación del agua en la Zona Metropolitana del Valle de México, clarificando los diversos factores que se entrelazan en su compleja problemática.

Por último en este bloque, Alfonso Iracheta realiza un ejercicio reflexivo sobre el delicado y complicado asunto de la prestación de servicios en zonas urbanas donde interactúan dos o más gobiernos municipales, señalando que la atomización de las decisiones no facilita la administración eficiente, por lo que es necesario explorar alternativas de gestión pública y privada, modalidades de operación y los alcances y limitaciones de las empresas que ofrecen servicios metropolitanos.

Dos últimas aportaciones ofrecen un importante complemento a los fenómenos y problemáticas discutidas en los textos anteriores a partir de dos ejemplos que tienen su sustento teórico y práctico en las metrópolis: la asociación municipal en México y el concepto de megalópolis.

Tomando como punto de partida las unidades básicas de administración pública y gobierno, María Eugenia González ofrece un recorrido sobre lo que ha significado la asociación municipal en el país, identificando las experiencias exitosas y las limitantes existentes, debidas principalmente a la diversidad de tamaño, recursos, condiciones naturales y capacidad de gestión de los distintos municipios.

Para cerrar Ligia González pone sobre la mesa un fenómeno que rebasa a las metrópolis y que ya encuentra diversas manifestaciones en el mundo: estructuras urbanas complejas de carácter sistémico denominadas megalópolis. México cuenta con una de las más grandes formaciones megalopolitanas del planeta, la conformada por cinco zonas metropolitanas en la región centro del país, misma que se constituye como un nuevo y complejo reto de análisis y gestión, esencial para el desarrollo nacional.

Ciudad de México. Metrópolis y región centro

Roberto Eibenschutz Hartman*

Como antecedente a la gestión del desarrollo del complejo conglomerado que se asocia con las palabras Ciudad de México, vale la pena recordar que en 1917, fecha de promulgación de la Constitución General de la República, que a la fecha sigue vigente, la Ciudad de México contaba con una población del orden de 500,000 habitantes, similar a la población actual de la ciudad de Celaya en el estado de Guanajuato.

A pesar de que la Constitución de 1917 se reconoce como un documento de avanzada que se adelanta a otros estados nacionales en la configuración de una estructura moderna y democrática de gobierno, no era posible prever en ese momento la evolución que tendría el fenómeno demográfico que ocurrió en la segunda mitad del siglo pasado, y que afectó no sólo al tamaño de la Ciudad de México y de algunas otras ciudades del país, sino que implicó la generación de una dimensión distinta de la realidad nacional donde aparecen cuestiones que afectan a la representación política y a la coordinación interinstitucional e intergubernamental, que escapan al marco constitucional y a la posterior pretensión de “ordenar” el crecimiento metropolitano con una visión sectorial restringida a la cuestión territorial, ignorando que esta dimensión física del desarrollo no puede existir como una realidad independiente, al margen de las condiciones sociales, económicas y políticas que rigen la convivencia de una sociedad.

*Profesor-investigador, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Esta situación no es trivial, ya que afecta a la tercera parte de la población nacional, que se concentra en nueve grandes metrópolis, donde se produce más del 60 por ciento del producto interno bruto del país, más aún cuando la tendencia de crecimiento nos señala que la concentración metropolitana se agudizará en el futuro próximo.

Vale la pena analizar la evolución de este enfoque limitado y las consecuencias que ha tenido:

Hace poco más de 25 años, en torno a las inquietudes generadas por la Conferencia Internacional “Habitat” promovida por la Organización de las Naciones Unidas en Vancouver, Canadá, se asumió en el ámbito mundial la importancia del enfoque territorial del desarrollo, al acuñar el concepto de “asentamientos humanos” para referirse al fenómeno que implica el establecimiento de un grupo social en un territorio determinado, independientemente de su tamaño y sus características particulares; se pretendía con este concepto superar la visión dicotómica entre lo urbano y lo rural como dos mundos separados, cuya definición es cada vez más problemática debido a que han aparecido nuevos fenómenos como los de rururbanización y suburbanización que escapan a las definiciones tradicionales de lo urbano y lo rural; para reconocer la íntima relación entre localidades diferentes, agrupadas en sistemas con un alto grado de interdependencia.

También se inicia en esta época la toma de conciencia en relación con la vulnerabilidad del medio ambiente y la urgente necesidad de preservar el equilibrio ecológico, restaurar el deterioro y lograr el desarrollo social y económico sin poner en peligro la supervivencia de las generaciones futuras.

Nuestro país, por aquel entonces atravesaba por un intenso y acelerado proceso de urbanización y concentración metropolitana, incrementado por el fenómeno conocido como “explosión demográfica”, producto de la persistencia de altas tasas de reproducción junto a una abrupta disminución de los índices de mortalidad. En unas cuantas décadas esto nos llevó a invertir los parámetros de nuestro desarrollo, para convertirnos en un país predominantemente urbano, atendiendo al tamaño de las localidades, aunque muchas de éstas clasificadas como urbanas por el tamaño de su población, aún presentan condiciones

rurales si se atiende a su base económica y a las características físicas de su desarrollo.

Es importante destacar que el hecho de tener un alto índice de urbanización no implica que el país presente un alto índice de desarrollo, sino por el contrario, representa la agudización de las condiciones problemáticas de las ciudades que sufren un crecimiento demográfico acelerado, ya que no cuentan con los recursos y la organización necesarios para enfrentar este enorme reto; así aparece una nueva dimensión de la pobreza, la pobreza urbana, que en ocasiones adquiere condiciones extremas, al sumar a las carencias económicas y a las limitaciones en satisfactores básicos como alimentación, salud y vivienda, otras características propias del medio urbano, como la desintegración social y familiar, drogadicción y criminalidad entre otras.

Inspirado en esta toma de conciencia, México da pasos firmes en el terreno legislativo para enfrentar situaciones hasta entonces no previstas en nuestra legislación. Se aprueban así modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27, 73 y 115 para dar pie a la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, al establecer que

la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, ...otorga facultades al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, y a los municipios para en los términos de las leyes federales y estatales relativas formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

También reconoce el nuevo fenómeno de conurbación al señalar que:

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 respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia.

Unos meses después se expide la Ley General de Asentamientos Humanos que precisa y desarrolla los conceptos constitucionales, establece la estructura de la planeación urbana identificando los planes que operarán en los distintos ámbitos territoriales y su contenido general y establece un plazo para que todas las entidades federativas emitan su propia ley en la materia.

Se inicia la construcción del “Sistema Nacional de Planeación Urbana” que en unos cuantos años adquiere una presencia vigorosa inundando al país con planes de desarrollo urbano que cubren todas las gamas del fenómeno, desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano aprobado en su momento por la entonces recién creada Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, presidida por el Presidente de la República, hasta los “Esquemas de Desarrollo Urbano” para una gran cantidad de pequeñas localidades, pasando por los correspondientes planes de desarrollo urbano estatales, municipales y de centros de población, así todas las capitales estatales, ciudades medias y gran parte de la pequeñas cuentan con el instrumento básico para ordenar su crecimiento y aprovechar de manera eficiente los escasos recursos destinados a su desarrollo.

Se integran los programas nacionales de vivienda, de desconcentración de la administración pública federal, de prevención de desastres y de ecología urbana; se emiten normas, procedimientos manuales y metodologías para la planeación urbana, el equipamiento y la tierra urbana; se establece el sistema cartográfico urbano y se desarrolla el sistema de información para el diagnóstico del desarrollo urbano que abarca a la totalidad de localidades mayores de 2,500 habitantes. Se crean por acuerdo presidencial cinco comisiones de conurbación: la

del centro del país que abarca territorios de los estados de México, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y el Distrito Federal; la correspondiente a la desembocadura del río Balsas, en territorios de Michoacán y Guerrero; la del río Pánuco que abarca porciones de Veracruz y Tamaulipas; la del río Ameca en territorios de Jalisco y Colima y la de La Laguna compartida por Coahuila y Durango; cada una de ellas con su correspondiente secretariado técnico encargado de la formulación y operación de los planes de ordenación urbana.

Se expropian importantes superficies para la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y para la regularización de la tenencia de la tierra en vastas extensiones ocupadas por asentamientos irregulares, creados por la incapacidad de la población para incorporarse al mercado formal de la tierra urbana, situación que es aprovechada por los partidos políticos, líderes deshonestos y autoridades corruptas para lucrar con programas clientelares que multiplican la irregularidad.

En el ámbito administrativo para desarrollar este gran esfuerzo de planeación y poner en práctica los programas y acciones en el territorio, se integran en una sola secretaría las atribuciones y los recursos no sólo para formular planes, normas y proyectos, sino para llevarlos a cabo hasta sus últimas consecuencias, de esta manera nace la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formada por tres subsecretarías; la primera de ellas se hace cargo de los aspectos normativos de la planeación urbana y el ordenamiento territorial, incluyendo la vivienda, el equipamiento, la tierra, el ordenamiento ecológico, la prevención de desastres y la administración urbana; en el área de las obras públicas se responsabiliza de la construcción de carreteras y puentes tanto federales como rurales así como de aeropuertos, incluyendo la administración y conservación de unas y otros.

En su área destinada a la administración del patrimonio incluye a los monumentos, a la zona federal marítimo-terrestre, la gestión del agua y la construcción de edificios públicos. La SAHOP convertida en cabeza de sector, tiene también a su cargo fideicomisos turísticos y de desarrollo urbano, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la Comisión Nacional de Avalúos, el Instituto Nacional para el

Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (Indeco), así como el fomento y administración de parques y ciudades industriales. México adquiere un reconocimiento internacional en el campo de los asentamientos humanos y ocupa puestos importantes en los organismos internacionales dedicados a este tema; en el ámbito académico se multiplican los posgrados en torno a los temas de la planeación urbana y regional y aparece la primera licenciatura en diseño de los asentamientos humanos (ahora de planeación territorial), en la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco. La SAHOP asume también la responsabilidad de fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos locales, a través de múltiples cursos de actualización y por medio de la descentralización de su propio personal que pasa a ser parte de los gobiernos estatales y municipales.

La visión detrás de esta forma de agrupar las atribuciones de la secretaría obedecía a la convicción de que todo lo relativo al territorio debería responder a una misma idea de gobierno y que la única forma de que las obras no se separaran de la visión integral de la planeación era supeditándolas a un mismo mando. Prevalecía todavía en esos tiempos la concepción de la planeación como instrumento normativo del gobierno para prever y construir la infraestructura del desarrollo y para dar un marco transparente a la acción de los particulares en el territorio.

En 1982 al cambio de la administración federal se inicia un proceso de desarticulación y debilitamiento sistemático de la planeación territorial, que corre paralelo al surgimiento de las corrientes globalizadoras y privatizadoras, que coinciden también con las crisis económicas recurrentes a las que ha estado sujeto el país en los últimos 20 años. En el ámbito legislativo la situación se complica al expedirse la Ley de Planeación y el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que determina como único al Plan Nacional de Desarrollo y cataloga como programas a todos los instrumentos de planeación que surgen de los llamados sectores de la administración pública, se crean los comités de planeación del desarrollo (Coplade) en todos los estados y en muchos municipios, sin resolver la interfase entre la planeación territorial y la del desarrollo enfocada principalmente a los aspectos económicos y sociales, que mantiene la visión independiente de carácter sectorial.

La SAHOP se convierte en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), perdiendo el área correspondiente a obras públicas y por consiguiente la posibilidad de influir en la determinación de la inversión federal en el territorio, para posteriormente sufrir una nueva mutilación que la convierte en Secretaría de Desarrollo Social (Sedecol), a raíz de la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, de la que surge la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (Semarnat), ahora Semarnat, a cargo del ordenamiento ecológico que se concibe como una nueva dimensión del territorio sin resolver las complejas interacciones y traslapes que se dan con la planeación del desarrollo urbano.

En 18 años, entre 1982 y el 2000, la responsabilidad del sector pasa por las manos de nueve secretarios, que no alcanzan a comprender la diversidad y particularidad de los temas relacionados con el desarrollo urbano y la vivienda, se pierde la continuidad en los programas, se desactualizan los planes y las metodologías y se pierde el incipiente proyecto de ordenamiento territorial al quedar los programas de desarrollo urbano totalmente al margen de las decisiones de inversión pública y sin capacidad de coordinación de otras instancias federales con incidencia territorial; las atribuciones en materia de desarrollo urbano quedan prácticamente en su totalidad ubicadas en el ámbito municipal y el gobierno federal pierde su capacidad de conducción al interpretarse la apertura a la inversión privada como negación de la visión de conjunto, olvidando el señalamiento constitucional de... “regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”.

Más recientemente a partir de que la nueva administración federal que toma posesión en diciembre del año 2000, en 16 meses hasta abril del 2002, la responsabilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda cambia cinco veces, y si bien en medio de este proceso se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, éste no cuenta con los instrumentos operativos ni con la voluntad política para llevarlo a la práctica ya que persiste en el ámbito federal la visión sectorial que considera al desarrollo urbano

como una dimensión independiente, cuestión que lo hace inoperante en la práctica.

Hacia 1993 el marco legislativo se modifica al expedirse una nueva Ley General de los Asentamientos Humanos que precisa y amplía los conceptos e introduce temas no previstos en la anterior ley, tales como los relativos a las reservas territoriales, la participación social en los procesos de planeación urbana, el fomento y el control del desarrollo urbano.

Entre los temas más controvertidos en el campo del desarrollo urbano y regional en los últimos tiempos, destaca el relativo a la cuestión metropolitana, que no encaja claramente dentro de la legislación vigente, ni todas las conurbaciones tienen carácter metropolitano, ni todas las zonas metropolitanas corresponden a esquemas de conurbación. En este sentido la nueva ley señala en el artículo 7, fracción XIV, como atribución de la Federación... “Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.” Y en los artículos 8 fracción V, y 9 fracción VI, como atribución de las entidades federativas y de los municipios, la de... “participar en la planeación y regulación de las conurbaciones”, y en el artículo 21 establece categóricamente que “La Federación, las entidades federativas y los municipios, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada”; pero en el artículo 12, la propia ley introduce una nueva modalidad de colaboración al señalar que: “La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera”. Con la misma intención se aprueba la inclusión de una fracción IX al artículo 122 de la Constitución que dice... “La coordinación metropolitana se sustentará en el acuerdo de voluntades entre las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal... en términos de los convenios que se suscriban”.

La experiencia más avanzada en este tema se da en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), cuya población en los últimos 30

años prácticamente se duplica al pasar de poco más de nueve millones de habitantes en 1970 a más de 18 millones en el año 2000, dato que sirve como indicador de la acelerada evolución del fenómeno y de sus implicaciones en todos los órdenes del desarrollo, desde la ausencia de suelo adecuado para la expansión de la ciudad, sobre todo para el asentamiento de la población de más escasos recursos, cuya capacidad económica se ha venido restringiendo de forma acelerada en los últimos años; hasta el rezago en la dotación de los servicios básicos de infraestructura y equipamiento; los altos índices de contaminación prevalecientes; el congestionamiento vial y el incremento de la delincuencia, que obligan a un esfuerzo responsable para orientar el futuro del mayor conglomerado poblacional del país, construido por la tradición centralista del poder político y económico.

Después de diversos intentos de planeación y coordinación experimentados en la zona, sin resultados formales, el 23 de junio de 1995, con base en las disposiciones jurídicas señaladas anteriormente, el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, suscriben el Convenio de Coordinación, para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos en el área metropolitana, que da origen a la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah). Como producto del trabajo conjunto en el seno de la Cometah, el 23 de marzo de 1998.

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, manifestando “La Secretaría”, “El Estado” y “El Distrito Federal”, su conformidad sobre las políticas y estrategias de dicho Programa, cuyo contenido adoptarán como corresponda, en las acciones de planeación, ordenación y regulación urbana, relativas a la Zona Metropolitana del Valle de México.

Como lo manifiesta el Marco de Referencia de este acuerdo...

Con la aprobación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, se marca un hito en la historia urbana del México contemporáneo. Se establecen las reglas básicas para la ordenación terri-

torial de este enorme conglomerado humano y, particularmente, se fija el rumbo que habrá de seguir el crecimiento urbano. Dicho Programa permitirá, asimismo, canalizar los esfuerzos de las instancias gubernamentales involucradas y orientará necesariamente la toma de decisiones en los respectivos ámbitos municipales y delegacionales correspondientes, buscando en la suma de ellos, la conformación de un conglomerado urbano con una sólida organización y estructura, de cara al nuevo milenio.

El POZMVM fue publicado en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 23 de marzo de 1998, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 4 de mayo de 1998 y en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de marzo de 1999. Sin embargo, la complejidad del fenómeno metropolitano rebasa con mucho el estrecho marco sectorial señalado por la legislación urbana y la diversidad de problemas generan la necesidad de encontrar mecanismos de coordinación que se multiplican bajo la óptica sectorial y que ante el desconocimiento y la falta de compromiso de las autoridades en turno llevan en la práctica una vez más a la no aplicación de este instrumento vital para el futuro de la metrópolis.

En el momento actual las cuestiones metropolitanas cuentan con las siguientes instancias formales de coordinación:

- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi), instalada el 27 de junio de 1994.
- Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), establecida en la misma fecha, 27 de junio de 1994.
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP y PJ), también establecida el 27 de junio de 1994.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah), que inicia su operación un año más tarde, el 23 de junio de 1995.
- Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), que se establece a partir del 13 de septiembre de 1996.
- Comisión Metropolitana de Protección Civil (Comeproc), que inicia su acción el 6 de marzo de 2000.

- Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos que está a punto de ser aprobada.

Las distintas comisiones han trabajado con enfoques diversos, realizando estudios y proponiendo acciones coyunturales de corte sectorial, al margen de la toma de decisiones, aunque han colaborado a salvar la continuidad del proceso metropolitano desde una visión sectorial, no ha sido posible acordar un programa con visión de mediano y largo plazo para orientar el desarrollo integral de la metrópoli, más allá del ya comentado Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, que no es reconocido ni asumido por el resto de las comisiones.

Para buscar una relación más estrecha entre las comisiones, se crearon dos nuevas instancias, la Coordinación General de Programas Metropolitanos del Estado de México (ahora elevada a rango de Secretaría), el 10 de septiembre de 1997 y la Coordinación Metropolitana del Distrito Federal; el 13 marzo de 1998 se instaló la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, formada por las representaciones de ambas entidades, que ha venido trabajando en el ámbito político, buscando una mejor colaboración entre las partes, sin que su carácter “ejecutivo” implique capacidad para tomar decisiones, ya que no cuenta con atribuciones legales para el efecto, ya que según lo establece la Constitución, en el país sólo se cuenta con tres ámbitos de gobierno, el federal, el estatal y el municipal y entre ellos no puede existir ninguna autoridad intermedia.

Por otra parte, es necesario recordar que el Distrito Federal que alberga a un poco menos del 50 por ciento de la población metropolitana, hasta muy recientemente se consideraba como un Departamento dependiente del gobierno federal; en julio de 1997 se celebran las primeras elecciones para designar al jefe de Gobierno y el primer gobierno electo democráticamente toma posesión el 1o. de diciembre de ese mismo año, como resultado de un lento proceso mediante el cual el Distrito Federal va ganando atribuciones para convertirse en una entidad federativa *sui generis*; recientemente fue rechazada por la Cámara de Senadores la iniciativa para una nueva modificación cons-

titucional que permitiría la integración de un Estatuto Constitucional del Distrito Federal, lo que prácticamente lo equipararía con los estados que integran la Federación, esta decisión pospone nuevamente la posibilidad de reconocer su calidad de entidad federativa y mantiene todavía, entre otras limitaciones políticas y legislativas, la categoría de demarcaciones para los territorios que conforman el Distrito Federal, que no cuentan con cabildos, ya que solamente el jefe de la demarcación es electo democráticamente.

La situación descrita permite afirmar a manera de síntesis que en México no se cuenta con una visión de estado en materia metropolitana, que no existen instancias de autoridad metropolitana, que las visiones sectorial y coyuntural prevalecen, que la coordinación es limitada y se circunscribe a los acuerdos de buena voluntad que se toman entre las partes, lo que da como resultado la continuación del crecimiento desordenado de la periferia urbana a través de procesos ilegales que atentan contra el ya precario equilibrio ecológico, junto a la agudización de las carencias en infraestructura y servicios ubicadas como reflejo en la dimensión territorial, de la polarización en la distribución del ingreso, en medio de un conflicto social creciente.

A lo largo del tiempo han surgido tanto del ámbito académico como del gubernamental distintas propuestas buscando una solución a la gestión metropolitana que permita reconocer la dimensión real del fenómeno y establecer canales de coordinación efectivos así como atribuciones claras para las distintas instancias de gobierno, entre estas propuestas destacan las siguientes (Eibenschutz, 1994):

- Creación del estado del Valle de México, lo que si bien permitiría integrar el fenómeno metropolitano dentro de una sola entidad federativa, implicaría la segregación del orden del 80 por ciento de la población del estado de México y un porcentaje aún mayor de su riqueza, cuestión inaceptable para el Estado de México pero además inconveniente para el equilibrio del pacto federal y contradictoria con la política de descentralización.
- Incorporación del Distrito Federal al territorio del Estado de México, esto significaría casi duplicar la población y la riqueza del estado que actualmente es el más grande de la República, lo que pondría en entre-

dicho el equilibrio federal, presentando inconvenientes semejantes a la opción anterior.

- Incorporación del Distrito Federal al territorio del estado de Morelos, esto si bien permitiría un equilibrio al compartir el fenómeno metropolitano entre dos estados con características semejantes en cuanto a población y riqueza, dando una mejor opción de crecimiento en cuanto a condiciones como clima y disponibilidad de agua, implicaría la reducción del Distrito Federal al territorio mínimo indispensable para albergar los poderes federales y requeriría la aceptación de las instancias políticas involucradas. Por supuesto esta opción no elimina la necesidad de una instancia que resuelva la gestión metropolitana.
- Gobierno metropolitano, aunque esta opción implica una modificación constitucional, parece la más recomendable, ya que al establecer un nuevo ámbito de gobierno se podrían acotar sus facultades circunscribiéndolas exclusivamente a aquellas materias de carácter metropolitano, preservando las que corresponden a los otros ámbitos de gobierno. Esta opción ofrece la solución más respetuosa de la soberanía de los estados involucrados, y da flexibilidad para que otros estados como los de Hidalgo y Morelos se incorporen en la medida en que las condiciones locales lo requieran.
- Consejo metropolitano o Parlamento metropolitano, estas modalidades de gobierno metropolitano se podrían constituir con las autoridades electas dentro de la zona metropolitana, quienes entre ellas ocuparían la presidencia con un carácter rotativo.

Queda claro que cualquier definición que se asuma requerirá un largo proceso de concertación, que implica desde la delimitación territorial más adecuada hasta la definición de la estructuración y atribuciones de los poderes y las instancias de participación social para la gestión metropolitana. Entre los instrumentos particulares que se han venido discutiendo para dar operatividad a la gestión metropolitana, se considera la creación de un fondo de inversión metropolitana con aportación de recursos federales y de las entidades involucradas; la creación de asociaciones municipales para enfrentar de manera conjunta algunos de sus requerimientos y el establecimiento de empresas metropolitanas, ya sean descentralizadas del gobierno, privadas o mixtas, para la prestación de ciertos servicios de carácter metropolitano

(agua, transporte, etcétera), que son de alta especialización y complejidad operativa.

Por supuesto también queda la opción de mantener las cosas como están y seguir buscando acuerdos de buena voluntad recurriendo a las instancias ya creadas que han mostrado en la práctica sus limitaciones, lo que se demuestra haciendo un breve análisis de las decisiones que han quedado pendientes en los últimos años y que corresponden a problemas urgentes para el funcionamiento metropolitano:

LA LOCALIZACIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El tema es un claro ejemplo de la situación prevaleciente y ha sido motivo de análisis y discusión hace más de 30 años y ya en dos ocasiones anteriores ha resultado imposible poner en práctica las decisiones tomadas, es el caso de la localización aprobada en la zona de Zumpango en los años setenta y la ampliación del aeropuerto actual en los ochenta, lo que llevó a la elaboración de un amplio estudio de evaluación técnica de las diversas propuestas, cuyo resultado fue el señalamiento de que las únicas dos opciones que cumplían con los requisitos técnicos aeronáuticos eran el valle de Tizayuca en el estado de Hidalgo y el vaso del ex lago de Texcoco en el estado de México.

Uno de los primeros compromisos de la nueva administración federal (2000-2006) fue el anuncio de la decisión de iniciar de manera urgente la construcción del aeropuerto alterno de la Ciudad de México, dada la inminente saturación del actual; a partir de este anuncio se inicia una fuerte controversia entre las dos opciones, que se ventila en foros políticos y académicos, sin que se explicita por parte de las autoridades el procedimiento ni los criterios que se utilizarían para llegar a la decisión.

Finalmente, el gobierno federal asume centralmente la decisión, al margen de todas las comisiones metropolitanas establecidas, sin consultar formalmente a ninguna de ellas y contraviniendo lo señalado en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México; que designa expresamente a la zona escogida en el vaso del

ex lago de Texcoco, como “área no urbanizable”; la respuesta a esta decisión es el rechazo de las comunidades afectadas iniciando juicios de amparo para protegerse y la presentación de procedimientos de controversia constitucional interpuestos por el gobierno del Distrito Federal y varios de los municipios afectados, en contra del gobierno federal; cuando el conflicto social adquiere dimensiones graves se cancela la decisión tomada, se olvida que existe una segunda opción y se afirma que el aeropuerto actual cuenta con capacidad suficiente para captar la demanda durante varios años más. La inversión estimada en el orden de los 3,000 millones de dólares se pierde en el momento en que la economía del país más la requiere.

EL LIBRAMIENTO NORTE

Llamado también Arco Norte, a diferencia de otros grandes proyectos metropolitanos ha sido vista con buenos ojos por los gobiernos de los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y el Distrito Federal, ya que implica beneficios evidentes para todos ellos. La idea surge en los años setenta en la SAHOP y consiste en la construcción de un libramiento carretero que permita comunicar el golfo de México y el sureste del país con el norte, sin tener que cruzar por la ciudad de México.

Este planteamiento simple, mereció en su momento la aportación de recursos del Banco Mundial para desarrollar la idea y prever los impactos positivos que pudieran surgir de la obra, los recursos se canalizaron a la Comisión de Conurbación del centro del país pero por cuestiones administrativas y falta de acuerdo entre los integrantes de la comisión no fueron ejercidos en su totalidad.

El trazo propuesto parte de Ciudad Serdán en el oriente del estado de Puebla conectando con la autopista a Orizaba y el sureste; sigue hacia el poniente paralelo a la vía del ferrocarril a Veracruz, para comunicar las zonas industriales de Huamantla y Apizaco en el estado de Tlaxcala y de ahí al norponiente para conectar con Ciudad Sahagún en el estado de Hidalgo, cruza Nopaltepec y Temascalapa en el Estado de México y Tizayuca en el de Hidalgo, continuando hacia Zumpango

y Huehuetoca, donde se conecta con la autopista a Querétaro hacia el norte y de ahí mismo hacia el poniente hasta Atlacomulco para entroncar con la autopista a Guadalajara y el Pacífico.

Se trata de un tramo relativamente corto, que se desarrolla en terreno prácticamente plano y que permite la comunicación sin subir a la Sierra Nevada ni cruzar por la Ciudad de México. Resulta paradójico observar cómo muchas ciudades pequeñas, como Uriangato, Guanajuato por citar un nombre, cuentan con libramientos carreteros mientras que la calle principal de la gran Ciudad de México (Eje Central Lázaro Cárdenas), sigue siendo la vía utilizada por el transporte de carga, incluyendo tráileres de doble caja, que a todas horas circulan frente a la Torre Latinoamericana y el Palacio de Bellas Artes.

ANILLO TRANSMETROPOLITANO

Desde los años setenta se empezó a hablar de un tercer anillo para la ciudad que cumpliera funciones de periférico, ya que el así llamado desde entonces estaba ya incorporado al tejido urbano, por cierto éste y el anillo interior corresponden a las obras conocidas como “sexenales”, que no fueron continuadas al cambiar la administración y hasta la fecha no han sido concluidas.

Pocos años después se construyó la primera etapa del transmetropolitano en territorio del Estado de México, se trata de la carretera Chamapa-La Venta, concesionada a una empresa privada, que sirve principalmente a los municipios metropolitanos del norponiente del Estado de México y facilita su comunicación con la capital del estado; una segunda etapa se terminó recientemente para continuarla hasta la carretera a Querétaro, adquiriendo así parcialmente funciones de libramiento entre las carreteras de Querétaro y Toluca.

La continuación prevista corresponde al tramo La Venta-Colegio Militar ya en territorio del Distrito Federal. En la administración del licenciado Espinoza Villarreal se llevó a cabo el proyecto y avanzó la negociación para su concesión, teniendo todo previsto para la realización de la obra que continuaría el libramiento hasta la carretera a

Cuernavaca. Sin embargo, la obra no llegó a iniciarse por la oposición presentada por grupos ecologistas con el argumento de que esto generaría la pérdida de los bosques del sur del Distrito Federal.

Si bien es cierto que una vía de comunicación puede generar especulación y crecimiento urbano en su entorno, el hecho de no construirla no garantiza que la expansión urbana en la zona se detenga, como hemos podido observar; también es cierto que un control adecuado puede evitar el crecimiento urbano como sucede con la autopista a Cuernavaca ubicada en una zona inmediata.

En este caso, de manera similar a lo que sucedió con el aeropuerto en Texcoco, es evidente la ausencia de una instancia metropolitana con la legitimidad necesaria para abrir espacios de análisis riguroso en el que puedan intervenir todas las instancias involucradas, incluyendo por supuesto a los habitantes de la zona, donde se establezcan claramente los mecanismos y criterios para la toma de decisión, considerando todos los factores de carácter social, ambiental técnico y económico en el marco de una visión integral del desarrollo metropolitano.

ACCESOS CARRETEROS

Los accesos carreteros a la ciudad juegan un papel importante para su conectividad con la región y son utilizados de manera creciente por los *commuters* que cotidianamente tienen que trasladarse entre puntos diversos de la misma; podemos afirmar que algunos de estos accesos están razonablemente resueltos, es el caso de las entradas de Puebla, Cuernavaca y Querétaro, aunque las vías por las que penetran a la ciudad suelen congestionarse en las horas pico; sin embargo, los accesos de las carreteras de Pachuca y Toluca constituyen cuellos de botella permanentes.

En el caso de la entrada de Pachuca existe un tramo que se inicia en la caseta de cobro y termina en la estación intermodal de Indios Verdes, en donde se concentra el transporte público (combis, peseras y autobuses) y se realiza el intercambio con el sistema de transporte colectivo (metro), la falta de espacio para el estacionamiento y de solución vial

a la intersección de la carretera con el anillo periférico norte provocan retrasos y accidentes así como costos sociales y ambientales que se podrían evitar fácilmente ya que tanto la carretera a Pachuca como la avenida de los Insurgentes cuentan con secciones suficientes para dar cabida a los flujos que se presentan; existe hace varios años el proyecto cuyo costo puede recuperarse en un tiempo corto con un incremento mínimo en la tarifa de la autopista a Pachuca, que por cierto es la más barata de las que se incorporan a la ciudad.

¿Qué falta? Un mecanismo ágil de decisión, ya que están involucrados los gobiernos de los estados de México e Hidalgo, el del Distrito Federal y la Federación y los términos de la coordinación y el costo de las aportaciones no cuentan con un marco normativo ni con la instancia para la toma de decisión.

Por su parte, la salida a Toluca presenta un cuello de botella en la avenida Constituyentes, ya que su sección es muy estrecha y no hay condiciones para su ampliación. El desarrollo de Santa Fe en los últimos años concentra un número importante de oficinas corporativas y varias universidades que generan flujos vehiculares importantes; una proporción significativa de estos flujos tiene su origen en el sur y sur poniente de la ciudad, a una distancia relativamente corta; sin embargo, la inexistencia de vías obliga a utilizar como única opción el periférico poniente y la avenida Constituyentes, dando un gran rodeo para acceder a la salida a Toluca.

Para buscar la disminución del conflicto, durante la administración del ingeniero Cárdenas se logró una negociación exitosa con empresarios privados, para que éstos llevaran a cabo la construcción de tres puentes sobre sendas barrancas que cruzan esta zona de la ciudad, lo que permitiría una conexión ágil y daría salida expedita a la población que va y viene de la zona, para lo cual se constituyó un fideicomiso.

En fecha reciente, después de tres años, la nueva administración en el Distrito Federal ha retomado este proyecto y las obras se han iniciado; sin embargo, la continuidad de la vialidad hacia el Estado de México en el municipio de Huixquilucan no está resuelta debido a las dificultades de coordinación ya señaladas.

TREN ELEVADO

A raíz del desarrollo de Ciudad Satélite en los sesenta y de Cuautitlán-Izcalli en los setenta, la zona norte poniente del área metropolitana ha tenido un crecimiento explosivo que forma ya un tejido urbano continuo que abarca municipios distantes como Atizapán y Tepozotlán; la única vía que comunica esta amplia zona con el Distrito Federal es la carretera a Querétaro que se convierte en el bulevar Manuel Ávila Camacho o periférico norte. La topografía de la zona y la forma incremental y cerrada en que se ha dado este desarrollo hacen prácticamente imposible la construcción de vías alternas paralelas a la ya mencionada.

Ante la inminente saturación vial, desde los años setenta en el instituto AURIS del Estado de México, se iniciaron los estudios para la construcción de un tren elevado cuya operación pudiera ayudar a disminuir el volumen de vehículos que circulan por el periférico para incorporarse a la ciudad. Durante la administración de los licenciados Camacho en el Estado de México y Espinosa en el Distrito Federal, se logró el acuerdo para abrir una licitación pública conjunta para la construcción de un tren elevado que comunicara desde Santa Mónica en el Estado de México, hasta Bellas Artes en el centro histórico de la Ciudad de México. La licitación fue adjudicada al grupo de empresas ganadoras y se estableció un plazo para el inicio de las obras.

El trazo de la línea se localizó sobre el bulevar Ávila Camacho hasta la avenida Ejército Nacional, por la que continuaría hasta Villalongín y de ahí en subterráneo hasta el Palacio de Bellas Artes; cuando el trazo se hizo público varias asociaciones de vecinos de las colonias residenciales de Polanco y Anzures mostraron su inconformidad, aduciendo que la presencia de las estaciones generaría comercio ambulante, inseguridad y congestión en sus colonias. Nuevamente ante la aparición de intereses parciales y la carencia de instancias de decisión se suspendió el inicio de los trabajos, sacrificando el beneficio del conjunto de la población metropolitana.

Durante la administración del ingeniero Cárdenas y el licenciado Montiel se retomó el proyecto y se modificó el trazo de la vía, al susti-

tuir el tramo de Ejército Nacional por el del ferrocarril de Toluca, localizado al norte del anterior, continuando hasta la terminal de Buenavista y de ahí en subterráneo a la estación Garibaldi en las inmediaciones de Bellas Artes; la SCT autorizó el uso del derecho de vía del ferrocarril y cuando el inicio parecía inminente surgieron problemas de carácter financiero de las empresas y el cambio de las administraciones federal y del Distrito Federal, lo que dejó en suspenso el proyecto. Recientemente se ha comentado que ante la falta de condiciones para actuar de manera coordinada el Estado de México ha informado que hará en su territorio la parte del proyecto que le corresponde, lo que traslada el conflicto vial precisamente al punto donde se termina la obra prevista por el gobierno del Distrito Federal en su territorio correspondiente al segundo piso del periférico, lo que hará aún más conflictivo este punto.

FERROCARRIL SUBURBANO

La idea de rescatar los derechos de vía del sistema ferroviario que alimentaba a la capital desde la época porfiriana y que han quedado abandonados en buena medida, ha surgido de manera reiterada en los últimos 40 años, se trata de aprovechar los canales abiertos por las vías del ferrocarril dentro de la ciudad, para establecer un sistema de transporte masivo regional (trenes radiales), que comunique a la Ciudad de México con las principales ciudades de la corona regional: Puebla, Pachuca, Querétaro, Toluca, Cuernavaca y Cuautla.

El intento más serio de poner en práctica esta idea ocurrió hacia finales de los años setenta cuando se construyó la primera vía electrificada entre México y Querétaro, la obra civil de la doble vía se concluyó e incluso se adquirió el equipo rodante que por razones “técnicas” nunca bien explicadas jamás entró en operación.

En los noventa en plena fiebre privatizadora, el sistema ferroviario fue distribuido entre varias empresas privadas que han desarrollado el transporte de carga y abandonado totalmente el de pasajeros. La estación Buenavista, principal terminal de pasajeros del país, se ha convertido en un enorme elefante blanco que ocupa un predio de gran

tamaño en una zona céntrica y bien comunicada de la ciudad y conserva los accesos ferroviarios de las vías que comunican hacia todo el territorio nacional.

Hace algunos años la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha retomado la idea de construir un sistema de trenes suburbanos, proponiendo como primera línea, la vía electrificada y abandonada de Querétaro con una primera etapa hasta Huehuetoca; este proyecto compete de alguna manera con el ya descrito del tren elevado, ya que sirve a la misma zona de la ciudad; se ha propuesto como alternativa la construcción del ramal a Tizayuca y Pachuca, que cubriría la demanda de viajes del nororiente de la zona metropolitana. Hasta la fecha no se ha llegado a una decisión debido a que los gobiernos involucrados no han acordado un sistema de participación que satisfaga a todas las partes.

TERMINAL INTERMODAL DE CARGA

La Terminal de Carga del Valle de México, ubicada en Pantaco, en el corazón de la zona industrial de Azcapotzalco y Tlalnepantla, dispone de un espacio muy reducido y está operando en situación crítica hace mucho tiempo; debido a que se encuentra totalmente inmersa dentro del área urbana, su operación ocasiona impactos urbanos negativos en las colonias aledañas, principalmente congestión vial y obstrucciones para el acceso por la presencia de tráileres estacionados en calles estrechas en una amplia zona en torno a la terminal, a la que le corresponden usos del suelos habitacionales y comerciales.

Desde los años setenta Ferrocarriles Nacionales de México venía desarrollando un proyecto de terminal de carga en la zona de Coyotepec, al paso de los años y con la privatización de los ferrocarriles la decisión se ha venido posponiendo y actualmente los terrenos destinados a la terminal se han venido ocupando con otros usos; han surgido otras opciones que corresponden a las distintas empresas que operan los ferrocarriles, pero no se ha logrado conjuntar los esfuerzos de las distintas instancias involucradas en su localización y operación.

Sin pretender entrar en profundidad al análisis del gran tema del agua, que ha sido tratado ampliamente por diversos investigadores, se puede sintetizar mencionando algunas de las cuestiones que lo caracterizan: sobreexplotación del acuífero del valle de México, que genera además el hundimiento de una amplia zona de la ciudad; importación de agua de cuencas externas con los consiguientes impactos en las zonas de origen; alto porcentaje de fugas en las redes públicas y domiciliarias; mezcla de aguas negras y pluviales; consumo dispendioso en ciertas zonas y carencia en otras; desperdicio de la precipitación en el valle; mala administración y limitado reuso de las aguas servidas, entre las principales.

Del volumen de agua que utiliza la ciudad, recibe tratamiento para ser reutilizada una proporción menor al 10 por ciento, esto quiere decir que el 90 por ciento del agua que tuvo un alto costo de extracción y conducción es expulsada de la ciudad sin tratamiento alguno y utilizada para riego en los estados de México e Hidalgo, independientemente de los riesgos a la salud que esto implica, la posibilidad de tratamiento permitiría disminuir la importación de agua de otras cuencas, destinar parte para alimentar el acuífero subterráneo y aprovechar el agua tratada para usos industriales y riego de jardines.

Cuando la administración del ingeniero Cárdenas iniciaba, recibió de la anterior el proyecto para la construcción de varias plantas de tratamiento de aguas negras, entre ellas una de gran capacidad, las que contaban ya con un crédito contratado con la banca internacional listo para arrancar las obras que resolverían el tratamiento de prácticamente la totalidad de las aguas servidas de la ciudad. La nueva administración consideró que la solución técnica no era la más adecuada y que se podría encontrar una mejor solución a menor costo; a más de siete años de distancia la situación es prácticamente la misma. Nuevamente nos encontramos ante situaciones de hecho, donde no se conocen los mecanismos para la toma de decisión, ya sea para aprobarla o en su caso para cancelarla; no hay duda en cuanto a la trascendencia del tema, a la urgencia de enfrentarlo y al carácter metropolitano de la decisión.

DISPOSICIÓN Y TRATAMIENTO DE BASURA

La disposición de los desechos sólidos en la ciudad ha variado a lo largo del tiempo, desde la existencia de múltiples basureros a cielo abierto en barrancas y predios periféricos, hasta la utilización de antiguas minas de arena y posteriormente la construcción de rellenos sanitarios en condiciones más o menos aceptables.

En la actualidad, solamente el Distrito Federal produce entre 14,000 y 15,000 toneladas diarias de basura, cuya disposición se lleva a cabo en el relleno sanitario del Bordo de Xochiaca en terrenos correspondientes al vaso del ex lago de Texcoco. La información difundida por los responsables de la operación de este relleno indica que se encuentra muy cercano a su saturación. Lo grave de la situación estriba en que en el territorio del Distrito Federal no se cuenta ya con ningún espacio que pueda ser destinado a esta función y por otra parte las autoridades del Estado de México no están dispuestas a recibir estos grandes volúmenes de basura en su territorio.

Se ha hablado de la necesidad de establecer una Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos, sin embargo, ante las limitaciones del marco jurídico prevaleciente y la experiencia de las otras comisiones existentes, no habría que augurar grandes éxitos a este nuevo esfuerzo de coordinación sectorial.

RESCATE DEL LAGO DE TEXCOCO

La presencia histórica de este sitio se remonta al origen de nuestra nacionalidad y ha sido motivo de intervenciones técnicas desde los tiempos del rey Netzahualcóyotl. Desde mediados del siglo pasado se han venido estudiando sus condiciones hidráulicas y su función en el sistema Hidrológico del Valle de México, así como las peculiares características de sus suelos.

El doctor Nabor Carrillo autor del Plan Lago de Texcoco, planteó de manera rigurosa y bien fundamentada un ambicioso proyecto que contemplaba desde el rescate de los cuerpos de agua, el control hidráulico

de la Ciudad de México, la forestación de amplias extensiones del vaso hasta la construcción de una planta nuclear para dotar de energía eléctrica a la Ciudad de México. A la muerte del doctor Carrillo el proyecto fue encabezado por el ingeniero Fernando Hiriart; desde que se forma la Comisión del Plan Lago de Texcoco y hasta la fecha el ingeniero Gerardo Cruicshank se ha mantenido como responsable.

Los logros de esta comisión no son menores, tal vez el más importante y no suficientemente reconocido es el haber mantenido la superficie encomendada a su custodia libre de invasiones, durante la época y en la región en que la presión para la ocupación irregular de la tierra fue la más importante de nuestra historia. No hay que olvidar que en esta misma época se perdieron grandes extensiones de alta productividad en el valle de Texcoco a causa de la especulación inmobiliaria; la ocupación ilegal, la corrupción y la manipulación política.

A raíz de la discusión sobre la localización del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, el rescate del vaso del ex lago fue nuevamente puesto a discusión, llegando a planteamientos tan absurdos como afirmar que la única forma de garantizar el rescate ecológico del lago era el construir un gran aeropuerto de tres pistas en su superficie. Afortunadamente la valentía de los agricultores de Atenco pudo más que los argumentos técnicos y las demostraciones científicas que resultaron inútiles para demostrar la inviabilidad del proyecto, ante la cerrazón de las autoridades. Ahora se presenta una vez más la oportunidad de rescatar este espacio estratégico para el control hidráulico y la posibilidad de convertirlo en un gran parque metropolitano para el disfrute de más de cinco millones de pobladores de bajos recursos que viven en su entorno.

DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL VALLE TIZAYUCA

Sin duda el proyecto más ambicioso generado hasta la fecha para la Zona Metropolitana del Valle de México es el desarrollo del valle Tizayuca-Pachuca, iniciado hace aproximadamente nueve años por el gobierno del estado de Hidalgo, a raíz de la propuesta de localización del

aeropuerto internacional complementario al de la Ciudad de México. Al inicio de la presente administración el proyecto se retomó y se amplió para considerar no sólo la construcción del aeropuerto y sus instalaciones complementarias, sino un conjunto de proyectos de desarrollo industrial y urbano centrado en el impulso a las localidades existentes en la zona, pensando en el mejoramiento integral de la región a partir de la generación de empleos industriales y de servicios junto con el apoyo a la infraestructura agropecuaria en toda la zona y el establecimiento de programas de capacitación, asesoría técnica y para la comercialización y exportación, así como el fortalecimiento de la producción artesanal y el turismo, que puede dar cabida a parte del excedente poblacional esperado en la ZMVM para los próximos 20 años.

El proyecto se apoya en el Programa de Ordenación de la ZMVM vigente y se complementa con varios de los grandes proyectos planteados para la metrópoli descritos anteriormente, entre ellos el Libramiento Norte que cruza el área en estudio, el tren suburbano Buenavista-Tizayuca-Pachuca y la Terminal Multimodal de Carga. Su localización resulta estratégica por la corta distancia que lo separa del centro de la Ciudad de México (65 kilómetros.), su fácil comunicación hacia el golfo de México, al Océano Pacífico y al centro y norte de la República y por las condiciones particulares que ofrece en cuanto a clima, calidad del suelo, topografía y disponibilidad de agua.

A pesar de sus indudables ventajas y el beneficio que puede implicar para la metrópoli al disminuir la presión de poblamiento que se sigue presentando sobre todo en los municipios metropolitanos del Estado de México, el gobierno federal no ha incorporado este proyecto dentro de sus prioridades y las comisiones metropolitanas no han incorporado como miembro de pleno derecho al estado de Hidalgo.

Una vez revisados aunque de manera somera algunos de los principales proyectos metropolitanos, parece evidente que no nos enfrentamos a una falta de previsión técnica o a una deficiente planeación como frecuentemente aseguran los políticos, sino a la falta de voluntad política, al desconocimiento de la trascendencia de estos proyectos y a la ausencia de instancias de decisión política que asuman a la metrópoli como una unidad integral que requiere decisiones más que

recursos, pero con una visión de mediano y largo plazo que garantice la continuidad de los esfuerzos, reconociendo que la complejidad del fenómeno no permite soluciones sectoriales de corto plazo y que los términos temporales de una administración no son suficientes para llegar a soluciones verdaderas.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DO 5 de febrero de 1917).

EIBENSCHUTZ H., Roberto (1994), “¿Ha cambiado la tendencia? Opciones para el desarrollo de la ciudad de México”, en *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades*, Daniel Hiemaux y Francois Tomás (comps.), UAM-IFAL.

Ley General de Asentamientos Humanos (DO 26 de mayo de 1976).

Ley General de Asentamientos Humanos (DO 21 de julio de 1993).

Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de marzo de 1999.

Zona Metropolitana: revisión del concepto y criterios de delimitación

Carlos Anzaldo Gómez*

El término *zona metropolitana* se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte y se utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad grande cuyos límites han rebasado los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía, en el caso de México, el municipio (Negrete y Salazar, 1986: 98-99).

En México, el concepto de zona metropolitana tradicionalmente se ha definido como “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, 1978: 118).

En este sentido, el concepto de zona metropolitana hace referencia a una forma particular de urbanización, en la que el crecimiento de la ciudad hacia su periferia, tiende a rebasar los límites político-administrativos que originalmente la contenían, integrando delegaciones y municipios vecinos, tanto en términos físicos como socioeconómicos. De esta forma, la zona metropolitana es el resultado de la influencia progresiva del proceso de urbanización de la ciudad sobre su periferia, que incorpora nuevas áreas ya sea como zonas predominantemente habitacionales, o como centros de actividad económica entre las cuales

*Director de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable del Consejo Nacional de Población, carlos.anzaldo@conapo.gob.mx

la población se desplaza de manera cotidiana, formando un conjunto de unidades político-administrativas contiguas, integradas social y económicamente (Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1998: 33).

A nivel internacional, el criterio más frecuentemente utilizado para la delimitación de zonas metropolitanas, ha sido considerar como *centrales* a las unidades mínimas con jurisdicción político-administrativa propia (condados o municipios) que contengan al menos una *ciudad o área urbana con 50,000 habitantes o más* en el momento en que se lleva a cabo la delimitación. Para que uno o más municipios no centrales se consideren integrados a alguna zona metropolitana, deben cumplir con el requisito de *contigüidad territorial* con el municipio donde se localiza la ciudad central correspondiente o respecto de otros municipios previamente incorporados a dicha zona metropolitana. Las unidades de estudio se localizan cartográficamente en varios anillos concéntricos alrededor del municipio central y se analizan con una serie de criterios demográficos, urbanos, socioeconómicos y de integración funcional para así determinar su inclusión o exclusión de la zona metropolitana en cuestión (Negrete y Salazar, 1986: 99-100).

Retomando la experiencia de la Oficina de Censos de Estados Unidos y la International Urban Research, Jack P. Gibbs (1961: 73-74) recomienda el siguiente método para la delimitación de una zona metropolitana:

1. Como primer paso se establece un área urbana ya sea a través de métodos directos o indirectos (en los casos donde el área urbana no pueda delimitarse, la ciudad como unidad política puede ser tratada como su equivalente en los diferentes pasos de la delimitación).
2. Las unidades censales menores que rodean al área urbana son localizadas sobre un mapa en una serie de anillos concéntricos.
3. Cada unidad censal, comenzando con el primer anillo, es incluida en la zona metropolitana si:
 - 3a. Está en contacto con el área urbana u otra unidad previamente incluida en la zona metropolitana (ignorando la separación debida a cuerpos de agua); y

- 3b. Tiene al menos 65 por ciento de su población económicamente activa residente empleada en actividades no-agrícolas; y
- 3c. Tiene un porcentaje mayor de su población económicamente activa residente ocupada en actividades no-agrícolas que el del país en su conjunto; y
- 3d. Tiene al menos 15 por ciento de su población económicamente activa residente empleada en el área urbana; o
Atrae al menos 20 por ciento de su fuerza de trabajo de la población residente en el área urbana; o
Tiene un porcentaje de sus residentes empleado en el área urbana igual o mayor que el porcentaje de residentes en cualquier unidad del área urbana que está empleado fuera de la unidad pero dentro del área urbana; o
Atrae un porcentaje de su fuerza de trabajo del área urbana igual o mayor que el porcentaje de la fuerza de trabajo atraído por cualquier unidad dentro del área urbana procedente del resto del área urbana; y
- 3e. Tiene más población económicamente activa residente viajando diario (*commuting*) a trabajar al área urbana en cuestión que a cualquier otra área urbana; o
- 3f. Está rodeada por unidades censales previamente incluidas en la zona metropolitana.

En términos generales, el primer criterio 3a, hace referencia a la característica de *contigüidad*, mientras que los criterios 3b y 3c se asocian al *carácter predominantemente urbano* de las unidades de análisis.

Los criterios alternativos listados en el inciso 3d, por su parte, se usan como evidencia de *integración funcional*. Cabe precisar que no es necesario que una unidad cumpla con los cuatro requisitos señalados en este inciso, sino con al menos uno de éstos para que sea incluida dentro de la zona metropolitana en cuestión.

La razón fundamental de la comparación entre unidades dentro y fuera del área urbana en términos de los niveles de viajes diarios (*commuting*) es acotar (operacionalizar) la idea de integración. Si se parte de la práctica comúnmente aceptada de que toda el área urbana

es parte de la zona metropolitana, esto implícitamente supone la relación (igualdad) entre integración física y funcional. Sin embargo, si una unidad censal fuera del área urbana está tan parecidamente ligada en sentido funcional al área urbana como cualquier unidad dentro de ella, no existe justificación para excluirla de la zona metropolitana.

El criterio 3e es una extensión del concepto de integración, en el sentido de asignar la unidad censal únicamente a la zona metropolitana a la que envía el mayor número de *commuters*.

Finalmente, el criterio 3f asegura la inclusión de unidades “enclaves”, ya que cualquier unidad rodeada por unidades ya asignadas a la zona metropolitana es también incluida, independientemente de los otros requisitos.

PROPUESTAS DE DELIMITACIÓN EN MÉXICO

En México, las principales propuestas de delimitación de zonas metropolitanas provienen tanto del sector académico, como de algunas instituciones del gobierno federal.

En el primer caso, resalta la línea trabajo iniciada por Luis Unikel (1978), que condujo a la delimitación de 12 zonas metropolitanas en el país para 1960 y a la delimitación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México para 1970, así como el trabajo de María Eugenia Negrete y Héctor Salazar (1986), en el que identifican 26 zonas metropolitanas para 1980. Ambos trabajos complementan el análisis cartográfico de los municipios, con métodos de análisis multivariado (análisis de factores, análisis de conglomerados y análisis discriminante) de un conjunto de indicadores que dan cuenta directamente del carácter urbano de las delegaciones y municipios, e indirectamente de la interdependencia de éstos con el municipio que contiene a la ciudad central. Para ello utilizan distintos indicadores como el porcentaje de población ocupada en actividades no agrícolas, el nivel de urbanización, la densidad de población, la producción manufacturera y la distancia al centro de la ciudad. Con los resultados obtenidos establecen una clasificación de los municipios en metropolitanos, no metropolitanos y en

transición, a partir de la cual definen la integración municipal de las zonas metropolitanas del país.¹

Siguiendo con esta línea, en 1993 Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas para 1990, a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales con las variables tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable (Sobrino, 1993: 129-133).

Recientemente, este mismo autor (Sobrino, 2003) publicó el artículo “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, donde propone una delimitación de las zonas metropolitanas del país que utiliza como criterios básicos el carácter urbano del municipio y los viajes intermunicipales por motivo de trabajo, captados en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000; y como criterios complementarios, la dinámica demográfica y la importancia económica del municipio. Con estos criterios identifica un total de 48 zonas metropolitanas, cuya población en conjunto representaba casi la mitad de la población nacional en el año 2000.

En el gobierno federal, por su parte, destacan algunas delimitaciones de zonas metropolitanas propuestas con anterioridad por el INEGI, el Conapo y la Sedesol.

Hasta el 2003, el INEGI delimitaba las zonas metropolitanas del país a partir del tamaño de las localidades censales y su relación de contigüidad física, apoyándose en la cartografía del Marco Geoestadístico Nacional a nivel municipal, de localidad y de área geoestadística básica (AGEB) urbana.²

¹Un esfuerzo en esta misma dirección es la delimitación de la Región de Conurbación del Centro del País y de la Zona Urbana del Valle de México que aparece en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, 1998).

²Para efectos censales, el INEGI define como localidad urbana a todas las localidades con una población igual o mayor a 2,500 habitantes de acuerdo con el último Censo o Conteo Nacional de Población y Vivienda y a todas las cabeceras municipales aunque no alcancen este rango de población. Las AGEB urbanas, por su parte, son las unidades que delimitan una parte o el total de una localidad urbana, en conjuntos de manzanas que generalmente van de una a 50, perfec-

Cabe señalar que los límites de una localidad censal no pueden involucrar a más de una delegación o municipio, por lo que en situaciones donde un área urbana continua rebasa los límites geoestadísticos de dos o más municipios, la porción que corresponde a cada uno de éstos es considerada como una localidad distinta.

Con base en estos elementos, el INEGI definía como área metropolitana a la unión física de dos o más localidades censales de diferentes municipios, donde al menos una de ellas tenía una población de 50,000 o más habitantes, de acuerdo con el último censo o conteo de población y vivienda; y como zona metropolitana a la extensión territorial de todas las áreas geoestadísticas municipales donde se localizaban las localidades urbanas que integraban el área metropolitana.

A partir de esta definición el INEGI identificó un total de 32 zonas metropolitanas en el año 2000, las cuales a su vez comprendían un total de 205 municipios.

En la década de los noventa, el Conapo, por su parte, definía como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios que contenían dentro de sus límites una ciudad de 100,000 o más habitantes, y cuya población y actividades productivas presentaban características socioeconómicas predominantemente urbanas, medidas a través del porcentaje de población que residía en localidades mayores de 15,000 habitantes, el porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades no agrícolas y el porcentaje de producción manufacturera. Con estos indicadores, el Conapo definió 31 zonas metropolitanas en el país para 1995 (Consejo Nacional de Población, 1997).

En el año 2003, y a partir de los resultados definitivos y la cartografía del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el Conapo formuló una nueva propuesta de delimitación de zonas metropolitanas que además de los criterios de tamaño y conurbación –definida esta última como la unión física– entre localidades de dos o más municipios, incorporaba también criterios de integración funcional relacionados con los desplazamientos de la población ocupada entre los municipios de

tamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo fácil de identificar en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, comercial y de servicios (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000).

residencia y de trabajo, así como criterios sobre el carácter urbano de los municipios.³

Con base en una definición operativa de estos criterios, el Conapo identificó y delimitó de manera preliminar un total de 42 zonas metropolitanas para 2000, formadas por 243 municipios y tres localidades, que contaban con al menos una ciudad o conurbación de 50,000 o más habitantes.

En el caso de la Sedesol, la definición de zonas metropolitanas se documenta principalmente en los programas nacionales de desarrollo urbano de cada administración federal. Así por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 reconocía 31 zonas metropolitanas, mientras que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 reservaba este término a los agregados de municipios en los que se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes identificadas al inicio de la década de los noventa: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.⁴

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 define a las zonas metropolitanas como “aquellas redes de ciudades, donde los procesos de ‘metropolización’ involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes”. Adicionalmente, define como aglomeraciones urbanas a “las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto, una población inferior a un millón de habitantes” (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 62).

En el primer grupo reconoce la existencia de 14 unidades y en el segundo de 32, de tal forma que si se agregan ambos para hacerlos “comparables” con las definiciones de zonas metropolitanas del INEGI y del Conapo, se observa que en el año 2001, la Sedesol registraba un

³Para una revisión detallada de esta propuesta véase Consejo Nacional de Población, 2003a: 28-31 e *ibidem*, 2003b: 143-154.

⁴Además de estas cuatro grandes zonas metropolitanas, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 destacaba la importancia para la conducción de la política general de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de 116 ciudades medias y pequeñas, de las cuales 27 involucraban a más de un municipio (Poder Ejecutivo Federal, 1996).

total de 46 ciudades a nivel nacional que experimentaban procesos de metropolización o conurbación.

Cabe mencionar que la delimitación de zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 se sustenta fundamentalmente en disposiciones de tipo jurídico y programático que regulan el desarrollo urbano en el país.

En síntesis, el fenómeno metropolitano se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas, tal y como se advierte en las propuestas de delimitación revisadas, las cuales reconocen un número creciente tanto de zonas metropolitanas como de municipios que las conforman. Sin embargo, debido a la diversidad de criterios y metodologías empleadas en su formulación, los resultados obtenidos no son estrictamente comparables en el tiempo, lo que dificulta el análisis más preciso de la dinámica sociodemográfica y económica, así como de la expansión territorial de las metrópolis de México.

En contraparte, cabe destacar una serie de elementos comunes:

Prácticamente todas las definiciones de zonas metropolitanas aluden a un conjunto de municipios contiguos donde se localiza una ciudad principal, generalmente denominada “ciudad central”, cuya área urbana, funciones y actividades trascienden los límites territoriales del municipio que originalmente la contenía e incorpora a otros municipios vecinos, con los que forma un ámbito urbano altamente integrado física y funcionalmente.

Asimismo, las diferentes propuestas de delimitación sugieren un umbral mínimo de población de la ciudad principal, el cual va desde 50,000 habitantes en los casos de Negrete y Salazar, Sobrino, el INEGI, y recientemente el Conapo, hasta 100,000 habitantes en el caso de algunas aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas definidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

Otro rasgo en común es el criterio de conurbación –definido como la unión física– entre las localidades de dos o más municipios. Este es el principal criterio en el que se sustenta la anterior propuesta del INEGI, mientras que Unikel, Negrete y Salazar, Sobrino y el Conapo, lo

complementan con criterios de integración funcional y carácter urbano, cuyos indicadores y parámetros específicos varían entre un autor y otro. Por su parte, en el caso de la Sedesol el criterio de conurbación puede referirse a una situación de hecho o bien tener un carácter anticipado, pues la Ley General de Asentamientos Humanos define como conurbación “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población” (artículo 2o., frac. IV).

Un tercer grupo de criterios se relaciona con indicadores que comúnmente se utilizan para dar cuenta del carácter predominantemente urbano de las delegaciones y municipios que se integran a las zonas metropolitanas. Los más utilizados han sido: el porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades no agrícolas; el porcentaje de población que reside en localidades clasificadas como mixtas y urbanas; y la densidad de población (Unikel, Ruiz y Garza, 1978; Negrete y Salazar, 1986; Sobrino, 1993 y 2003; Consejo Nacional de Población, 2003a).

También sobresalen los criterios que aluden a la integración funcional entre las unidades (delegaciones y municipios) que conforman las zonas metropolitanas.

La falta de información sobre flujos de personas, bienes, servicios o información, llevó a utilizar en los primeros estudios una serie de indicadores alternativos que intentaban dar cuenta, en forma indirecta, de la interdependencia de los municipios de la periferia con la ciudad central, entre los que destacan la distancia entre el centro de la ciudad y la cabecera municipal, y la tasa de crecimiento de la población (Unikel, Ruiz y Garza, 1978; Negrete y Salazar, 1986).⁵

Actualmente, la base de datos de la muestra censal del año 2000 permite conocer tanto el municipio de residencia como el municipio donde trabaja la población ocupada del país, por lo que las propuestas más recientes incorporan indicadores relacionados con los desplazamientos habituales por motivo de trabajo entre los municipios

⁵La tasa de crecimiento demográfico se considera un indicador representativo del grado de integración de un municipio, en la medida en que un valor alto de ésta puede ser reflejo tanto del desplazamiento del lugar de residencia de la población que anteriormente habitaba en los municipios centrales, como de la atracción de migrantes provenientes de otros ámbitos, producto de la intensa actividad económica que se localiza en la metrópoli.

de las zonas metropolitanas (Sobrino, 2003; Consejo Nacional de Población, 2003a).

Otro criterio recurrente se refiere a la importancia económica de los municipios, medida la mayoría de las veces a través del valor de la producción manufacturera (Unikel, Ruiz y Garza, 1978; Negrete y Salazar, 1986; Sobrino, 1993) y recientemente se incluye también el correspondiente al comercio y los servicios (Sobrino, 2003).

Adicionalmente y con fines programáticos algunas propuestas incorporan como parte de las zonas metropolitanas a municipios que no necesariamente cumplen con los criterios generales antes señalados, pero que se considera tienen un carácter estratégico para la planificación del desarrollo urbano de las zonas metropolitanas en el mediano y largo plazos, ya sea porque estos municipios poseen a su interior áreas de alto valor ambiental que se deben conservar, o bien, porque cuentan con zonas aptas para el desarrollo urbano que deben ser incorporadas de manera ordenada.⁶

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Población (1997), *La situación demográfica de México*, 1997, México, Conapo.
- (2003a), *La situación demográfica de México, 2003*, México, Conapo.
- (2003b), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2000-2050 (Documento Metodológico)*, México, Conapo.
- GIBBS, Jack P. (1961), "Methods and problems in the delimitation for urban units", en Jack P. Gibbs (comp.), *Urban Research Methods*, N.J., D. van Nostrand Co. Inc., pp. 73-74.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social y Gobierno del Estado de México (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México.

⁶Al respecto véase la delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México contenida en el Programa de Ordenación correspondiente (Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social y Gobierno del Estado de México, 1998).

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000), *Manual de Cartografía Censal. XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes, INEGI.
- (1993), *Ley General de Asentamientos Humanos*, México, Comisión de Asentamientos Humanos-Cámara de Diputados y Secretaría de Desarrollo Social.
- NEGRETE M. y H. Salazar (1986), “Zonas metropolitanas en México, 1980”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, pp. 97-124.
- Poder Ejecutivo Federal (1990), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- (1996), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- SOBRINO, Jaime (1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- (2003), “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, pp. 461-507.
- UNIKEL, Luis, C. Ruiz y G. Garza (1978), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.

El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales*

Daniel E. Pérez Torres**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza las diversas respuestas que se han dado tanto en el marco teórico como práctico para atender el fenómeno de metropolización a nivel mundial desde la perspectiva de su gobierno y gobernanza, analizando de forma general su aplicabilidad al caso de México.

El texto se organiza de la siguiente forma: 1. argumentos para la justificación de los arreglos metropolitanos, 2. tipos de respuestas metropolitanas, 3. el federalismo como aspecto clave en el diseño de propuestas en el ámbito metropolitano, y 4. arreglos metropolitanos y su relación con poder.

En todos los casos se hacen referencias a las experiencias internacionales para contrastar sus características, además de que se incluye un cuadro que resume la situación del gobierno en más de 50 zonas metropolitanas alrededor del mundo, distinguiendo de manera primordial el régimen del Estado-nación donde se localizan, así como el modelo de arreglo metropolitano.

La principal conclusión del análisis de la experiencia internacional es que “la organización de las áreas metropolitanas es una cuestión no resuelta... Son raras las soluciones que se pueden considerar satis-

*Este trabajo forma parte del proyecto de investigación doctoral del autor que se realiza dentro del Programa de Maestría y Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Doctorado en urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México, e-mail: maccadaniel@prodigy.net.mx

factorias” (Borja, 2002: 1). Por tanto, es importante tener presente la dificultad de extrapolar dichas experiencias a la realidad mexicana.

La situación actual exige resolver la siguiente situación: por un lado es innegable la importancia de las zonas metropolitanas dentro de los procesos de acumulación de capital a nivel escala nacional y global, y por tanto la necesidad de contar con instancias de decisión y coordinación en esta escala, pero en contraparte las reformas en materia de atribuciones para los diversos órdenes de gobierno en México, presentan una fuerte tendencia a considerar que la administración de las ciudades es primordialmente un asunto que debe abordarse en la escala local sin modificar sustancialmente las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno (González, 1990; Cámara de Diputados, 1997) sin atender de forma holística la escala metropolitana.

JUSTIFICACIÓN DE LOS ARREGLOS METROPOLITANOS

Algunos comentarios preliminares

Como apunta atinadamente Jordi Borja:

Muchas veces se habla de “áreas metropolitanas” para referirse a las grandes ciudades, las metrópolis. Pero, puesto que hablamos desde el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión (Borja, 2002: 22).

Esta idea es apoyada también por Peter Ward, quien plantea:

Es necesario preguntar si las megaciudades confrontan retos y temas que son fundamentalmente diferentes de aquellos que enfrentan áreas metropolitanas más pequeñas o aun ciudades de tamaño mediano. La respuesta rápida es no. Aunque las megaciudades son más complejas e invariablemente trascienden varias jurisdicciones, el reto es en esencia el mismo:

cómo administrar el espacio urbano en una manera eficiente, participativa, transparente y democrática (Ward, 1996: 70).

Lamentablemente, en el caso mexicano ha habido poco interés respecto a la dimensión metropolitana, pensando erróneamente que la toma de decisiones en materia de planeación urbana y otorgamiento de servicios “básicos” es una responsabilidad meramente local.

Por otro lado, la mayor parte de los gobiernos de las ciudades en países desarrollados han trabajado en apoyar la posición competitiva de sus ciudades, destacando los casos de las ciudades que actualmente están en las mejores condiciones de competitividad como son Londres, Nueva York, París, Berlín y Barcelona (Newman, 2005). En contraparte, el caso mexicano se ha caracterizado por la ausencia de planteamientos que permitan mejorar la competitividad de las ciudades desde una perspectiva más allá del ámbito local.

Argumentos a favor de los acuerdos metropolitanos

El proceso de crecimiento y reestructuración del fenómeno urbano a través del tiempo ha ido dando lugar a diversas formas de gobernar la ciudad, que se han adaptado a la nueva realidad urbana originada durante la existencia de la ciudad industrial. Como planteó Gottman (1995), por mucho tiempo el criterio para garantizar que una ciudad se gobernara en su totalidad era que las nuevas áreas de crecimiento se anexaran a la ciudad principal, pero con el paso del tiempo y una urbanización más acelerada, esta alternativa se fue haciendo más difícil de instrumentar, lo que dio paso a la necesidad de los arreglos metropolitanos, es decir, formas de gobierno “especiales” que pudieran permitir abordar los problemas de la ciudad en toda su dimensión.

En efecto, aún hasta los inicios del siglo xx en los países industrializados era relativamente simple establecer una clara distinción entre el gobierno local y el nacional: los gobiernos locales se encargaban de asuntos relacionados con el consumo colectivo que tuvieran escasas o nulas externalidades más allá de sus límites, es decir, los

servicios autocontenidos, que se pagan por quienes los consumen. En contraparte, las funciones del gobierno nacional se basaban en la indivisibilidad, es decir, en administrar bienes públicos como la defensa y las relaciones internacionales (Sharpe, 1993: 10) que no pueden manejarse desde una perspectiva fragmentada. Esta distinción fue útil hasta antes de la aparición del Estado benefactor keynesiano posterior a la Segunda Guerra Mundial, que trajo consigo nuevas funciones públicas con efectos cada vez más difíciles de medir y abordar por los gobiernos locales.

Es importante destacar que en el caso de México las zonas metropolitanas intentan ser gobernadas desde una perspectiva premetropolitana, es decir, por medio de un esquema institucional diseñado antes de los procesos de metropolización. Las formas de gobierno vigentes han perdurado por más de 200 años, por lo que es extremadamente complejo modificar los poderes existentes que quieren mantener esas viejas estructuras. Este planteamiento sigue a Foucault en el sentido de que “las instituciones deben analizarse a partir de las relaciones de poder y no a la inversa” (Foucault, 1982: 240).

Existen diversos argumentos para apoyar la necesidad de desarrollar respuestas metropolitanas, aunque el más común se resume en que en estas ciudades existen problemas que superan la capacidad de los gobiernos locales si los abordan de forma separada. Estos problemas pueden corresponder con diversos temas, pero destacan los asuntos relacionados con la planeación y gestión del suelo, transporte y vialidad, grandes redes de infraestructura, servicios y equipamientos.

Además de estos argumentos a favor de enfoques holísticos, existen otras justificaciones como las de corte fiscal-presupuestario, que plantean la necesidad de enfoques metropolitanos bajo la idea de que la “fragmentación intergubernamental ha hecho difícil proveer servicios básicos y mantener una calidad de vida satisfactoria a costo razonable” (Crosby y Brism, 1995: 93), por lo que un gobierno o acuerdo metropolitano es la respuesta ya que puede disminuir costos para la sociedad. Este tipo de argumentos se basa en que el manejo coordinado de algún tema específico (desechos sólidos por ejemplo), puede significar ahorros importantes debido a que un mismo sistema puede atender

a varias jurisdicciones territoriales, beneficiándose de las inherentes economías de escala.

Existe un tercer tipo de argumento para justificar los enfoques metropolitanos, que se refiere a la forma de financiamiento de los gobiernos locales y la aplicación de los recursos, que se denomina “equivalencia fiscal” (Sharpe, 1995a). Este principio plantea que los servicios locales deben ser autocontenidos lo más posible de forma tal que sean pagados por los ciudadanos que los utilizan, lo que no es asequible en las zonas metropolitanas donde muchos de los servicios que otorga un gobierno local son utilizados por personas que viven en otras administraciones territoriales. Ejemplo de lo anterior es el consumo de transporte público subsidiado como sucede con el Sistema de Transporte Colectivo Metro del Distrito Federal donde viaja una alta proporción de habitantes del Estado de México; es decir, se trata de un servicio utilizado por residentes de jurisdicciones distintas a la que eroga los recursos, lo que es muy claro en los centros generadores de actividad económica que tienen alta proporción de población flotante, como son la mayoría de los municipios originales de las zonas metropolitanas.

La mayoría de las grandes infraestructuras pueden generar altos niveles de externalidades indivisibles, que sólo pueden proveerse al más amplio nivel metropolitano. Como ejemplo, tenemos, que, evitar la ocupación de un área ambientalmente importante depende de la oferta de suelo accesible en zonas que muy probablemente corresponden a otras jurisdicciones territoriales y que para generarse podría requerir la intervención de otros órdenes de gobierno. Además, en las zonas metropolitanas es necesario considerar las relaciones entre centros de actividad y usos habitacionales, ya que existen diariamente movimientos tipo *commuters*, por lo que la mayoría de las personas laboran, estudian o se divierten en una unidad administrativa diferente de la que habitan.

En resumen, la necesidad de los acuerdos metropolitanos se deriva de una falta de coordinación que permita abordar problemas que van más allá de la capacidad de acción de los gobiernos locales, por lo que las respuestas deberán evitar que esta fragmentación se traduzca en ineficiencias y contradicciones de la actuación pública.

Las respuestas para la organización de las zonas metropolitanas parten de un debate “clásico” que considera dos perspectivas “extremas”: 1. opciones que plantean la necesidad de considerar la zona metropolitana en su conjunto (consolidación), y 2. opciones que fomentan la permanencia del policentrismo metropolitano (fragmentación).

Los defensores de la *consolidación* metropolitana, conocidos también como reformistas (Ostrom, 1972) basan sus planteamientos en la necesidad de contar con una autoridad metropolitana que aborde la ciudad en su conjunto, debido a que existe interdependencia entre los centros de actividad de las ciudades y las zonas periféricas. Es por ello que:

Generalmente el diseño organizacional preferido para la región metropolitana que surge de este modelo es uno donde se maximice la integración de los gobiernos locales. Esto puede lograrse por medio de la reducción del actual número de gobiernos o incrementando la coordinación obligatoria de estos gobiernos por otro orden de gobierno más alto (Miller, 2002: 93-94).

Con esta estrategia se busca la disminución de disparidades dentro de la zona metropolitana y se puede aumentar su competitividad. Resumiendo, los argumentos incluyen aspectos como: 1. eficiencia, 2. equidad, 3. coordinación. En esta línea de pensamiento se puede ubicar a autores como Rusk (1993), Orfield (1997) y Miller (2002).

En el otro extremo, los defensores de la *fragmentación*, basan sus planteamientos en razonamientos de la *public choice* o economía política (Ostrom, 1972), destacando que se apoyan en perspectivas económicas y no en argumentos políticos tradicionales. “En lo que se convirtió en un artículo seminal, Tiebout propuso que mientras más gobiernos existieran en una zona metropolitana, los consumidores tendrían más opciones para seleccionar una comunidad donde residir. Con la creación de un ‘mercado’ de bienes públicos, los consumidores pueden votar con sus pies” (Miller, 2002: 94), por lo cual la presencia de diversos gobiernos locales sin una orientación única es la mejor forma de dar opciones a que los gobiernos locales se coordinen en casos

particulares. Resumiendo, los argumentos a favor de la fragmentación incluyen aspectos como: 1. flexibilidad, 2. democracia local, 3. poder de elección. En este caso destacan autores como Ostrom, Tiebout y Warren (1961), Ostrom (1972), Feiock (2004), Oakerson (1999, 2004), Stephens y Wikstrom (2000).

ALTERNATIVAS METROPOLITANAS DE CORTE CONSOLIDACIONISTA

Las respuestas institucionales de consolidación en materia de arreglos metropolitanos pueden dividirse a su vez en dos modelos: el *unitario* y el de *dos niveles u órdenes*.

Gobierno unitario

El gobierno *unitario* consiste en que el nivel metropolitano es el gobierno local más bajo, sin existir otros niveles. Este modelo “puede ser creado extendiendo los límites de la autoridad de la ciudad principal existente para cubrir lo que se considere como la extensión real de la metrópoli” o en otras palabras, amalgamando gobiernos locales en un solo gobierno para la metrópoli (Sharpe, 1995a: 17).

La experiencia internacional muestra que el gobierno metropolitano unitario no es una solución común, sino más bien la excepción.¹ El ejemplo paradigmático es Metro Toronto, donde la creación de la autoridad conocida como *City of Toronto* en abril de 1997 abolió las municipalidades existentes con base en una propuesta del gobierno de Ontario de diciembre de 1996. Aún así, este nuevo “megagobierno” no cubre la totalidad del área metropolitana de Toronto.

Si bien desde el punto de vista técnico los gobiernos unitarios permiten cumplir con el principio de equivalencia fiscal mencionado, han sido duramente criticados en por lo menos tres vertientes: 1. se argumenta que por puras razones de escala es poco viable para la mayoría

¹Sancton (2000) presenta un interesante análisis de las tendencias a fusionar gobiernos locales en Estados Unidos, Canadá, Australia y Gran Bretaña durante el siglo xx.

de las grandes zonas metropolitanas (Sharpe, 1995a); 2. se sostiene que la evidencia empírica no ha comprobado que esta opción de gobierno sea menos costosa (Fischler y Wolfe, 2000; Stephens y Wikstrom, 2000); 3. se considera que este modelo viola el derecho de los ciudadanos de tener mecanismos democráticos para la comunidad con la desaparición del gobierno local a pequeña escala (Sancton, 2000).

En el caso de Metro Toronto la principal crítica se enfoca a través de este argumento: “El gobierno de Ontario no tiene la autoridad legal de abolir arbitrariamente seis gobiernos locales en Metro Toronto. No es dueño de los gobiernos locales: estos gobiernos existen para proveer democracia local a los residentes locales” (Boudreau, 2000: 174). Otros lo plantean de la siguiente forma:

El caso de la amalgamación de Toronto pone claramente de manifiesto los efectos de un régimen legal y constitucional en el cual las ciudades son herramientas de gobiernos superiores para ser usados en sus intereses de dotación de servicios, fiscales y económicos, sin un contrapeso igualmente fuerte en los derechos ciudadanos locales (Moore, 2000: 176).

Esto lleva a la reflexión de que el asunto metropolitano no se reduce a un problema de gobierno, sino de gobernanza, es decir, donde debe considerarse también la participación de distintos agentes privados y sociales, así como de la sociedad en general.

La mayoría de los casos de zonas metropolitanas con este tipo de modelo se da en los países de corte unitario como es el caso de China, Japón, Singapur, mientras que en los de tipo federal se han presentado en Toronto, Moscú, San Petersburgo y en Australia, donde se ha dado la amalgamación de municipalidades para establecer un gobierno local que corresponda a la mayoría del área metropolitana. A pesar de lo anterior, en la mayoría de los casos los gobiernos no abarcan la totalidad de la zona metropolitana.

La posibilidad de tener gobiernos unitarios es compleja principalmente por que implica que el orden metropolitano adquiera atribuciones y recursos de los gobiernos locales, lo que puede generar resistencias por parte de los gobiernos locales, las entidades federativas en que

están contenidas y hasta del gobierno federal. Como ejemplo está el caso del Área Metropolitana de Monterrey, que para el año 2000 tenía el 84.6 por ciento de la población total del estado, por lo que la teórica amalgamación de los municipios que la conforman resultaría en una alteración de las relaciones de poder vigentes. Otro ejemplo es el Valle de México, donde una amalgamación implicaría dejar en un solo gobierno la administración de una ciudad de 18 millones de habitantes con casi el 20 por ciento de la población del país.

Dos órdenes o niveles

El segundo modelo de gobierno institucional es denominado por Sharpe como de *dos niveles* o *dos órdenes* (*mesogobierno*), que consiste en que convivan paralelamente los gobiernos locales junto con alguna autoridad metropolitana, lo cual se conoce como el modelo metropolitano *puro*. En este caso se busca resolver el conflicto entre los valores locales de identidad y participación, mientras por el otro solucionar los problemas inherentes a la eficiencia en la escala metropolitana. Ejemplos de este esquema incluyen los casos de Montreal y Delhi en gobiernos de corte federal, así como Londres, Estocolmo e Ile de France, entre otros en el caso de gobiernos unitarios.

En este caso se trata de crear una instancia de gobierno intermedia entre los gobiernos municipales y los estatales o federales (en caso de zonas metropolitanas interestatales), con un gobierno metropolitano que tiene autonomía y recursos propios, así como competencias distintas de los otros órdenes de gobierno, dándole legitimidad política propia directa.

En este caso el nivel intermedio metropolitano puede ser de carácter jerárquico cuando los gobiernos locales son débiles o constituirse en una instancia de intermediación cuando los gobiernos locales tienen altos recursos y capacidad administrativa.

Uno de los problemas de este modelo es la distribución de funciones, ya que puede implicar la pérdida de poder de los gobiernos locales o estatales en el caso de los regímenes federales, de donde por lo general se toman las atribuciones que corresponderán a la instancia metropolitana.

Aun así, en términos teóricos se presenta como una mejor alternativa ya que atiende los aspectos técnicos y de distribución de recursos para problemas que van más allá de las circunscripciones locales, conservando instancias de gobierno y democracia cercanas a la población.

MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA SIN GOBIERNO METROPOLITANO (CONSERVAR LA FRAGMENTACIÓN)

Coordinación voluntaria

Los principales defensores de este planteamiento son algunos estudiosos del fenómeno metropolitano en Estados Unidos (Stephens y Wikstrom, 2000; Feiock, 2004). Los argumentos principales afirman que hasta ahora la idea de un gobierno unitario metropolitano ha sido apoyada principalmente desde un punto de vista teórico, pero que no existen las suficientes experiencias que apoyen empíricamente sus ventajas. Estos autores, basados en los modelos de decisión pública, consideran que la competencia entre gobiernos locales apoyados por mecanismos de cooperación puede dar resultados positivos, ya que los gobiernos grandes implican en la mayoría de los casos monopolios que fomentan el anquilosamiento de las instituciones y el fortalecimiento de las burocracias sin beneficios a la población.

El modelo *voluntario* implica una cooperación entre los gobiernos locales existentes, misma que por su carácter no es permanente o independiente. Rara vez tiene autonomía financiera, ya que su financiamiento proviene de las instancias de gobierno que lo crearon, por lo que “las materias sobre las cuales tiene competencia se definen a partir de acuerdos entre los distintos municipios” (Borja, 2002: 36).

El modelo de cooperación voluntaria es el que corresponde en mayor medida a la experiencia mexicana, así como a la de carácter internacional (incluyendo Alemania, Australia, Argentina, Bélgica, Perú, entre otros) y aunque es la perspectiva que tiene mayor viabilidad política, no soluciona el problema de la falta de guía coordinada vertical y horizontalmente, además de que no garantiza continuidad en la toma de decisiones.

Es importante tener presente que países como Alemania y Australia tienen en principio una cooperación voluntaria, pero debe considerarse que las decisiones consideran de forma primordial la participación de los habitantes en plebiscitos para decidir su forma de gobierno.

Coordinación promovida

La otra variante del modelo es la *promovida*, que implica por lo general la existencia del incentivo de un tercero (gobierno federal o legislación) que puede ser la disponibilidad de recursos por llegar a acuerdos metropolitanos, así como la obligación legal para que los órdenes de gobierno lleguen a acuerdos en la materia. Esto sucede en la mayoría de las ciudades de Estados Unidos y en países como España.²

Es decir, para este modelo se requiere de un marco legal que impulse la realización de convenios entre los diferentes gobiernos, para permitir enfrentar problemas específicos con soluciones flexibles. A través de dichas asociaciones se pueden llevar a cabo funciones como la dotación de servicios, realizar proyectos u obras públicas, impulsar asociaciones público-privadas como puede ser el otorgamiento de concesiones o la creación de empresas mixtas, entre otros.

Este tipo de coordinación pocas veces permite tener una visión de conjunto para los problemas metropolitanos, aunque implica un avance ya que se tiene una mayor obligatoriedad e institucionalidad para el cumplimiento de los acuerdos respetando las diversas autonomías, por lo cual es atractivo para los regímenes federales.

EL FEDERALISMO COMO ELEMENTO CLAVE PARA LAS RESPUESTAS METROPOLITANAS

Como se ha apuntado en este trabajo, uno de los aspectos más importantes a considerar para revisar la aplicabilidad de experiencias de

²Javier Font *et al.* (1999) explica los resultados de asociaciones intergubernamentales en España, particularmente el caso de Bilbao y Cantabria.

otras metrópolis alrededor del mundo es el esquema federal de gobierno prevaleciente. En diversos círculos se hacen alocuciones a favor de aplicar las experiencias de gobiernos metropolitanos como Londres, París y Tokio, por poner algunos ejemplos, sin tener cuidado en considerar que los sistemas de gobierno en que se ubican estas ciudades son de índole unitaria, no federal.

Los estados-nación unitarios se distinguen por ser gobernados constitucionalmente como una sola unidad. Si bien el poder político nacional puede ser transferido a otros niveles, dándoles diversos grados de autonomía, el poder central siempre retiene el derecho principal para retirar dichos poderes delegados, por lo que hay una relación jerárquica. Esto significa que en los países bajo modelos de gobierno unitarios, cualquier tipo de unidad de gobierno puede ser creada o abolida, y sus poderes pueden ser modificados por el gobierno central.

En contraste, en los países con sistemas federales, los gobiernos locales que forman parte del pacto federal no pueden ser modificados de forma unilateral por el gobierno federal, aunque existen niveles de gobierno más bajos (como los municipios) que en muchos sólo tienen autoridad dada por la Constitución local o legislatura, por lo que pueden desaparecer por decisión de los estados donde se ubican.

En el caso de México, los municipios son considerados una instancia administrativa, aunque la Constitución los determina como base de la división territorial de los estados y de su organización política, no les otorga el carácter de orden jurídico, quedando en una situación *sui generis* que ha permitido su control por los gobiernos estatales, que los limitan en su régimen interior, así como en su capacidad para realizar convenios con otros municipios.

A pesar de que el modelo federal tiene como principio la separación y autonomía de funciones, de acuerdo con Stromme (1999), las relaciones entre los ámbitos de gobierno en un modelo federal pueden darse en tres formas distintas,³ a saber:

Federalismo separado. Éste se basa en la separación de poderes, autoridades y funciones entre las diferentes esferas de gobierno. En

³Aún así, hay que tomar en cuenta que según algunos autores hay una gran diversidad de tipos de federalismo (Traut, 2001: 25).

este caso se considera que el poder se reparte de forma *autónoma* y que las responsabilidades están *separadas* entre sí, por lo cual no hay posibilidad de traslapes.

Federalismo funcional. Este esquema considera que las relaciones de poder entre los niveles debe darse de forma *jerárquica* y que las responsabilidades se organizan de acuerdo con la *especialidad* o sector. En este tipo de federalismo los gobiernos están ordenados jerárquicamente, cada uno superior al siguiente, y por ello se considera que en realidad se trata de un esquema basado en el centralismo.

Federalismo de cooperación. Este esquema supone que los asuntos públicos deben enfrentarse a través de una mezcla compleja de atribuciones que responda a la realidad. En este caso las responsabilidades se contemplan como algo *compartido*, donde las decisiones deben darse por medio de procesos dinámicos. Se trata de construir un gobierno basado en la coordinación en lugar de en la subordinación, partiendo de la igualdad, no de la jerarquía, dándole mayor importancia al gobierno compartido que a la independencia.

En México el tipo de federalismo existente hasta la década de los noventa podría identificarse más con el de tipo *funcional*, donde los diversos ámbitos de gobierno se articulaban a la política federal, prácticamente teniendo un sistema de corte unitario. En la actualidad coexiste un esquema *funcional* con tendencias hacia uno *dual* que separe las diferentes funciones y se base en la autonomía de poderes.

Desde mi punto de vista, el *federalismo de cooperación* es el esquema más adecuado para hacer frente a los asuntos metropolitanos ya que considera que las responsabilidades son compartidas y por tanto implican avanzar en la coordinación horizontal y vertical, por medio de un sistema que permita balancear diversos intereses locales y nacionales. Este esquema será un prerrequisito para abordar no sólo los problemas metropolitanos sino cualquier asunto de administración pública y gobierno en nuestro país.

En resumen, existe una tensión entre las tendencias al fortalecimiento del gobierno local, particularmente los municipios y los planteamientos metropolitanos que se resumen en la existencia de un federalismo separado. Esta tensión debe solucionarse por medio de una

gobernanza metropolitana que atienda ambos aspectos, ya que de lo contrario prevalecerá el actual esquema de municipios débiles o bien de fragmentación.

ACUERDOS METROPOLITANOS Y PODER

La clave del modelo metropolitano es la lucha por el poder.⁴ Los conflictos político-administrativos son por lo general la causa de la desaparición de los acuerdos metropolitanos, ejemplos de ello son la abolición de la Corporación Metropolitana de Barcelona a principios de los noventa, así como la disolución del Greater London Council (Sharpe, 1995b) y su resurrección como Greater London Authority.⁵

Debido a que la creación de una autoridad metropolitana requiere delegar atribuciones y recursos de otros órdenes de gobierno “significa que se instituye, dentro del Estado, un nuevo sujeto de poder lo cual lleva necesariamente a que éste se rija por las leyes de la política y no sólo las técnicas de la administración” (Dockendorff, 1994: 40).

Sharpe plantea al respecto: “en el mundo real, de cualquier forma, los intereses políticos siempre parecerán contar más a fin de cuentas que la racionalidad administrativa y la justicia social” (Sharpe, 1995a: 27). Jordi Borja se expresa también: “El problema no es únicamente de orden técnico o administrativo, sino sociológico y político. Demanda no sólo el uso de incentivos... que orienten las conductas públicas y privadas, sino conocer cómo se construyen instancias de poder” (Borja, 2002: 23).

Por otro lado, esta situación se complica si atendemos a los planteamientos de Wallerstein respecto a los estados y la soberanía “el caso que argumentamos es que en realidad la globalización no está afectando la habilidad de los estados para funcionar, esa no es la intención de los capitalistas. Los estados están, de cualquier forma, por vez primera en 500 años, en una espiral hacia abajo en términos de su soberanía,

⁴Una aproximación a la relación entre planeación y poder se presenta en Pérez Torres (2002).

⁵Para una historia de los acontecimientos más recientes en Londres véase Pimlotty y Rao (2002).

hacia adentro y hacia afuera” (Wallernstein, 1999: 73). En este proceso es importante el apunte de que “la declinación de la fuerza [de los estados-nación] no del todo por el aumento de fuerza de las corporaciones transnacionales, como se plantea a menudo, sino por el declive en la legitimidad otorgada a los estados por sus poblaciones, resultado de ir perdiendo la fe en las perspectivas de un mejoramiento gradual” (Wallernstein, 1999: 74-75). Esto significa que además de la complejidad e intereses en juego en el ámbito local *versus* el federal, la posibilidad de arreglos metropolitanos debe enfrentarse a un proceso de mayor debilitamiento de los estados-nación en la posibilidad de que puedan actuar de forma efectiva y autónoma.

Aunque hay resistencias a permitir el establecimiento de acuerdos metropolitanos existen algunas oportunidades que se pueden aprovechar en el caso de México, ya que los partidos, grupos de interés e individuos luchan por mayores espacios y los ámbitos metropolitanos pueden dárseles.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La principal conclusión de este trabajo es considerar que el gobierno y la gobernanza metropolitana son temas donde aún no se ha llegado a consensos amplios sobre lo que se debe hacer, ni en el ámbito teórico ni en la práctica, existiendo una gran variedad de experiencias en países de tipo unitario y federal. En efecto, aun las soluciones consideradas como más exitosas a nivel internacional (por ejemplo: Toronto, Londres o Minneapolis-Saint Paul) son objeto de diversas críticas.

Entre las razones que explican la dificultad de llevar a cabo propuestas para gobernar las zonas metropolitanas, es necesario destacar que la aplicación de algún tipo de modelo metropolitano generalmente implica una redistribución del poder público, aspecto que genera resistencias dentro de los diversos órdenes de gobierno (Feiock, 2004; Pimlott y Rao, 2002; Flybvjerg, 1998; Sharpe, 1995a).

Las funciones metropolitanas que se identifican a escala internacional corresponden a aspectos diversos, como planeación estratégica,

vías de comunicación, transporte público, equipamientos regionales, áreas recreativas, abastecimiento de agua, redes de alcantarillado, desechos sólidos, policía, protección ambiental, entre otras.

Es importante destacar que existe una tensión entre las escalas metropolitana y local, máxime ahora en que, por lo menos en el discurso, la tendencia más desarrollada e influyente consiste en fortalecer la gobernanza local de forma excluyente en detrimento de alternativas compartidas y coordinadas. Si bien una mejor coordinación metropolitana requiere de gobiernos locales más fuertes y con mayores recursos, implica además el diseño de políticas públicas que promuevan su coordinación no sólo en planteamientos sectoriales, sino con una visión de conjunto.

El reto radica en conseguir el equilibrio entre los acuerdos metropolitanos y cubrir los intereses del electorado local. Esto podrá lograrse con mayores facilidades para las asociaciones intergubernamentales entre todos los órdenes hacia un federalismo de cooperación, mejorando la democracia local y la gobernanza, mientras paralelamente se construye algún acuerdo metropolitano más amplio.

Es necesario reconocer que los paradigmas tradicionales de planeación y gobierno son insuficientes para enfrentar los problemas de una ciudad cualitativamente distinta como es la metrópoli, aun menos bajo el modelo de gobierno federal, cuyos principios de organización limitan la posibilidad de respuestas institucionales en forma de gobiernos *ad hoc*. En efecto, una de las principales conclusiones del trabajo es que cualquier propuesta debe considerar las particularidades del modelo federal, donde la solución está en la construcción de un federalismo de cooperación, en oposición del federalismo funcional o tripartita que ha existido en nuestro país (Pérez Torres, 2003: 181).

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, Jordi (2002), *Informe sobre las áreas metropolitanas en el mundo actual*, Barcelona, Urban Technology Consulting, fotocopias.
- BOUDREAU, Julie-Anne (2000), *The megacity saga, democracy and citizenship in this global age*, Montreal, Black Rose Books.

- Cámara de Diputados, LVI Legislatura (1997), *Las metrópolis mexicanas*, México, Segob, Sedesol e INEGI.
- CROSBY, Barbara y John Brisom (1995), "The twin cities metropolitan council", en L.J. Sharpe (ed.), *The government of world cities: the future of the metro model*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 91-109.
- DOCKENDORFF, Eduardo (1994), "Metropolización y gestión urbana: coordinación y administración de la gestión urbana intercomunal en el Gran Santiago", en Augusto Bolívar, René Coulomb y Carmen Muñoz (coords.), *Gestión metropolitana y política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 31-52.
- FEIOCK, Richard (2004), "introduction: regionalism and institutional collective action", en Richard Feiock (ed.), *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*, Washington, Georgetown University Press, pp. 3-16.
- FISCHLER, Raphaël y Jeanne Wolfe (2000), "Regional restructuring in Montreal: an historical analysis", en *Canadian Journal of Regional Science*, primavera, vol. XXIII: 1, Montreal.
- FLYVBJERG, Bent (1998), *Rationality and power*, Chicago, The University of Chicago Press.
- FONT, Javier *et al.* (1999), *Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective*, Francia, OECD.
- FOUCAULT, Michel (1982), "El sujeto y el poder", en Hubert Dreyfus y Paul Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Instituto de México, Investigaciones Sociales, UNAM.
- GONZÁLEZ, Gloria (1990), *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- GOTTMANN, Jean (1995), "Introduction, why metropolitan organization", en L.J. Sharpe (ed.), *The government of world cities: the future of the metro model*, Chichester/John Wiley & Sons, pp. 1-9.
- LEFÈVRE, Christian (2002), "Paris-ile-de-france region", en Willem Salet *et al.* (eds.), *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European City-Regions*, Londres, Spon Press, pp. 287-300.
- MCCARNEY, Patricia (1996), "Considerations on the notion of 'governance': new directions for cities in the developing world", en Patricia McCarney (ed.), *Cities and governance: new directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Press, pp. 1-20.

- MILLER, David (2002), *The regional governing of metropolitan America*, Boulder, Westview Press.
- MOORE, Beth (2000), "Toronto's legal challenge", en Caroline Andrew *et al.* (eds.), *Urban affairs: back on the policy agenda*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 157-178.
- NEWMAN, Peter y Andy Thornley (2005), *Planning world cities: globalization and urban politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- (1996), *Urban planning in Europe, international competition, national systems & planning projects*, Nueva York, Routledge.
- OAKERSON, Ronald (2004), "The study of metropolitan governance", en Richard Feiock (ed.), *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*, Washington, Georgetown University Press, pp. 17-45.
- (1999), *Governing local public economies: creating the civic metropolis*, Oakland, Institute of Contemporary Studies.
- ORFIELD, Myron (1997), *Metro-politics: a regional agenda for community stability*, Washington, DC, National Academy Press.
- OSTROM, Elinor (1972), "Metropolitan reform: propositions derived from two traditions", *Social Science Quarterly*, 53, pp. 474-493.
- OSTROM, Vincent, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), "The organization of government in metropolitan areas: a theoterical inquiry", *American Political Science Review*, 55: 831-842.
- PAYTAS, Jerry (2001), *Does governance matter? The dynamics of metropolitan governance and competitiveness*, working paper.
- PÉREZ TORRES, Daniel (2003), *Planeación urbana y coordinación metropolitana en el valle de México*, tesis para obtener la maestría en urbanismo, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2002), "Planeación y poder: reflexiones teórico-prácticas", en Fermín Carreño *et al.* (coords.), *Planeación en México. Región y ambiente*, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 70-87.
- PIMLOTT, Ben y Nirmala Rao (2002), *Governing London*, Londres, Oxford University Press.
- PÍREZ, Pedro (2005), "Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 3, México, El Colegio de México, pp. 423-447.
- RUSK, David (1993), *Cities without suburbs*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.

- SALET, Willem *et al.* (eds.) (2003), *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European City-Regions*, Londres, Spon Press.
- SANCTON, Andrew (2000), *Merger mania: the assault on local government*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- SHARPE, L.J. (1993) "The European meso: an appraisal", en L.J. Sharpe (ed.), *The rise of metro government in Europe*, Londres, Sage, pp. 1-39.
- (1995a), "The future of metropolitan government", en L.J. Sharpe (ed.), *The government of world cities: the future of the metro model*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 11-31.
- (1995b), "The abolition of the Greater London Council: is there a case for resurrection", en L.J. Sharpe (ed.), *The government of world cities: the future of the metro model*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 111-130.
- STEPHENS, Ross y Nelson Wikstrom (2000), *Metropolitan government and governance: theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*, Nueva York, Oxford University Press.
- STROMME, Karen (1999), *Cities and complexity: making intergovernmental decisions*, California, Sage.
- TRAUT, Johannes (2001), "Federalism as political philosophy", en Jürgen Rose y Johannes Trout (eds.), *Federalism and decentralization: perspectives for the transformation process in eastern and central Europe*, Nueva York, Palgrave.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1999), *The end of the world as we know it: social science for the twenty-first century*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- WARD, Peter (1996), "Contemporary issues in the government and administration of Latin American mega-cities", en Alan Gilbert (ed.), *The mega-city in Latin America*, Tokio, United Nations University Press, pp. 53-72.

Fortalezas y debilidades del marco legal para la acción metropolitana

Víctor Ramírez Navarro

OBJETIVOS

Estas notas tienen como propósito el describir brevemente el marco legal y algunas experiencias de administración metropolitana, así como visualizar las estrategias e instrumentos para fortalecer los mecanismos de gestión social e institucional que pueden incidir positivamente en el ordenamiento y gobernabilidad del territorio y en la sustentabilidad de nuestras ciudades.

Para ello proponemos la revisión de los siguientes apartados:

- Antecedentes y planteamiento del problema.
- Marco legal.
- Revisión de algunas de las principales experiencias nacionales de gestión metropolitana.
- Reflexionar sobre las alternativas de gestión y administración metropolitana.

ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El fenómeno metropolitano

La formación y crecimiento de zonas metropolitanas ha jugado un papel central en el proceso de desarrollo y en la urbanización del país.

El desarrollo económico, social y político de la historia reciente de México ha dado como resultado la conformación de las 55 zonas metropolitanas, en donde en un mismo ámbito espacial coexisten diversas unidades político-administrativas federales, estatales y municipales y, en algunos casos rebasando las fronteras nacionales.¹

En nuestro país para 1976, en el primer intento de identificación de zonas metropolitanas por parte de los investigadores en la materia, se identificaron 12 zonas metropolitanas; para 1986, esa cifra había aumentado a 26; para 1993, se contaban con 37; para el 2000 con 48; y, para el 2005, en México se cuentan 55.²

Independientemente de las diferencias en las metodologías de análisis, el hecho incontrovertible es que el fenómeno metropolitano se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas.³

Dicho fenómeno metropolitano se caracteriza por tratarse de localidades “urbanas” integradas física y funcionalmente, en constante expansión, con fuerte concentración de población (más de 100,000 habitantes) y alta actividad económica, nucleadas en ciudades “mayores” cuya área urbana, funciones y actividades trascienden los límites territoriales del municipio y “absorben” una o más unidades político-administrativas a su alrededor.

Hoy día se afirma que las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se concentra

¹Sedesol, Conapo e INEGI. Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2004.

²Para el año 2000 difieren las cifras: 42 según Conapo o 32 según INEGI. Para Sedesol en el año 2001 se contaban con 46. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 reconocía 31 zonas metropolitanas, mientras que el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000* reservaba este término a los agregados de municipios en los que se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes identificadas al inicio de la década de los noventa: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

³El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 vigente define a las zonas metropolitanas como “aquellas redes de ciudades, donde los procesos de “metropolización” involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes”. Adicionalmente, define como aglomeraciones urbanas a “las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto, una población inferior a un millón de habitantes”. En el primer grupo reconoce la existencia de 14 unidades y en el segundo de 32, es decir que para el año 2001, la Sedesol registraba un total de 46 ciudades a nivel nacional que experimentaban procesos de metropolización o conurbación.

más de la mitad de la población y se genera el 71 por ciento del producto interno bruto del país.

En ese sentido las metrópolis son los espacios estratégicos para articular e instrumentar las principales políticas y programas de desarrollo y también donde la globalización se expresa con más rapidez. Ellas constituyen el puente más inmediato de vinculación entre la dimensión regional y el resto del mundo.

El concepto de zona metropolitana es distinto al de área metropolitana o área urbana propiamente dicha, ya que el límite de la primera comprende delegaciones y municipios completos, incluyendo a todas sus localidades, independientemente de que éstas formen parte del área urbana continua de la ciudad. El criterio responde a su unidad jurídico-política y no a los límites de crecimiento de la mancha urbana.

Nuevos problemas de administración urbana e intermunicipalidad

Estas unidades territoriales complejas que en su constante expansión física sobrepasan los ámbitos municipales, plantean nuevos problemas de administración y en la gobernabilidad del territorio, así como en las formas y mecanismos de colaboración y asociación entre municipios.

La eficaz gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de diversos gobiernos municipales, así como de sus respectivos gobiernos estatales, con esquemas de organización administrativa y capacidades operativas y financieras diferentes, quienes además generalmente tienen autoridades provenientes de diversos partidos, así como visiones, planes y proyectos divergentes.

Si bien es cierto que muchas de las acciones, funciones, obras y servicios públicos que demanda la población pueden ser resueltos bajo la organización y dirección de las autoridades municipales, también es cierto que hay un buen número de elementos comunes que afectan a toda la metrópoli y que incluso condicionan el desarrollo regional y el ordenamiento y gobernabilidad del territorio que no pueden seguir siendo dejados únicamente al arbitrio y capacidad de las autoridades municipales.

La trianualidad de los gobiernos municipales es otra limitante que impide la conformación de ayuntamientos robustos con visiones, proyectos y recursos que se fijen en el mediano y largo plazo, generalmente necesarios para la solución de los problemas metropolitanos. En términos generales los ayuntamientos son reactivos a cualquier proyecto que abarque más allá de su ejercicio o que no les rinda frutos electorales en el corto plazo.

Estas asimetrías entre los actores públicos y sus programas, así como las asincronías en sus agendas, prioridades y calendarios, son elementos que deterioran la convivencia en las metrópolis y que impiden una gestión con visión regional y de largo plazo.

La falta de acuerdos y voluntad política en la atención de los problemas de las metrópolis, la carencia o insuficiencia del marco legal en la materia, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre sectores y entre gobiernos representan serios obstáculos para la gestión y administración metropolitana.

Los actuales marcos de actuación institucional de los municipios en materia de desarrollo urbano, pero especialmente para la gestión metropolitana, hoy un fenómeno irreversible, han sido ampliamente rebasados. En este sentido, es necesario el generar las estrategias e instrumentos para que la planeación, coordinación y administración metropolitana se constituyan como mecanismos de gestión social e institucional que pueden incidir positivamente en el ordenamiento y gobernabilidad del territorio y en la sustentabilidad de nuestras ciudades.

Nuevos problemas de gobernación

Las zonas metropolitanas presentan, aparejado a su problemática urbana, nuevos problemas para la sana convivencia social. En dichas zonas el arraigo y la identidad de los pobladores, al igual que la imagen de la autoridad se diluyen. El sentido de cultura y pertenencia a una localidad, con sus redes de solidaridad e identificación social se ven avasallados por lo metropolitano y la globalización.

Los nuevos pobladores adecuan y uniforman sus conductas y culturas a los patrones impuestos por la metrópoli. Las formas de participación social y política de sus lugares de origen se ven sustituidas por mecanismos de representación electoral y, en algunos casos con-
tados, mediante ejercicios de participación cívica verticales, formales y estandarizados.

En las zonas metropolitanas las acciones buenas o malas de un municipio afectan a otros municipios vecinos y, en ocasiones, hasta la comunidad nacional.⁴ El desinterés o las omisiones de los gobernantes también dan cuenta de la calidad de vida de todos los habitantes que, al tener que vivir en la metrópoli, han cifrado un destino común.⁵

La transformación de las áreas centrales de las metrópolis⁶ impulsa procesos de sucesión espacial y segregación social que se traducen en demandas ampliadas al sistema político. En la medida que el proceso de sucesión tiende al extremo y se vincula a los procesos de segregación socioeconómica, los barrios, y en particular en las áreas centrales, se convierten en “bolsas de pobreza” que no son más que concentraciones de residentes pobres y excluidos.⁷

Estas áreas de pobreza son producto de mecanismos de exclusión que operan tanto al interior como al exterior de los barrios. La exclusión interior se refiere a los cambios sociales, físicos, organizacionales y financieros al interior del vecindario que son negativos, y que normalmente interactúan y refuerzan. Algunos de los principales procesos se relacionan con la interacción entre:

⁴Como el conocido caso del municipio de Atenco, en el Estado de México, donde un proyecto de dimensiones nacionales fue detenido por la comunidad local.

⁵Como la problemática de la vialidad y el transporte en la Zona Metropolitana del Distrito Federal, donde el desinterés de las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México dan por resultado un deterioro cotidiano y persistente de la calidad de vida de sus habitantes.

⁶Los procesos de reestructuración urbana son constantes en la evolución de las ciudades y son más evidentes cuando mayor es el tamaño de la aglomeración; un rasgo que comparten gran parte de las grandes ciudades, particularmente en su fase de metropolitanización, es la transformación de su área central, que pasa de ser un espacio dinámico y muy valorizado, donde se presenta la mayor concentración demográfica y económica de la localidad, a un área deteriorada y desvalorizada, que muestra no sólo deterioro físico, sino también el abandono de sus habitantes y un paulatino cambio del tipo de actividades comerciales y de servicios que antes contenía.

⁷Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León. Diagnóstico socioeconómico del Centro Metropolitano de Monterrey.

- Normas de uso del espacio y deterioro físico.
- Fragmentación social y espirales de conflicto.
- Aumento de la inseguridad y abandono como consecuencia del crimen y conflictos que resultan en poca cohesión y participación social.
- Reducción de los servicios públicos y privados.
- Estigmatización interna y reducción de la autoestima entre residente.
- Estigmatización externa que lleva a limitaciones para conseguir trabajo y créditos y al final produce aislamiento social.⁸

Los espacios generan cicatrices en el tejido social, se constituyen en espacios excluyentes y diferenciados, acentuando la segregación territorial, económica y social de sus pobladores.

Ante estas nuevas demandas y la insuficiente respuesta gubernamental se plantea la necesidad de restaurar la capacidad de participación política y respuesta del ciudadano en la solución de sus propios problemas. El gobierno se plantea entonces no como un instrumento bajo el monopolio de la autoridad, sino en el amplio marco de la *gobernación o gobernanza* donde convergen y se dan nuevas articulaciones entre el gobierno y la sociedad.⁹

El fenómeno de metropolización de nuestro país plantea nuevos paradigmas en muchas áreas del conocimiento y del quehacer público, pero también y particularmente en los esquemas de la organización política. Es necesario revisar y renovar los tradicionales esquemas federalistas¹⁰ y de organización municipal, que hoy día tienen respuestas insuficientes y limitadas ante los nuevos fenómenos del crecimiento urbano y la gobernabilidad del territorio. También es necesario el crear y fortalecer los mecanismos para una nueva forma de gobernación y de gestión pública, donde el gobierno tenga menos acciones verticales de mando y control y en cambio asuma un papel de promotor, coordinador y catalizador de la fuerza y acción de la sociedad.

⁸*Idem.*

⁹Luis F. Aguilar, *Nueva Gobernación*. Señala que por gobernación se entiende *el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –básicos y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos*. El proceso genera (consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos.

¹⁰Por otro lado ampliamente rebasadas ante las realidades del llamado “federalismo cooperativo”.

Los temas de gestión metropolitana, intermunicipalidad y nueva gobernación son hoy día respuestas urgentes ante esas realidades.

En la actualidad, el éxito de la acción del Estado pasa por una de desjerarquización de las relaciones entre Estado y sociedad, al modificarse a su vez la clásica idea de un Estado conformador y coordinador jerárquico de la dirección política, dando paso a la interacción necesaria con la sociedad y sus procesos de autorregulación social, haciendo posible una acción social responsable y participativa del ciudadano y una cogestión pública del ciudadano con el gobierno.¹¹

Ello plantea nuevos retos en materia de definición de competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como de su relación con la sociedad, que posibiliten la planeación y administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos, elementos indispensables para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de las metrópolis del país.

No es posible continuar con el actual esquema de municipalismo extremo, insuficiente ante los nuevos fenómenos del crecimiento urbano.

Es necesario fortalecer y legitimar las acciones de gobierno con una mayor interacción con la sociedad, promoviendo una acción social responsable y participativa del ciudadano y una cogestión pública del ciudadano con el gobierno.

Es imprescindible establecer y armonizar las competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno:

- Implementar instrumentos e instituciones que permitan la planeación y administración integral del territorio, así como la gestión eficiente de los servicios públicos.
- Crear mecanismos que mejoren la relación entre sociedad y gobierno y permitan el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos.

¹¹Leticia Santin del Río, *Ideas sobre gobernación, democracia participativa y deliberativa*.

Los temas de interés metropolitano

Los temas y componentes de interés metropolitano tienen una serie de características que les dan sentido, entre otras: se trata de aquellos elementos que requieren decisiones, manejo u operación integrada de dos o más órdenes de gobierno (federal, estatal o municipal); su costo, dimensión o peso trascienden a la capacidad de acción de un municipio y sus efectos se dan a nivel metropolitano o regional; sus acciones implican o requieren de la complementariedad o encadenamiento en otros espacios o territorios; y, suponen proyectos que en su manejo integrado signifiquen beneficios en el costo, manejo o administración de las obras, inversiones, acciones o servicios de que se trate.

En este sentido, existen algunas materias en donde es particularmente necesaria una visión y administración integral del territorio, particularmente en aquellos aspectos relacionados con los siguientes temas:

Ordenación del territorio

El Área Metropolitana de Monterrey debe contar con una estrategia integrada de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial que integre una visión compartida sobre el uso y aprovechamiento de su territorio.

Agua potable y saneamiento

Planear, diseñar, administrar, operar un sistema integral de manejo hidráulico, que incluya programas de abastecimiento de agua potable, saneamiento de aguas servidas y tratamiento y reuso del agua pluvial y residual, es una materia metropolitana con referentes regionales hacia las cuencas hidrológicas que abastecen al conglomerado urbano.

Vialidad y transporte

Por su importancia en la estructuración y funcionamiento del espacio urbano, la vialidad y el transporte es una materia de consideración metropolitana.

Residuos sólidos

Por sus efectos en la salud pública, así como para un menor costo y mayor eficiencia en el servicio público en el manejo y disposición final de los residuos municipales, industriales o peligrosos es conveniente su tratamiento a escala metropolitana. La recolección domiciliaria no necesariamente puede tener ese carácter y mantenerse como materia exclusivamente municipal.

Ecología y medio ambiente

El Área Metropolitana de Monterrey se ubica y afecta una unidad geográfica y ambiental, donde es necesario coordinar las políticas de protección y preservación de sus ecosistemas, así como el mejoramiento y custodia de los elementos y recursos naturales que la integran.

Riesgos, contingencias y protección civil

Las acciones de protección de la población, en particular mediante acciones preventivas frente a los riesgos que puede sufrir son una prioridad de gobierno. Generalmente los daños por contingencias se ubican en las áreas más vulnerables donde el riesgo físico y el daño están asociados a localizaciones. La suma de los recursos y la articulación de acciones de los municipios en la materia pueden ofrecer soluciones eficaces y de bajo costo.

Equipamiento regional

Los equipamientos con dimensión o efectos regionales (universidades, grandes hospitales, aeropuertos, termoeléctricas, etcétera) tienen una cobertura regional y metropolitana, por lo que su planeación y ejecución debe tener una perspectiva semejante.

Financiamiento metropolitano

El financiamiento es probablemente uno de los temas más importantes para la ejecución de políticas y programas con visión metropolitana. De la disponibilidad de recursos depende la posibilidad real de concretar las acciones. Es conveniente promover las instituciones y los instrumentos que permitan contar con la convergencia de fondos de financiamiento y recursos de carácter metropolitano.

Fiscalidad metropolitana

Las figuras tributarias tienen varios propósitos: son una fuente de ingresos para sufragar los gastos públicos, son elementos que pueden promover el desarrollo, y también pueden servir para promover una mayor justicia social. En este sentido los impuestos en el área metropolitana deben fortalecer las haciendas públicas municipales, evitar disparidades e inequidades en su aplicación, así como constituirse en elementos que incentiven la ocupación ordenada del territorio y reviertan en favor de la comunidad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano.

EL MARCO JURÍDICO PARA LA ACCIÓN METROPOLITANA¹²

Estructuración del estado

México es una República que posee una estructura federal;¹³ a integran 32 entidades federativas y un Distrito Federal; este último es sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Junto con la clásica distribución funcional de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la distribución básica de competencias entre la Federación¹⁴ y los Estados está definida por la Constitución Política que determina las facultades que le corresponden al gobierno federal, dejando las no escritas, por excepción y con un criterio residual, a favor de las entidades locales.¹⁵ Las facultades explícitas del gobierno

¹²Este apartado fue tomado de un estudio de Urbanismos Comparados, realizado por Víctor Ramírez Navarro, Claudia Acosta, Gerardo Gómez del Campo y Alberto Rebora Togno.

¹³El artículo 40 de la Constitución Política manifiesta: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

¹⁴En México a los Poderes de la Unión o centrales se les acostumbra denominar como “Federación”, lo que no deja de ser un tanto equívoco, toda vez que también pareciera aludirse a la totalidad de las partes que la integran, es decir, al poder central, pero también a los estados.

¹⁵El artículo 124 de la Constitución Política recoge el principio del federalismo pactista: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

federal se ven complementadas con las llamadas facultades implícitas, que amplían considerablemente su alcance y definición.¹⁶

Las entidades locales se integran, por su parte, en dos grandes ámbitos de gobierno: el estatal y el municipal; las constituciones políticas de las entidades federativas consignan el régimen de distribución de competencias correspondiente, con arreglo a los principios de la Constitución. En relación con el gobierno municipal el artículo 115 constitucional establece que... “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa el municipio libre”.

El texto constitucional consigna una serie de bases que especifican, en lo general, su gobierno, personalidad jurídica, patrimonio, servicios públicos a su cargo y la administración “libre” de su hacienda; en lo particular, sus atribuciones para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano”, cuestiones a las que nos referiremos en detalle en los apartados subsecuentes.

Por su parte, el principio de supremacía constitucional complementa el sistema federal al determinar que la Constitución Política es el máximo ordenamiento jurídico y la columna vertebral del sistema jurídico mexicano.

La propia Constitución establece la jerarquía del orden jurídico, al determinar que...

esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión; los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.¹⁷

¹⁶La fracción XXX del Artículo 73 Constitucional consigna a favor del Congreso de la Unión la facultad para “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

¹⁷Artículo 133 de la Constitución Política. Cabe anotar la contradicción de ese precepto al definir la primacía de las leyes federales frente a las emitidas por las entidades federativas, toda vez que se trata de ámbitos coextensos y diferenciados, subordinados ambos a la Constitución,

Sin embargo, a pesar de las prescripciones consagradas en la Constitución, la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno presenta problemas, por las duplicidades, traslapes, ambigüedades, omisiones y contradicciones de la legislación, que hacen difícil en ocasiones ubicar los ámbitos de validez de las normas federales, estatales y municipales.

En complemento, es conveniente considerar la ineficaz división política administrativa del país, caracterizada por una prácticamente generalizada atomización municipal y grandes contrastes en extensión territorial, población y recursos fiscales de estados y municipios,¹⁸ cuestión a la que no hemos sabido dar respuesta hasta el momento actual,¹⁹ a pesar de que genera complicaciones crecientes para una eficaz gestión gubernamental en un país predominantemente urbano.

Ambos indicadores son sintomáticos de la inadecuación que existe entre la organización política administrativa nacional y los retos urbanos del país; del desequilibrio entre la capacidad real de gestión de los gobiernos locales, en lo particular los gobiernos municipales, y las atribuciones que les confiere la ley en materia urbanística, máxime si consideramos el acelerado crecimiento urbano y el ritmo insuficiente de desarrollo económico y social.

El desarrollo urbano y, en consecuencia el fenómeno de metropolización, como función pública, no se encuentra radicada en un nivel específico de gobierno, sino que es área de trabajo estatal caracterizada por “concurrency” en el ejercicio de la misma entre los distintos niveles y poderes gubernamentales, ya sea a modo de agregación o por ascendencia en el poder.

por lo que teóricamente no pudieran tratar asuntos de la misma naturaleza. No se trata de hablar de la superioridad de las normas, sino de su constitucionalidad.

¹⁸Existen 2,500 municipios a nivel nacional, concentrados principalmente en el centro y sur del país, en su mayoría sin recursos para asumir las funciones que de forma indiscriminada les asigna la ley en materia urbana; por otra parte, existen municipios con extensión territorial, población y/o recursos fiscales mayores que varias entidades federativas.

¹⁹A diferencia de lo realizado por los países desarrollados que redefinieron sus jurisdicciones políticas administrativas el siglo pasado para dar respuesta a la problemática urbana y metropolitana, creando en complemento instituciones que permiten ajustarlas a las cambiantes circunstancias demográficas, económicas y sociales; un recuento elocuente en la materia se encuentra en el apartado de “The future of the metropolitan Government” del libro *The Government of World cities*, 1995, L.J. Sharpe, EUA, Wiley.

La propia LGAH tiene un régimen de excepción al sistema federal propuesto por la propia Constitución, que no concuerda con los principios de distribución de competencias a los que alude su texto, ni resuelve, de forma satisfactoria, el problema estructural de distribuir entre los distintos niveles de gobierno las atribuciones y responsabilidades urbanísticas.

En relación con las competencias gubernamentales sobre el urbanismo cabe mencionar que desde el inicio de la década de los setenta se desarrolló una visión y una respuesta, integral y sistemática, del Estado mexicano a la problemática de los asentamientos humanos, visión y respuesta que apenas ahora a 30 años de su instauración comienza a ser cuestionada.

Dicha visión se tradujo en la incorporación al párrafo tercero del artículo 27 constitucional que consigna, entre otros aspectos, la función social de la propiedad de la prescripción que establece... “se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

En complemento, a que la Constitución Política señalara como facultades del Congreso de la Unión en su artículo 73, el “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

Como resultado de lo anterior, el órgano legislativo federal, con la base constitucional referida, expidió una “ley general”, la Ley General, de Asentamientos Humanos, LGAH, promulgada en 1976, que se mantuvo prácticamente sin reformas hasta la expedición, en 1993, de una nueva ley con el mismo nombre y contenido simplificado, centrada en la planeación y la definición de competencias entre los Poderes de la Unión y los ámbitos de gobierno en la materia.

La LGAH define como uno de sus objetivos “establecer la concurrencia de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional”. Para cumplir con ese propósito la ley define las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno e inclusive, en el caso de las entidades federativas, las de sus poderes legislativos. Así, corresponde a las entidades federativas –entre las que se encuentra el Distrito Federal– “legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población”.²⁰

Se trata de la facultad reglamentaria que la Constitución consigna en favor de los municipios al otorgarles facultades

para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Al respecto, cabe mencionar dos aspectos asociados a dicha facultad, con secuelas negativas en la legalidad, certeza y seguridad jurídica: por un lado, la omisión de los poderes legislativos de las entidades federativas para fijar las reglas que regulen el ejercicio de dichas facultades; y, por otra parte, el ejercicio heterogéneo y fragmentario que han dado los municipios a dicha facultad, interpretándola prácticamente sin cortapisas.

Competencias

En México las principales competencias en materia de planeación urbana se encuentran radicadas en cabeza del Ejecutivo municipal, en un sistema concurrente de facultades compartidas entre los tres niveles de gobierno al que hicimos referencia en el apartado anterior.

²⁰ Artículo 80. de la LGAH.

Conforme a la Constitución Política, artículo 115 fracción V, los municipios

en términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico.

Por su parte, la LGAH consigna dichas competencias en su artículo 9o. Cabe mencionar que esta ley en congruencia con las disposiciones constitucionales, concentró en el municipio el control administrativo de los procesos urbanos, al consagrar a su favor las atribuciones para expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios.

Además, conforme a la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios

tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de 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; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Debe considerarse que, si bien es cierto que con este cúmulo de facultades a favor del municipio parecería resuelta la conformación e identidad del poder público encargado de conducir y racionalizar los procesos de ocupación y aprovechamiento del espacio urbano en México, en la realidad ello no sucede así. Razones económicas, sociales y políticas,

dentro de las cuales es importante resaltar la asignación de facultades jurisdiccionales a otros niveles y sectores de gobierno en la materia urbana o en materias asociadas, y a las que nos referimos más adelante, son las que, en la práctica, llevaron a la duplicidad de funciones.

Adicionalmente, el hecho de que las disposiciones referidas obligaron a las entidades federativas a desprenderse de facultades que habían venido ejerciendo de forma tradicional, las obligó (en muchos casos) a realizar reformas legales locales para restringir las nuevas facultades municipales.²¹

En lo que se refiere a las competencias del gobierno federal y las entidades federativas la LGAH, en su capítulo II “De la concurrencia y coordinación de autoridades”, artículos 70 y 80, establece un conjunto amplio y abigarrado de prescripciones de carácter general, carentes de rigor por su carácter predominantemente declarativo o retórico, en vez de normativo, así como por su ambigüedad e imprecisión.²²

Así, sintéticamente, le corresponde al gobierno federal en materia de planeamiento, ejecución y control urbanísticos –de forma coordinada con los gobiernos locales y concertada con los sectores social y privado– lo siguiente: la planeación del desarrollo regional; la coordinación de las acciones federales convenidas con los gobiernos locales; la previsión de las necesidades nacionales de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la regulación de los mecanismos para satisfacerlas; el desarrollo de programas para establecer provisiones²³ y reservas territoriales en los centros de población; la promoción de mecanismos financieros para la construcción de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano; la formulación, ejecución y control del Programa²⁴ Nacional de Desarrollo Urbano; la realización de acciones

²¹Como es el caso de Edomex, entre otras entidades federativas, donde la planeación urbana en “centros de población estratégicos” continuó a cargo del gobierno estatal, responsable del otorgamiento de licencias estatales de usos del suelo y los planes urbanos municipales debían ser aprobados por el Congreso del Estado, previo dictámenes de congruencia.

²²En categorías tales como “desarrollo urbano” y “desarrollo regional”, la “programación estatal del desarrollo urbano” y las “reservas territoriales”, entre otros.

²³Véase apartado 13 de Clasificación del Suelo.

²⁴A partir de 1983 cuando se expidió la Ley de Planeación, el resto de los planes de los diferentes sectores de la administración pública o de los gobiernos locales por decreto debieron denominarse “programas”.

para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; la asesoría a los gobiernos locales en la elaboración y ejecución de sus programas de desarrollo urbano; la verificación de que las inversiones de las dependencias y entidades federales se ajusten a los planes urbanos; la participación en la ordenación de zonas conurbadas; la promoción de la investigación urbana, entre otros.

En complemento, de forma un tanto simétrica a las ambiguas atribuciones federales, corresponde a las entidades federativas o estados –coordinadamente con la Federación y los gobiernos municipales y concertadamente con los sectores social y privado– la planeación estatal del desarrollo urbano; la promoción de la participación social en la programación urbana; la autorización de la fundación de centros de población; la participación en la planeación y regulación de las conurbaciones; la realización de acciones para el desarrollo regional y urbano; la participación en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la protección del patrimonio cultural y el equilibrio ecológico de los centros de población; la administración “convenida” con los municipios, de los servicios públicos; el apoyo a las autoridades municipales en la planeación del desarrollo urbano; la imposición de medidas de seguridad y sanciones a los infractores de los programas estatales de desarrollo urbano, entre otros.

El problema competencial referido en materia urbana se acentúa en el caso de la planeación, regulación, dotación de infraestructura y servicios en las zonas conurbadas, que son según la fracción VI del artículo 115 constitucional las que se generan cuando “dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica”. En dichos casos, “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”.

En síntesis, el cúmulo de competencias urbanas conferidas de forma indiscriminada a los gobiernos municipales –en su mayoría sin capacidad para ordenar y acondicionar el territorio–, la generalidad,

ambigüedad y carácter declarativo de las atribuciones urbanísticas conferidas a los tres niveles de gobierno por la legislación urbanística y la persistente concentración de facultades en el gobierno federal en materia agraria y ambiental –sustento de prácticas corporativas agrarias contrarias a un desarrollo urbano eficaz e incluyente y fuente de descoordinación gubernamental– son sin duda factores que explican la escasa positividad de las prescripciones urbanas.

Ello impone considerar la posibilidad de realizar adecuaciones competenciales tendientes a establecer atribuciones exclusivas en cuestiones estratégicas por niveles de gobierno, pues no se puede dar trato igual a estados y municipios con diferentes grados de desarrollo; a establecer mecanismos supletorios cuando no existan planes o capacidad administrativa; a conferir facultades interventoras en acciones que por su complejidad, impacto o afectación de intereses supramunicipales deben ser validadas a nivel superior, entre otros.

*El caso de la coordinación metropolitana en Valle de México*²⁵

Los gobiernos federal, del Distrito Federal y del Estado de México han realizado a partir de 1976 una serie de tentativas para la coordinación y colaboración en el territorio metropolitano. Entre ellas podemos destacar la Comisión de Conurbación de la Región Centro (1976), el Consejo del Área Metropolitana (1988), el Consejo de Transporte del Área Metropolitana (1992), y la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1992).

Dichas comisiones encuentran su fundamento en lo dispuesto por el artículo 122 Apartado G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las comisiones metropolitanas son las instancias de coordinación intergubernamental creadas mediante *convenio* entre el gobierno federal, del Estado de México y del Distrito Federal.

²⁵Este apartado recoge los datos que en la materia consigna el estudio “Hacia nuevas formas de coordinación y gestión metropolitana en el Estado de México”, Gobierno del Estado de México y El Colegio Mexiquense, A.C.

Han sido creadas por un acuerdo de voluntades, donde concurren los representantes de las instancias de gobierno participantes y cuentan con un secretariado técnico que, entre otras funciones, da seguimiento a los acuerdos adoptados y coordina las actividades de los grupos de trabajo en que se subdividen para abordar distintos temas de interés común. Los participantes igualmente convienen la asignación de los recursos necesarios para el funcionamiento de la comisión respectiva. Las comisiones constituyen el órgano de coordinación metropolitana en la materia específica que les corresponde y tienen funciones de planeación y ejecución en su ámbito de competencia.

Las comisiones metropolitanas del Valle de México se han caracterizado por su limitada capacidad de funcionamiento y de toma de decisiones. Sin embargo, permite a los equipos de gobierno, mantener un diálogo e intercambio permanente y cierto grado de continuidad en el diseño y aplicación de políticas y estrategias metropolitanas.

Actualmente funcionan las siguientes comisiones:

1. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.
2. Comisión Ambiental Metropolitana.
3. Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad.
4. Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana.
5. Comisión Metropolitana de Protección Civil.
6. Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los fundamentos jurídicos en esta materia se encuentran consignados en distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversas leyes, destacando la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Asentamientos Humanos

Los artículos 7, fracciones I, VIII, XIV, y 10, 12, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, fijan las reglas para la coordinación de la Federación 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.

Establecen la facultad que tiene la Federación para participar a través de Sedesol en la ordenación y regulación de las zonas conurbadas ubicadas en dos o más entidades federativas.

Asimismo, señala que la Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

La ley en la materia establece que la Federación, a través de la Sedesol, las entidades federativas y los municipios, habrán de planear y regular de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación que les competa y fija la ocasión, contenido y forma en que deben celebrarse los convenios, los órganos que deben instituirse y el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas para la atención de los requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de la zona conurbada.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En el artículo 32 confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y vivienda, al igual que proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

Estado de México

En los artículos 1o., 2o., 77 fracciones XXIII y XXXI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en el artículo 5o., le confieren al Ejecutivo estatal la facultad de convenir con el Ejecutivo federal, con otras entidades federativas y con ayuntamientos de la entidad la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, así como asumir la representación política y jurídica de los municipios para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal. Señala la concurrencia y coordinación de los municipios y el estado, como objeto de la ley así como las formas para ejercer sus correspondientes atribuciones.

Los artículos 122 y 126 de la Constitución del estado, facultan a los municipios para que participen en la planeación integral de las zonas metropolitanas y previo acuerdo de sus ayuntamientos puedan coordinarse o asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Igualmente, el artículo 139 fracción II inciso e) de la propia Constitución, establece que para la planeación y ejecución de acciones, el gobernador del estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para la creación de comisiones al interior del estado, en las que concurren y participen con apego a las leyes en la materia.

El *Código Administrativo del Estado de México, Libro Quinto*; en los artículos 5.19, 5.20 señala la participación del Estado de México y de los municipios con la Federación y las entidades federativas limítrofes, en la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales.

Distrito Federal

En los artículos 67, fracción XXV, 69, 70, fracción II, 71 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, en los artículos 1, 4, 10 y 17, facultan al titular del gobierno del Distrito Federal para celebrar convenios con la Federación, las entidades federativas y los municipios.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el artículo 10 fracciones III, V, VI otorga al jefe de gobierno atribuciones para participar en la ordenación de las zonas metropolitanas y celebrar convenios para la creación de las comisiones metropolitanas.

Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México. El caso de Puebla-Tlaxcala

José de Jesús Sesín Marín*
Miguel Ramírez Silva

INTRODUCCIÓN

Muchas veces se habla de áreas conurbadas o de zonas metropolitanas para referirse a las grandes ciudades. Pero, puesto que hablamos desde el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión.

Cuando una aglomeración urbana rebasa los límites administrativos de lo que en sus inicios fue la ciudad central, se generan conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Dicha fragmentación tiene repercusiones en las instituciones, la política y la economía del área: puesto que crece el número de gobiernos locales dependiendo del número de municipios que la integre, derivado de la expansión de la mancha urbana; se crean los problemas de coordinación y de sobreposición de competencias.

Para solucionar lo antes mencionado, la respuesta parecería simple con la creación de una instancia de gobierno intermunicipal, pero este nuevo ente de gobierno puede resultar complejo y conflictivo (Stephens y Wikstrom, 2000; Lefèvre, 1999; Magnusson, 1996; UN, 1995), y lo es en dos sentidos. En primer lugar, porque implica generar una

*Profesor-investigador del CIISSDER-UAT.

nueva instancia de gobierno –y, por tanto, de poder– entre el ámbito local y el central. En segundo lugar, es compleja porque tal alternativa no forma parte del sentido común ya que la racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores (vivienda, agua, salud, vialidades, etcétera. o en el ámbito del barrio o de la comuna, pero no efectivamente en una dimensión mucho más extensa.

ANTECEDENTES

Para el caso específico de México, la primera delimitación de zonas metropolitanas la realizó Luis Unikel en 1976, quien identificó 12 zonas metropolitanas alrededor de otras tantas ciudades mayores de 100,000 habitantes para 1960 y actualizó la delimitación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México para 1970.

Luis Unikel retoma la definición de zona metropolitana propuesta por las Naciones Unidas en 1966:

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, 1978: 118).

Para 1986, María Eugenia Negrete y Héctor Salazar delimitaron 26 zonas metropolitanas, que incluyeron las 12 identificadas por Luis Unikel. Siete años después, Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas que correspondieron a los datos estadísticos del censo de 1990, realizando la delimitación a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales con las variables tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable (Sobrino, 1993: 129-133).

En materia de conceptos y delimitaciones de áreas metropolitanas en México, las instituciones que tienen injerencia contaban su propia versión de acuerdo con las variables que consideraban tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

NÚMERO DE ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO
POR AÑO E INSTITUCIÓN

<i>Institución/Año</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
Conapo	31	42
INEGI		32
Sedesol	31 ¹	46 ²

Nota: Según un comunicado de prensa de la Segob, en el año de 2005 eran 55, las zonas metropolitanas.
Fuente: Elaboración propia.

Es hasta el año 2004 que las tres instituciones antes mencionadas publican el documento titulado: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, donde se hace la homologación de conceptos y número de zonas.

EL CASO PUEBLA-TLAXCALA

El crecimiento acelerado de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP) ha tenido un impacto en los límites y terrenos del estado hermano de Tlaxcala, debido a que su dinámica requiere de suelo para su futuro desarrollo, por lo tanto, es necesario determinar las zonas adecuadas para absorber esta demanda de suelo, de tal manera que se tomen las medidas necesarias para prever los impactos de este crecimiento. Por tal motivo, ambos gobiernos estatales involucrados formularon el Programa de Ordenamiento Urbano de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala, documento que les permite una toma de decisiones sustentadas en estudios técnicos y avalados por la sociedad y los propios gobiernos en sus diferentes niveles y ámbitos de competencia.

¹Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994.

²Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006.

El 11 de junio de 2002, los dos ejecutivos estatales firmaron un Convenio de Coordinación para el Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Económico de la Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala.

El 28 de junio de 2004, la titular de la Secretaría de Desarrollo Social de la Federación y los ejecutivos estatales, firmaron el Convenio de Coordinación para Planear y Regular el Desarrollo Urbano y Regional Sustentable en los municipios conurbados de los estados de Puebla y Tlaxcala, con énfasis en los siguientes temas:

- Ecología.
- Conurbación.
- Parque nacional Malintzi.
- Límites territoriales estatales.
- Desarrollo económico.
- Comunicaciones y transportes.
- Seguridad pública.

El objetivo general que se persigue es el de concebirse como una estrategia de desarrollo social y económico, que mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento de la zona de estudio.

Mientras que en materia de ordenamiento urbano se persigue prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en la región conurbada Puebla-Tlaxcala, así como consolidar aquellas formas de ocupación y aprovechamiento compatibles con las características de la región conurbada y propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad de ambas entidades en la región determinada.

El convenio mencionado fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2004. El 3 de diciembre de 2004, se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión de Conurbación y aprobó su Reglamento Interior. El reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 2005.

La región conurbada Puebla-Tlaxcala agrupa a 31 municipios distribuidos de la siguiente forma: municipios de Puebla (12): Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Huejotzingo, Domingo Arenas, Juan C. Bonilla, San Andrés Cholula, Puebla, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula y Tlaltenango. Municipios de Tlaxcala (19): Acuamanala, Ixtacuixtla, Mazatecochco, Nativitas, Papalotla, Zacualpan, Huactzingo, Axocomanitla, San Pablo del Monte, Santa Apolonia Teacalco, Ayometla, Quilehtla, Tenancingo, Teolocholco, Tepetitla, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Xicohtzinco y Zacatelco.

Uno de los problemas observados en la región conurbada Puebla-Tlaxcala es el crecimiento de los asentamientos humanos a lo largo de la zona limítrofe entre los estados de Puebla y Tlaxcala ya que ha tomado ritmos y giros preocupantes debido a su rápida consolidación y cambio en los usos del suelo, originando con ello problemas para su control y ordenamiento, dando lugar a la oferta de suelo sin servicios a bajos precios para fines urbanos, principalmente de tipo industrial, sobre terrenos con vocación agrícola.

Adicionalmente existen conflictos de límites interestatales, particularmente entre los municipios de Puebla y San Pablo del Monte, que permiten que los propietarios o poseedores del suelo tomen decisiones sin que los gobiernos puedan establecer un control inmobiliario efectivo, especialmente en los catastros y registros públicos de la propiedad.

Dentro de las características de la región conurbada Puebla-Tlaxcala, debemos entender que la estructura urbana es el conjunto de elementos de diversa índole que constituye un núcleo urbano, considerando el carácter morfológico y funcional de dichos elementos con relación a la unidad geográfica espacial de la ciudad, así pues la estructura urbana es el esqueleto, o morfología de las ciudades.

El crecimiento urbano ha modelado un tipo de ciudad original, que establece diferencias marcadas con los núcleos urbanos del mundo industrializado. La falta de un criterio planificador, la necesidad de albergar a masas más numerosas de población, y la profundización de los contrastes sociales favorecen el diseño de una estructura urbana desintegrada, sin vertebración interna con la realidad urbana. A partir de una jerarquizada tipología social se configura una estructura urbana

no menos rígida, como un fiel reflejo de aquélla. Es decir, existen varias ciudades dentro de la ciudad, diferenciadas por el nivel de vida, por la atribución funcional y por la propia morfología del hábitat. Así, el centro de la ciudad constituye el eje de la vida urbana, el núcleo funcional por excelencia, donde se concentran los servicios, la infraestructura y el equipamiento.

El crecimiento urbano, resultado de un proceso histórico de urbanización desigual y con marcados antagonismos internos, ha sentado las bases para una nueva organización del espacio, determinado por el elevado crecimiento que rige el comportamiento de la población, la explosión demográfica y el éxodo rural. La configuración de la traza urbana en esta expansión y en esta conurbación está determinada por su carácter selectivo que rige el aprovechamiento económico del espacio, basado en la explotación de los recursos rentables, así como el aprovechamiento de la estructura regional existente, como es la autopista México-Veracruz, que a partir de su integración ha inducido de manera directa el acelerado crecimiento de la zona que se localiza a lo largo de su recorrido, coincidiendo en algunos puntos como eje del desarrollo comercial, industrial, e inclusive demarcando algunos asentamientos de tipo habitacional, dentro del área de estudio. Los modernos modos de transporte y las comunicaciones regionales han intensificado el crecimiento y la conurbación, pues favorecen los intercambios sociales y económicos a áreas o zonas geográficas más amplias (red articulada vial regional con forma de estrella). Este dinamismo urbano regional contemporáneo configura una conurbación desorganizada con la falta de coherencia interna formando unidades espaciales disociadas.

Según los planes de desarrollo urbano de los municipios de Tlaxcala considerados en la ZCPT, éstos no consideran en su nivel estratégico la vecindad que se va dando con otros municipios dentro de la zona denominada conurbada, así como tampoco se consideran los límites de injerencia jurisdiccional en las zonas habitacionales que se han desarrollado a los lados de las vialidades y de los corredores industriales, con un crecimiento desordenado y con un patrón de dispersión, que hacen de manera directa una repercusión en el erario municipal en el momento de la introducción de los servicios, además de propiciar los accidentes

carreteros por mencionar un ejemplo, a lo largo de la vía corta Puebla-Tlaxcala, que fue el detonador del fomento al crecimiento expansivo, de las localidades o municipios que resultaron colindantes con ella.

De igual forma se encuentran los instrumentos de planeación estatal del estado de Puebla, ya que ni el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, ni el de Ordenamiento Territorial, o el de Ecología, contemplan la región conurbada como una unidad específica de planeación.

En esta región conurbada, se observa que los usos del suelo predominantes a lo largo de la franja que conforma la ZCPT son de tipo agrícola y dentro de las zonas urbanas se encuentran usos habitacionales que coexisten con los comerciales, industriales y de servicios. El tipo de vivienda predominante es el tipo medio y popular y las densidades varían desde las bajas, características de las zonas rurales, hasta las altas que se identifican dentro de la zona de la ciudad de Puebla.

Los usos de comercio y servicios se concentran en el centro urbano de Puebla y que dada la cercanía de los municipios de Tlaxcala en cuanto a distancia se refiere, la dinámica económica representada por la obtención de bienes o servicios se concentra ahí y en los corredores urbanos que los unen.

En esta zona conurbada si bien existen zonas industriales definidas y determinadas, éstas presentan diversos problemas de límites territoriales que aparecen y se activan en el momento de hacer el pago de los impuestos o servicios.

La infraestructura de toda el área conurbada está determinada por el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, vialidad primaria, secundaria, terciaria, línea de gasoducto, líneas de alta tensión, espuelas de ferrocarril, etcétera.

La estructura vial no presenta conflictos pues existe articulación adecuada entre la vialidad regional y la vialidad primaria. La vialidad secundaria es insuficiente, considerando la expansión urbana y la demanda que tiene el transporte urbano y suburbano, encargado del movimiento de una cantidad mayor de usuarios de acuerdo con su capacidad permitida, sobre todo en horas pico en donde se genera la saturación del mismo, así como serios problemas por no tener circuitos integrados y rutas claras de origen y destino, motivado por la discre-

ción y migración que presenta la población, haciéndose necesario el planteamiento de un sistema nodal de transporte para la ZCPT.

En cuanto al equipamiento regional de la ZCPT, la central de abastos representa también un polo de intención de servicio que conlleva una concentración de actividades económicas, sumadas al tianguis rotativo que se observa los martes en San Martín Texmelucan.

Existe también un mal emplazamiento en la disposición de los desechos sólidos (basura y desechos industriales) que por su manejo inadecuado generan contaminación en el aire, suelo, subsuelo, y mantos acuíferos.

La imagen urbana del área de asentamientos humanos es característica por su tipología, pues el área urbana se prolonga a las áreas agrícolas sin una definición clara de sus límites. Dado que los planes directores han sido rebasados, se observa también que el crecimiento urbano ha hecho perder el patrón original, notándose una imagen característica de Latinoamérica.

CONSIDERACIONES

En la conformación de la región conurbada Puebla-Tlaxcala, de los 31 municipios, algunos colindan en el límite interestatal; de éstos, no todos conforman una continuidad demográfica, y la mayor parte de los 31, se encuentran conurbados intraestatalmente, por lo tanto, este fenómeno urbano establece características propias, como la presentan las diversas zonas metropolitanas o conurbaciones, en México y en el mundo.

Sin embargo, los indicadores demográficos determinados por las vías de comunicación y las actividades económicas, plantean una tendencia irreversible hacia la continuidad demográfica, con la ventaja de que el territorio que conforma la región tiene grandes potencialidades de aprovechamiento integral, si desde este momento se asume la responsabilidad política y social de planear y ejecutar coordinadamente, por parte de la Federación, los estados y los municipios, del desarrollo armónico y sustentable de la región.

Para ello, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla formuló el Programa de Desarrollo Regional de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala, que fundamentó las líneas estratégicas que permitirán aglutinar los diversos programas y proyectos que ambos estados han venido desarrollando en las diversas materias que les son comunes, como son las comunicaciones, la seguridad pública, el desarrollo urbano, la ecología, el desarrollo económico, y algunos problemas de límites territoriales que son menores en el contexto regional.

Este es el único instrumento que tiende a la atención de esta región sin importar las demarcaciones territoriales estatales y municipales, constituyendo el punto de partida para lograr la coordinación interinstitucional, a través de la Comisión de Conurbación que se ha creado en los términos del artículo 23 de la Ley General de Asentamientos Humanos, y que preside un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, y cuya función es precisamente la de coordinar a los niveles de gobierno estatal y municipal, a las instituciones que deban intervenir en el desarrollo, concertando acciones con los sectores social y privado. Esta Comisión tiene carácter permanente, y los vicepresidentes son los ejecutivos estatales, que cada año alternan esa jerarquía, y los presidentes municipales tienen el carácter de vocales.

La realidad social, en primer término ha creado una concentración poblacional en torno a la capital poblana, que se ha convertido en el centro en el que convergen todas las actividades humanas, tanto productivas, como de ocio, lo que dentro de los conceptos urbanísticos puede considerarse como una zona metropolitana, conformada por municipios de dos estados diferentes, porque es evidente que se trata de una ciudad hegemónica con influencia indiscutible en las ciudades que dependen de ella, en materia económica, en servicios, fuentes de trabajo, mercados, industria, comercio.

El detonador económico, y la lucha de los municipios para allegarse recursos económicos por la vía de los cobros del impuesto predial, y otras cargas impositivas, especialmente las relacionadas con el desarrollo inmobiliario, han creado una problemática, primero al interior de cada estado, y posteriormente, al conurbarse los municipios de las dos entidades, como San Pablo del Monte, Tlaxcala, con el de Puebla,

y utilizan el problema de límites territoriales, como un argumento para ganar ingresos, pero no para resolver los problemas sociales conjuntos.

De igual forma ocurre al interior del estado poblano, donde existe un conflicto de límites territoriales entre San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, con Puebla.

Sin embargo, lo novedoso en la estrategia operativa del programa de desarrollo regional, es que todos los problemas que se plantean, y las diferencias entre los municipios, se atienden en subcomisiones que se han creado para este efecto, y así, los gobiernos estatales asumen la discusión y concertación de acciones que permitan resolver la problemática cotidiana en el marco de sus atribuciones constitucionales.

Si ahora resulta de una gran complejidad atender el fenómeno metropolitano central, tal parece que se apuesta a que la atención de la región conurbada, pueda facilitar la aplicación de medidas más elásticas y viables para manejar e inducir la concentración de los asentamientos humanos con base en la infraestructura futura y el impulso a nuevas actividades económicas.

En el ámbito jurídico, la concurrencia de los tres niveles de gobierno, especialmente la soberanía de los estados y la autonomía municipal, no pueden cederse a la Comisión de Conurbación, para crear un supragobierno, que tome las decisiones más adecuadas para la región, de tal forma, que el problema que se resume en el binomio territorio-población, pudiera ordenarse con los niveles de eficiencia necesarios para encauzar las acciones que se deriven de la planeación.

Este contexto de jurisdicciones tanto jurídicas como territoriales, constituyen limitantes que están reconocidas y plasmadas en las disposiciones jurídicas, fundamentalmente en la ley reglamentaria de los artículos 27 y 115 de la Constitución Federal, que es la Ley General de Asentamientos Humanos, y en tanto no se reforme este último precepto, y la ley reglamentaria señalada, para estatuir, no la desaparición de la autonomía, sino la obligatoriedad para asumir una forma específica de coordinación a través de una instancia prevista por esa ley, con las funciones necesarias para ello, seguirá quedando al arbitrio de muchas voluntades llevarlo a cabo, a tiempo. Hoy, todavía existe tierra libre para operar la planeación, pero cuando ésta se ocupe, al leal saber y

entender de los ayuntamientos, cualquier modelo de planeación o medida de mitigación, resultará absolutamente ineficaz.

Desde esta perspectiva, nos encontramos en la disyuntiva jurídica e institucional, para tomar decisiones con respecto a los dos modelos de gobernabilidad de las zonas metropolitanas:

- a) o se mantiene el modelo de crear comisiones de coordinación, y se deja a la buena voluntad de las partes la operación de los programas,
- b) o se establecen facultades ejecutivas a las instancias de gobierno de dichas zonas, de lo contrario la eficacia de la planeación y el ordenamiento, sólo tendrá efectos en la solución de prolegómenos que en un momento dado interesen a las partes de la conurbación y decidan destinar recursos para ello.

El reto legislativo es impostergable.

BIBLIOGRAFÍA

Convenio de Coordinación para el Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Económico de la Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala (suscrito por los titulares de los ejecutivos de ambas entidades federativas), el 11 de junio de 2002.

XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

Ley de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla.

Ley de Ordenamiento Territorial para el Estado de Tlaxcala.

Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala.

Versión ejecutiva del Programa de Ordenamiento Urbano de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala, 2006, UAM-Xochimilco.

Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México, el caso Guadalajara

Esteban Wario Hernández

ANTECEDENTES

A partir de los años sesenta del siglo pasado, el crecimiento de la ciudad de Guadalajara desbordó a su propio municipio e inició su expansión sobre el territorio de municipios vecinos, generando el desarrollo de una conurbación o zona metropolitana. La expansión se inició sobre los municipios de Tlaquepaque y Zapopan. Más tarde, este proceso se consolidó, al desplazarse algunas actividades localizadas centralmente hacia los primeros subcentros urbanos y desde la década pasada con la urbanización masiva del oriente del valle de Atemajac y el surgimiento de desarrollos suburbanos, la expansión se ha extendido a otros municipios, principalmente a Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga.

En la actualidad la Zona Metropolitana de Guadalajara, que integra estos cinco municipios, aloja a una población cercana a los 3.8 millones de habitantes y se extiende sobre casi 42,000 hectáreas. Con una tasa anual aproximada del 2 por ciento en su crecimiento demográfico, cada año se agregan unos 80,000 habitantes y casi 800 hectáreas de suelo urbanizado.

Esta aglomeración representa la segunda concentración demográfica del país, la décima del ámbito latinoamericano y una de las 70 urbes más importantes del planeta. Por otra parte, aloja a más de la mitad de la población de Jalisco, genera casi el 5 por ciento del PIB nacional y constituye la cabeza de un sistema urbano en el centro-occidente del país, integrado por más de 100 ciudades.

El proceso de metropolización no sólo significa un cambio de escala o de magnitud en la ciudad, sino que exige transformaciones en las formas de vida y de convivencia de la sociedad y cambios en los esquemas para administrarla y gobernarla. Esto último con el fin de superar los principales conflictos que entraña el desarrollo de una metrópoli: por una parte, la contradicción entre el ámbito territorial en que se presentan los problemas y el ámbito territorial de la gestión local; por la otra, el conflicto entre el ámbito territorial de las demandas sociales y el ámbito territorial de los recursos.

Importantes esfuerzos institucionales se han realizado para adecuar la administración de la ciudad a esta realidad metropolitana. A finales de los años setenta se creó la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara y se formuló el primer Plan de Ordenamiento con carácter metropolitano. Por esa misma época se formaron organismos intermunicipales para la gestión del transporte y del abastecimiento y saneamiento hidráulico. En 1989 se formó el Consejo de la Zona Metropolitana y a partir de 1997 opera un Fondo Metropolitano para el financiamiento de proyectos intermunicipales.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO METROPOLITANO

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado le otorga al Consejo de la Zona Metropolitana un doble carácter: como instancia de coordinación gubernamental y como comisión de zona conurbada. En efecto, el artículo 25 de esta ley señala que “se reconoce al Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara como la instancia del Poder Ejecutivo para la atención de tareas de concertación social y coordinación gubernamental, en materias de la Administración Pública Estatal en dicha zona conurbada”, en tanto que el artículo 26 de la misma ley establece que “se reconoce al Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara el carácter de comisión de la zona conurbada. Como instancia de concertación social y coordinación gubernamental, integrará a los consejeros que se determinen en su reglamento”.

Su operación se fundamenta en el reglamento aprobado por sus integrantes el 21 de julio de 1989, y publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 29 de agosto de ese mismo año, así como en acuerdos tenidos a partir de 1995.

Conforme a estas disposiciones y acuerdos, integran el consejo el gobernador del estado, quien lo preside, ocho municipios, 14 dependencias del Ejecutivo estatal y tres dependencias federales. Los municipios son: Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga.

Las dependencias estatales son las Secretarías General de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural, Vialidad y Transporte, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Promoción y Desarrollo Económico, Turismo, Salud y Bienestar Social, y Educación, así como la Procuraduría General de Justicia, el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento y la Comisión de Planeación de Desarrollo del estado.

Las tres delegaciones federales corresponden a las secretarías de Desarrollo Social y Reforma Agraria, así como a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Adicionalmente se cuenta con tres invitados permanentes: la Procuraduría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Promotor de la Vivienda de Jalisco.

Conforme al acuerdo de su creación, las tareas prioritarias que tiene el consejo, coordinadas por el secretariado técnico son:

- Ordenar y regular el crecimiento urbano.
- Buscar las fórmulas más adecuadas para operar y administrar con eficiencia los servicios públicos.
- Acordar las formas más eficaces para ejecutar las obras de infraestructura y equipamiento de gran magnitud y de interés metropolitano.

El gobernador del estado preside el consejo y cuenta para su apoyo con un secretariado técnico. Éste es ejercido por la Secretaría de Desarrollo Urbano, dependencia que cuenta con una Dirección Técnica para estas funciones.

Desde abril de 1995 la operación del consejo se estructura en subcomisiones de trabajo, desde donde se desarrollan las tareas operativas, se preparan las propuestas de acuerdo que se presentan en el pleno del consejo y se proponen los proyectos que integrarán el Programa Anual de Obras.

Existen seis subcomisiones de trabajo, coordinadas cada una de ellas por la dependencia estatal que resulta más afín a sus tareas. Estas subcomisiones y sus coordinadores son las siguientes:

- Desarrollo Urbano, coordinada por la Secretaría de Desarrollo Urbano.
- Vialidad y Transporte, por la Secretaría de Vialidad y Transporte.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales, por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Agua y Saneamiento, por la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.
- Desarrollo Social y Económico por la Secretaría de Promoción Económica.
- Financiamiento, coordinado por la Secretaría de Finanzas e integrado por los tesoreros de los municipios metropolitanos. Es dentro de esta última comisión que se concertan y gestionan los recursos del Fondo Metropolitano que se reseña más adelante.

Al inicio de cada año, todas estas subcomisiones deben elaborar un programa de trabajo que es aprobado por el pleno, y de cuyos avances se informa en cada una de las sesiones del consejo. Debido a las múltiples actividades que tienen, pues es en el interior de estas comisiones donde se realiza el trabajo técnico más intenso, sus reuniones son frecuentes y normalmente de carácter quincenal.

EL FONDO METROPOLITANO

Uno de los logros más significativos y trascendentes del Consejo Metropolitano ha sido la constitución y operación durante una década de

un Fondo Metropolitano, es decir, una bolsa común de recursos públicos –de los municipios conurbados, el estado y la Federación– para la realización de proyectos intermunicipales.

Iniciado en 1997, hasta el año 2000 funcionó a partir de los acuerdos tomados en el seno del consejo. A partir del año 2001 su operación está regulada por un convenio que fue suscrito por los municipios y el gobierno estatal el 27 de julio de 2001.

De acuerdo a este convenio el Fondo Metropolitano funciona de la siguiente manera:

Integración del programa de obras

Durante el segundo semestre del año se integra el anteproyecto de obras por el Secretariado Técnico del Consejo Metropolitano, a partir de las propuestas de las subcomisiones de trabajo. Éstas integran sus propuestas a partir de los criterios de intermunicipalidad, intereses municipales y visión estratégica. Luego, el Secretariado Técnico hace una selección de estas obras con base en criterios de evaluación, costos e intersectorialidad. Realiza enseguida una primera consulta con la comisión de financiamiento para determinar conjuntamente los montos del programa a presentar. A partir de esta consulta, es presentada al pleno y, con las correcciones que se hagan, el programa, con su presupuesto, es aprobado en su conjunto por el consejo.

Definición de los montos de aportación

En primer lugar, el monto total de la inversión requerida para el programa de obras se distribuye por partes iguales entre el gobierno estatal, por un lado, y el conjunto de los municipios, por otro. A su vez, las aportaciones de cada uno de éstos son definidas con base en una fórmula que pondera la población municipal y las participaciones estatales y federales.

Más concretamente, esta ponderación toma en cuenta cinco variables, con sus respectivos porcentajes respecto al total de la zona conurbada:

- El porcentaje de población del municipio, de acuerdo con el último registro del INEGI.
- El porcentaje de las aportaciones federales.
- El porcentaje de las aportaciones estatales.
- El porcentaje de las aportaciones del Fondo de Infraestructura Social.
- El porcentaje de las aportaciones del Fondo de Fortalecimiento Municipal.

Cada una de estas cifras es a su vez ponderada por un factor de 0.20 (correspondiente cada uno a una quinta parte de la unidad) y el resultado, multiplicado por la cifra total de las aportaciones de los municipios conurbados proporciona la cantidad que debe de aportar el municipio.

Como un ejemplo de la aplicación de esta fórmula se presentan a continuación los porcentajes con base en los cuales, aportaron los municipios los recursos al fondo en el año 2001:

CÁLCULO DE FACTORES PARA DETERMINAR LA PROPORCIÓN
DE APORTACIONES MUNICIPALES
(Porcentajes)

<i>Municipio</i>	<i>Población</i>	<i>Participaciones</i>		<i>Fondo de Aportaciones Federales</i>		
		<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Infraestructura social</i>	<i>Fortalecimiento municipal</i>	<i>Promedio</i>
El Salto	2.26	2.01	7.45	4.77	2.26	3.75
Guadalajara	44.51	50.60	54.58	32.01	44.51	45.24
Ixtlahuacán	0.58	0.81	0.12	1.01	0.56	0.62
Juanacatlán	0.32	0.50	0.01	0.51	0.32	0.33
Tlajomulco	3.34	2.94	4.81	5.29	3.34	3.94
Tlaquepaque	12.82	11.01	5.26	17.64	12.82	11.91
Tonalá	9.11	6.22	0.46	13.94	9.11	7.77
Zapopan	27.06	25.92	27.32	24.82	27.06	26.44
Totales	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Aprobación de los recursos

Una vez definidos los montos asignados a cada municipio, los alcaldes presentan ante su cabildo una solicitud de estos recursos para ser incluido en la Ley de Ingresos del siguiente año y el Ejecutivo estatal lo incluye en el presupuesto anual para la sanción del Congreso del estado.

Administración de los recursos

Hasta el año 2000, la Secretaría de Finanzas del estado era quien administraba los recursos del fondo; a partir de 2001 se ha constituido un fideicomiso público para su gestión. Se trata de un mecanismo que permite la erogación y aplicación de los presupuestos más allá del ejercicio fiscal. Cuenta con un Comité Técnico del que forman parte los tesoreros municipales y la Secretaría de Finanzas del estado.

Conforme al convenio suscrito, los municipios deben entregar el 30 por ciento de la cantidad asignada a más tardar el 31 de marzo de cada año. El resto deben de entregarlo en aportaciones mensuales proporcionales.

En caso de que no se entreguen estos recursos, se autoriza a la Secretaría de Finanzas a descontarlos de las participaciones estatales.

Por otra parte, la misma secretaría debe presentar un informe mensual de la gestión del fideicomiso.

Ejecución y control de las obras

Las obras se ejecutan conforme a la Ley Estatal de Obras Públicas. Pueden ser realizadas, de acuerdo con el rubro de que se trate, o a las decisiones tomadas, por el gobierno del estado, a través de la Dirección General de Obras Públicas de la Secretaría de Desarrollo Urbano, o a través de los ayuntamientos. En todo caso es exigida la licitación de las mismas, la aprobación del proyecto por la Dirección de Planeación y

Urbanización, y el control y supervisión de las obras por la Dirección de Obras Públicas estatal.

La Dirección General de Obras Públicas debe presentar un informe mensual del avance del Programa de Obras. Finalmente, se establece que la Contraloría del estado y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso tienen la capacidad de sancionar las irregularidades y fallas en la ejecución de los trabajos.

En los cuadros y mapas siguientes se muestran los montos definidos en los años de ejercicio del fondo, los factores de inversión sobre la aportación por municipio, así como las obras realizadas y su localización.

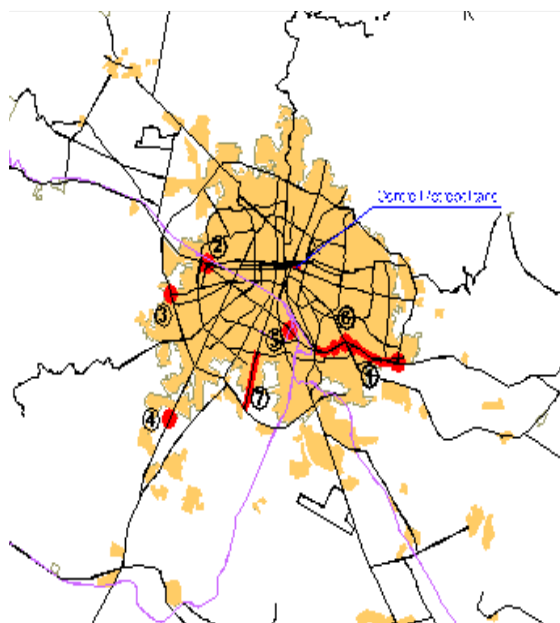
FONDO METROPOLITANO INVERSIÓN ANUAL, 1997-2006

<i>Año</i>	<i>MDP</i>
1997	90.00
1998	105.00
1999	74.00
2000	160.00
2001	184.00
2002-2003	228.00
2004-2006	1,042.00
Suma	1,883.00

FACTORES DE INVERSIÓN SOBRE APORTACIÓN POR MUNICIPIO

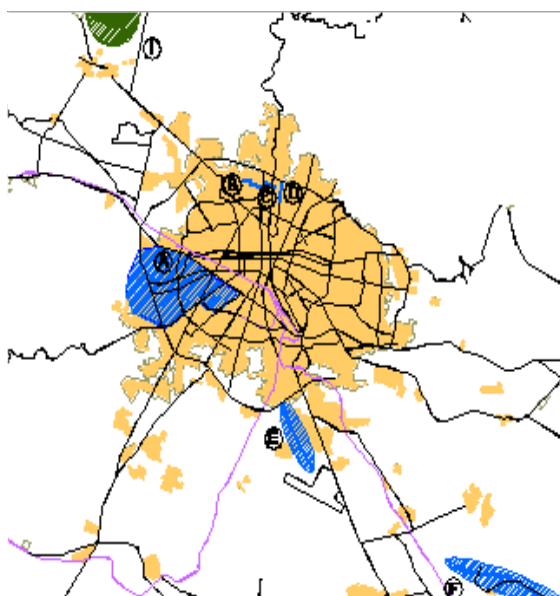
	<i>Inversión 1997-2003 (mdp)</i>	<i>Aportación 1997-2003 (mdp)</i>	<i>Factor de inversión/ aportación</i>
Guadalajara	221.01	188.91	1.17
Zapopan	265.07	101.65	2.61
Tlaquepaque	245.90	48.48	5.07
Tonalá	40.74	27.24	1.50
Tlajomulco de Zúñiga	79.10	12.54	6.31
El Salto	26.53	4.12	6.44
Juanacatlán	2.09	0.36	5.80
Ixtlahuacán de los Membrillos	2.06	0.68	3.01
Total	882.51	384.00	

OBRAS FINANCIADAS CON EL FONDO METROPOLITANO, 1997-2000



Obras de vialidad

1. Acceso oriente
2. Nodo urbano los Cubos
3. Nodo urbano Periférico y Guadalupe
4. Nodo urbano Solectron
5. Nodo urbano Fuelle-Lázaro Cárdenas
6. Nodo urbano Tlaquepaque-Revolución
7. Urbanización avenida 8 de Julio



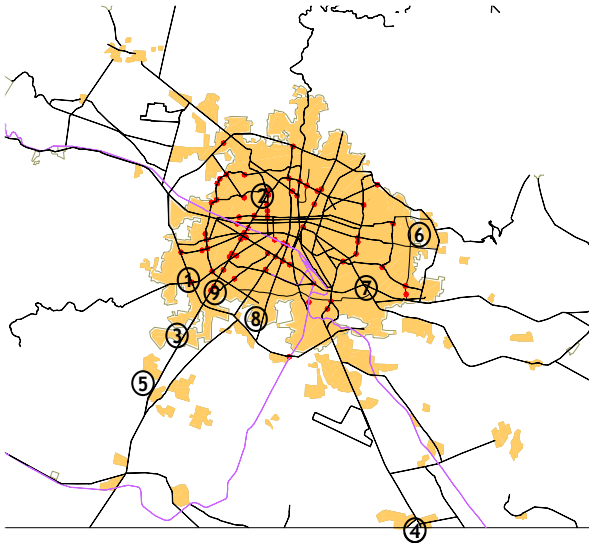
Obras de saneamiento

- a) Cuenta Chicalote
- b) Colector el Batán
- c) Colector Zapopan
- d) Colector San Juan de Dios
- e) Arrollo de las Pintas
- f) Arrollos del Ahogado

Resuidos sólidos

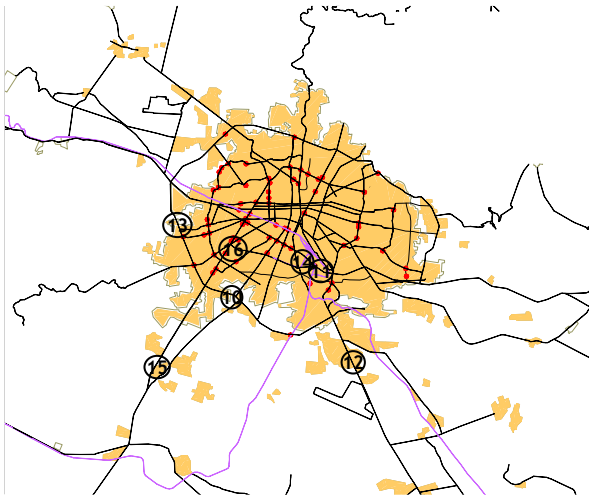
- Relleno sanitario "Picachos"
Adquisición del terreno y obra

OBRAS DEL PROGRAMA 2001-2003



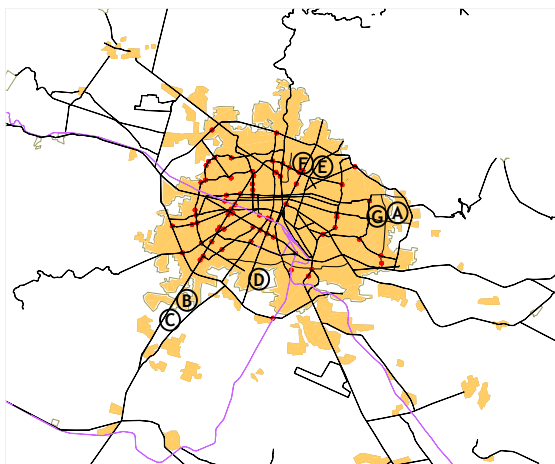
Obras de vialidad

1. Paso elevado Ortero-Periférico (primera etapa)
2. Nodo urbano Plaza Colón (primera etapa)
3. Puente Solectron (segunda etapa)
4. Mejoramiento vía Ixtlahuacán de los Membrillos
5. Retorno San Agustín
6. Urbanización avenida Malecón (primera etapa)
7. Nodo Revolución (segunda etapa)
8. Urbanización avenida 8 de Julio (segunda etapa)
9. Adecuaciones viales avenida López Mateos



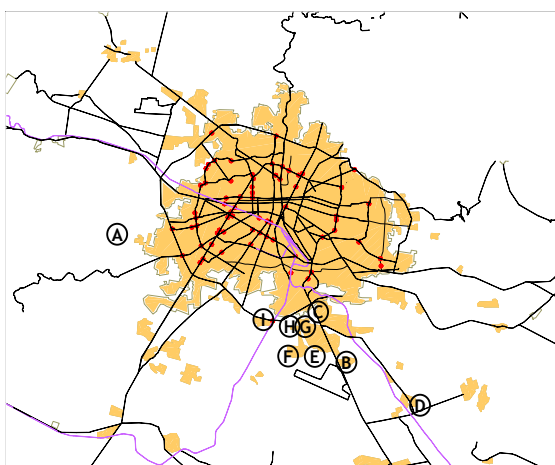
Obras de vialidad

10. Pavimentación Colón y Periférico
11. Salida Lázaro Cárdenas-Aeropuerto
12. Unidad de Mantenimiento de Accesos Carreteros
13. Paso a desnivel Periférico-Guadalupe (complemento)
14. Paso a desnivel Lázaro Cárdenas-Fuelle (complemento)
15. Entronque carretera Morelia-Santa Anita (complemento)
16. Adecuación vial Conchitas y López Mateos
17. Obras viales de bajo costo



Obras de colectores

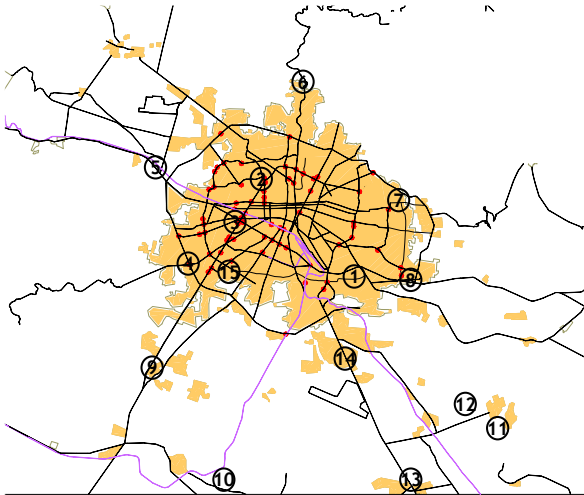
- A. Colector San Gaspar
- B. Colector Sanitario Guadalupe Gallo
- C. Colector Pluvial Guadalupe Gallo
- D. Colector avenida 8 de Julio
- E. Colector San Juan de Dios (segunda etapa)
- F. Colector Atemajac (primera etapa)
- G. Colector avenida Malecón (primera etapa)



Obras de saneamiento

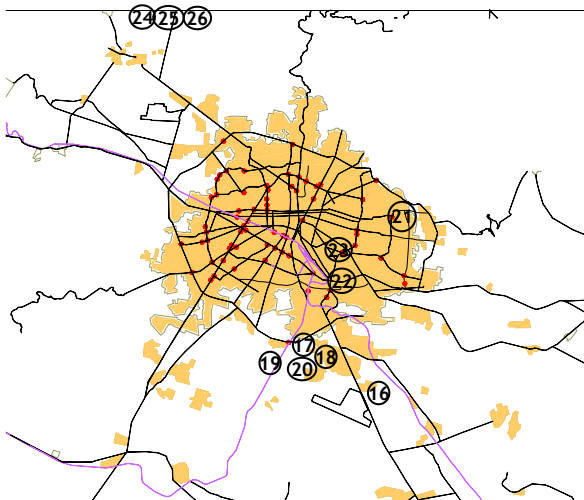
- A. Mantenimiento y desazolve de represas y gaviones, zona del Cerro del Colli
- B. Desazolve canal San Lorenzo Cuenca El Ahogado
- C. Desazolve canal Las Pintas
- D. Desazolve arrollo El Ahogado
- E. Vado alcantarilla "La piedra" canal Las Pintas
- F. Vado alcantarilla "San Francisco" canal Las Pintas
- G. Acondicionamiento puente sobre canal de descarga presa Las Pintas
- H. Desazolve conformación y mejoramiento canal de descarga presa Las Pintas
- I. Protección Ojo de Agua Toluquilla

OBRAS DEL PROGRAMA 2004-2006



Obras de vialidad

1. Nodo Revolución (tercera etapa)
2. Sistema López Mateos-Colón-Manuel Acuña
3. Nodo vial Lázaro Cárdenas y López Mateos
4. Nodo Mariano Otero y Periférico
5. Avenida Aviación
6. Ampliación Carretera a Saltillo
7. Avenida Malecón
8. Avenida Tonalá
9. Nodo San Agustín
10. Carretera Buenavista-Cajititlán
11. Libramiento El Salto-Juanacatlán
12. Ingreso El Salto
13. Paso a desnivel Ixtlahuacán de los Membrillos
14. Mantenimiento accesos carreteros
15. Avenida Patria entre Tabachines y Ahuehuetes



Obras de saneamiento

16. Cuenca El Ahogado
17. Presa El Chicharrón
18. Canal de descarga Presa Las Pintas
19. Arroyo Seco
20. Canal paralelo antigua carretera Chapala
21. Malecón
22. Fraccionamiento Revolución
22. Jardines del Rosario
24. Fosa de lixiviados Picachos
25. Celda 2 Picachos
26. Remediación Picachos

Las experiencias desarrolladas a través de este instrumento de gestión ponen de manifiesto que, aun con las limitaciones que presenta el marco jurídico, administrativo y fiscal vigente, es posible:

- La coordinación y la concertación municipal, con otros órdenes de gobierno y con los sectores social y privado.
- La formulación de agendas comunes en materia de interés metropolitano, abiertas a distintas materias y temáticas.
- La creación de instancias para la planeación, participación, gestión, financiamiento y monitoreo de asuntos metropolitanos.
- La integración de fondos conjuntos (gobierno-sociedad) mediante recursos locales aplicables a obras de interés intermunicipal (metropolitano).
- La transferencia de recursos entre ayuntamientos a manera de fondos compensatorios de nivelación.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Metropolitano de Guadalajara (2000), *Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara*, mayo del 2000.

RAMÍREZ S., J. Manuel (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, UNAM-Universidad de Guadalajara.

WARIO H., Esteban (1998), “Alcances y limitaciones de la reglamentación urbanística en Guadalajara”, en G. Garza y F. Rodríguez, *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.

——— (2005), “Guadalajara, medio siglo de gestión metropolitana”, en Ligia González (comp.), *Desafío metropolitano*, México, UNAM-LIX Legislatura.

El Implade: herramienta de planeación urbana en la Zona Metropolitana de Veracruz

José Luis Aspiri Avendallo

ANTECEDENTES

La problemática de la Zona Metropolitana de Veracruz, integrada actualmente por los municipios de Veracruz, Boca del Río, Medellín y Alvarado, se enmarca en el mismo caso que el de otras ciudades y zonas similares del país: anarquía en el crecimiento, excesivo uso del automóvil, inequidad social, grandes distancias, transporte público deficiente y anacrónico, especulación urbana, predominancia de intereses personales y de grupo (particulares) sobre los colectivos (ciudadanía), pobreza urbana, conflictos de género y otros.

En el aspecto social, se vive una situación de fragmentación, simulación y desarraigo de costumbres y tradiciones que a través de los años han dado a Veracruz, el asentamiento humano y ciudad más importante del conjunto –y, en cierto sentido, a su zona de influencia– su carácter, tan celebrado y muchas veces admirado por propios y extraños.

En el aspecto económico, el conglomerado urbano que antes era centro de atracción para el turismo y para trabajadores inmigrantes de zonas suburbanas y rurales, se ha convertido ahora, en muchas de sus áreas, en refugio y lugar de residencia de malhechores, narco-trafficantes, especuladores urbanos, empresas comerciales voraces y sin escrúpulos, y otros muchos individuos y grupos nocivos para la sociedad, provocando un deterioro generalizado en la calidad de vida de sus habitantes.

EL IMPLADE

Convencidos que es esta una situación que no puede continuar, a riesgo de incrementar los conflictos sociales y económicos ya existentes, y generar otros peores, y como resultado de una iniciativa de la sociedad organizada de Veracruz, en 2002 se crea el Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable, el Implade, un espacio interinstitucional –sin intereses políticos o de partido– de diálogo, consulta y deliberación entre las autoridades municipales y la sociedad civil, con la mira de planear un mejor futuro para los habitantes de la Zona Metropolitana de Veracruz y su área de influencia.

PROCESO LEGAL DE CONSTITUCIÓN

Esta área de influencia, como se ha mencionado, se extiende más allá de sus propios límites municipales y abarca, actualmente, a casi todo el territorio del municipio de Boca del Río, buena parte del municipio de Medellín, la parte norte del de Alvarado y, cada vez más, a porciones importantes de los de La Antigua y M.F. Altamirano, todos ellos limítrofes con el de Veracruz.

Sin embargo, dada la precaria situación económica de estos cuatro últimos municipios y, en buena medida, a su desinterés inicial en el proceso, son los municipios de Veracruz y Boca del Río los que retoman la iniciativa y en respectivas sesiones de Cabildos (15 de marzo de 2002 para Boca del Río y 5 de abril del mismo año para Veracruz), deciden la “conformación de una institución paramunicipal con autonomía de gestión”, después de un proceso evolutivo de casi seis años.

De acuerdo con la legislación vigente en el estado, la aprobación del Congreso local se consigue, mediante un Convenio de Coordinación Administrativa, el 17 de octubre de 2002 para Veracruz y el 17 de diciembre de 2002 para Boca del Río, en el que se establece “Autorizar el otorgamiento de recursos y su administración”. En la *Gaceta Oficial* núm. 40 del 25 de febrero de 2003, se publica el “Acuerdo por el cual

se autoriza a los HH. Ayuntamientos de Veracruz y Boca del Río, a crear el organismo público descentralizado”.

El Implade, según este acuerdo, tiene como objetivos:

- Asesorar a los ayuntamientos en materia de planeación.
- Promover la participación de la sociedad civil (corresponsabilidad-gobernabilidad).
- Diseñar y difundir planes y proyectos (transparencia).
- Dar continuidad a los planes y proyectos, más allá de los periodos de gobierno.

Su estructura está integrada por tres órganos:

El órgano máximo es una Junta de Gobierno integrada actualmente por los alcaldes, los síndicos y dos regidores de cada uno de los municipios “fundadores” (Veracruz y Boca del Río; los otros municipios están en proceso de integrarse), el presidente del Consejo Consultivo y el director general del instituto.

Un Consejo Consultivo integrado por representantes de la sociedad civil organizada de la zona metropolitana (cámaras y asociaciones empresariales, colegios de profesionales, organizaciones de asistencia, sindicatos y coaliciones, instituciones educativas, etcétera), así como representantes de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). Este consejo elige a 24 integrantes (14 de la sociedad civil y 10 del sector público) de un grupo representativo por sectores, denominado Consejo Deliberativo que, en principio, funge como impulsor de ideas hacia el instituto e interlocutor con las autoridades municipales.

Un Cuerpo Técnico integrado por un equipo de profesionales y auxiliares que coordina y elabora los trabajos que desarrolla el instituto y, en su caso, a los que realizan los especialistas externos requeridos para los diversos proyectos. Este equipo también administra el naciente Banco de Información Metropolitana (base de datos, sistema de información geográfica, base de datos de la red ciudadana, etcétera). Cuenta con el apoyo de un cuerpo auxiliar administrativo.

El instituto, además de recibir las sugerencias y aportaciones de organizaciones ciudadanas, del Consejo Consultivo o de las adminis-

traciones municipales, desarrolla sus propios programas de investigación y análisis, y elabora las propuestas, lineamientos estratégicos, planes y programas para la solución de problemas urbanos, basándose en la “amplia participación propositiva y deliberativa de la sociedad civil organizada”.

OPERACIÓN

Actualmente, el instituto opera con una Dirección General, cuatro coordinaciones (de Planeación Urbana y Social, de Planeación Económica y Financiera, de Proyectos Arquitectónicos y del Programa Hábitat) que atienden a los diferentes rubros de la planeación. Cuenta también con un cuerpo auxiliar administrativo para su operación. En la actualidad colaboran directamente en el instituto un total de 10 personas. Adicionalmente, y de acuerdo con la magnitud de los trabajos a realizar, contrata, como ya se mencionó, los servicios temporales de asesores expertos externos.

La Dirección General es la responsable directa del instituto y su operación en la zona metropolitana; además de representarlo ante organizaciones ciudadanas y autoridades, y vigilar su correcto funcionamiento, sus tareas incluyen:

- Establecer las políticas, estrategias y líneas de acción del instituto, tanto en lo general como para cada una de las áreas de trabajo.

- Representar al instituto y servir de enlace ante autoridades y organizaciones sociales, públicas y privadas.

- Concurrir, en coordinación con otras autoridades y organismos, en materia de planeación urbana integral, metropolitana o regional.

- Coordinarse, con las organizaciones ciudadanas, el Consejo Consultivo y las administraciones municipales para la supervisión, seguimiento y cumplimiento de los planes, programas y proyectos urbanos a desarrollar.

- Vigilar que el Sistema Municipal de Planeación y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano sean congruentes con los Planes Nacionales y Estatales de Desarrollo Regional y Urbano.

- Presentar a las organizaciones ciudadanas, al Consejo Consultivo y a las administraciones municipales, los documentos, propuestas, planes y pro-

gramas urbanos emanados de su Cuerpo Técnico, o el desarrollo de los sugeridos por esas entidades.

Supervisar y, en su caso, aprobar, la elaboración de trabajos de las coordinaciones.

La Coordinación de Planeación Urbana y Social es la encargada de analizar las condiciones actuales de la zona metropolitana y cuáles pueden ser sus necesidades urbanas a corto, mediano y largo plazo, estableciendo la estrategia general, los lineamientos y las acciones prioritarias a seguir para lograr un desarrollo armónico. Abarca dos grandes áreas: la planeación urbana, entendida como las propuestas, programas y proyectos de creación, ampliación o mantenimiento de obra material, y la planeación social, que comprende las propuestas, programas y proyectos de organización y participación ciudadanas y mejoramiento social.

A partir del conjunto de necesidades detectadas o de solicitudes y propuestas externadas por la ciudadanía organizada, el Consejo Consultivo o los gobiernos municipales de la zona metropolitana, y con una visión holística, evalúa la conveniencia, viabilidad e impacto de las acciones por emprender, jerarquizándolas. Esta evaluación toma en cuenta los múltiples aspectos que conforman la problemática, como lo urbanístico, lo social, lo arquitectónico, lo económico, lo turístico, lo cultural, lo político, lo histórico, lo ecológico y otros, y sus posibles consecuencias; a partir de ello, o por propia iniciativa, desarrolla las propuestas, políticas, estrategias y planes tendientes a dar la solución más adecuada a los problemas estudiados.

En el ámbito de la planeación urbana, es la encargada de emitir opiniones y recomendaciones que ayuden a determinar cuáles son las obras materiales (instalaciones, infraestructura y equipamiento urbanos) más convenientes para la zona metropolitana, tanto en el momento actual como en el futuro; también se encarga de desarrollar las propuestas, políticas, estrategias y planes tendientes a dar la solución más adecuada a los problemas estudiados.

En el ámbito de la planeación social, analiza las características y condiciones de barrios, áreas específicas y de la zona metropolitana en su conjunto, y evalúa y propone las acciones de organización social

y mejoramiento ciudadano más adecuadas en cada caso, también con una visión a futuro. En algunos programas y acciones actúa junto con la Coordinación del Programa Hábitat.

Su responsabilidad incluye el seguimiento, junto con la ciudadanía, de propuestas, planes, programas y acciones.

La Coordinación Económica y Financiera es la encargada de la obtención y administración de los recursos que diversos organismos aportan s al Implade para apoyar los programas y proyectos que realiza el instituto. Coordina las áreas administrativa y de financiamiento, y de planeación contable-fiscal.

Se encarga, además, de la coordinación y seguimiento de las gestiones y trámites necesarios para la obtención de recursos factibles de aplicarse a la consecución de los estudios y proyectos que realiza el Implade y que generan su ciclo de trabajo. Adicionalmente, estudia la situación contable y fiscal del instituto y realiza los reportes y estados financieros. Organiza, igualmente, cursos, talleres y actividades de formación, colaborando con la Coordinación del Programa Hábitat.

La Coordinación de Proyectos Arquitectónicos tiene su campo de acción en el diseño arquitectónico. Su función cubre:

- La realización de proyectos ejecutivos de nuevos objetos arquitectónicos para la ciudad.
- La rehabilitación de objetos arquitectónicos históricos y de imagen urbana.
- La investigación documental y de campo sobre aspectos históricos de inmuebles urbanos.
- La elaboración de estudios técnicos y de fundamentación medioambiental, y de sustentabilidad para proyectos arquitectónicos.
- La ejecución de diagnósticos del entorno arquitectónico.
- La realización de proyectos de diseño de paisaje urbano.
- Diseño industrial.

Para el Ayuntamiento de Veracruz ha realizado los siguientes proyectos:

- Proyecto Ejecutivo del Nuevo Mercado Municipal de Pescadería “Plaza del Mar”.
- Proyecto Ejecutivo de Rehabilitación del Parque Gutiérrez Zamora.
- Proyecto Ejecutivo de Plaza Gastronómica y Estacionamiento Landero y Cos.

La Coordinación del Programa Hábitat tiene su fundamento en la personalidad que como Agencia Hábitat (de la Sedesol) posee el instituto, y se encarga de:

Orientar la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos, en sus diferentes niveles de planeación, en los ámbitos del desarrollo social, urbano, ordenamiento territorial y del mejoramiento ambiental entre otros.

Fortalecer la Agencia de Desarrollo Hábitat en la zona metropolitana, y promover e impulsar mecanismos de participación de la sociedad civil en proyectos sociales estratégicos.

Orientar y apoyar la creación de observatorios urbanos, de violencia social y de género, con el fin de alcanzar una mejor comprensión de sus causas y consecuencias y fomentar reformas legislativas, estrategias e intervenciones para combatir las primeras.

Impulsar y promover las asociaciones sociales, públicas y privadas con miras a hacer viable la instrumentación de proyectos estratégicos de desarrollo local.

Elaborar diagnósticos, guías, planes y proyectos ejecutivos dirigidos a fortalecer las finanzas municipales, la prestación de servicios urbanos, la modernización de catastros y registros públicos de la propiedad, o cualquier acción agrupada en alguna de las siguientes modalidades: seguridad para las mujeres y sus comunidades de barrios, ordenamiento territorial y mejoramiento ambiental, suelo para vivienda social, desarrollo y equipamiento urbanos e imagen de la ciudad.

Capacitar y asesorar a funcionarios y administradores municipales para fortalecer sus capacidades en materia de planeación urbana, catastro y registros públicos de la propiedad, ordenamiento del territorio, equipamiento y servicios urbanos esenciales, así como protección, conservación y revitalización de centros históricos.

Todas estas acciones tienden a alentar la coordinación intersectorial y la asociación municipal mediante la identificación, planeación, promoción, difusión y gestión de proyectos estratégicos de alcance urbano, metropolitano o regional. En algunos programas y acciones actúa junto con la Coordinación de Planeación Urbana y Social.

El *cuerpo de asesores externos* está constituido por especialistas, organizaciones o empresas que son contratadas eventualmente para la realización de trabajos específicos solicitados, coordinados y supervisados por el propio instituto.

El *cuerpo auxiliar administrativo*, por su parte, atiende labores internas de operación y logística.

LOGROS

La actuación del instituto ha conseguido, hasta hoy, la realización de algunas acciones y proyectos fundamentales para el desarrollo sano de la zona metropolitana. Además de los antes mencionados, a partir de 2005, y mediante publicaciones, intervenciones en radio y televisión, y otras actividades directas con la población, se ha logrado (en orden cronológico):

1. La creación del Observatorio Urbano de Veracruz.
2. La primera etapa del Ordenamiento Ecológico y Territorial de Veracruz.
3. La elaboración de la primera versión de la Visión Estratégica Metropolitana.
4. La segunda etapa del Ordenamiento Ecológico y Territorial de Veracruz.
5. El Atlas Municipal de Riesgos (Veracruz).
6. La revisión de los Proyectos de Rehabilitación y Revitalización de los “patios” La Favorita, La Conchita y el Gallo, del barrio típico de La Huaca, en el Centro Histórico de Veracruz (estos proyectos no se han terminado).

7. El Programa Informativo de Obras Viales (a partir de la ejecución de obras viales en la zona).
8. El Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Ejido San José Novillero y de Paso Colorado, en Boca del Río.
9. El Plan Parcial de Reordenamiento del Polígono “El Morro”, también en Boca del Río.
10. La actualización catastral del mismo municipio.

Ha sido importante, también, la actividad desarrollada en campañas de formación ciudadana y en la impartición de talleres y cursos informativos y de capacitación, entre los que sobresalen:

- Equidad de género.
- Participación ciudadana.
- Derechos de los ciudadanos.
- La Feria Hábitat.
- Campaña de Ejercicio y Derecho de los Niños.
- Observatorio de violencia.
- Autodiagnóstico y Plan de Desarrollo en los Predios I, II, III y IV (Veracruz).
- Plan de Desarrollo Económico en Zona de Atención Prioritaria (metropolitano).
- Programa de detección y registro en el Catastro Municipal de ocultaciones permanentes en predios urbanos catastrados (Boca del Río).

En proceso de desarrollo, están:

- El Plan Parcial de Ordenamiento Urbano del Fraccionamiento Reforma y su zona de influencia (Veracruz).
- El Plan de Ordenamiento de la Zona Turística de Veracruz.
- El Plan Parcial de Ordenamiento Urbano para la Zona Costera (Boca del Río).
- El Plan Parcial de Movilidad de la Zona Conurbada de Veracruz y Boca del Río.

Adicionalmente, se han venido generando estudios y trabajos de investigación –reunidos en un documento próximo a publicarse, titulado *Ensayos sobre Desarrollo Urbano* que recogen información, criterios, propuestas y lineamientos estratégicos sobre los más variados y acuciantes temas urbanos, y con los que se busca proporcionar a la ciudadanía, a las organizaciones sociales y a las mismas autoridades municipales, elementos de juicio para formarse una conciencia (acervo) que les permita participar, de manera plena, informada y propositiva, en el proceso colectivo de diseñar, administrar y gobernar su entorno.

SITUACIÓN ACTUAL

A pesar de los logros obtenidos, de ordenamientos legales y de buenas intenciones, el instituto está consciente que la realidad urbana de la zona metropolitana está muy distante de lo que en propósitos y declaraciones oficiales se pretende.

El protagonismo de algunos alcaldes y funcionarios, los intereses particulares de ciertos ciudadanos y grupos de poder, y la fragmentación política, territorial y de decisiones que implica cada municipio, han impedido avances sustanciales en los procesos de planeación integral, presentándose un panorama en el que cada cual atiende a sus intereses personales y con visiones “inmediatistas”, es decir, de muy corto plazo y sin continuidad en las acciones.

Así, por ejemplo, hay alcaldes que vislumbran un ámbito de acción de tres años en los que, para “dejar constancia de su administración”, casi siempre recurren a la construcción de obra pública visible, sin importar si es necesaria o prioritaria; los grupos de poder, a su vez, buscan beneficiarse durante estos periodos con prebendas (contratos, favores, permisos, autorizaciones, etcétera) que les rindan atractivos e inmediatos frutos sin considerar implicaciones urbanas a futuro. El caso de la fragmentación administrativa municipal, por su parte, frena cualquier intento de coordinar y realizar acciones intermunicipales, pues cada ayuntamiento sólo contempla su ámbito territorial.

Vale decir que ante la falta de continuidad en las acciones de gobierno, se han escuchado algunas voces que plantean la posibilidad de prolongar los términos de las administraciones municipales, sea alargando sus periodos de gobierno, sea permitiendo las reelecciones consecutivas. Es evidente que la solución está en la continuidad de planes y programas bien fundamentados y estructurados y no en la de los funcionarios de gobierno.

Debe mencionarse, también, cierta ineficacia de muchos de los llamados Consejos Consultivos integrados, en su inmensa mayoría, por representantes de organismos que rara vez acuden a las sesiones, y cuando lo hacen, difícilmente se ponen de acuerdo, pues surge la inevitable diversidad de intereses personales o de grupo. No es extraño, sin embargo (y paradójicamente) que, en el pasado, algunas autoridades municipales hayan buscado y obtenido respaldo de estos consejos para validar determinadas decisiones político-administrativas, ya que, en ocasiones, una parte de sus miembros suele estar incluida de manera privilegiada entre los futuros beneficiarios o, en el menor de los casos, a no ver afectados sus intereses particulares.

Con base en la exitosa experiencia de algunos casos nacionales (Distrito Federal o los de las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y León, entre otras), el instituto considera que la solución a los problemas del desarrollo sustentable y equitativo estriba en el establecimiento de consensos y, especialmente, en la participación ciudadana; una verdadera participación que permita a todos los habitantes de las ciudades (funcionarios, empresarios, expertos, comerciantes, profesionales libres, habitantes y usuarios) aportar ideas y propuestas, analizar juntos causas y efectos de la problemática urbana, y actuar colectivamente en la consecución de soluciones.

Creemos que es tiempo de estudiar y establecer mecanismos que propicien y permitan a los ayuntamientos y a la ciudadanía ponerse de acuerdo en las decisiones que atañen al destino de su entorno y buscar, juntos, alternativas de beneficio realmente colectivo.

Por ello, solicitamos respetuosamente que el máximo cuerpo colegiado del país atienda a los reclamos y necesidades de los grupos mayoritarios de la población, y que se pronuncie y legisle en este campo.

La importancia de los institutos de planeación, especialmente los metropolitanos (que es nuestro caso), en este sentido, es fundamental.

Es de capital importancia que los institutos de planeación sean entendidos como cuerpos de consulta, propuestas y realización que, más que competir o “invadir” campos de las direcciones o secretarías de desarrollo urbano municipales, trabajan en coordinación con ellas. Por su naturaleza y su composición, son las herramientas de planeación, supervisión y vigilancia incluso ejecución idóneas para lograr mejores condiciones de vida urbana, pues tienen horizontes más amplios que las dependencias municipales, tanto en fuentes de información y propuestas como en tiempos y en territorio. Mientras los institutos, junto con la ciudadanía, se encargan de la planeación urbana integral, las dependencias municipales pueden abocarse, con mayor decisión y conocimiento de causa, a elaborar proyectos específicos y a la ejecución de la obra pública.

Estamos seguros que con voluntad ciudadana y solidaria, con el concurso de todos, podrán lograrse los ordenamientos jurídicos, las oportunidades y las condiciones que confirmen y fortalezcan a los institutos de planeación y, a través de su labor, se consiga un mejor futuro para todos los habitantes de las zonas metropolitanas del país.

La experiencia de planeación e instrumentación en la Zona Metropolitana del Valle de México

Marcos González Coughlan

ENFOQUE DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

A partir de la segunda mitad del siglo xx el país ha vivido una intensa transformación de su estructura territorial, de la cual ha resultado la existencia del sistema urbano nacional constituido por 364 ciudades, donde habitan 65 millones de personas; es decir, casi dos de cada tres habitantes del total nacional.

El crecimiento de las ciudades y la preponderancia de lo metropolitano son fenómenos que determinan tanto los patrones de distribución territorial de la población como la organización de las estructuras económicas y sociales del país; sin embargo, la notable aceleración del proceso de urbanización ha rebasado la capacidad de respuesta de los tres ámbitos de gobierno para conducir este proceso de manera ordenada.

Muestra de ello es, por citar sólo dos casos apremiantes, la escasa disponibilidad de agua en muchas de las ciudades del país, así como las dificultades para una adecuada gestión de los residuos sólidos que generan las urbes. Buena parte del deterioro que experimentan nuestras ciudades se debe, en gran medida, a la falta de un marco jurídico moderno o de reglas claras que permitan el acuerdo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno. En este sentido no es exagerado afirmar que la sustentabilidad del país está en grave riesgo.

Entre las causas determinantes de la situación caótica que presenta la mayoría de las ciudades mexicanas está la ausencia del gobierno fe-

deral como entidad promotora de una política de alcance nacional con visión de Estado, que dé cauce al crecimiento urbano para convertirlo en desarrollo, obligación de la cual abdicó desde hace lustros agravando la condición en que viven los centros urbanos.

Por eso, hoy más que nunca los legislativos del ámbito –federal y locales– tienen la imperiosa necesidad de abordar la cuestión metropolitana –cuya complejidad reclama normas de actuación claras, comprensibles y aplicables– desde la perspectiva que otorga la planeación.

EXPRESIONES CONCEPTUALES

Y ETAPAS DEL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO NACIONAL

Existen diversas definiciones de lo que es la planeación, no obstante, no es esta la ocasión de revisarlas; por eso, me limito a destacar los rasgos de la planeación en los que casi todos están de acuerdo. Planear:

- Es un proceso que se efectúa antes de realizar una acción.
- Tiene como propósito la producción de uno o más futuros deseados que no es probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto.
- Ese “algo al respecto” son las actividades que se piensan necesarias para alcanzar los resultados esperados.

Ahora bien, si los fines de la planeación están dirigidos hacia la construcción del futuro, es fundamental que tengamos en cuenta que son las decisiones del presente las que determinan la posibilidad de ese futuro.

La historia del desarrollo regional y urbano nacional nos muestra cuatro momentos o etapas claramente definidas:

La primera comprende el periodo que va de 1915 a 1940, en ella destacan las primeras políticas para el desarrollo regional. Entre las más importantes se encuentran: la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria de 1915 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta última dio origen a un conjunto de leyes fe-

derales que enriquecieron los instrumentos para la industrialización y los procesos de urbanización del país.

Durante la segunda etapa, de 1940 a 1976, la prioridad fue el impulso del crecimiento económico, pero sin una visión de planeación regional a largo plazo, a pesar de ello, se aplicaron algunas políticas enfocadas al desarrollo regional, que se dirigían hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey).

En la tercera, de 1976 a 1988, se inició la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, mediante la creación y aprobación –en 1976– de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establecieron las bases para la intervención del Estado en el proceso de planeación del desarrollo urbano y regional; aunque no se logró iniciar el proceso de ordenación del territorio surgió la planificación coordinada con los tres órdenes de gobierno en cuanto a las políticas crediticias, fiscales y las relativas a este nuevo sector del desarrollo urbano y regional.

Entre 1988 y el año 2000, periodo que constituye la cuarta etapa, se dirigieron los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con Estados Unidos y deviene un retrotraimiento de la responsabilidad del Estado frente al crecimiento de las ciudades y el fenómeno de metropolización.

ZONA METROPOLITANA, DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES

El concepto de zona metropolitana se desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y generalmente se utiliza para referirse a una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que la contenía originalmente; en el caso de nuestro país, dicha unidad es el municipio.

El vocablo “metrópoli” proviene de las raíces *mater*, madre, y *polis*, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades

de la región adyacente, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central.

Aplicando criterios demográficos y de conurbación física puede ampliarse esta definición de zona metropolitana de lo que resulta:

- Una zona metropolitana debe tener al menos una localidad o conurbación de 50,000 habitantes o más.
- El municipio que contenga la localidad más grande será el municipio central, junto con aquellos municipios contiguos que tengan 50 por ciento o más de su población en localidades conurbadas (físicamente unidas) a la localidad mayor.
- Los municipios exteriores que pese a tener localidades conurbadas no fueran definidos como centrales, serán incluidos en la zona metropolitana.

Puede advertirse que la dimensión de la cuestión metropolitana, ya presente en el escenario nacional desde hace por lo menos 60 años, ha sido tenuemente reconocida en el campo jurídico y de políticas públicas, situación que reclama insistir en considerar su relevancia y la formulación de criterios comunes que ayuden a precisar términos y competencias de los tres ámbitos de gobierno.

Un acercamiento a la construcción de criterios comunes es el trabajo de integración y clasificación de las zonas metropolitanas desarrollado por el Grupo Interinstitucional Conapo-Sedesol-INEGI, que sirvió de base para incorporar a los municipios integrantes de las 55 zonas metropolitanas identificadas en el país y conformar un diagnóstico básico de su problemática general de la cual se subraya el que:

- Una ciudad conformada por dos o más jurisdicciones político-administrativas –lo que implica a dos o más autoridades o estructuras de gobierno– genera problemas de tipo funcional, económico, social y político, que se traducen en la necesidad de consensos en torno a temas fundamentales como: normas y reglamentos, agua potable, drenaje, desechos sólidos, vialidades, seguridad pública y transporte, entre otros.

Estamos hablando de problemas que en el ámbito nacional involucran a 310 municipios donde habitan 52 millones de personas, es decir, el 53 por ciento de la población total del país.

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y LA PLANEACIÓN URBANA

Una vez que se modificó el estatus jurídico del gobierno del Distrito Federal y en 1997 dejó de ser una dependencia del gobierno federal, el Estado de México y el Distrito Federal convinieron en instalar el 13 de marzo de 1998 la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), como primera instancia bilateral de coordinación y colaboración entre los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México.

La CECM se creó con tres objetivos principales:

- Definir la agenda de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Establecer acuerdos específicos en temas de interés común.
- Dar seguimiento a los trabajos de las comisiones metropolitanas.

La CECM está encabezada por los ejecutivos de ambas entidades y fungen como secretariado técnico conjunto, los titulares de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y la Coordinación General de Programas Metropolitanos, de los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal, respectivamente.

La tercera y última sesión plenaria de la CECM, celebrada durante el anterior gobierno del Distrito Federal, se efectuó el 13 de marzo de 2000, y no fue sino transcurridos cinco años (7 de octubre de 2005), cuando fue reinstalada y ratificados sus acuerdos, lo que permitió su cuarta sesión ordinaria el 22 de diciembre de 2005.

Es notorio que la operación y funcionamiento de la comisión depende de la voluntad política de los titulares de ambos gobiernos, así como de circunstancias coyunturales o de orden electoral que han hecho imposible celebrar encuentros y alcanzar acuerdos de manera regular.

Entre los logros de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana sobresale el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México que es uno de los mayores esfuerzos de planeación urbana generado durante los últimos años; sin embargo, al carecer de carácter vinculatorio y no ser resultado de la participación de los actores principales, lo ha circunscrito sólo en un referente general.

Dentro de los esfuerzos para fortalecer los lazos de la región se crearon con la participación del gobierno federal, las siguientes comisiones metropolitanas: Transporte y Vialidad (COMETRAVI, 1994), con la finalidad de estudiar y proponer soluciones a los problemas relacionados con el transporte y la infraestructura vial. Agua y Drenaje (CADAM, 1994), para diseñar programas y acciones en materia hidráulica. Asentamientos Humanos (COMETAH, 1995), con el objetivo de establecer, coordinar y conducir el desarrollo urbano en la zona metropolitana. Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSPYPJ, 1995), para mejorar la atención de los problemas de seguridad pública y procuración de justicia. Medio Ambiente (CAM, 1996), para dar seguimiento a los planes, programas y acciones en esta materia, y Protección Civil (COMEPROC, 1998) con objeto de prevenir y auxiliar a la población en casos de emergencia o desastre.

No obstante, hay que reconocer sus limitaciones. Las comisiones metropolitanas son órganos de consulta y sus orientaciones –del mismo modo que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México– no tienen carácter vinculatorio; es decir, no obligan a las partes a su cumplimiento. De igual manera no cuentan con reglas de operación, lo que hace que su funcionamiento sea irregular e inconsistente y se encuentren sometidas a la discrecionalidad y al interés político.

En 2005 la Cámara de Diputados aprobó la constitución del Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México (Fondo Metropolitano), destinado al financiamiento de estudios, proyectos y obras donde participan el gobierno federal y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México.

En el año 2006 la Cámara de Diputados autorizó 1,000 millones de pesos al Fondo Metropolitano y para el 2007 esta cifra se elevó a 3,000 millones de pesos.

Los legisladores federales han asumido la necesidad de atender el Fenómeno Metropolitano, hecho que se hace manifiesto con la instalación de la Comisión Especial de Desarrollo Metropolitano (CEDM), misma que se convirtió en Comisión Ordinaria durante la LIX Legislatura, con el objetivo de legislar, presupuestar e impulsar políticas públicas en materia de desarrollo metropolitano.

MARCO JURÍDICO

Como tal, no existe un apartado constitucional específico que contemple la naturaleza jurídica del tema de las zonas metropolitanas; eso significa una falta de claridad que permita especificar la instrumentación, presupuestación; y los ámbitos de corresponsabilidad entre los gobiernos involucrados.

El artículo 25 constitucional señala que: “le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable, persiguiendo una adecuada planeación para el fomento de las actividades que demande el interés general”.

El artículo 26 constitucional, establece las bases para el Plan Nacional de Desarrollo, que expresamente reconoce “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

Los argumentos descriptivos donde las normas constitucionales reconocen el fenómeno metropolitano, se concretan a enunciar de forma general el tema, mas no especifican de manera vinculante y exigible la actuación de los tres niveles de gobierno.

Las materias señaladas en preceptos constitucionales que presuponen el reconocimiento y el ámbito de validez del fenómeno metropolitano, se dan en los siguientes artículos:

El régimen de la propiedad, contenidas en el párrafo tercero del artículo 27, contempla entre otros lo siguiente: “...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y

bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...”.

De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, el artículo 46 establece como límites de los estados de la Federación lo siguiente: “Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”.

Las facultades del Congreso de la Unión para legislar en la materia bajo el esquema de facultades concurrentes, expresadas en el artículo 73, que en su fracción XXIX menciona: “...expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el *párrafo tercero del artículo 27* de esta Constitución”.

El régimen interno de los estados, enunciado en el artículo 115 fracción VI, dispone: “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”.

EL ÁMBITO NORMATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL

Fue en el año de 1995, cuando se introduce al artículo 122 de la Constitución el Apartado C, Base Quinta-G, que continuó la tendencia al establecimiento de mecanismos contractuales para el tratamiento de los problemas metropolitanos.

Textualmente dicho artículo señala que:

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes

con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Lo que hace el texto constitucional es proporcionar un instrumento más al cual las entidades pueden recurrir para cumplir con la obligación que la propia Constitución les impone.

Resalta al respecto que el artículo 122 de la Constitución el Apartado C, Base Quinta-G, remite en forma expresa a la fracción VI del artículo 115, que es la que establece la coordinación en forma obligatoria.

El Estatuto de “Gobierno, en sus artículos 67 fracción XXVI, que señala como facultad del jefe de gobierno... Dirigir la Planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes”.

El artículo 69 indica expresamente lo referente de la Coordinación Metropolitana de la siguiente forma:

El Distrito Federal participará en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias 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.

El artículo 70 hace la siguiente referencia a que “El Jefe de Gobierno acordará con los tres niveles de gobierno de zonas limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas, y suscribir los convenios respectivos por cada una de las materias que integran el fenómeno metropolitano”.

El artículo 71 establece la formalidad de los representantes que deberán suscribir los convenios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, en sus artículos 10., 4, 10 y 17, reseñan de modo alguno la naturaleza de la administración pública del Distrito Federal, de lo cual se derivan las facultades que permiten que el jefe de gobierno participe en los trabajos de coordinación metropolitana y a celebrar convenios con la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal en su artículo 10, fracciones V y VI, otorga al jefe de gobierno atribuciones para participar en la ordenación de las zonas metropolitanas y celebrar convenios para la creación de las comisiones metropolitanas.

EL ÁMBITO NORMATIVO PARA EL ESTADO DE MÉXICO

Por lo que hace a la legislación local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, no reconoce la existencia de la vasta zona metropolitana que comparte la entidad con el Distrito Federal, no prevé mecanismos de coordinación metropolitanos.

No obstante, el artículo 77, fracciones XXIII y XXXI, así como el artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México confieren al gobernador la facultad de convenir la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, establece en su artículo 21, una jerarquía de planes urbanos; el artículo 12 señala... “en cuya elaboración, aprobación y ejecución deben concurrir y coordinarse el estado y los municipios”, y el artículo 13 señala... “pudiendo los municipios participar en las comisiones de conurbación interestatal, en los términos que señala la Ley General de Asentamientos Humanos”.

EN EL ÁMBITO FEDERAL

La Ley de Planeación (del 5 de enero de 1983), que establece el marco general y las finalidades donde debe ubicarse el desarrollo urbano y regional al señalar en su artículo 3o., que:

la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esta ley.

La Ley General de Asentamientos Humanos (del 21 de julio de 1993) que además de definir lo que se entiende por centro de población, desarrollo urbano, desarrollo regional, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, destinos, provisiones, reservas y usos, establece en sus artículos 6o. y 7o. las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, y señala que serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde entre otras atribuciones: “La Planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.”

A las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, le corresponden entre otras las siguientes atribuciones: “Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Los municipios, tienen entre otras las siguientes atribuciones: “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local”, “participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en términos de esta Ley y de la legislación local”, y “celebrar con la federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordina-

ción y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven”.

El artículo 12, último párrafo de la ley, dispone que:

La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centro de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

De las conurbaciones, el artículo 20 de la ley señala:

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, planeará y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley.

OTRAS ZONAS METROPOLITANAS

(LOS CASOS DE BARCELONA, GUADALAJARA Y MONTERREY)

Comprender el fenómeno metropolitano del país y encontrar las maneras idóneas de resolverlo implica el análisis de las experiencias de otras naciones, sin olvidar que cada caso es decir, cada metrópoli, es única así como las fórmulas diseñadas y operadas para responder a sus problemas. Entre los ejemplos más notables se puede mencionar el de Barcelona donde, en 1987, se crearon tres instituciones sectoriales de ámbito metropolitano a las que los ayuntamientos del área de Barcelona se adhieren de forma voluntaria y cuya composición varía en número.

La primera o Mancomunidad de Municipios de la AMB, tiene por objeto aportar una óptica metropolitana común en aquellas áreas com-

petenciales que deciden los municipios. Actúa en el ámbito de planificación y mejora de infraestructuras metropolitanas, del espacio público, de la vivienda y el suelo, este último a través de la empresa pública IMPSOL.

La segunda o Entidad Metropolitana del Transporte de la AMB, tiene como competencias: la ordenación, gestión y planificación de los sistemas de transporte público, así como la prestación del servicio de metro en siete municipios; la ordenación y control del sistema de taxis y la programación del tráfico y de la red viaria.

La tercera es la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente de la AMB (integrada por 35 municipios), responsable de la construcción y mantenimiento de infraestructuras hidráulicas, el suministro de agua, el saneamiento y aguas residuales y del tratamiento de residuos urbanos e industriales. Toda esta actividad sectorial se realiza en coordinación con los respectivos servicios municipales.

Con respecto a las experiencias de la gestión y coordinación metropolitana, a pesar de las limitaciones jurídicas, en el país destacan la Zona Metropolitana de Guadalajara, Zona Metropolitana de Monterrey y la Zona Metropolitana del Valle de México.

ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (ZMG)

La coordinación metropolitana en la ZMG viene desarrollándose desde hace 15 años, a través del Consejo Metropolitano de Guadalajara que funciona como una instancia de coordinación gubernamental y de regulación urbana. Esta instancia actúa como órgano consultivo de coordinación y concertación de las tareas intermunicipales de la ZMG.

El consejo se integra por ocho municipios y dependencias federales y estatales que inciden en la zona metropolitana, participa en la revisión y propone en su caso, modificaciones al Plan de Ordenamiento de la ZMG, mismo que elabora el gobierno estatal, así como interviene en los Planes de Ordenamiento Municipales.

Es importante destacar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en su artículo 86 indica:

Cuando dos o más centros urbanos situados en el territorio de dos o más municipios, por su crecimiento y relaciones socioeconómicas, formen o tiendan a formar una zona conurbada, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos respectivos, en el ámbito de sus competencias, podrán convenir para planificar y regular de manera conjunta y coordinada, el desarrollo y la prestación de los servicios públicos en dichas zonas, con apego a las leyes de la materia. Esto ha permitido darle continuidad a las tareas del Consejo aun cuando se presentan procesos de alternancia política.

ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY (ZMM)

En el caso de la ZMM, destaca la creación de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León en 2003 con la finalidad de atender de manera exclusiva la planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, con apego a lo que establece el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

La agencia, de carácter estatal concentra sus tareas principalmente en la ZMM. Al respecto, en noviembre de 2004 se estableció por decreto el programa “Regia Metrópoli”, que pretende crear el marco regulatorio para orientar a los gobiernos municipales que integran la zona metropolitana en materia de planificación y desarrollo urbano. Está en proceso el programa mencionado, mismo que para su instrumentación y concreción contará con una Coordinación Ejecutiva.

EXPERIENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM)

La complejidad del caso de la ZMVM –por la variedad de actores sociales y políticos que en ella intervienen– ha exigido un gran esfuerzo de negociación y concertación para enfocarse a la atención de los problemas compartidos que más afectan a los habitantes de la metrópoli.

En este sentido se impulsó (desde 1997) la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, misma que para su instala-

ción requirió sobre todo de la voluntad política del jefe de gobierno del Distrito Federal y del gobernador del Estado de México. Esta instancia permitió que las comisiones instaladas antes de 1997 renovaran sus acciones, interactuaran y compartieran su información; asimismo, esta Comisión Ejecutiva facilitó la instalación de nuevas comisiones que permitieron en su momento la generación de diagnósticos sobre problemáticas específicas.

Otro aspecto destacable es el Acuerdo de Colaboración de carácter voluntario, instrumento que permitió a jefes delegacionales y presidentes municipales, que comparten problemas en la zona limítrofe, pudieran atenderlos de manera coordinada, el cual en su momento tuvo éxito por ejemplo entre las delegaciones Iztapalapa, Iztacalco con el municipio de Nezahualcóyotl. Este instrumento de acuerdo de voluntades requirió del esfuerzo del Ejecutivo local por involucrar a las autoridades delegacionales en sus problemas comunes con los municipios.

CONCLUSIONES

Una primera conclusión nos remite al desorden inconexo que impera en la relación de los diferentes ámbitos de gobierno relacionados con el fenómeno metropolitano.

Es clara la ausencia de un marco jurídico, con una visión de estado, que asigne claramente a cada poder el papel que debe cumplir, de lo cual se derive el nuevo diseño institucional correspondiente.

Mientras no se establezca un capítulo único la figura de zona metropolitana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias, que establezca con claridad a las instituciones o principales actores, los mecanismos de instrumentación y un presupuesto justificado a los macroproyectos metropolitanos, seguiremos en la simple interpretación literal “del podrán celebrar convenios”.

Asentar en dichos instrumentos la obligatoriedad de la planeación, la coordinación y la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, considerando la participación social y del sector privado, podrá dar inicio a reconocer la realidad.

En este sentido ya hay varias iniciativas para generar un marco normativo que regule el desarrollo metropolitano, entre las que sobresale la propuesta para la creación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano como espacio de concertación y promoción de acciones e inversiones, donde participen: gobierno, inversionistas, representantes sociales, agrupaciones de profesionistas y académicos.

Por último, fortalecer la capacidad de las entidades que conforman zonas metropolitanas mediante una gestión más eficiente y transparente de los recursos propios y externos pasa, necesariamente, por establecer procedimientos estrechamente relacionados con la planeación; la asignación y ejercicio de todo recurso tendría que respaldarse con proyectos debidamente soportados.

A manera de conclusión, para el caso la Zona Metropolitana del Valle de México destacan seis cuestiones fundamentales:

- Modificaciones a la Constitución General, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Revisión y adecuación de las leyes reglamentarias.
- Contar con un nuevo diseño institucional que haga posible la aplicación de políticas públicas en una zona metropolitana.
- Presupuestos que reconozcan la realidad que viven los habitantes de la metrópoli.
- Formular planes y programas que incluyan la dimensión metropolitana (como espacio físico de su operación).
- Construir escenarios de planeación estratégica (cuyas recomendaciones posean carácter vinculatorio) que reflejen la realidad de los actores económicos, políticos y sociales que se expresan en la metrópoli.

BIBLIOGRAFÍA

Desarrollo Metropolitano (2004), *Ficha técnica*, Comisión Especial de Estudios y Desarrollo Metropolitano, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

- IRACHETA CENECORTA, Alfonso Xavier (1997), *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*, México, Plaza y Valdés.
- (2004), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas del Valle de México*, México, Sedesol, INEGI, Conapo.
- (2006), *Procesos de revisión y actualización del programa de reordenamiento de la ZMVM*, Sedesol.
- Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) (2001), *Evaluación y perspectivas*, Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, Toluca, julio.
- www.Metropolis.org. “Sistemas Metropolitanos”.

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Planeación.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley de Planeación del Distrito Federal.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

El esquema fiscal en el ámbito metropolitano

Carlos Goya Escobedo

INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de facilitar la transmisión de los conceptos de interés sobre el tema, se buscará enmarcar la presentación en torno a dos grandes “ámbitos” de referencia:

- En cuanto a su relación con la propia estructura político-administrativa de gobierno.
- En cuanto a su relación con el comportamiento social y privado que puede propiciar, el cual a su vez tiene incidencias en la evolución de variables relevantes para la ciudad.

Para cada uno de los ámbitos señalados se destacan los “cuestionamientos”/“preguntas” que se estima será conveniente tengan los legisladores en mente durante la exposición del tema para lograr la mayor oportunidad de comunicación y efectos positivos de la misma.

En cuanto a su relación con la propia estructura político-administrativa

¿Las disposiciones legales en materia financiera, de recaudación, de integración presupuestal, y de programación y control del gasto, dan prioridad a la eficiencia administrativa o al control político?

¿Es posible lograr entre los diversos niveles de gobierno una autonomía política “real” sin la contraparte de la autonomía recaudatoria-financiera?

*En cuanto a su incidencia en la evolución
de variables relevantes para la ciudad*

¿Debe el esquema fiscal ser concebido como un “mecanismo recaudatorio” “generador de ingresos” exclusivamente, o como un “instrumento de política pública urbana”?

¿Es factible lograr esquemas fiscales adecuados y efectivos para el manejo metropolitano a partir de la estructura y enfoque de las disposiciones legales actuales?

EL ESQUEMA FISCAL COMO BASE PARA DETERMINAR LAS CAPACIDADES DEL GASTO Y LA INVERSIÓN PÚBLICAS

La relevancia del esquema fiscal en la actividad pública es crucial, ya que de ello depende la capacidad del gobierno *–al nivel correspondiente–* para atender las demandas de la entidad que representa en cuanto al gasto operativo del propio aparato de gobierno (*cuenta corriente*), y de las inversiones en infraestructura y obra pública en general (*cuenta de inversión*).

El esquema por tanto debe de contemplar integradamente tanto el ingreso como el egreso, a efecto de que las determinaciones legales que impongan cargas a la ciudadanía para lograr los recursos sean consistentes y guarden proporción con las necesidades operativas y de atención de la inversión de la ciudad.

Es destacable la estimación de que la *claridad* del vínculo entre el ingreso y el gasto, resulta tan importante como la *transparencia* en su administración para lograr que la ciudadanía realmente participe con las cargas y aportaciones que las disposiciones legales en materia fiscal en general, le imponen.

A diferencia de lo que rige para las personas en el ámbito privado, a quienes les está permitido hacer todo aquello que no les prohíbe la ley, al sector gobierno sólo le está permitido hacer lo que le faculta expresamente la ley. Ello es especialmente cierto en materia fiscal, ámbito en el cual las disposiciones además de asegurar cumplir con los criterios legales básicos en materia impositiva,¹ deben de ser totalmente explícitas y precisas para que puedan ser aplicables.

Así la capacidad del Ejecutivo correspondiente para *cobrar* y para *gastar e invertir* los recursos públicos, requerirá de diversas disposiciones legales que le faculden para ello (necesariamente emanadas del Legislativo al nivel correspondiente), mismas que deben establecer de manera precisa los conceptos y rubros, los montos y los procedimientos.

Ingresos

Los aspectos territorial y administrativo del fenómeno urbano/metropolitano corresponden con una competencia municipal la cual ha sido definida y fortalecida a través de diversas disposiciones legales –que incluyen destacadamente actualizaciones constitucionales,² que hacen de dicho nivel de gobierno el *actor principal* en la materia.

¹El autor no aborda en detalle los preceptos de índole legal en materia impositiva por no ser su área de especialidad y en atención a la orientación general del seminario de enfocar los temas en cuanto a su relación e incidencia con el comportamiento urbano, y al nivel metropolitano en particular; no obstante destaca que en materia impositiva las disposiciones de ley deben brindar *certidumbre jurídica* plena, a la vez de asegurar la *equidad –trato equivalente para todos–*, así como la *proporcionalidad –que cada quien tribute en forma acorde a sus posibilidades–*, principios que tendrán relevancia en la discusión posterior de los temas. Siendo principios menores respecto de los anteriores, se destaca que dichas disposiciones también deben de observar los principios de *claridad*, y de *eficiencia y eficacia* administrativa, sintetizándose éstos en la capacidad de los sujetos del gravamen o contribución de comprender los conceptos por lo que se tributa, la necesidad de que el ingreso generado no sólo sea mayor que el gasto de obtenerlo, sino que dicho gasto administrativo guarde una proporción razonable respecto de la disponibilidad de recursos públicos a obtener, y de que los efectos del gravamen no resulten contraproducentes respecto de los fines buscados.

²En especial el Artículo 115 Constitucional, que a lo largo del tiempo ha precisado la responsabilidad y competencia del Municipio en las materias asociadas con el manejo del territorio, con la planeación y administración urbana y con los preceptos de ingreso –*e impositivos en particular asociados con la propiedad raíz*–, como la fuente principal de la Hacienda Municipal.

No obstante ello dicho nivel de gobierno municipal depende de instituciones que operan en ámbitos de mayor cobertura, como lo son los congresos estatales, para obtener las definiciones legales que permitan su actuación en materia fiscal metropolitana.

Estructura y características generales de los conceptos de ingreso³

Contribuciones: Estructuradas en tres grandes rubros:

- *Impuestos:* Son los que deben pagar las personas físicas y morales por disposición de ley, y que sean distintas a las contribuciones de mejoras y a los derechos (que se citan a continuación).

Destacan entre ellos por su relevancia en términos de recaudación y/o por su incidencia en el comportamiento de las variables urbanas de desarrollo e inversión:

El Impuesto Predial

El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles

El Impuesto sobre Nóminas

- *Contribuciones de mejoras:* Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se benefician directamente por la realización de obras públicas.

Las obras públicas consideradas como las que derivan de este tipo de beneficios a inmuebles de propiedad privada, son:⁴

Obras de servicios “básicos”: Como son las requeridas para la distribución domiciliaria de agua potable, las obras de drenaje y de alumbrado.

³Se utiliza para efectos de ejemplificación la estructura y el contenido del Código Financiero del Distrito Federal así como del Código Financiero del Estado de México, los cuales constituyen esfuerzos significativos para unificar todos los preceptos de índole financiero y fiscal aplicables en su jurisdicción en un solo ordenamiento que permita mayor claridad de consulta y consistencia en su definición, aplicación y actualización.

⁴Se ejemplifica con base en los preceptos del Código Financiero del Distrito Federal.

Obras de servicios “complementarios”: Entendidas éstas básicamente como las obras de vialidad en lo general y sus mejoras en lo particular.

Obras de “equipamiento”: Cubriendo éstas los rubros de salud, educación, cultura, recreación, deportes y seguridad.

- *Derechos*: Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público (con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la entidad en sus funciones de derecho público).

Destacan entre ellos por su relevancia en términos de recaudación y/o por su incidencia en el comportamiento de las variables urbanas de desarrollo e inversión:

Los derechos por el suministro de agua.

Por la expedición de licencias: Las que en general abarcan todos y cada uno de los pasos requeridos para lograr el desarrollo de un inmueble o el funcionamiento de un negocio.⁵

Aprovechamientos: Son los ingresos que perciba la entidad por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.⁶

⁵En el caso del Distrito Federal se incluyen las licencias para el fraccionamiento de terrenos (artículo 204), las licencias de construcción (o por la manifestación de construcciones tipos “A”, “B” y “C”, artículo 206), las licencias de conjunto o para constituir el régimen de Condominio (artículo 208), por la subdivisión, relotificación o fusión de predios (artículo 209), por la expedición o revalidación de las licencias de funcionamiento de establecimientos mercantiles (artículo 212), así como por la explotación de yacimientos pétreos (artículo 210).

⁶Se consideran también aprovechamientos, los ingresos derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero.

Accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos: Son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización, los cuales participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

Productos: Son las contraprestaciones por los servicios que preste la entidad en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.⁷

Disposiciones legales más relevantes

Las disposiciones legales en materia de generación de ingresos para el sector público deben establecer tanto las obligaciones de los ciudadanos a contribuir bajo los diversos rubros en que se estructuren dichos ingresos como las obligaciones y procedimientos a cargo del propio aparato gubernamental para su planeación, recaudación, administración y control.

En el ámbito del análisis del comportamiento del fenómeno metropolitano y de las disposiciones legales que dan el soporte y la definición de los conceptos de ingreso (y de egreso), el caso del Distrito Federal se considera relevante ya que además de que la mayor proporción de su territorio tiene el uso urbano metropolitano, se han integrado en un solo ordenamiento (el Código Financiero del Distrito Federal) todas las disposiciones asociadas con los ingresos de la entidad y con la estructuración, ejercicio y control de su gasto; fenómeno análogo se observa en el Estado de México dada la relevancia del área conurbada de la Ciudad de México.⁸

Código Financiero: Se destaca la estructura básica de dicho ordenamiento por cuanto toca a los ingresos, la cual determina los rubros de actuación en materia fiscal urbana.

Ley de Ingresos: Con la existencia del Código Financiero y su vasto alcance y cobertura señalado, la Ley de Ingresos (que antes indicaba el

⁷Los conceptos considerados bajo el rubro de productos por el Código Financiero del Distrito Federal son, los ingresos derivados del estacionamiento de vehículos en la vía pública, los derechos por el uso o aprovechamiento de inmuebles y los derechos de descarga a la red de drenaje-aplicable cuando el suministro del agua no es provisto por la red municipal. Véase también el Código Financiero del Estado de México.

⁸Ello ha motivado el extenso uso de su estructura legal en materia fiscal como la base de ejemplificación del tema.

comportamiento programado de los diversos rubros del ingreso de la Hacienda Pública a la vez que establecía las obligaciones de los ciudadanos en materia fiscal, así como las competencias en materia fiscal-impositiva y financiera de la Entidad, y de los criterios y procedimientos para su aplicación), hoy determina básicamente el marco de comportamiento anualizado de los ingresos; constituye así tanto la referencia básica para determinar el alcance del gasto público al dimensionar los ingresos en el periodo fiscal correspondiente como el punto de referencia contra el cual medir la efectividad en el desempeño del área responsable de la recaudación y de las finanzas del gobierno respectivo.⁹

Ejemplos de la estructura base de los ingresos en casos específicos: Se usa para ello el caso del Distrito Federal y del Estado de México, los que como se ha señalado, comparten porciones relevantes del territorio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

DATOS DE LA LEY DE INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL
PARA EL EJERCICIO FISCAL, 2007¹⁰

<i>I</i>	<i>Impuestos</i>	<i>18,586'848,948</i>	<i>100.00 %</i>	<i>19.263 %</i>
	Sobre nóminas	7,309'881,393	39.33 %	
	Predial	7,256'459,621	39.04 %	
	Sobre adquisición de inmuebles	3,227'752,538	17.37 %	
	Sobre tenencia de uso de vehículos	313'669,853	1.69 %	
	Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos	232'870,198	1.25 %	
	Sobre espectáculos públicos	147'715,345	0.79 %	
	Por la prestación de servicios de hospedaje	98'500,000	0.53 %	
<i>II</i>	<i>Contribuciones de mejoras</i>	<i>1'000,000</i>		<i>0.001 %</i>
<i>III</i>	<i>Derechos</i>	<i>6,832'676,931</i>	<i>100.00 %</i>	<i>7.081 %</i>
<i>IV</i>	<i>Otras contribuciones</i>	<i>1</i>		<i>0.000 %</i>
<i>V</i>	<i>Accesorios</i>	<i>437'016,260</i>		<i>0.453 %</i>
<i>VI</i>	<i>Productos</i>	<i>7,386'627,245</i>	<i>100.00 %</i>	

⁹Se destaca que la estructura de ordenamientos en la materia, es análoga en el Distrito Federal y en el Estado de México al contar ambas entidades con su respectivo Código Financiero y la aplicación de la Ley de Ingresos como instrumento definitorio del comportamiento programático anual de los ingresos.

¹⁰Se destaca que el dato que se refiere en la *Gaceta Oficial* como total de los conceptos de ingresos es de 97,890'864,910 pesos, lo cual no corresponde de manera exacta al total mostrado en la tabla arriba referida; no obstante ello los subtotales correspondientes a cada partida son los mismos en la *Gaceta* y en la tabla arriba referida, y esta última refiere la sumatoria de los mismos de manera precisa.

(Continuación)

	Por prestación de Servicios de Derecho Privado	6,236'518,726	84.43 %	
	Por el uso, aprovechamiento, enajenación bienes dominio privado	1,150'108,519	15.57 %	
VII	<i>Aprovechamientos</i>	2,422'435,193		2.510 %
VIII	<i>Por acuerdo colaboración administrativa</i>	5,639'050,311	100.00 %	5.844 %
IX	<i>Productos financieros</i>	509'252,541		0.528 %
X	<i>Participación en ingresos federales</i>	34,887'526,054	100.00 %	36.165 %
	Por el Fondo General de Participaciones	32,272'645,591	92.50 %	
	Fondo de Fomento Municipal	2,013'750,141	5.77 %	
	Participación Impuestos Esp. s/Producción y Servicios	601'130,322	1.72 %	
XI	<i>Transferencias federales</i>	10,482'792,754		10.864 %
XII	<i>Organismos y empresas</i>	8,528'495,062		8.839 %
XIII	<i>Adeudos ejercicios fiscales anteriores</i>	777'143,610		0.805 %
XIV	<i>Endeudamiento neto</i>	1'400,000		0.001 %
		96,492'264,910		100.000 %

DATOS DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO
PARA EL EJERCICIO FISCAL, 2007¹¹

1	<i>Impuestos</i>	440'588,000	100.00 %	4.074 %
	Erogaciones por remuneración al trabajo	4,311'622,000	90.95 %	
	Otros	428'966,000	9.05 %	
2	<i>Derechos</i>	2,075'151,000		1.783 %
3	<i>Aportaciones de mejoras</i>	137'721,000		0.118 %
4	<i>Productos</i>	349'108,000		0.300 %
5	<i>Aprovechamientos</i>	4,108'159,000		3.530 %
6	<i>Ingest. x Sistema Nacional. Coord. Fiscal/ Apoyos F</i>	71,731'526,000		61.643 %
7	<i>Ingreso del sector auxiliar</i>	14,261'500,000		12.256 %
8	<i>Otros ingresos</i>	256'164,000		0.220 %
9	<i>Ingresos netos derivados de financiamientos</i>	7,466'112,000		6.416 %
	Total (Referido en Gaceta de Gobierno)	109,866'617,000		94.414 %
	Endeudamiento neto	6,500'000,000	100.00 %	5.586 %
	Presupuesto de ingreso total	116,366'617,000		100.000 %

¹¹La Ley de Ingresos del Estado de México señala en su Artículo Segundo una capacidad de endeudamiento neto para el Ejecutivo del estado de 5,000 millones de pesos, y el Artículo Tercero establece dicha capacidad para los Organismos Auxiliares de Gobierno por un monto neto total de 1,500 millones de pesos.

En términos comparativos entre la estructura de ambos presupuestos se destaca:

- La muy alta proporción que los ingresos derivados de la Coordinación Fiscal con la Federación y de las participaciones y transferencias federales tienen en el caso del estado de México (61.64 por ciento del total), respecto de aquella en el caso del Distrito Federal (47.02 por ciento del total).
- La escasa relevancia de los impuestos y los derechos como fuente de ingreso en el caso del Estado de México (4.074 por ciento y 1.783 por ciento del total respectivamente), respecto del caso del Distrito Federal (19.26 por ciento y 7.081 por ciento del total respectivamente).
- La presencia y relevancia relativa como generador de ingreso, en ambos casos, de un concepto impositivo que se asocia con rubros típicamente gravados al nivel federal, como lo es la actividad económica empresarial, a través de gravar los salarios pagados en ambas entidades (Impuesto. Sobre Nóminas en el Distrito Federal con un 7.6 por ciento del total, y en el Estado de México el Imp. Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo con el 4.3 por ciento del total).

Egresos

Disposiciones legales más relevantes

Código Financiero: al igual que para los ingresos, en materia de egresos el Código establece los criterios y prioridades a seguir en la preparación del Presupuesto de Egresos, los procedimientos para su integración y autorización, las modalidades y controles para su ejercicio, así como los criterios de revisión y evaluación.¹²

¹²Tanto en el caso del Distrito Federal como del Estado de México, el proceso de preparación, autorización, ejercicio, supervisión y evaluación de los egresos, se rige por el Código Financiero respectivo, y se apoyan en el Presupuesto de Egresos como su instrumento

Se destaca la estructura básica de dicho ordenamiento por cuanto toca a los egresos, la cual determina los rubros presupuestales de actuación y las prioridades a otorgar en su integración, ejercicio, control y evaluación.¹³

Presupuesto de Egresos: el cual señala de manera específica la estructura de los programas de egreso, los montos a ejercer autorizados, los responsables de la aplicación del mismo, así como cualquier otro tipo de disposición asociada con el egreso y su control.¹⁴

Estructura general de los conceptos de egreso

Para este efecto se presenta un análisis breve del presupuesto para el Distrito Federal, el cual se refiere:

- a) Según las áreas responsables de su ejercicio.
- b) Según los programas generales.
- c) Según los programas a ser manejados por las Delegaciones.

Se destaca que esta estructura de presentación del presupuesto no permite identificar el objetivo final de las erogaciones al no vincularse con los programas, de gasto o inversión, que apoyarán.

operativo básico. Dichos procedimientos implican típicamente: una participación directa y conductiva del Ejecutivo correspondiente en su integración; la intervención del Legislativo para su autorización; la participación de los diversos órganos y dependencias para su ejercicio, con un alto grado de centralidad en el manejo del sistema de pagos; la supervisión por órganos superiores; y la evaluación de la idoneidad de la estructura del gasto, que deriva en las nuevas prioridades para la estructuración de los presupuestos subsiguientes, es realizada también con un alto grado de centralidad por parte de las dependencias de nivel superior del Ejecutivo correspondiente.

¹³Se recomienda la lectura de este ordenamiento desde el punto de vista de los “procesos de toma de decisiones” que en él se establecen para las diversas etapas de preparación, ejercicio, control, supervisión y evaluación del gasto, ya que ello permite identificar el grado de centralidad o apertura participativa existente en dicho proceso en cada entidad político-administrativa.

¹⁴Se destaca que en los presupuestos se observa el uso de la técnica de referir los montos del gasto tanto por su relación con los órganos o dependencias responsables de su ejercicio como con los “programas” con los cuales se asocian, siendo este último criterio el que permite mejor comprensión de su relevancia social.

Se destaca a su vez, que no se hace evidente de la estructura de presentación del presupuesto o que corresponde a “gasto corriente” y lo que corresponde con “gasto de inversión”, lo cual es relevante ya que este último permite saber qué proporción de las erogaciones paga el aparato administrativo del gobierno de la entidad, y cuánto se destina a la ampliación de la infraestructura urbana y a la ampliación del activo fijo general.¹⁵

PRESUPUESTO POR ÁREAS RESPONSABLES¹⁶

Área	Presupuesto	Porcentaje
Administración central	31,804'187,085	32.50
Delegaciones	20,266'169,699	20.71
Órganos desconcentrados	7,437'940,163	7.60
Policía auxiliar y bancaria industrial	5,917'074,391	6.05
Entidades	21,015'776,594	21.48
Órganos autónomos	6,720'844,357	6.87
Costos financieros coberturas	3,536'897,692	3.61
Costo fin. Deudas paraestatales	1,127'072,930	1.15
Pago de ADEFAS	30'000,000	0.03
	97,855'962,911	100.00

PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS¹⁷

Transferencia a órganos autónomos	7,996'017,904	8.15%
Procuración de justicia	4,209'472,981	4.29%
Seguridad pública	12,776'802,054	13.02%
Protección civil	542'741,044	0.55%
Readaptación social	1,411'159,870	1.44%

¹⁵Se destaca empero que el sistema de “cuentas” base para la contabilidad del ejercicio, permite conocer cuáles conceptos caen bajo cada rubro; no obstante ello no se refleja en los documentos iniciales con los que se autoriza el Presupuesto de Egresos.

¹⁶Se destaca que el monto total de egresos referido en la tabla correspondiente en la publicación de la *Gaceta Oficial* es de 97,890'864,910; asimismo que los totales por las partidas aquí señalados corresponden con dicha publicación, y que no obstante ello, la sumatoria de los mismos es la indicada en la tabla en este documento.

¹⁷Se destaca que el monto total de egresos referido en la tabla correspondiente en la publicación de la *Gaceta Oficial* es de 97,890'864,910 de pesos; asimismo que los totales por las partidas aquí señalados corresponden con dicha publicación, y que no obstante ello, la sumatoria de los mismos es la indicada en la tabla en este documento.

(Continuación)

Conducción y coordinación política de desarrollo	1,982'745,638	2.02%	
Administración pública	11,300'394,254	11.51%	
Control y evaluación de la gestión gubernamental	272'058,625	0.28%	
Fomento y desarrollo, educación y deporte	3,195'974,460	3.26%	
Cultura y esparcimiento	1,297'035,687	1.32%	
Servicios de salud	7,568'791,938	7.71%	
Pensiones, jubilaciones y ayudas	1,937'725,420	1.97%	
Protección social	8,258'981,862	8.41%	
Fomento al empleo y la productividad	127'507,570	0.13%	
Promoción, fomento, regulación, Actividad Comercial-Industrial-Servicios	787'760,504	0.80%	
Producción y comercialización bienes y servicios	686'572,089	0.70%	
Producción, Fomento de Actividad Agrícola-Forestal-Pecuaría	336'453,377	0.34%	
Infraestructura Ecológica, transporte, urbanización	7,118'782,459	7.25%	
Fomento y apoyo, asentamientos humanos	2,616'495,272	2.67%	
Agua potable	4,825'579,826	4.92%	
Drenaje y tratamiento de aguas	3,088'830,729	3.15%	
Regulación/Prevención Contaminación Preservación Recurso Natural	3,233'381,222	3.29%	
Regulación transporte urbano	7,625'629,503	7.77%	29.04%
Ejecución y control de crédito público	4,963'970,622	5.06%	
	98,160'864,910	100.00%	

Se refieren con el recuadro las partidas del presupuesto que pueden contener conceptos de “inversión” (a diferencia de aquellos de gasto que no inciden en la ampliación de la infraestructura de la ciudad), destacando que aun en el caso de que dichas partidas tuvieran un componente bajo de gasto, el porcentaje de inversión se estima bajo atendiendo a las evidentes necesidades de la ciudad.

Se destaca que si bien la participación de las delegaciones-político administrativas del Distrito Federal es de sólo el 20.65 del presupuesto total, en varios rubros su participación supera el 50 por ciento del total del mismo: administración pública; cultura y esparcimiento; promo-

ción, fomento y regulación de actividades comerciales, industriales y de servicios; promoción y fomento de actividades agrícolas, forestales y pecuarias; infraestructura ecológica, de transporte y urbanización; y regulación y prevención de la contaminación y preservación de recursos naturales.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:
DELEGACIONES

			<i>Del total general</i>
Transferencias a órganos autónomos			
Procuración de justicia			
Seguridad pública			
Protección civil	154'215,839	0.76%	28.41%
Readaptación social			
Conducción y coordinación política de desarrollo			
Administración pública	5,689'286,672	28.07%	50.35%
Control y evaluación de la gestión gubernamental	394,934	0.00%	0.15%
Fomento y desarrollo, educación y deporte			44.53%
	1,423'164,676	7.02%	
Cultura y esparcimiento	943'076,444	4.65%	72.71%
Servicios de salud	139'887,511	0.69%	1.85%
Pensiones, jubilaciones y ayudas			
Protección social	2,444'321,406	12.06%	29.60%
Fomento al empleo y la productividad	13'440,280	0.07%	10.54%
Promoción, fomento y regulación de actividades comerciales industriales y de servicios			
	531'177,070	2.62%	67.43%
Producción y comercialización de bienes y servicios	7'037,539	0.03%	1.03%
Promoción y fomento de actividades agrícola-forestal-pecuaria	231'117,419	1.14%	68.69%
Infraestructura ecológica, de transporte y urbanización	4,218'261,952	20.81%	59.26%
Fomento y apoyo asentamientos humanos	765'447,601	3.78%	29.25%
Agua potable	585'910,867	2.89%	12.14%
Drenaje y tratamiento de aguas	685'826,760	3.38%	22.20%

(Continuación)

Regulación y prevención de la contaminación y preservación de recursos	2,301'304,420	11.36%		71.17%
Regulación de transporte urbano	132'298,307	0.65%	42.87%	1.73%
Ejecución y control de crédito público				
	20,266'169,699	100.00%		20.65%

Se destaca asimismo que el componente de administración pública (gasto del aparato de la administración), representa para las delegaciones el 28.07 por ciento del total del presupuesto a ellas asignado, en contraste al peso del 11.51 por ciento que dicho rubro tiene en el Presupuesto General del Distrito Federal.

EL ESQUEMA FISCAL “URBANO” FRENTE A LA CIUDADANÍA

En el ámbito fiscal participan e interactúan los tres niveles de gobierno. Corresponden a la Federación y a los estados los conceptos más generales de tributación, asociados en principio con la actividad económica –sea sobre la producción (ISR) o sobre el consumo (IVA)–; corresponden al municipio fundamentalmente aquellos asociados con la propiedad raíz (predial, sobre adquisición de inmuebles, contribución sobre mejoras, etcétera).

A través de acuerdos de coordinación, tanto en la promulgación de las leyes correspondientes como al nivel operativo de cobro y control de los ingresos, se trata de evitar la doble tributación y la múltiple participación de autoridades en la recaudación y administración tributaria de frente a la ciudadanía.

En la relación Federación-estados, destaca el manejo del ISR y el IVA, impuestos en los que a través de los Acuerdos de Coordinación Fiscal se determinan las porciones de la recaudación que corresponden a la Federación y al estado en que se causa el impuesto, y se lleva a cabo la recaudación por las instancias federales, las que canalizan a los estados los montos que conforme a dichos acuerdos corresponden.

En la relación Estado-municipios, destaca la práctica de establecer las determinaciones de los impuestos propios de los municipios en las

disposiciones de nivel estatal a efecto de que guarden congruencia, e incluso sean equiparables en términos de carga fiscal de un municipio a otro, aun cuando la recaudación sea efectuada por instancias a cargo del municipio.¹⁸

Dado que corresponde al municipio la planeación y la actuación administrativa sobre el territorio, resulta consistente que tenga a su vez la competencia de recaudar directamente los impuestos que le son propios y programar también de manera directa su aplicación al gasto. Por ello, y por ser los impuestos vinculados con la propiedad los que tienen la incidencia más directa en el comportamiento inmobiliario, e incluso en decisiones de ubicación y sobre la “oportunidad temporal” en que ocurre el desarrollo en zonas determinadas, la acción municipal resulta de gran relevancia en el comportamiento de la ciudad.

No obstante lo anterior, la complejidad del nivel “metropolitano” hace necesaria la existencia de pautas de planeación y coordinación de la acción pública a un nivel más abarcante para lograr el comportamiento consistente en el territorio.

¿Qué tan complejo “debe/puede” ser en su concepción y en su aplicación?

A este efecto se usan nuevamente las determinaciones existentes en el Distrito Federal y en el Estado de México en relación con un mismo concepto de tributación: el Impuesto Predial.

¹⁸Resulta relevante destacar la notable diferencia que se presenta en el caso del Distrito Federal respecto de otros estados, aquí ejemplificados con el caso del Estado de México. En el caso del Estado de México, ya que las disposiciones constitucionales hacen claro que los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles (ISAI) corresponden a los municipios, el Código Financiero del Estado se limita a establecer las disposiciones –base y tasa– que permitan determinar el impuesto a cargo de los contribuyentes sujetos a dicho gravamen, quedando en manos de la Tesorería Municipal el cobro de los mismos; en el caso del Distrito Federal, si bien en términos generales las “Delegaciones Políticas” se asimilan con el nivel municipal, no existe tal nivel de desarrollo sobre sus potenciales competencias en materia fiscal, por lo que dichos impuestos son determinados, cobrados y dispuestos directamente por el gobierno del Distrito Federal, el cual aplica al igual que los otros conceptos de ingreso al presupuesto de cada delegación sin vincular directamente el origen del ingreso por predial o ISAI con el presupuesto de la delegación que lo origina.

Variables básicas:

Sujeto del impuesto: Las personas (físicas o morales, individuales o colectivas), que sean propietarias (o poseedoras), de inmuebles ubicados en la jurisdicción.

Base del impuesto: El valor catastral del inmueble conforme al las “tablas de valores unitarios del suelo y construcciones” que al efecto se publiquen; en ambos casos se les requiere a los sujetos del impuesto “declarar” dicho valor, aun cuando está determinado por la autoridad a través de las tablas referidas.¹⁹ En el caso del Distrito Federal se tiene además que realizar un comparativo entre dicho valor por “unitarios” y otro determinado de manera distinta para los casos en que los inmuebles se encuentren arrendados (identificado como “valor base rentas”).²⁰

El impuesto: Será el que resulte de aplicar la “tarifa” a la “base” determinada conforme a las disposiciones del Código Financiero de cada una de las entidades señaladas, y en su caso las reducciones o descuentos que procedan conforme a los señalamientos del propio código.

¿Qué valores deben de regir para la determinación de la “base” del impuesto: el valor socialmente creado o el valor comercial?

En la “valuación” para determinar el impuesto se requiere más que la precisión respecto del valor que una propiedad en sí pueda tener, el garantizar que la aplicación de las variables resulte en la distribución homogénea y proporcional de los valores conforme las características que se elijan para determinar la base del impuesto.

¹⁹Se destaca que en origen la incorporación del requerimiento de que el contribuyente declarase el valor (*lo que ocurrió primero en el D.F. en la reforma promovida a principio de los 90’s*), obedeció a la iniciativa de incorporar un mecanismo que redujera la evasión fiscal al trasladar al causante la carga de la manifestación de la existencia de su inmueble y por tanto de la existencia de su obligación de pago del impuesto. No obstante con el tiempo esta medida se ha transformado en un requerimiento “*técnico*” al requerirle al contribuyente la determinación del valor incluso con mecanismos de valuación “*comercial*” distintos al de los unitarios en caso de discrepancia entre aquellos que le estima la autoridad, así como en mecanismos de presión para elevar el monto de los impuestos al proveer la autoridad “*propuestas de declaración*” del impuesto que llevan dichos valores a los topes y no a los niveles correspondientes por las características reales de los inmuebles.

²⁰Los valores determinados por “*base rentas*” resultan en montos muy distintos para el mismo inmueble, y sobretodo en cargas fiscales muy diferentes para un mismo inmueble.

La determinación del “valor unitario” en el caso del Distrito Federal busca identificar un aproximado del valor “comercial” de los inmuebles, y se basa en la observación sistemática del mercado de suelo en las diferentes zonas de la ciudad, aplicando a éste los promedios observados en zonas características cuyo comportamiento –y por tanto su valor– se estima homogéneo; las construcciones se tipifican conforme a su estructura de espacios y sus características constructivas, determinando valores en varios “cajones” definidos por la combinación de variables de uso, alturas y características constructivas y de acabados.

En el caso del Estado de México, la determinación del valor del suelo para efectos del impuesto busca identificar la cuantía de la inversión pública existente en cada colonia o región, definiendo para las diversas zonas el valor del suelo con base en tablas de valores basadas en las características de urbanización y los equipamientos que cada área tiene; para las construcciones se sigue un mecanismo análogo al referido para el Distrito Federal. De esta manera se hace un intento por vincular las recuperaciones que el impuesto puede tener con el componente de inversión pública que incide en la valoración del suelo en la ciudad.²¹

¿La carga impositiva resultante está realmente vinculada con la forma de determinar la “base gravable”?

Dada la interacción de la “base” y la “tarifa” para estimar el impuesto, el principio rector de la determinación de la base puede verse reducido o nulificado al calcular el impuesto que causa cada inmueble. A este efecto se presenta un comparativo breve de las cargas fiscales resultantes en ambas entidades según el valor de los inmuebles que lo causan.

²¹Se estima no obstante lo interesante del principio aplicado que intenta vincular un aspecto de intervención pública con la determinación de la carga impositiva del predial en el Estado de México, que el resultado es de un mecanismo complejo en sí e incomprensible para el ciudadano común, lo que se estima facilita el rechazo al mismo. Dicho efecto se amplía al requerirle también en este caso “autodeterminarse” con base en un mecanismo que es altamente incomprensible para el ciudadano común.

Conforme se aprecia de las tarifas aplicadas en la página siguiente, la correspondiente al Estado de México presenta una proporción creciente de la carga fiscal conforme se eleva el valor de la base (con excepción de un brinco en el primer rango que resulta más alta dicha carga que en varios de los subsiguientes rangos); con ello se logra “progresividad” en el impuesto al tributar en forma más que proporcional aquellos inmuebles que implican mayor riqueza de sus propietarios.

En contraste la tarifa del Distrito Federal, además de su extensión al presentar 25 rangos distintos, y de su complejidad al presentar dos tablas adicionales para establecer “cuotas fijas” y “descuentos” (véase nota 22 en la página siguiente), en varios de sus rangos presenta “regresión” al hacer tributar en menor proporción a inmuebles que tienen mayor valor.

Criterios y efectos de “progresividad” y/o “regresividad” en el impuesto predial

Ejemplificando con los mismos casos analizados (Distrito Federal y el Estado de México).

En impuestos el efecto deseado es que la carga fiscal sea “progresiva”, entendiendo esto como una creciente proporción de la carga respecto de la base conforme ésta se eleva; siendo el predial un impuesto patrimonial al gravar la riqueza –el valor de la propiedad y no el “ingreso” por ejemplo, ello implica que pague una proporción mayor quien más riqueza tiene.

De no lograrse que los impuestos sean “progresivos”,²² lo que sí resulta altamente cuestionable es que sean “regresivos” y tengan el efecto inverso que resulta en que quien menos tiene pague más en términos proporcionales.

²²Se destaca que no todas las teorías impositivas consideran la progresividad como algo deseable, al insistir que las cargas impositivas deben de ser igualmente proporcionales a todo lo largo de su aplicación.

TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL: ESTADO DE MÉXICO

Rango	Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Factor DIF	Valor medio del rango	Impuesto	Carga impositiva porcentaje
1	1	180,970	144.30	0.000317	90,485.50	172.98	0.19
2	180,971	343,840	202.00	0.001232	282,405.50	302.33	0.12
3	343,841	554,420	403.00	0.001475	449,130.50	558.30	0.12
4	554,421	763,890	714.00	0.001717	659,155.50	893.83	0.14
5	763,891	973,930	1,074.00	0.002202	868,910.50	1,305.25	0.15
6	973,931	1'188,880	1,537.00	0.002571	1'081,405.50	1,813.32	0.17
7	1'188,881	1'403,840	2,090.00	0.003254	1'296,360.50	2,439.74	0.19
8	1'403,841	1'618,840	2,790.00	0.003751	1'511,340.50	3,193.23	0.21
9	1'618,841	1'854,060	3,597.00	0.004062	1'736,450.50	4,074.73	0.23
10	1'854,061	2'100,310	4,553.00	0.004331	1'977,185.50	5,086.25	0.26
11	2'100,311	2'433,150	5,620.00	0.004496	2'266,730.50	6,368.22	0.28
12	2'433,151	2'780,990	7,117.00	0.004750	2'607,070.50	7,943.12	0.30
13	2'780,991	en adelante	8,770.00	0.003500	2'951,161.00	9,365.60	0.32

TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL: DISTRITO FEDERAL*

Rango	Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Factor DIF	Valor medio del rango	Impuesto	Carga impositiva** porcentaje
1	A	147,316.18	46.32	0.031570	73,658.38	24.41	0.03
2	B	294,631.92	92.84	0.052520	220,974.06	27.12	0.01
3	C	589,264.96	170.22	0.078200	441,948.45	32.39	0.01
4	D	883,896.87	384.78	0.080870	736,580.92	37.97	0.01
5	E	1'178,529.92	623.06	0.094420	1'031,213.40	5,352.33	0.52
6	F	1'473,161.84	901.26	0.110460	1'325,845.89	9,851.15	0.74
7	G	1'767,793.74	1,226.72	0.114610	1'620,477.80	12,538.92	0.77

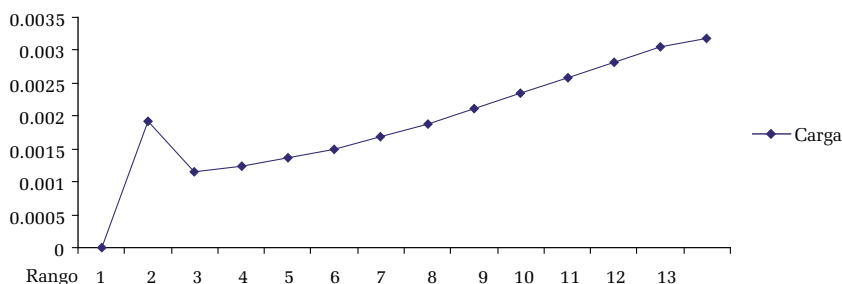
(Continuación)

Rango	Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Factor Dif	Valor medio del rango	Impuesto	Carga impositiva** porcentaje
8 H	1'767,793.75	2'062,426.80	1,564.41	0.125220	1'915,110.28	15,584.11	0.81
9 I	2'062,426.81	2'357,058.71	1,933.36	0.130970	2'209,742.76	16,982.66	0.77
10 J	2'357,058.72	2'651,691.77	2,319.25	0.134780	2'504,375.25	18,402.6	0.73
11 K	2'651,691.78	2'946,323.67	2,716.37	0.138920	2'799,007.73	19,907.08	0.71
12 L	2'946,323.68	3'240,955.59	3,125.68	0.142700	3'093,639.64	21,414.81	0.69
13 M	3'240,955.60	3'535,588.64	3,546.13	0.147150	3'388,272.12	23,055.99	0.68
14 N	3'535,588.65	5'892,647.35	3,979.69	0.150870	4'714,118.00	181,784.41	3.86
15 O	5'892,647.36	8'249,706.06	7,535.80	0.150870	7'071,176.71	185,340.52	2.62
16 P	8'249,706.07	10'606,764.76	11,091.90	0.151250	9'428,235.42	189,344.46	2.01
17 Q	10'606,764.77	14'142,353.40	14,656.96	0.154940	12'374,559.09	288,559.01	2.33
18 R	14'142,353.41	17'677,940.90	20,135.01	0.154940	15'910,147.16	294,036.97	1.85
19 S	17'677,940.91	22'324,422.42	25,613.06	0.154940	20'001,181.67	385,575.98	1.93
20 T	22'324,422.43	43'248,133.15	32,812.33	0.160140	32'786,277.79	1'708,173.85	5.21
21 U	43'248,133.16	64'171,843.87	66,319.57	0.160140	53'709,988.52	1'741,681.09	3.24
22 V	64'171,843.88	85'095,554.60	99,831.10	0.160180	74'633,699.24	1'775,611.09	2.38
23 W	85'095,554.61	106'019,265.32	133,346.61	0.160200	95'557,409.97	1'809,335.84	1.89
24 X	106'019,265.33	126'942,976.05	166,866.40	0.160220	116'481,120.69	1'843,064.87	1.58
25 Y	126'942,976.06	En adelante	200,390.38	0.160240	137'404,831.42	1'876,798.08	1.37

*Se destaca que la tarifa del Impuesto Predial en el caso del Distrito Federal, incluye dos “tablas” adicionales que establecen para los rangos del “A” al “D” cuotas fijas topadas menores a las que resultan del cálculo directo de la tarifa arriba referida; asimismo para los rangos del “E” al “M” se establecen descuentos al impuesto calculado conforme a la tarifa que alcanzan hasta el 66 por ciento del impuesto resultante de la aplicación de la tarifa.

**Se destaca que la columna de “Carga Impositiva” sugiere una carga de este impuesto muy elevada –en algunos rangos incluso “confiscatoria”–, lo cual es inconsistente con las referencias internacionales que indican que la tributación por predial es extremadamente baja respecto de los estándares internacionales en países desarrollados. Para determinar la carga impositiva “efectiva” debe compararse el impuesto con el valor de mercado –como el más significativo para el inmueble–, y determinar con ello la carga porcentual “real” que dicho impuesto representa.

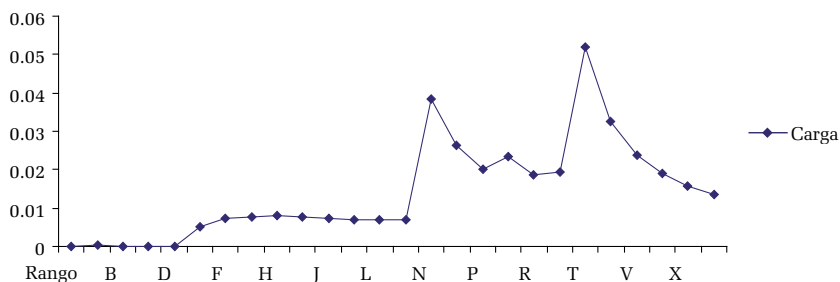
PROGRESIVIDAD/REGRESIVIDAD DEL PREDIAL, ESTADO DE MÉXICO



La gráfica evidencia con la excepción del primer tramo/rango de la tarifa conforme a valores del bien tasado, la carga fiscal resultante de la aplicación de la tarifa es progresiva al incrementar la proporción del impuesto respecto a la base conforme es mayor el valor del bien.

Se destaca empero que la progresividad general sólo puede asegurarse si la base (los valores de suelo y construcciones) refleja una estructura homogénea de valores que represente un comportamiento objetivo e imparcial de dichos valores.

PROGRESIVIDAD/REGRESIVIDAD DEL PREDIAL, DISTRITO FEDERAL



Las referencias anteriores hacen evidente la existencia de regresividad en la tarifa del Impuesto Predial en el Distrito Federal. A ello se añade un grado de dificultad que se estima excesivo para su aplicación.²³

²³Se destaca que la existencia de tantos “rangos” de valores (25 en total, frente a los 13 rangos manejados por la tarifa en el Estado de México), y de las tablas adicionales por las cuales se fijan cuotas mínimas a los primeros cuatro rangos, y descuentos a nueve rangos más, se estima que refleja una mala técnica fiscal y es en exceso complejo sin lograr lo que parecería su objetivo:

Si a los aspectos anteriores se suma la existencia de un método distinto para determinar el impuesto que causa un inmueble si éste se encuentra arrendado, y de que el impuesto así calculado puede llegar a ser varias veces el impuesto determinado con base en los “valores unitarios”, el esquema no sólo resulta en regresividad sino que incluso puede llegar a resultar errático en cuanto a sus impactos para los sujetos de este impuesto aun cuando en términos de ingreso sea más productivo y guarde lógica desde un enfoque meramente recaudatorio.²⁴

En los años noventa el grueso del ingreso del Impuesto Predial se concentraba en un número muy pequeño de contribuyentes, los que se agrupaban en los cuatro rangos mayores de la tarifa (la cual tenía entonces cerca de 13 o 15 rangos como la del Estado de México actual), y en aquellas cuentas tributando bajo “base rentas”. Ello se visualizó como una gran vulnerabilidad que se redujo con la reforma de 1990; se estima que ahora dicha vulnerabilidad es aún mayor que en aquella época.

El Impuesto Predial y su potencial como instrumento de política pública urbana

El esquema tributario que se contiene en el Código Fiscal (de ambas entidades), hace evidente que el manejo de los impuestos propios del nivel municipal –habida cuenta de la homologación incompleta respecto de las delegaciones político-administrativas en el Distrito Federal–, busca la recaudación como objetivo primordial –o exclusivo–, y parte del mecanismo de ejercer los gravámenes en el momento en que “ocurre el desarrollo”.

Ello se hace evidente al visualizar la serie de gravámenes (entre impuestos, derechos y contribuciones), que se le imponen a las propiedades al momento de tratar de lograr su desarrollo: gravámenes a la fusión o subdivisión de los predios; derechos por la revisión de los estudios preparativos; derechos por la expedición de licencias o por la recepción de las manifestaciones de realización de obras; contribuciones por obras –las que normalmente han sido realizadas de manera previa con ingresos fiscales–; derechos por el uso de las redes de agua

eliminar la regresividad de la tarifa mediante el establecimiento de cargas crecientes de manera homogénea a lo largo de la tarifa.

²⁴Véase la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal.

y drenaje; derechos por la constatación de la terminación de las obras; derechos por los respaldos para operar; impuestos por la adquisición del inmueble desarrollado; y finalmente la actualización de las cargas por el impuesto predial, sea por la aplicación de los nuevos valores o por las disposiciones de valoración con base en las rentas.

En contraste se estima que se desaprovecha una cualidad única del Impuesto Predial, consistente en que su aplicación periódica y permanente a lo largo del tiempo no sólo puede redundar en una base de recaudación consistente sino en la inducción de patrones de comportamiento, de especial relevancia en cuanto a la toma de decisiones de inversión en materia de suelo urbano, el cual constituye una de las variables más críticas para tener procesos ordenados de ocupación del territorio y mercados ágiles para el desarrollo inmobiliario.

Al depender el Impuesto Predial de que ocurra el desarrollo de los predios para lograr su recaudación relevante, por una parte incorpora desincentivos a la inversión inmobiliaria al encarecerla, y por otra parte subutiliza la capacidad de generar un desincentivo a la especulación financiera con el suelo urbano.

Es claro que en nuestra sociedad los bienes raíces son aún una alternativa de “ahorro” que utiliza un gran parte de la población. No obstante cuando el ahorro así concebido retira del mercado urbano porciones importantes del suelo habilitado con infraestructura y accesibilidad para su uso como parte de la metrópoli, se causa un daño por la falta de disponibilidad de dicho recurso y por el encarecimiento del mismo que se provoca: resulta productivo el retener el suelo cuando la expectativa de su revaloración en el tiempo es “por o menos por inflación”, y el “costo” asociado a “retenerlo ocioso” –el predial– resulta tan bajo que representa sólo una porción de dicho incremento de valor.

En adición a lo anterior es de destacarse que tal retención ociosa del suelo permite que también se capturen de manera especulativa los valores socialmente creados en torno al suelo urbano, como lo es su ocupación funcional por ocupantes/propietarios que construyen y conforman los “barrios”, y cuya presencia consolida el mercado zonal del que se beneficia –en términos de precio– el propietario que

no participa en dicho proceso constructivo y de consolidación del desarrollo zonal.

Existen diversas líneas de pensamiento en la materia que consideren conveniente incluso que el Impuesto Predial debiese gravar exclusivamente al suelo a efecto de promover su movilidad como mercado, y su valoración razonable (sin la apropiación privada del valor creado a través de la inversión pública y del valor social generado por quienes sí ocupan el territorio y “construyen ciudad”), lo que resultaría en mercados más dinámicos y con una estructura de precios que en efecto refleje ese comportamiento dinámico de la ciudad y su mercado inmobiliario.

Si bien ello es una tarea de altísima complejidad en una ciudad de las dimensiones de la Ciudad de México, las razones que lo motivan son relevantes de atender, especialmente cuando se trata de representantes de la ciudadanía que están al cargo de estructurar las leyes con las que se rija nuestra sociedad y en las cuales conviene vertir los conceptos de fondo y cuyo impacto no se restringe a lo evidente, como lo es lo recaudatorio.²⁵

²⁵El autor destaca que en la reforma a diversas disposiciones fiscales del Distrito Federal, promulgada en 1990, y en la que tuvo oportunidad de participar desde el ámbito técnico en su calidad entonces de subtesorero de Catastro y Padrón Territorial del Distrito Federal, se logró incorporar una “sobretasa” a los terrenos baldíos o sin construcciones, que justamente buscaba generar presión a la subutilización del suelo urbano, la cual no logró ser suficiente para ese efecto ya que los valores no fueron ajustados en la proporción necesaria para que en efecto se capturase por el predial una parte relevante de la “plusvalía socialmente creada”; tampoco logró ser entendida en dicha función ya que en el año de 2005 dicha carga complementaria fue retirada del Código Financiero, lo que hizo evidente que ni su función de incentivo a la movilidad del mercado se logró transmitir a los responsables subsiguientes de dicha responsabilidad pública.

Gestión metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización

José Antonio Rosique Cañas*

(...) en la vida cotidiana los hombres actúan como si siguieran reglas; saben cómo hacer las cosas, y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa. (...) En el origen, pues, no tenemos individuos que razonan, ni acciones, ni aun relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida (...).

ESCALANTE, 1992: 30

RÉGIMEN INSTITUCIONAL Y QUEHACER LEGISLATIVO

Todas las ciudades tienen problemas comunes relacionados con sus funciones nutritivas, productivas y de organización, resultado de su transición ineludible hacia la etapa posfordista,¹ que es orquestada desde nodos globales donde se deciden las directrices y modalidades del desarrollo planetario.

En lo particular, cada ciudad responde a orígenes histórico-concretos que tienen que ver con formas institucionales enraizadas en su tradición constitucional, leyes, historia, geografía y cultura, tal y como lo previeron durante la Ilustración Vico, Montesquieu y Hegel.²

*Profesor-investigador de la UAM-Xochimilco, sociólogo y doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM, miembro del SNI-Conacyt y Presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

¹La ciudad fordista y corporativa se consolidó con el taylorismo industrial bajo la sombra del keynesiano y el Estado benefactor; por su parte, en el posfordismo la producción se descentraliza propiciando un nuevo orden espacio-temporal con simultaneidad de tiempo-espacio, promovido por la innovación tecnológica, la comunicación y el trabajo flexible (Ramírez, 2003: 99).

²A Vico le interesó interpretar la historia de las instituciones humanas; Montesquieu puso énfasis en la dimensión espacial y geográfica; explica la variedad de las sociedades y de sus res-

Pieter Terhorst propone que el *régimen institucional* que opera en las grandes metrópolis se compone de diversos *espacios institucionales*, aterrizados en un *área geográfica específica* en la que se desarrollan una o varias *instituciones*, encargadas del *pilotaje político* de la zona (Terhorst, 2004: 113).

Estos *espacios institucionales* están jerarquizados, desde el nivel supranacional, que se encarga de las normas que regulan el comercio internacional, las relaciones monetarias, hasta el nivel local que comprende las estructuras desconcentradas del Estado y que es también el espacio de los compromisos y de los acuerdos entre los grupos sociales, pasando por el nivel nacional, encargado de la organización del sistema electoral, del régimen fiscal y del régimen provincial.

De la manera en que se estructuren y funcionen todos esos niveles, depende el funcionamiento y orientación del gobierno; esos son los espacios en los que se mueven los órganos soberanos de la representación popular, para promover leyes, aprobar decretos y diseñar los organismos públicos desde los que los cuerpos tecnoburocráticos se organizan para enfrentar los retos de darle gobernabilidad al país, tanto en lo político, como en lo económico y social.³

Entre la influencia local-global y el tamaño demográfico de las ciudades, se destaca, el carácter interactivo del *régimen institucional* entre las diferentes instancias de gobierno y los actores económicos, sociales y políticos que son los que a su vez propician el *cambio institucional*, de donde se deriva el *cambio histórico* de la sociedad.

Desde las antiguas ciudades-Estado el hombre creó *instituciones y organizaciones* para darle gobernabilidad a aquellos imperios

pectivos órdenes constitucionales por tres causas: físicas o naturales, económico sociales y espirituales. Hegel, como pensador más completo hasta su momento, piensa que “una constitución no es un sombrero que se puede poner arbitrariamente sobre cualquier sociedad. A cada sociedad le corresponde la constitución que se adecua al espíritu del pueblo” (Rosique, 2004: 15-16).

³La gobernabilidad se compone de dos aspectos: lo político y lo administrativo, lo primero proviene de la legalidad constitucional, la legitimidad y el consenso logrado por la forma de llegar al poder y ejercerlo y, lo segundo, por la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos que se mide por la calidad y aceptación de los resultados de las políticas públicas. La gobernabilidad que mejor se acomoda a esta definición es la democrática; se le asocia con capacidad, habilidad, estabilidad orden, eficacia y legitimidad política basada en prácticas democráticas (Rosique, 2006: 58-59).

efímeros que demandaban mucha precisión en la construcción de ciudades amuralladas y para la gestión de enormes infraestructuras hidráulicas que les permitían resguardarse de las invasiones, apoyar la agricultura y funcionar con cierta eficacia y estabilidad local (Guerrero, 2001: 41).

Pero en la construcción y desarrollo de aquellas ciudades antiguas hubo siempre algo más que inagotables fuentes de mano de obra esclavizada sometida a latigazos; hubo una forma de organización basada en leyes, normas, reglas, procedimientos técnicos y de trabajo, negociaciones, acuerdos, pautas de conducta, procedimientos, formas de vida muy particulares y valores practicados e internalizados por todos los involucrados, a los que cada quien agregaba su propia inspiración estética y artesanal para darle uso y vida a barrios y ciudades históricas que trascendieron.

En las ciudades de hoy también tenemos una forma de organización muy compleja basada en un marco legal con una ética pública y usos y costumbres en ocasiones muy antiguas, pero conocidas y reconocidas por todos, así como maquinarias burocráticas y formas de gobierno, producto de un Estado de derecho basado en cierta legitimidad democrática; todo ello es la base para lograr el funcionamiento de enormes megalópolis que ocupan cuencas y regiones interminables con poblaciones millonarias.

El reto de los legisladores, en tanto legítimos representantes del soberano, es realizar con sabiduría e imparcialidad el análisis que le permita actuar en función de darle leyes eficientes a su país para estar al día de los asuntos públicos, fortaleciendo así, el *régimen institucional* de cada región metropolitana, pero bajo una concepción integral de la vida institucional.⁴

Ahí está la clave de la eficiencia de las *instituciones* y el funcionar inteligente de sus *organizaciones*, para lograr que la acción público-

⁴ Antonio Azuela y Emilio Duhau (1993) consideraban que la forma más importante del estudio de los cambios institucionales estatales era a través de los cambios en las leyes y ya entrados en materia, el análisis se centraría en la relación entre *estructura institucional* formal y *acción pública* (Bolívar et. al., 1993: 201). Aquella visión jurídicista de lo institucional, sigue siendo hoy característico de muchos de los trabajos que analizan la problemática metropolitana.

privada y social, alcance resultados de calidad y aceptables por la mayoría; desde luego que esto se puede facilitar más aún, si se cuenta con un determinado grado de desarrollo tecnológico, con capital financiero y humano altamente calificado y un capital social solidario y orientado al *bien común*.⁵

Por lo anterior, en este trabajo centramos nuestra atención en la importancia que tiene el estudio de las *instituciones*, que son las que dan viabilidad a la organización política y administrativa de los gobiernos metropolitanos y a la vida cotidiana en la ciudad. Como la dinámica del crecimiento de las ciudades no permite que los ajustes institucionales se den con la rapidez que se requiere, entonces hoy la mayoría de las grandes ciudades tienden a ser ingobernables debido a la convergencia de por lo menos tres procesos que consideramos fundamentales:

- La multiplicación de los espacios de poder.
- La transformación de los sistemas de representación y
- Aumento de la conflictividad entre actores y redes de actores.

Debido a ello, el problema común a la mayoría de las ciudades es:

la falta de una institución dotada de la legitimidad y de los recursos políticos (presupuesto, preparación técnica y administrativa, capacidades normativas), que agregue las demandas de los actores colectivos e individuales y les ofrezca respuesta mediante políticas públicas adecuadas sobre territorios pertinentes (Jouve y Lefèvre, 2004: 9).

⁵La idea del *bien común* es tan vieja como el budismo, el hinduismo, el confucionismo y la Grecia clásica y va más allá del hecho de no dañarnos unos a otros, pues en cualquier sistema político sus miembros comparten un *bien común* y es obligación de los gobiernos democráticos proporcionárselos, pero esa misión siempre ha desafiado toda solución simple, por eso, algunos críticos no le dan categoría científica, dado que incluso, encuentran dificultad para determinar si hay un *bien común* reconocido por todos los ciudadanos. En torno a esa dificultad Robert A. Dahl plantea tres preguntas que en nuestra opinión son fundamentales: ¿el bien de quién debe tomarse en cuenta?; ¿cómo puede determinarse el *bien común* de la mejor manera posible en las decisiones colectivas? y, ¿cuál es el contenido de fondo del *bien común*? Por lo tanto, más que olvidarse del tema, como lo hacen sus críticos, el problema central del *bien común* es de tipo práctico, pues se trata de pensar en cómo asegurarse para que en las decisiones públicas se pueda alcanzar la mayor satisfacción colectiva (Dahl, 2002: 337).

Entonces la pregunta central para los actores políticos, entre ellos los legisladores, es saber: ¿cuáles son los costos de transacción por los que los actores metropolitanos no pueden crear o transformar las *instituciones* y las *organizaciones* para enfrentar los problemas de competitividad, productividad, sustentabilidad y calidad de vida que se demanda en las ciudades en la era de la globalización?

Aunque todos aceptan los retos que implica para los países estar sometidos a los flujos e impactos de la globalización, Saskia Sassen, Borja, Castells, Soja, Mathos y Eibenschutz, observan en esos procesos, una ventana de oportunidad para que las ciudades más influyentes y dinámicas, se convirtieran en actores colectivos destacables.

...al mismo tiempo que las ciudades se sitúan en la economía global, deben integrar y estructurar a su sociedad local. Esa integración social requiere mecanismos políticos descentralizados, basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana de la gestión municipal (Borja y Castells, 2000: 33).

La OCDE, el Banco Mundial, la ONU y la Unión Europea, entre otros, han recomendado medidas innovadoras de gestión pública que corren en paralelo a los fracasos de las medidas económicas neoliberales, basadas en la teoría neoclásica que le da preferencia al mercado y a la gestión gerencial desde el Estado. Hasta hoy, han pasado por encima de los gobiernos y sus administraciones por lo menos dos generaciones de ese tipo de reformas dirigidas al Estado y al mercado, la de Reagan-Tatcher (1981) y la del Consenso de Washington (1991) (Rosique, 2004).

Actualmente (1996 en adelante) se puede decir que estamos entrados en una reforma, desde nuestro punto de vista cualitativamente diferente, la de “Tercera Vía”, en la que se refuerzan los valores democráticos y se busca el equilibrio entre la acción del mercado y la acción pública desde el Estado, particularmente sobre los temas del sistema de bienestar, el desarrollo con crecimiento económico, pero con sustentabilidad y calidad de vida para todos, es decir, se trata de

un enfoque de gestión pública, en donde se debilita en enfoque gerencialista de corte empresarial.⁶

Pero mientras avance el dinámico y expansivo proceso de metropolización sobre todas las regiones planetarias, las metrópolis no acaban de resolver el complejo desencuentro entre su explosión demográfica y territorial y su débil, fragmentado e ineficiente *régimen institucional*, lo que pone a los gobiernos locales en el escenario de la ingobernabilidad debido a sus resultados deficientes, limitados y de mala calidad que se observan en sus servicios municipales e infraestructuras de transporte y vialidad.

Para reencontrar el lugar del estado en la actual coyuntura es necesario repensar su concepción como agente del interés público, del colectivo multicultural, y árbitro en los conflictos entre los grandes intereses privados, así como entre empresas nacionales hegemónicas y de las subdesarrolladas (García Canclini, 2000: 194).

Siguiendo esta lógica, la solución del problema es más político que económico, más institucional que técnico y se centra primero en una concientización y movilización ciudadana para la participación efectiva en los asuntos públicos, que modifique las formas actuales de representación limitada y que obligue al Estado actuar a favor del *bien común* y no de las oligarquías local-globales que hoy dominan las regiones metropolitanas y naturales de todo el mundo.

Ahí la democratización de los gobiernos locales, la acción de los grupos de ciudadanos organizados globalmente y el avance de las prácticas de gobernanza entre los actores metropolitanos, será la base para que los representantes populares, reconstruyan un marco legal moderno que refuerce las instituciones eficientes reconocidas y practicadas por las comunidades urbanas, sobre todo, las orientadas a las formas de vida cotidiana que apoyan la sostenibilidad económica y la sustentabilidad de las ciudades y a partir de eso, rediseñen a los orga-

⁶Giddens pone de ejemplo puntero a los socialdemócratas alemanes que dicen que: "...el punto decisivo es ver si la calidad de vida se asegura mejor mediante un aumento de consumo privado o mediante una mejora en la actuación del Estado". De hecho se empieza a percibir que el trabajador y el pequeño y mediano empresario, prefieren sacrificar ingresos directos, a cambio de sistemas de seguridad social eficientes (Giddens, 2000: 31).

nismos públicos que operan en la actualidad como responsables de la coordinación para la gestión metropolitana.

LA EMERGENCIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO

Durante el siglo xx, destacaron dos posiciones irreconciliables desde el punto de vista teórico y práctico, una, la de la economía neoclásica, que siempre ha visto en el mercado el mecanismo idóneo para lograr el desarrollo a través de la oferta y la demanda que optimiza la distribución de los recursos y ofrece un estado de equilibrio social justo, al dejar libres a los agentes económicos para que maximicen sus ganancias a través de su conducta racional y egoísta, también conocida como la “opción racional”, esas son las razones por las cuales el Estado no debe participar en la economía; éste sólo debe dedicarse a las labores de seguridad, defensa y recaudación de impuestos.

El keynesianismo, por su parte, propuso que el Estado garantizara el bienestar social a través de su intervención en la economía, la oferta masiva de empleo y una política social fortalecida, desde donde se deslizan los orígenes de la “opción pública” (Powell y Dimaggio, 2001: 33-75). Dada la crisis del capitalismo monopolista de 1929-1933 durante cuatro décadas se impuso esta segunda opción con el reforzamiento de una visión weberiana bajo la cual se organizó una maquinaria tecnoburocrática que consumió lo que Richard Rose llamó el “gran gobierno” (Rose, 1998).

Más adelante, ya avanzada la crisis del Estado de bienestar y del socialismo real (décadas del setenta y ochenta), regresa la opción racional con una nueva versión de la economía clásica mejor conocida como “neoliberalismo”, para volver a reivindicar al mercado como mejor mecanismo de asignación de los recursos, proponer la competencia como medio idóneo para alcanzar la eficacia en los intercambios e incrementar la productividad, perdida por los “burocratológicos” organismos del Estado.

Pero igual, después de dos décadas las políticas neoliberales mostraron sus limitaciones para resolver la cuestión social y ambiental, así

como de los problemas de mala distribución de la riqueza propios del capitalismo. Sin bien la globalización económica ha generado ciertos beneficios en términos de modernizar al mercado y expandir el uso de la tecnología y la información, las crisis sociales y de valores han dado paso a nuevos planteamientos teóricos, alternativos para comprender los sistemas políticos nacionales y mejorar la gobernabilidad de las ciudades mundializadas.

James March y Johan Olsen (1984) reconocieron el papel que otorgan las teorías políticas al individuo y su papel maximizador como elemento fundamental y rector de la conducta humana, pero colocan a la “acción colectiva” en el centro del análisis, manteniendo la inquietud de saber por qué a pesar del individualismo, las instituciones que le apuestan al bien común,⁷ persisten e impulsan organizaciones local-globales, que muestran capacidades de contrarrestar a los poderes fácticos y a las empresas multinacionales aparentemente dominan el mercado e influyen sobre el Estado.

El neoinstitucionalismo critica los sesgos de los enfoques conductistas y de elección racional dominantes en la economía neoclásica por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo y en cambio resalta el papel importante que desempeñan las relaciones entre los grupos humanos, las instituciones creadas por ellos y sus efectos recíprocos, las reglas, los valores, las normas, las limitaciones y las sanciones correspondientes que imponen en caso de no cumplirlas, para alcanzar un mejor desempeño por parte de los individuos frente a su sociedad (Chapiro, 2007: 16).

Ahora bien, la mera existencia de instituciones que buscan el bien común, sean del Estado o no, no garantizan el desarrollo sustentable y con justicia social; lo que se requiere es que éstas sean eficaces en el logro de su misión; en muchas ocasiones, a pesar de los esfuerzos colectivos y el voluntarismo de los líderes, la aplicación de recursos, la ubicación geográfica estratégica de un país, una región o una ciudad

⁷Abundando sobre la idea del bien común, “para Aristóteles una democracia debería ser plenamente participativa y su meta debería ser buscar el bien común. Para asegurarlo debe asegurar una relativa igualdad, propiedad moderada y suficiente y prosperidad duradera para todos” (Chomsky, 1999: 10)

y de contar con el capital humano y social desarrollado, si las instituciones que se han forjado al paso del tiempo son ineficientes, todos los otros aspectos sirven de nada, para alcanzar los resultados esperados; hacen falta organizaciones inteligentes con capacidades institucionales suficientes como para impulsar transformaciones que den por resultado un “buen gobierno”.

Las *instituciones* son las reglas del juego, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, los límites para la acción humana (recursos, capacidades técnicas y restricciones sociales), pero también enfatizan el papel para resolver problemas, potenciar a los agentes para trabajar colectivamente y producir beneficios colectivos, por eso estructuran los incentivos en el intercambio humano y lo mismo sirven para satisfacer ambiciones personales, como para alcanzar el bien común.

De las instituciones se deriva la forma de gobierno y el derecho consuetudinario, que se traducen en estabilidad y legitimidad para que los agentes puedan actuar dentro de los diferentes campos de poder apoyados por los valores y reglas del juego.⁸

Las *organizaciones* (gobierno, escuelas, empresas, sindicatos, gremios, iglesias, familias) optimizan el desempeño de las instituciones al usarlas; son instancias que estructuran la interacción humana que aseguran en su campo de acción, el logro de objetivos y metas a través de una combinación de experiencia, aptitudes, destrezas, estrategias, de organización y coordinación entre grupos e individuos.

Las *instituciones* estructuran y establecen marcos de oportunidades (leyes, contratos, convenios, acuerdos, consensos) para que las *organizaciones* operen a fin de alcanzar su misión. En su accionar las *organizaciones* modifican a las *instituciones* para optimizar su desempeño o adaptarlas a los intereses de los diferentes actores.

Las *organizaciones* cobran vida y evolucionan de acuerdo con el *régimen institucional* e influyen en la forma en que éste evoluciona, teniendo como resultado el *cambio institucional*; las organizaciones se

⁸Para que exista un campo, es necesario que haya algo en juego y gente dispuesta a jugar, que esté dotada de los *habitus* que implican el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes al juego, de lo que está en juego, etcétera (Bourdieu, 1990: 136).

crean con un propósito deliberado y en el curso de su desempeño por lograr su misión, constituyen también la fuente principal del cambio histórico de la sociedad en su conjunto.

En las regiones metropolitanas, espacio de las mayores interacciones humanas, las *organizaciones* no operan de manera unívoca, de hecho cada una tiene intereses divergentes respecto de las otras (gobierno, gremios, sindicatos, cámaras empresariales, universidades); eso hace que tanto *organizaciones* como *instituciones* manifiesten un funcionamiento contradictorio, dado por la dialéctica social misma que les da origen y sentido (North, 2001).

POSTULADOS DEL NEOINSTITUCIONALISMO

El neoinstitucionalismo se fundamenta en las elecciones individuales, pero las considera como una forma de reconciliar las diferencias entre la economía neoclásica de la *elección racional* y las teorías políticas de la *elección pública*, pues las *instituciones* que moldean esas elecciones, reducen la incertidumbre fortaleciendo una estructura estable para la interacción humana, pero la estabilidad por sí sola, no garantiza la eficiencia de las *instituciones* para lograr el desarrollo, ni su inmutabilidad.

Así, las *instituciones* formales e informales dan como resultado *organizaciones* que pueden cambiar manteniendo cierta estabilidad y continuidad estructural; éstas surgen debido a los incentivos contenidos y tomados del *régimen institucional* y por consiguiente, dependen de él en cuanto a los beneficios que se proponen. Las *instituciones* deficientes e inoperantes tienden a extinguirse en el tiempo, mientras que las que resuelven mejor los problemas humanos, son las que emergen, se afianzan y perduran en la sociedad.

De esta diferencia entre *organizaciones* e *instituciones* y de su existencia simbiótica, es de la que depende la dirección de los *cambios institucionales* (reformas a las leyes, nuevos acuerdos, reglas y valores). Su estructura incentivadora retroalimenta a los individuos que juegan las reglas desde sus *organizaciones*, orientados por el conjunto de oportunidades que ofrecen las *instituciones*.

Entonces, las *organizaciones* están ahí por los incentivos contenidos en el *régimen institucional*; normalmente sus actores obran conforme a información incompleta y asimétrica que reciben mediante elementos supuestamente racionales de los que por eso pueden resultar vías persistentemente ineficientes. Los costos de transacción entre agentes en situaciones desiguales acrecientan derechos ineficientes por lo injustos, conflictivos y monopólicos que son. Por eso esta teoría parte del ser humano, su conducta, motivaciones e intereses, ya que para mejorar y optimizar el desempeño en todos los órdenes, hay que lograr la coordinación y cooperación entre los agentes, en campos de poder que son por naturaleza, de escasez y por ende, de competencia y conflicto permanentes.

Dada esta situación, el intercambio sin fricciones, ya sea económico, social y político, es imposible, pero todos los actores desde su posición en sus campos de poder lo practican por necesidad, pues les aminora los costos de transacción y les permite identificar condiciones bajo las cuales las personas están dispuestas a cooperar bajo prácticas de gobernanza, incluso sin la intervención coercitiva que imponen las leyes del Estado, yendo así, más allá del supuesto maximizador y egoísta y acercándose más al bien común, que a la coalición que rompe con las reglas del juego (North, 2001: 38).

¿Mercado, Estado o sociedad? La teoría neoclásica sigue viendo en el mercado la mejor explicación del surgimiento, mantenimiento y cambio de las instituciones, pues la competencia es el mecanismo más poderoso en la selección de las instituciones que deben prevalecer; “la mano invisible” selecciona las formas de organización más eficientes; ahí, los agentes con mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas y más información, tienen un mayor margen para manipular las instituciones en su favor.

El neoinstitucionalismo, por su parte, pone atención en seis aspectos:

1. Las normas como medio para comprender cómo funcionan las instituciones y cómo determinan y moldean el comportamiento individual.

2. La elección racional explica el comportamiento individual a través de reglas e incentivos producto de los cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio.
3. Las decisiones tempranas en políticas son la clave para la evolución y desarrollo dominante de la acción pública.
4. La forma de gobierno marca una diferencia en la manera en cómo se gestionan las políticas y las decisiones que toman los agentes; la idea dominante es que el gobierno manda en las políticas, aunque en el fondo hay otros actores, a veces muy influyentes para los resultados que se alcanzan.
5. La influencia e impactos de la globalización explica preponderantemente el comportamiento del Estado, el mercado y los individuos.
6. La estructura de las relaciones e interacciones entre Estado, mercado y sociedad civil (gobierno, agentes urbanos y ciudadanía) (Guy, 2003: 33-38).

CONTRADICCIONES INTERINSTITUCIONALES

Existe una contradicción entre la *opción racional* maximizadora del egoísmo individual y la opción pública, maximizadora del bien común. Esta contradicción está alojada al interior de cada ser humano, que en la vida cotidiana se debate entre tomar decisiones en su favor o a favor de todos; esto es lo que genera un ambiente de conflicto e incertidumbre permanente en toda sociedad, pero particularmente en las ciudades mundiales, que es donde se intensifican las interacciones relacionadas con los más grandes intereses económicos y políticos del desarrollo planetario, situación que sólo se puede superar a través de la cooperación y la coordinación entre los actores fundamentales, evitando así la coalición y la anarquía.

Por lo anterior, los individuos y los grupos requieren de reconocer un *régimen institucional* que les proporcionen las reglas aceptadas por todos para lograr negociaciones y acuerdos que distribuyan los costos y beneficios de cada transacción, de tal manera que se desvíen las tra-

vectorias de las coaliciones. Entre los gobiernos locales que conforman la autoridad pública en una metrópoli, es común impulsar sistemas de relaciones intergubernamentales que buscan estabilidad y coherencia para la implementación y desarrollo de las políticas metropolitanas, con base en un plan preconcebido y factible de acuerdo con el *régimen institucional* dominante en la región.

De ahí que entre mejor estén representados los individuos y los grupos sociales en las organizaciones de la ciudad, más eficiente será la distribución de los costos y beneficios y limitarán mejor la conducta maximizadora individual, logrando así el *bien común*, pero no hay que dejar de lado que los individuos más egoístas prefieren *organizaciones* e *instituciones* ineficientes y defectuosas, pues éstas les proporcionan una utilidad individual o de grupo mayor.

Pero aun en los casos de mayor egoísmo, la realidad es que igualmente casi por todos lados la práctica de la *opción racional* no es tan consistente, pues esos mismos individuos y grupos, en ocasiones también están creando *instituciones* de beneficio colectivo, a pesar de mantener la tentación maximizadora de beneficios personales.

Las instituciones orientadas al bien común, favorecen siempre la difusión y el abaratamiento de la información, promueven la vigilancia y el cumplimiento de la misión, facilitan soluciones a controversias y aportan seguridad a largo plazo; eso es lo que las hace perdurables, eficientes y aceptadas por la mayoría. Cuando es así, el Estado fija y obliga la observancia de esas *instituciones*, y regula y vigila las áreas de los intercambios.

De esta manera, la eficiencia de las instituciones les viene de sus objetivos, aceptación social, capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo y coordinado, estructuran los incentivos, reducen la incertidumbre y promueven señales para organizar la vida cotidiana. Su contraparte está en que restringe las posibilidades de cambios rápidos, que en ocasiones se requieren para ajustarse a nuevos entornos; por eso a la vez son también restricciones que moldean las interacciones.

Entre las ventajas de contar con un *régimen institucional* fuerte está la reducción de los costos de transacción, de imposición y vigilancia y de medición; favorece solución a disputas, mejora las ganancias para

todos, facilita el intercambio, aclara las oportunidades para obtener beneficios. Esta teoría enfatiza el papel del Estado para la afirmación y evolución de las *instituciones*.

Queda claro que los grupos de poder en la sociedad capitalista no están muy dispuestos a espontáneamente ceder en sus intereses a favor de otros, por lo que no es tan evidente que la deliberación sea la condición única para construir consensos; en esos casos las *instituciones* del Estado se apoyan en la legalidad y en la legitimidad suficiente, como para orientar la decisión pública que más convenga al *bien común*, pero esa última decisión sólo se puede dar si se trata de gobiernos democráticos, altamente ciudadanizados (Ayala, 1996: 24).

La conducta humana y la de las colectividades quedan pues, en el centro del análisis y su conocimiento científico será fundamental para edificar *instituciones* que permitan mejorar el desempeño de todo tipo de *organizaciones*, incluyendo desde luego, las que tienen que ver con el desarrollo metropolitano. En esta teoría se plantea que para lograr *instituciones* eficientes justas (leyes, decretos y reglamentos, para el caso de los legisladores) hay que generar prácticas y condiciones para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las políticas públicas metropolitanas y no pretender que sólo desde el gobierno se decida qué le conviene al público o qué quiere la gente; eso le corresponde decirlo sólo al soberano, más allá de los mecanismos formales de la democracia representativa, las leyes vigentes y del sistema de partidos imperante.

ORGANIZACIONES ESTATALES Y GOBERNANZA

Partimos del hecho de que en democracia el Estado es, entre otras cosas, un ente basado en la ética pública que cuenta con una red de organismos creados formalmente por ley, sujetos a normatividades establecidas constitucionalmente y cuyas facultades y funciones se previenen en el derecho público y administrativo;⁹ éste adquiere una

⁹El derecho administrativo es el que le da al Estado un marco normativo que contiene el potencial restrictivo drástico para las actividades administrativas ancestrales dentro de lo que era

cierta racionalidad burocrática, porque se trata de *organizaciones*, que aunque han sido creadas y orientadas por una forma determinada de entender y aplicar los principios de esa ética pública, por sistema se trata de *organizaciones* imperfectas e deficientes, pues basan su operación en *instituciones* imperfectas y deficientes, más allá de las capacidades técnicas y humanas y la legitimidad política que posean frente a sus públicos de referencia.

Se supone que detrás de cada acto de gobierno auténticamente burocrático, existe en principio, un sistema de motivos racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios, al margen del capricho personal libre, derivado de la antigua dominación del Estado patrimonialista: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad, objetiva dominan la conducta administrativa, pues esa “burocracia maquinal” es un producto histórico que viene evolucionando y que se consolida cuando en los principios del siglo xx se da la conjunción de Weber, Taylor y Keynes, hecho que dio lugar al “*management científico*” (administración racional).

En los casos de América Latina sus aparatos administrativos se empezaron a ver como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares y corporativos, incapaces de actuar bajo el paradigma burocrático racional perfeccionado en los países metropolitanos en donde sí sirvió como palanca para el capitalista moderno. Esos fueron los modelos que entre los ochenta y noventa entraron en crisis y fueron vistos como “buropatologías” en vías de extinción, de los primeros críticos neoliberales como Milton Friedman en adelante (1961) (Vidal y Prats, 2005: 55).

Así la “nueva gestión pública”¹⁰ enfocó sus acciones bajo los principios siguientes:

estrictamente expresable a través de la ley. Ello derivó en una radical disminución de funciones de la administración pública de los estados absolutistas y autoritarios y se tradujo en lo que hoy conocemos como el Estado de derecho, es decir, que el gobierno sólo puede actuar con base en lo que la ley le permite hacer, mientras que el ciudadano puede hacer todo lo que quiera siempre y cuando la ley no se lo prohíba (Guerrero, 2004: 20).

¹⁰La nueva gestión pública (*new public management*) se refiere a usar los recursos públicos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos que exigen cambios, imaginación e innovación (Olías, 2001: xn).

- Orientación hacia el ciudadano usuario o ciudadano cliente.
- Control de resultados (eficacia, eficiencia y economía).
- Discrecionalidad necesaria para que los gerentes públicos actúen con flexibilidad.
- Separación entre formulación (políticos) y ejecución de políticas (gerentes públicos).
- Separación entre organismos reguladores y organismos proveedores de servicios.
- Transferencia de servicios hacia empresas y ONG.
- Diversificación en los mecanismos de control sobre las unidades descentralizadas.
- Terciarización de las actividades auxiliares licitadas (Vidal y Prats, 2005: 38-40).

A partir de estas orientaciones, el gobierno se tuvo que abrir, primero enfocándose hacia la profesionalización de sus relaciones con otros órdenes de gobierno, luego hacia las relaciones interinstitucionales¹¹ y finalmente hacia redes de organizaciones de la sociedad civil. El principal signo de este paradigma de funcionamiento es la interacción abierta, de lo que se derivó un aprecio por las prácticas flexibles e incluyentes.

Ahora los públicos-cliente en todas las ciudades del mundo democrático, se están organizando de diversas formas para participar en la toma de decisiones y la implementación de las políticas; a su vez los gobiernos son más receptivos y diversificados en sus políticas, pues las dirigen a públicos muy segmentados y diversos.

La acción pública sólo se da en contextos donde los valores políticos del sistema son democráticos. La capacidad de respuesta a las demandas sociales legítimas consiste en hacer lo que se necesita, dentro de lo deman-

¹¹Conflictivas, cooperativas, creativas, calculadoras, competitivas o contractivas, las relaciones intergubernamentales se han desarrollado en cierto grado en los sistemas republicanos y federalistas de todo el mundo, pero dada la descentralización y la flexibilidad en la gestión, en los últimos años, esas relaciones se abrieron más allá del Estado; es decir, se convirtieron en relaciones interinstitucionales, o lo que es lo mismo, surgió el gobierno interactivo, dando lugar a un intenso desarrollo de parternariados público-privados; de ahí se está a un paso de la gobernanza democrática, en la medida que los gobiernos se democratizan, se ciudadanizan y de paso se publican los problemas sociales (Wright en Shafritz y Hide, 1999: 1109-1138).

dado, dejar de hacer lo superfluo y mejorar continuamente en la detección de necesidades (Bañón, 2003: XVIII).

Pasar paulatinamente de los modelos de gestiones preburocráticas, burocráticas y gerenciales, más o menos centralizadas, autoritarias y tecnocráticas, hacia el modelo emergente de gobernanza democrática, está haciendo posible que sus gobiernos estén logrando resultados con mayor calidad, aceptados por la mayoría y con más legitimidad.

Esta evolución no se basa en cambios puramente procedimentales y de ingeniería organizacional, sino en mejoras *institucionales* que repercuten en sus *organizaciones*. Entendida así la política, entonces la gobernanza democrática en las metrópolis se hace menos utópica, pues aunque hay poderes fácticos enormes que se esmeran por maximizar sus beneficios, el poder ciudadano va penetrando y permeando las decisiones fortaleciendo el modelo de gestión de la *elección pública*, hecho que le da al Estado capacidades legítimas para cumplir con tareas orientadas al *bien común*.

MODELOS HISTÓRICOS DE GESTIÓN PÚBLICA

<i>Preburocrático</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Gerencial</i>	<i>Gobernanza</i>
Patrimonialista	Sistema de botón	Plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado-nación	Mercado local-global	Estado-bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concertación
Despótico-tributario	Autoritario represivo	Democracia representativa	Participación integral
Súbditos	Gobernados	Clientes	Públicos
Subsistencia	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Monarquía	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Conquistador	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Teológico-militar	Élite política	Servicios e información	Bien común
Antigüedad	Época moderna	Actual	Emergente

Fuente: Elaboración propia.

Aunque la gobernanza en su origen se define como una actividad fuera del Estado, hoy se ve que los gobiernos están intensificando sus relaciones con los actores económicos, pero también están impulsan-

do la organización y participación de redes ciudadanas que mejoran la calidad de la gestión, la hacen más incluyente, democrática y le suman potencialidades estratégicas para hacer de las ciudades lugares que compitan y se complementen con otras y se les agregue calidad de vida y sustentabilidad.

Los gobiernos metropolitanos son ahora emprendedores, socios, facilitadores; de ahí que el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gerenciar desde las redes de actores metropolitanos, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar. Por su complejidad e intensa interacción, la gestión metropolitana se mueve en torno al gobierno, la administración pública, las empresas privadas y las organizaciones civiles, es decir entre los campos de lo público, lo privado y lo social (Bozeman, 1999: 54-70).

La gobernanza no es de dominio universal, pero sí está dominando aquellas sociedades en donde los valores democráticos se están institucionalizando; ahí los resultados de la gestión se están mejorando, aportando más eficiencia y legitimidad al actuar público, sin eliminar las funciones tradicionales del Estado y del mercado.

La gobernanza no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del “buen gobierno”, gestiona el conflicto fundamental del capitalismo y construye consensos a través de la construcción de espacios públicos para la deliberación, basados en reglas aceptadas, intercambio de información, mejor comunicación, actuación con transparencia y rendición cuentas entre todos los actores involucrados. (Vidal y Prats, 2005: 65).

Respecto de los gobiernos metropolitanos tendremos que decir que el avance de la gobernanza es limitado, debido a la complejidad de los espacios públicos en que se mueven; hay fragmentación político-administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información; se trata de regímenes institucionales deficientes, donde otros actores históricos influyen con más eficacia y legitimidad sobre la gestión de las políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, José Luis (1996), *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- AZUELA, Antonio y Emilio Duhau (1993), *Gestión urbana y cambio institucional*, México, UAM, Azcapotzalco-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/IFAL.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz y Santos.
- BOLÍVAR, E. Augusto et. al. (1993), *Metrópoli, globalidad y modernización*, México, UAM-Azcapotzalco.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells (2000), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- BOURDIEU, Pierre (1990), *Sociología y cultura*, México, Grijalbo-Consejo Nacional de las Artes.
- BOZEMAN, Barry (1999), *Todas las organizaciones son públicas, tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, FCE.
- CHAPIRO, Aarón Rudy (2007), "Importancia de las instituciones en el mundo", en *Esferas del quehacer institucional*, Revista IAPEM, enero-abril de 2007, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., pp. 13-52.
- CHOMSKY, Noam (1999), *El bien común*, México Siglo XXI.
- DAHL, Robert A. (2002), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós.
- ESCALANTE, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (2000), *La globalización imaginada*, México, Paidós.
- GIDDENS, Anthony (2000), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.
- GUERRERO, Omar (2001), *Teoría administrativa de la ciencia política*, Toluca, UAEM.
- (2004), *Principios de administración pública. Charles-Jean Bonnin*, México, FCE.
- GUY, Peter B. (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Madrid, Gedisa.
- JOUE, Bernard y Christian Lefèvre (2004), *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, Ministerio de Administración Pública, INAP.

- MARCH, James y Johan P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- NORTH, Douglas C. (2001), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- POWELL, Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.) (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE-UAEM-CONACIP.
- RAMÍREZ, Blanca (2003), *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, México, UAM-X, Porrúa.
- ROSE, Richard (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE.
- ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2004), *Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana, Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, número 9, México UAM-Xochimilco, pp. 163-184.
- (2006), *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*, México-UNAM-UAM-Épica.
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la administración pública*, México, FCE.
- TERHORST, Pieter (2004), "Continuidades y cambios de los regímenes urbanos: el caso de Ámsterdam", en Jouve y Lefébre, *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*.
- VIDAL BELTRÁN, José María y Joan Prats i Catalá (coords.) (2005), *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP.

La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad?

Emilio Pradilla Cobos*

En la segunda mitad del siglo xx y lo que ha transcurrido del xxi, han surgido y se han desarrollado formas sociales y territoriales nuevas cuyo conocimiento y, sobre todo, tratamiento por parte de los poderes del Estado, las leyes y los sistemas políticos son aún inapropiados o insuficientes. Uno de estos procesos, es la formación de grandes concentraciones de población, actividades sociales y estructuras físicas, continuas o discontinuas, que desbordan los límites político-administrativos históricos de la(s) ciudad(es) que le(s) sirve(n) de núcleo, a las que denominamos *zonas metropolitanas y ciudades región* (Pradilla y Sodi, 2006: 14 y 238).

En México, encontramos numerosas realidades metropolitanas, en muy diversos estados, con diferentes grados de complejidad, con los problemas de gestión inherentes; y podemos hablar al menos de tres grandes ciudades región y varios sistemas urbanos regionales (Sedesol *et al.*, 2004). Los ejemplos más representativos, por su tamaño, complejidad e importancia son la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la segunda mayor aglomeración de población del mundo, asentada sobre tres entidades federales: Distrito Federal, Estado de México y estado de Hidalgo, integrada por 76 unidades político administrativas –UPA– (DDF *et al.*, 1997); y la Ciudad Región del Centro de México (CRCM), conformada por la ZMVM, por otras cinco zonas metro-

*Doctor en Urbanismo. Profesor Investigador, Departamento de Teoría y Análisis, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Investigador Nacional SNI-SEP. Miembro Red Nacional de Investigación Urbana y Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

politanas de menor tamaño,¹ y los asentamientos humanos grandes o pequeños ubicados en sus intersticios o periferias, con un total de 276 UPA, y asentada sobre siete entidades estatales (Fideicomiso, 2000: 16). Por ello, podemos tomar estos casos para ejemplificar los problemas y alternativas posibles.

A pesar de la necesidad de profundizar en su conocimiento, podemos afirmar que ninguna de estas nuevas formas urbanas ha recibido respuestas legales y políticas adecuadas y suficientes a sus múltiples problemas territoriales, sociales y de funcionamiento, a su gran fragmentación administrativa, a sus necesidades de planeación, instrumentación legal e institucional, de organización operativa y de atención por parte de las organizaciones políticas y la ciudadanía organizada.

LA METRÓPOLI, UNIDAD REAL

A pesar de su fragmentación nominal y administrativa, las zonas metropolitanas son una unidad real.

La Zona Metropolitana del Valle de México, compuesta por 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y un municipio del estado de Hidalgo, es *la ciudad real*. Con el correr de los años, el proceso de metropolización iniciado en los años cuarenta del siglo pasado a partir de la expansión de la Ciudad de México, ha ido invirtiendo el peso demográfico y físico de sus partes fundamentales, el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México; hemos transitado del predominio absoluto del Distrito Federal en términos de extensión y población, al de los municipios mexiquenses conurbados. Hoy, la tendencia es hacia una estabilidad casi total de la población del Distrito Federal, mientras que en los municipios conurbados continúa creciendo la población a tasas similares a las del país (Fideicomiso, 2000: 29).

La división político-administrativa entre la parte del Distrito Federal y la parte mexiquense, herencia del proceso histórico de formación de la

¹La CRCM estaría conformada y desigualmente estructurada por la ZMVM y las zonas metropolitanas de Toluca-Lerma, Querétaro-San Juan del Río, Pachuca, Puebla-Tlaxcala-Santa Ana-San Martín, y Cuernavaca-Cuautla.

zona metropolitana a partir del núcleo de la Ciudad de México, es una realidad en la planeación, la administración y la gestión pública; pero también lo son los millonarios flujos cotidianos de vehículos, personas, capitales y mercancías entre sus dos partes, y sobre todo las necesidades y problemas comunes e interconectados que enfrentan conjuntamente para lograr la habitabilidad, la sustentabilidad y la competitividad (Pradilla y Sodi, 2006, sexta parte); igualmente reales son los efectos recíprocos, no necesariamente positivos, de las políticas urbanas,² y nos recuerdan que se ha formado una unidad socioeconómica y territorial metropolitana.

Sin embargo, esta unidad no ha borrado la identidad de cada uno de sus componentes, constituida a pesar del origen diverso, en una y otra parte, de sus habitantes, en su mayoría inmigrantes o hijos de inmigrantes provenientes de todas las regiones del país.

LA FRAGMENTACIÓN DE LA GESTIÓN METROPOLITANA

La fragmentación legislativa y administrativa de la gestión de las metrópolis, es una de las principales limitantes para la solución de los problemas comunes, de carácter metropolitano, que padecen las grandes ciudades. Frente a los problemas compartidos como la poca disponibilidad de agua potable, las atrasadas e ineficientes formas de disposición final de los desechos líquidos y sólidos, la desarticulación del sistema de vialidades internas y regionales, el diseño y funcionamiento seccionado del transporte público, la intensa contaminación atmosférica, las desiguales insuficiencias comunes de la educación, la salud y la vivienda, la escalada de la delincuencia organizada y la violencia, que padece la ZMVM, la metrópoli actúa fragmentada en tres estados y 76 unidades político-administrativas, sus gobiernos e instituciones locales o estatales, y tres legislaturas y legislaciones estatales.

²Un ejemplo reciente, que repite el efecto causado por la política del regente Uruchurtru hace medio siglo, es el impacto del Bando 2 de finales del 2000, emitido por el jefe de Gobierno del D.F., que aceleró la emigración de las acciones del sector inmobiliario privado hacia los municipios mexiquenses, donde se construyeron decenas de miles de casas de interés social, lo que, como *boomerang*, acentuó los problemas de transporte de la población desde los municipios conurbados hacia el Distrito Federal. Podríamos señalar otros casos.

La planeación del desarrollo general y del urbano, que deberían ser y contener las respuestas integrales y globales a estos problemas, se elaboran y, en el mejor de los caos,³ se aplican fragmentariamente, por cada estado y municipio, dejando sus huellas en la desintegración de las obras y servicios, las duplicaciones o desconexiones de los proyectos, los sobre costos y, en muchas ocasiones, las contradicciones entre las políticas.

LA POLÍTICA, LO LOCAL Y LA METRÓPOLI

La multifragmentación de los aparatos legislativos, ejecutivos y judiciales de las entidades y los gobiernos locales, se expresa en un sistema legal y operacional electoral y de partidos fragmentado, ya que está construido en función de la estructura territorial, para la lucha por el poder estatal y local, en las unidades político-administrativas. Hoy no existen distritos electorales, ni partidos políticos, ni se elaboran programas políticos partidarios metropolitanos, por que no existe este nivel jurisdiccional o de cargos de elección, ni en el Poder Ejecutivo ni en el Poder Legislativo.

En las metrópolis y ciudades región, la multifragmentación entre las localidades básicas tendría como efecto positivo, el que permitiría una mayor cercanía entre los legisladores, los funcionarios, los partidos y la población local, aunque en la realidad no ocurra así. En cambio, esta dispersión dificulta la comprensión y la respuesta a fenómenos más globales como la *metropolización* misma y otros procesos de integración socio-territorial como las regiones urbanas y sus necesidades y problemas. En metrópolis que se asientan sobre una sola entidad, esta fragmentación puede estar mitigada por la presencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, que en la tradición política mexicana tienden a centralizar y unificar el ejercicio del poder en la cúspide, pero a costa de la autonomía constitucional local. Este factor de unificación no existe entre las entidades que forman la ZMVM dadas las limitaciones operativas y políticas de

³Tenemos que reconocer que la ausencia de elaboración y/o aplicación real de la planeación y los planes, a pesar de su carácter legal obligatorio, ha sido históricamente uno de los más graves problemas del desarrollo urbano en México.

la coordinación metropolitana y de los encuentros legislativos, sobre todo cuando los gobernantes provienen de diferentes partidos políticos; el factor de centralización que representaba el Ejecutivo federal ha perdido esta capacidad, sobre todo en la actualidad, cuando las cabezas de los tres poderes Ejecutivos –Federal, del Distrito Federal y del Estado de México– pertenecen a tres partidos políticos distintos.

En un marco generalizado de limitada discusión de proyectos políticos de mediano y largo plazo, los partidos políticos no han construido diagnósticos, ni proyectos unificados e integrales –proyectos de ciudad– para la Zona Metropolitana del Valle de México o para otras metrópolis; por su parte, los candidatos a gobernar sus fragmentos y los mandatarios electos se limitan a la selección de acciones pragmáticas o ejemplares y la elaboración de propuestas locales (municipios o delegaciones) o para las entidades federales, unos y otras inadecuadas para el fenómeno metropolitano, que poco se menciona “para no invadir jurisdicciones ajenas”. Mientras más complejos se hacen los problemas, más se deja de lado su tratamiento integral.

Contradictoriamente, sumados los votantes de la ZMVM significan una fuerza electoral cercana al 20 por ciento del total nacional; pero esta unidad sólo puede manifestarse actualmente en la elección presidencial, no en los procesos locales.

Los ciudadanos, como fuerza autónoma, también se encuentran fragmentados, porque su referente, tanto organizativo como de demanda y manifestación, es la gestión local o estatal, a pesar de que la problemática a la que se enfrentan a escala metropolitana es, en muchos casos, unitaria. Un ejemplo significativo de ello, entre muchos, es el problema del transporte entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, compartimentado por la frontera estatal, lo cual afecta intensamente a los habitantes de ambas partes de la metrópoli.

LA CONQUISTA DE LA PLURALIDAD

En las últimas dos décadas, los mexicanos hemos avanzado significativamente en la conquista de una mayor apertura en las contiendas

electorales, lo que ha allanado el camino a la *alternancia* en los puestos ejecutivos de elección, y ha dado lugar a la conformación de órganos legislativos notoriamente *plurales* en su composición.

Hoy en día, los tres mayores partidos políticos, y a través de la representación proporcional o las alianzas con éstos, los más chicos, ocupan puestos en los poderes ejecutivos y legislativos del Distrito Federal y el Estado de México, dando como resultado un mapa político multicolor en la metrópoli.

De un lado, los electores ganamos en una potencial pluralidad de las opciones para enfrentar los problemas metropolitanos; pero al mismo tiempo, perdemos la unidad de éstas, al no haber una intermediación partidaria para lograrla al nivel metropolitano, ni una instancia de gobierno donde se concierten.

LOS PROYECTOS POLÍTICOS METROPOLITANOS

Las opciones para enfrentar en mejores condiciones la fragmentación de la planeación, la gestión y los programas políticos, se encuentran en un accionar diferente de los partidos políticos y en la construcción de una alternativa de gestión unificada para las metrópolis. Las dos posibilidades están articuladas indisolublemente.

Si logramos en el futuro inmediato algún tipo de gestión unificada de las metrópolis, los partidos políticos, aunque podrán y tendrán que mantener su operación, y sobre todo su elaboración de programas estrictamente locales y/o estatales, se enfrentarían a aquellos procesos que los involucran conjuntamente en lo metropolitano, a la elaboración de propuestas de acción para los problemas comunes y que exigen una solución integrada y unitaria: un *proyecto metropolitano*.

Esta es la opción que permitiría enfrentar de mejor manera la problemática común de las metrópolis, y que daría una dimensión diferente, más amplia al debate político, a la construcción de propuestas dirigidas a la ciudadanía de toda la metrópoli. Esta posibilidad se abre desde ahora con la discusión conjunta al interior de los partidos y alianzas, y entre ellos también, de propuestas tendientes a avanzar

en la coordinación o unificación de la gestión de los problemas metropolitanos.

Para ello, sería conveniente superar el pragmatismo que en gran medida ha caracterizado las discusiones políticas en tiempos recientes, y pensar anticipatoria y prospectivamente en esa no tan nueva realidad, la ZMVM, un conjunto socioterritorial de cerca de 20 millones de habitantes que expresa lo bueno, lo malo y lo feo de nuestra sociedad en un pedacito del territorio, para cuyo desarrollo con justicia, equidad y sustentabilidad hay que pensar en soluciones nuevas, no las más populares sino las más racionales y eficientes.

LA UNIDAD A CONSTRUIR: GOBIERNO METROPOLITANO

Uno de los problemas fundamentales de la gestión de los asuntos metropolitanos es la ausencia de un mecanismo que permita la discusión conjunta de sus determinantes, los escenarios futuros, las soluciones posibles, las políticas y programas para enfrentarlos y los recursos para ejecutarlos.

Hasta ahora, en la ZMVM, han fracasado los intentos por lograr que funcionen y sean eficaces los mecanismos de Coordinación Metropolitana consagrados en la Constitución Política y el Estatuto de Gobierno vigentes, cuya formación, iniciada en 1995, se ha prolongado con muchos altibajos, sin que logren los resultados necesarios y esperados.

Más de una década de desencuentros y de falta de operación real de las comisiones metropolitanas, con excepciones honrosas, han mostrado hasta la saciedad su insuficiencia e ineficiencia. Sus problemas básicos, además de los intereses políticos en juego en cada una de las demarcaciones, son la carencia de capacidad decisoria de los integrantes de las comisiones, y la falta de obligatoriedad para las partes de los acuerdos tomados.

Es necesario buscar otras opciones más estructurales para una problemática que afecta en similares circunstancias a la ZMVM y a otras zonas metropolitanas implantadas sobre una o más entidades federativas del país, lo que lleva a considerar la necesidad de una *reforma*

constitucional que abra la posibilidad de aplicar la mejor solución posible a la fragmentación de la gestión en todas ellas.

Creemos que la opción general más completa y operativa la ofrece la formación de un gobierno metropolitano integrado por un Parlamento y un Consejo Ejecutivo constituidos por legisladores y funcionarios estatales y locales ya elegidos, seleccionados por sus propias instancias, que cumplan las funciones metropolitanas adicionales a título honorario (véase Pradilla y Sodi, 2006, sexta parte), que tengan atribuciones legislativas y ejecutivas específicas sobre el territorio metropolitano, y cuyas decisiones sean de obligado cumplimiento para sus partes y los gobiernos locales.

Este gobierno necesitaría, para ser eficiente, contar con una legislación unitaria para atender los aspectos metropolitanos en las partes de la metrópoli, un presupuesto y un fondo de desarrollo metropolitanos, comisiones especializadas por sector de actividad, y empresas de infraestructura y servicios públicos integradas y conjuntas.

EL FUTURO: LA CIUDAD REGIÓN DEL CENTRO

Hay que recordar también, que avanzamos rápidamente en la formación de la Ciudad Región del Centro de México, constituida por una trama física discontinua, integrada por una densa red de infraestructuras y servicios, e intensos flujos de personas, mercancías e información; esta gran concentración humana, económica e inmobiliaria incluye a las seis metrópolis de la región centro del país.

La CRCM, cuya población alcanzará los 33.4 millones de habitantes en 2020 (Fideicomiso, 2000: 31), enfrentará problemas aún más complejos y una mayor fragmentación en la gestión que la ZMVM (siete entidades federales y 276 unidades político administrativas), que habrá que atender concertadamente basándose en la experiencia adquirida en la solución de los problemas metropolitanos por las instituciones creadas para la metrópoli-capital, aunque tendrán la particularidad derivada de su magnitud y su discontinuidad física.

Este fenómeno no es tampoco único en el país, presentándose en torno a Guadalajara, entre Saltillo, Monterrey y las ciudades de la frontera con Estados Unidos, y en la integración de Ensenada-Tijuana con San Diego y toda la región californiana. En estas ciudades región tendremos que enfrentar coordinadamente los problemas de la vialidad, el transporte y otras infraestructuras, de la reindustrialización y en general, del desarrollo económico y la creación de empleo, y del uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, entre otros.

Las viejas recetas de gobierno, o las acciones pragmáticas de ensayo y error, no serán ni suficientes ni adecuadas para superar los atrasos y lograr el bienestar para conglomerados urbanos dispersos de esta dimensión.

LA INSOSLAYABLE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hoy, las sociedades no están satisfechas con la *democracia representativa*, cuya operación plural, plena y transparente aún no logramos, y que tiende a dejar de lado a los ciudadanos, considerados por los políticos y sus partidos solamente como votantes en los procesos electorales y no sujetos activos en la democracia. Los ciudadanos exigen avanzar hacia la *democracia participativa* en la cual no sólo actúan los partidos políticos y sus profesionales de la política, sino que intervienen también los individuos y la sociedad organizada, participando activamente en la elaboración de las principales políticas que afectan su futuro, en su ejecución, y en el control de la acción de aquellos a los que han elegido para gobernar, mediante la transparencia y la permanente rendición de cuentas.

En cualquier forma de coordinación o gobierno metropolitano que se diseñe para enfrentar la problemática de nuestras grandes metrópolis, en particular para la ZMVM, tenemos que reivindicar el derecho pleno a la libre y autónoma organización y participación de los ciudadanos, y abrir los más amplios espacios, instancias y procesos de participación activa, decisoria y corresponsable de los ciudadanos y sus organizaciones, en la planeación y la gestión. Tendremos pues

que introducir en las reformas metropolitanas, tanto la vigencia de procesos participativos como el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la audiencia popular y la revocatoria de mandato Ejecutivo y Legislativo, como los órganos de expresión autónoma de los intereses, demandas y voluntades de los ciudadanos y sus organizaciones en relación con las políticas públicas, que desbordan la tradicional y agotada forma de los consejos consultivos.

Hablamos pues de relaciones distintas entre los ciudadanos, y entre éstos y sus gobernantes. Estas nuevas formas de relación tendrán que definir otro campo de la política metropolitana, *la política ciudadana*, en armonía con la política partidaria; entre ellas tendrán también que establecerse relaciones de autonomía y respeto mutuo, y de pública rendición de cuentas. Son nuevos campos de despliegue de la política que se deben abrir en la escena metropolitana. Es obvio que para lograr este avance no basta legislar; lo fundamental es que los gobernantes apliquen la legislación⁴ y los ciudadanos lo demanden.

LA GOBERNABILIDAD EN EL ÁMBITO METROPOLITANO

La regulación o la resolución adecuada de los problemas metropolitanos, que rebasan a una sola de sus entidades constitutivas, que exigen mucho más que la sumatoria de las políticas locales, es una condición de la *gobernabilidad* de sus habitantes para cada uno de sus gobiernos locales o de las entidades. El logro de ésta depende en gran medida del encuentro de formas de gobierno o de coordinaciones metropolitanas realmente eficaces, eficientes y operativas, y de cauces abiertos plenamente a la participación ciudadana, donde los ciudadanos y las instituciones gubernamentales puedan encontrar espacios comunes de anticipación de los conflictos, de diálogo, propuesta, concertación y evaluación, en la pluralidad e igualdad. Estos procesos son opciones y fuentes potenciales

⁴La Ciudad de México cuenta legalmente, desde hace años, con los procesos de referendo, plebiscito, e iniciativa popular, pero los legisladores y el gobierno no los han utilizado, y los ciudadanos se han amedrentado ante las dificultades que la ley establece para exigirlos por la vía ciudadana.

de legitimación de los partidos políticos, y podrían llevar a la construcción de la gobernabilidad de los complejos humanos.

La acumulación de necesidades, la desigualdad y el empobrecimiento, enfrentados aislada y parcialmente, acumulan conflictividad social, que no se justifica por la resistencia al cambio o por la conveniencia de actores sociales particulares, pues se refiere al bienestar colectivo y a la perspectiva del futuro. Actuar innovadoramente para cambiar la realidad puede ser muy productivo aun para los institutos políticos de hoy, una oportunidad más que un costo.

Estas tareas son urgentes; su solución no acepta los métodos gradualistas del pasado, pues las realidades urbanas del futuro ya nos alcanzaron y la sociedad quiere beneficiarse hoy de la habitabilidad, el bienestar y la seguridad de la que tanto se le ha hablado, y que siempre se promete para un futuro sin fecha.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social de la Federación (1997), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, s/e.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal (2000), *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, México, Corporación Mexicana de Impresión, S.A.
- PRADILLA COBOS, Emilio y Demetrio Sodi de la Tijera (2006), *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, México, Océano.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Reproscan, S.A.

Propuesta para una política legislativa para el gobierno y administración de zonas metropolitanas

Joaquín Álvarez Vázquez

INTRODUCCIÓN

Las ciudades son una de las vanguardias de las diferentes transformaciones que vive nuestro país. El proceso de urbanización, es decir, la concentración de población que se materializa en el crecimiento del número y del tamaño de las ciudades, induce hoy la multiplicación de áreas o zonas metropolitanas.

El patrón de expansión y crecimiento de las ciudades está dando paso a procesos cada vez más complejos en los que algunas metrópolis desempeñan un papel cada vez más importante en la dinámica económica, política, social y cultural del país.

Un número importante de nuestras más grandes o mayores ciudades rebasan hoy los límites político-administrativos del municipio que originalmente las contuvo y se han extendido sobre las circunscripciones vecinas.

Las áreas o zonas metropolitanas son así el envoltorio de estas modernas ciudades distendidas; las áreas o zonas metropolitanas son 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”.

Por razones de conocimiento y reconocimiento del desarrollo urbano del país, hay que delimitar o identificar sus zonas o áreas metropolitanas, conocer su dinámica y definir y proponer una política que aproveche las ventajas de su existencia y aliente su desarrollo.

El territorio es entendido de otra manera. Ahora es mucho más que mero soporte físico o contenedor de actividades. Es el espacio donde se producen relaciones sociales y económicas generadoras de pautas específicas de equilibrio, desigualdad o marginación, dependiendo de su grado de conexión a redes más o menos globales. El territorio es entendido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como expresión de la memoria colectiva, como bien público, como espacio de solidaridad, como legado.

De hecho, en México y tampoco en América Latina no hay tradición de instituciones o gobiernos metropolitanos. Desde la lógica de una política metropolitana basada en las necesidades, quizá lo más oportuno es una administración metropolitana. Cuando lo que corresponde hacer es desarrollar programas de alto contenido técnico y de vocación igualadora, entonces una administración profesional y distante puede ser la mejor solución. En cambio, cuando hay que basarse en la lógica de las políticas de promoción, parece que lo más adecuado sería no referirse ni a la administración ni al gobierno metropolitano, sino al mercado y al producto metropolitano. Los promotores de la política se desmarcarían de un entorno institucional que, fuera cual fuera su forma concreta, debería limitarse a facilitar las actuaciones de los actores no institucionales.

Este gobierno metropolitano, sin embargo, no necesita construirse a imagen y semejanza de los gobiernos tradicionales, sino que puede constituirse como un gobierno que incorpora las nuevas ideas que han surgido alrededor de nuevos conceptos y paradigmas a partir de la asociación municipal, de la colaboración de los tres órdenes de gobierno y o sea de un federalismo que salga de su dualismo y arribe a formas cooperativas, que pueden generar capacidad de gobierno sin reducir la voz o participación de las distintas partes. El gobierno metropolitano debería defender su contenido político y su vocación de gobierno, aunque para ello no necesitará de las formas tradicionales de gobierno. El gobierno metropolitano podría ejercerse a través de otros mecanismos y convertirse, de esta manera, en una institución fértil y práctica sobre la nueva gobernabilidad.

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de:

1. Los hallazgos y desarrollo en las ciencias y disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de políticas.
2. La experiencia que arrojan las prácticas de las acciones gubernamentales.
3. Los cambios en las necesidades políticas, sociales, económicas y culturales de la población y en las prioridades que requieren para su atención y solución.
4. La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.
5. Los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes.
6. Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

Las transiciones demográfica, social, económica y política, exigen realizar una profunda revisión de las políticas públicas en México. En este sentido, se requieren diseñar, elaborar, expedir y poner en ejecución las reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad.

De esta manera se facultará y habilitará a los actores sociales y económicos para que actúen en beneficio de la sociedad y para que puedan avanzar en la satisfacción de sus intereses legítimos, sin perjuicio del interés general. Serán reformas que implicarán la descentra-

lización de facultades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios.

Así, lo que pretendemos con este trabajo, es hacer algunas aportaciones, a partir de conceptos de la ciencia jurídica, para que con otros tantos estudios y críticas, que hagan los diferentes estudiosos del tema, se vaya conformando la Política Pública de las Zonas Metropolitanas en México.

La propuesta para juridizar el tema de las zonas metropolitanas y las zonas conurbadas es la siguiente:

En lo constitucional

Considerar el tema como uno de los elementos importantes de la Reforma del Estado y generar las reformas y adiciones al texto constitucional para que a la Garantía Social de Medio Ambiente se le añada la frase para centros de población como un medio adecuado para el desarrollo de la persona. Para dar atribuciones al Congreso de la Unión para expedir las leyes que señalen las competencias de la Federación, estados y municipios, que deberán ejercer de manera concurrente, en las materias propias de las zonas metropolitanas y zonas conurbadas, particularmente en las materias de desarrollo urbano, vivienda, medio ambiente, transporte, protección civil, seguridad, entre otras.

Que en el texto constitucional queden definidos los tipos de zonas metropolitanas y conurbaciones: las intraestatales, las interestatales y las internacionales, la obligatoriedad de declararlas cuando el fenómeno exista, mediante la intervención de los congresos locales cuando se trate de las intraestatales, del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados cuando se trate de las interestatales y además los requisitos propios que se requieren para los tratados internacionales, cuando se trate de conurbaciones internacionales. Que se crearán consejos metropolitanos, con el carácter de organismos constitucionales autónomos, en las materias que se les hayan definido como propias de su competencia, a excepción de las internacionales, las cuales se regirán de acuerdo con lo señalado en el tratado internacional específico.

Definir de manera que se señalen las directrices generales, sobre su integración, y que en ningún momento al declararse una zona metropolitana o conurbación se modifican o alteran los límites de las entidades federativas o de los municipios, antes bien estos límites permanecerán.

Que los consejos, no serán órganos intermedios entre los estados y los municipios, sino que nacen de la asociación municipal con los estados. Además de que pueden crear órganos descentralizados y empresas de participación estatal, admitiendo capital privado, para el mejor desempeño de la prestación de los servicios públicos.

Crear los parlamentos metropolitanos, los cuales se integrarán con los legisladores que hayan sido electos para sus respectivos congresos, es decir no duplicar ni en número, ni en personas. Sus determinaciones serán obligatorias para los congresos locales respectivos, los cuales legislarán de acuerdo con las características propias de sus estados en las determinaciones del Parlamento Metropolitano respectivo.

En la legislación ordinaria

Se sugiere que se propongan iniciativas de reformas a: la ley General de Asentamientos Humanos; a la ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental y a la Ley de Planeación; con el siguiente sentido, a las dos primeras que se mencionan, para que se defina de manera expresa la obligación legal de formular y aprobar planes de desarrollo urbano y de ordenación ecológica del territorio para las zonas metropolitanas. Y conurbadas.

Las leyes en comento, deben definir para estos planes, sus procedimientos de elaboración y modificación, de su aprobación por las legislaturas correspondientes, de sus efectos legales y de su jerarquía con los otros planes. Y que el ordenamiento ecológico y el desarrollo urbano contenidos en sus respectivos planes metropolitanos, deben ser congruentes, y aprobados serán un solo documento legal. Sugiero que se reforme la Ley de Planeación Federal, en su parte relativa cuando habla del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales,

programas institucionales, programas especiales, de tal manera que se tipifique que las actividades del gobierno federal, tratándose de zonas metropolitanas, deberán estar en el correspondiente Programa Metropolitano, para que de esta manera, los presupuestos de egresos anuales contemplen un rubro específico para cada zona metropolitana.

Sugeriría, revisar la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, porque el tema del patrimonio urbano y arquitectónico que tiene un valor cultural, está segregado del sistema de planeación urbana. Entonces simplemente armonizarla para que todo esto empiece a armar un tejido legal en lugar de una dispersión.

De la misma manera, sugeriría revisar la Ley de Aguas Nacionales que ordena que hayan comisiones de cuenca por cada una de estas regiones hídricas que existen en la República Mexicana, pero no han sido instaladas. Las atribuciones de la comisión correspondiente es la de proponer un plan hidráulico de cuenca, en la que participan los gobiernos de los estados, los usuarios; se discute y proponen las cuotas de aprovechamiento de agua, las cuotas de reciclamiento de agua, de las cuotas que pagarán los usuarios de agua y en tanto la comisión no esté instalada pues no ocurren ninguno de estos supuestos que la Ley de Aguas Nacionales ordena.

OBSTÁCULOS A LA JURIDIZACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

Se advierte que existe una sensación de amenaza que las administraciones estatales y municipales, y en menor expresión la federal, detectan en la posible y futura constitución de áreas metropolitanas, debido a las posibilidades con las que estas estructuras contarían para restarles capacidad de influencia y fragmentar su poder.

Uno de los grandes obstáculos con los que las zonas metropolitanas se topan es el temor de los gobiernos a perder el control sobre los ayuntamientos, si éstos son capaces de articular una estrategia común.

Al sistema burocrático no le gusta que estas alianzas le impongan nada, cuando ven que le demanda cosas, se ve amenazado.

A partir de 1994 se inició la creación de comisiones metropolitanas en la Zona Metropolitana del Valle de México para solucionar problemas conjuntos entre el Estado de México y el Distrito Federal. Entre las comisiones creadas se encuentran la de Agua y Drenaje; la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; y la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Si hacemos un somero diagnóstico de ellas y de su desempeño, así como de sus resultados, veremos que han sido ineficientes para cumplir con las estrategias de coordinación y para lograr consensos para satisfacer las necesidades de los habitantes.

Uno de los logros importantes en materia de coordinación metropolitana fue la aprobación de mil millones de pesos en el presupuesto de egresos del año 2006, por parte del Congreso de la Unión para obras de infraestructura en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Un buen primer paso es ciertamente definir y acordar cuántas y cuáles son hoy nuestras zonas metropolitanas, el polo más urbanizado del Sistema Urbano Nacional.

Se sugiere que frente al tema de la delimitación metropolitana se unifiquen criterios por elementales razones de operatividad. Se debe precisar que llamará área o zona metropolitana y distinguir metrópolis de aquellas que están en formación de metrópolis maduras cuya envolvente municipal llamamos zona metropolitana.

Hay que recordar que el proceso de urbanización-metropolización, se da en un contexto de fuerte desigualdad social. Nuestras ciudades y metrópolis han crecido históricamente en forma desordenada, con una expansión a menudo irregular, segregada, costosa y desarticulada.

Su expansión territorial, alimentada por formas diversas de poblamiento, ha sobrepasado la capacidad de los gobiernos locales para ampliar la oferta de infraestructura, equipamiento y servicios requeridos por una población cada vez más numerosa.

La mayoría de nuestras ciudades enfrentan severas carencias en este ámbito, particularmente en los barrios marginados y pobres, dando lugar a la segmentación social del espacio intraurbano, la cual separa a quienes son ciudadanos con todos sus derechos de quienes se encuentran segregados física, social y económicamente.

Además de constituir un serio problema social y de estimular un proceso de urbanización informal, la existencia de grandes zonas de concentración de la pobreza en las áreas metropolitanas también dificulta su funcionamiento, repercute negativamente sobre la economía urbana, reduce su atractivo para la localización de nuevas inversiones y disminuye su competitividad.

A pesar del número y la complejidad de los problemas que afectan a la megalópolis y las zonas metropolitanas, es preciso reconocer que todas ellas constituyen territorios de oportunidad, ya sea como ciudades industriales, de servicios, comercio o como centros de investigación o decisión, que amplían el potencial de las regiones que las contienen.

De ahí la necesidad de acelerar la coordinación gubernamental a fin de enfrentar mejor los problemas de la expansión urbana e incrementar la calidad de vida en las zonas metropolitanas.

Este reto implica realizar cambios estructurales de gran envergadura. Todo indica que la principal tarea conjunta que se debe emprender desde los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores social y privado, consiste en diseñar la normatividad y crear los instrumentos necesarios para garantizar una gobernabilidad democrática, capaz de definir y realizar los proyectos y acciones que dirijan el desarrollo de las zonas metropolitanas de manera equilibrada, y hagan de ellas territorios competitivos y cohesionados.

Los beneficios de este tipo de consorcios son muchos, principalmente porque permite a los municipios integrantes aumentar su capacidad de presión y su poder para competir por el empleo y la industria, con estrategias económicas y programas públicos que puedan atraer nuevas inversiones.

El principal beneficio es que incrementa el poder decisorio de los ayuntamientos, que pueden potenciar la base fiscal y de beneficio económico del área metropolitana, al tiempo que, al fomentar la cooperación entre municipios cercanos, evita que compitan unos con otros.

Se deben buscar nuevos paradigmas para diseñar la creación de Parlamentos Metropolitanos, para que a través de la creación de leyes se pueda coadyuvar en la solución de problemas de su correspondiente área conurbada. Existen experiencias similares en otros lugares, como

los Parlamentos Europeo y el Latinoamericano; así como las cumbres entre legisladores de Iberoamérica. Los Parlamentos Metropolitanos permitirían encontrar un espacio para legislar de manera conjunta acciones y programas.

En tal sentido un primer paso puede ser, el de que se otorguen facultades al Congreso de la Unión para crear zonas metropolitanas a petición del Poder Ejecutivo federal o de los congresos de los estados, que tengan en su territorio zonas conurbadas, cuando la zona metropolitana incluya a dos o más entidades federativas. En el caso de que la zona metropolitana se dé en un mismo estado y afecte a dos o más municipios la facultad de crear la zona metropolitana correspondería al Congreso local.

Con el decreto del Congreso de la Unión que declare la existencia de una zona metropolitana se crearían de inmediato el Parlamento, el consejo y comisiones metropolitanas, integrados por legisladores de los congresos y por los ejecutivos de las entidades federativas y los municipios (delegaciones). La creación de un parlamento metropolitano sería el primer paso para garantizar el diálogo y la coordinación dada la autonomía y pluralidad que existen actualmente en los congresos. El parlamento impediría que intereses o diferencias políticas personales o partidistas entre los gobernadores rompan el diálogo y la coordinación.

La coordinación metropolitana limita en parte la autonomía y las facultades de los congresos y los ejecutivos locales, pero beneficia a la población, que es finalmente la razón del trabajo de los gobiernos.

En el mediano plazo habría que avanzar hacia un verdadero gobierno único cuyas decisiones sean obligatorias para toda la zona metropolitana. El diálogo, la coordinación y la creación de órganos de gobierno metropolitano son indispensables para resolver los graves problemas que enfrenta la ciudad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

ALGUNOS DATOS QUE ENMARCAN EL PROBLEMA

Como datos para enmarcar el problema, existen en México. 55 zonas metropolitanas, en las cuales viven más del 45 por ciento de la población de la República.

En el documento “Clasificación de localidades de México según grado de presencia indígena”, el Consejo Nacional de Población expuso que en el conjunto del sistema urbano nacional habitan 4.2 millones de indígenas, o sea uno de cada tres. Así en las zonas metropolitanas habitan 2.6 millones de indígenas, 311,000 en las conurbaciones y 1.3 millones en otro tipo de ciudades.

La población que vivía en centros urbanos en 1970, era de 22'730,000 habitantes en 174 ciudades, la cual creció al año de 1990 a 51'490,000 en 304 ciudades, y para el año 2000 eran 61'653,000 habitantes en 350 ciudades.

De ese universo, quienes vivían en zonas metropolitanas para 1970, eran 14'575,000 en 13 ciudades y representaban el 64 por ciento de la población urbana y el 7.5 por ciento del total de los centros urbanos. Para 1990 eran 41'689,000 habitantes urbanos que representaban el 81 por ciento, en 51 ciudades que representaban el 16.8 por ciento de los centros urbanos. Las anteriores cifras y porcentajes se elevaron significativamente para el año 2000, pues los habitantes en zonas metropolitanas eran 54'476,000 que eran el 83 por ciento de la población urbana, en 56 ciudades, que representaban el 16 por ciento de los centros urbanos del país.

Se puede continuar desglosando de la siguiente manera: Los poblados con más de un millón de habitantes son: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Ciudad Juárez y la Laguna. Son interestatales, rebasando los límites político-administrativos de las entidades federativas: Valle de México, Puebla, Tlaxcala, La Laguna, La Piedad, Puerto Vallarta y Tampico. Son internacionales: Tijuana, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa Río Bravo.

Son de carácter intraestatal, pues no rebasan los límites de sus respectivos estados: Aguascalientes, Monclava-Frontera, Saltillo; Colima-Villa de Álvarez, Tecomán, Tuxtla Gutiérrez, Chihuahua, Moroleón-Uriangato, San Francisco del Rincón, Acapulco, Pachuca, Tula, Ocotlán, Morelia, Zamora-Jacona, Cuautla, Cuernavaca, Tepic, Tulancingo, Oaxaca, Querétaro, Cancún, San Martín Texmelucan, Guaymas, Río Verde Ciudad Fernández, San Luis Potosí Soledad de Graciano Sánchez, Villahermosa, Apizaco,

Tlaxcala, Coatzacoalcos, Minatitlán, Córdoba, Xalapa, Orizaba, Poza Rica, Veracruz, Acayucan, Mérida y Zacatecas-Guadalupe.

Estas zonas se integran por 309 municipios, las habitan 51.5 millones de habitantes, que son el 53 por ciento de la población del país. Es decir que cada uno de dos habitantes esta asentado en zonas metropolitanas, y en ellas se genera el 73 por ciento del producto interno bruto. con una tasa media anual de crecimiento del 2.3 por ciento igual a la del crecimiento nacional de la población urbana. Ocupan 143,377 kilómetros cuadrados de superficie, que representan el 7 por ciento de la superficie del nacional, y con una densidad media de 124 habitantes por hectárea.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2000-2006 señala la existencia de 14 zonas metropolitanas y 32 conurbaciones intraestatales, las que albergan en conjunto a 50 millones de habitantes, de las 35, seis corresponden a las zonas metropolitanas. Las zonas metropolitanas son las siguientes: Tijuana; Torreón, Gómez Palacio y Lerdo; Saltillo, Ramos Arizpe y Arteaga; Ciudad Juárez; Valle de México; León; Guadalajara; Puerto Vallarta; Toluca; Monterrey; Puebla y Tlaxcala, Tampico; Matamoros y Nuevo Laredo.

PROBLEMAS JURÍDICOS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

Somos conscientes de que, la forma como se producen y se administran las zonas metropolitanas en la sociedad mexicana es reflejo de un sinnúmero de factores que integran la realidad económica, social y política de aquel y por lo mismo, imposible enumerar en este texto, por su limitación propia.

Por ello, nuestro intento se encamina hacia un enfoque que ubique esa problemática en sus condicionantes concretas y en su marco de causalidad estructural, socioeconómica; de esta forma entender los problemas de las zonas metropolitanas en un contexto social determinado, requiere referirse no sólo a la enumeración de los mismos y a su cuantificación, sino a su ubicación en el conjunto de sus determinantes sociales.

El que una ciudad moderna esté hoy dividida en dos o más jurisdicciones político-administrativas, y tenga dos o más autoridades o estructuras de gobierno que administran cada una su correspondiente circunscripción, genera problemas inéditos de tipo funcional, económico y social y político.

La metrópolis cuenta con dos o más autoridades que tienen planes y proyectos no necesariamente similares y que actúan de modo diverso. Las estructuras políticas internas pueden ser diferentes; mientras que los ciudadanos del sector A de la ciudad eligen a sus autoridades y jueces, ello puede no suceder en el sector B o en el resto de los sectores. Algunas estructuras administrativas y de control podrán también ser diferentes. Esta dispersión de voluntades, aparentemente inofensiva, puede ser muy molesta en materia de reglamentos o disposiciones administrativas, y francamente peligrosa cuando se extiende a las áreas de seguridad o de control de servicios básicos para la metrópoli.

La ciudad convencional cuenta con la visión de sus administradores. Pero formalmente, oficialmente, nadie alcanza esa visión de la metrópoli. Y si informalmente alguna instancia la alcanzara, no podría tomar decisiones al respecto. La “balcanización” de la metrópoli la acerca peligrosamente a indeseables niveles de ineficiencia operacional y administrativa.

Las ciudades ineficientes no parecen tener futuro en un mundo cada vez más globalizado. Las decisiones de localización de industrias y empresas globales se orientan hoy a ciudades seguras, sanas, ordenadas, con claras reglas del juego y administradores honorables. Lo mismo demanda el capital local. Es claro que la “balcanización” metropolitana no ayuda a incrementar su competitividad.

Las metrópolis demandan contar con una planeación y administración integral del territorio, lo que requiere de una estructura política cuya jerarquía y ámbito de competencia comprendan a las diferentes unidades político-administrativas involucradas. La gobernabilidad es fundamental para el diseño de respuestas a los problemas que el avance metropolitano produce.

El reto que plantea la cuestión de la gobernabilidad obliga a explorar diferentes mecanismos de coordinación para establecer una

instancia político-administrativa que haga posible la eficaz administración del territorio y la eficiente coordinación intergubernamental e intersectorial.

Se comparte en algunos aspectos esta concepción sobre el problema común a toda la nación, en la responsabilidad para crear nuevas formas y paradigmas para la administración y gobierno de las zonas metropolitanas, pero se difiere en aspectos coyunturales de cómo hacerlo, más por su fragmentación de la visión del problema y por ende de la solución propuesta. Así se critican la dispersión de leyes que tienen que ver con nuestra materia, se habla de las carencias de definición constitucional, de la necesidad de reformas a las leyes como la de Asentamientos Humanos, o la del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente, se habla también de la falta de recursos presupuestales, de crear asociaciones municipales o consejos metropolitanos, de reforzar a las comisiones existentes en la materia.

La noción de zonas metropolitanas, aunque reciente en nuestra vida social, ya es parte de un proceso histórico en donde la sociedad desempeña un papel fundamental al definir los bienes y manifestaciones que tienen valor y significado que son necesarios para la administración y gobierno de esas zonas; para ello, se vuelve primordial el estudiar y preservar los conceptos de República y de Federación que constituyen la riqueza político-jurídica de México, a fin de conocerlos, protegerlos y difundirlos, pero acrecentarlos con la inserción de lo metropolitano.

De esta manera podemos ver a la problemática jurídica de las zonas metropolitanas desde los siguientes aspectos:

1. Como un problema de definición integral constitucional: su definición inserta en el sistema federal, en relación con las competencias de los tres órdenes de gobierno y las nuevas características de las formas de gobierno metropolitanas.
2. Como un problema de derecho internacional, a fin de dar respuesta a las conurbaciones en la frontera norte del país, de ciudades mexicanas con ciudades estadounidenses. También en este rubro es como insertar lo que los diversos tratados y

convenciones que México ha suscrito y que han sido ratificados por el Senado, deben ser asimilados en las nuevas instituciones metropolitanas, valga el ejemplo los que existen en materia de medio ambiente, en materia de límites internacionales y aguas, las convenciones de la UNESCO, por lo que sus determinaciones informen y sean parte de las piezas legales nacionales.

3. Como un problema de falta de sistematización de todas las piezas legales vigentes, que en su conjunto no forman sistema legal que dé respuesta al fenómeno metropolitano, por su falta de organicidad, de criterios, objetivos, procedimientos y de instituciones comunes; tanto en lo propio de la competencia federal, como en sus vínculos con las piezas legales de la competencia de los estados y de los municipios.
4. Como un problema conceptual respecto a la definición jurídica de zona metropolitana en sus diversas expresiones: interestatal, intraestatal, megalópolis y de ciudades medias; sus efectos y sobre todo las obligaciones legales que se deriven.
5. Como un problema de falta de regulación de materias, pues el tratamiento de las zonas metropolitanas se ha quedado en la esfera de los convenios, de lo concertado, no se ha llegado a clarificar lo que debe ser obligatorio, la expresión de nuevos conceptos e instituciones de cariz y naturaleza metropolitana, ni sus vínculos con otras ramas del sistema jurídico.
6. Como un problema de acción del Estado en razón de que es una República Federal, y la competencia de la Federación y de las entidades federativas, de los municipios y de un programa de acciones concurrentes, en aquellas materias que por mandato de ley deban ser tratadas de forma metropolitana en las zonas correspondientes.
7. Como un problema de régimen de tenencia, respecto de aquellos bienes que son propiedad de la nación, de la Federación y de los municipios por determinación de ley, de aquellos adscritos al régimen de propiedad ejidal y comunal y los de propiedad privada para que por medio de los planes de desarrollo urbano y de ordenación ecológica se les pueda asignar una zonificación

derivada de esta, los correspondientes usos, destinos y reservas de suelo, con sus normas técnicas correspondientes, Así como la creación de reservas territoriales metropolitanas.

8. Como un problema instrumental jurídico, respecto de las instituciones que se establecen al respecto, la planeación y los programas, de los procedimientos administrativos, de los medios de control preventivo: licencias, permisos, etcétera y los coactivos: infracciones, sanciones administrativas y delitos de oficio y de querrela de parte.
9. Como un problema de organización administrativa respecto de las diversas instancias públicas que intervienen. Para la definición, establecimiento y conducción de una política y planeación nacionales en la materia que articule a las demás instancias, tanto en la administración pública federal como en las locales.
10. Como un problema de desvinculación con otras ramas jurídicas: medio ambiente, asentamientos humanos, turismo, minería, derecho marítimo, bienes nacionales, derechos de autor, obras públicas, entre otras.
11. Como un problema de la acción del Estado, del concurso de las entidades federativas, de los municipios, y de los particulares, la participación popular; y de los convenios de coordinación y de concertación.
12. Como un problema de definición de una política fiscal sobre impuestos y derechos, de estímulos y subsidios.
13. Como un problema de recursos presupuestales y de fuentes financieras; así como de otros instrumentos económicos e inductivos regulados por ley.

NECESIDAD DE UN ENFOQUE METODOLÓGICO

Aquellos que podríamos llamar academicistas que acaban por confundir la explicación de lo jurídico con la simple exposición y glosa de las normas, esta es la posición de los positivistas y normativistas, pues al validar acríticamente la ley, lanzan el dato (la ley y el orden jurídico), como justificador y ordenador de las relaciones sociales.

Hay quienes recurren a la historia pero confunden la observación de los hechos en el pasado con la justificación de los hechos en el presente; como si la historia de la sociedad y del hombre fuera una permanente escansión, y ley, el instrumento con el cual va cristalizando esa racionalidad progresiva. Entre ejemplos de estas interpretaciones podemos citar a las posturas idealistas hegelianas del derecho.¹

Otro tipo de estudios y trabajos sobre los aspectos jurídicos, desarrollan una teoría política propia para uso interno en la que se habla del poder, del Estado, y la sociedad en clave puramente jurídica, ideológica y a la vez, en espléndido aislamiento con respecto a la problemática establecida en torno a estos mismos temas por otras ciencias sociales.

Luis Recasens Siches, formador de varias generaciones de juristas en México, sostenía en este respecto la siguiente posición² que recuerda en mucho al famoso “Postulado de Inmanencia” de los estructuralistas clásicos en donde para el jurista, el Estado existe sólo en tanto y como se expresa en el ordenamiento jurídico, y de ninguna manera de poder social ni como complejo de fuerzas históricas, ni como nación, ni como opinión pública, ni como condicionantes económicos, ni como proceso de integración política, etcétera.

Parece prevalecer además, una concepción puramente jurídico-formalista del derecho, en lo que concierne al análisis de sistemas de jurídicos vigentes en el pasado; a estos los definen como sistemas de normas obligatorias concernientes a la organización de un grupo humano determinado, que funcionaría con una lógica totalmente autónoma y hasta autógena.

Esta concepción tributaria del positivismo jurídico que se empeña en considerar los fenómenos sociales bajo el solo ángulo de las reglas formales del derecho, afecta profundamente cualquier trabajo que se desarrolle: doctrinario, técnico analítico, etcétera; su resultado final son objetos jurídicos deformados, a favor de los grupos sociales dominantes.

¹Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, Imprenta universitaria, 1949, pp. 136-137.

²Luis Recasens Fiches, *Direcciones contemporáneas del pensamiento jurídico*, Barcelona, 1936, p. 140.

Este tipo de enfoques ha dado como resultado una concepción de los fenómenos jurídicos de manera abstracta, que cumplen en la realidad social un conjunto de funciones, entre las cuales las más importantes son:

1. Descontextualizar de su cuadro socioeconómico los principales conceptos, instituciones y normas jurídicas y atribuirles una significación permanente e inmutable.
2. Como contrapartida de lo anterior, contextualizar la regulación jurídica en el ámbito de discurso mediante la utilización de estructuras semánticas aisladas de los demás niveles de la estructura social.
3. Interpretar el conflicto social en referencia a valores absolutos jurídicos.
4. Elaborar el discurso jurídico sobre los conflictos sociales favoreciendo de hecho a los grupos hegemónicos.

Debe plantearse para su estudio un nivel metodológico, que no puede separarse de una conceptualización previa, lo cual implica una visión teórica implícita o explícita; característica que define a las ciencias sociales y elemento específico que sería absurdo buscar en ciertos datos o técnicas más o menos perfectibles.

Un análisis global tenderá a invertir radicalmente esta perspectiva jurídico-formalista y enfatizará en primer término, las condicionantes histórico-sociales del derecho, no en el sentido de un vago contexto, que también debería tomarse en cuenta, y dentro del cual lo jurídico constituiría un subsistema de funcionamiento autónomo, sino en el de que el conjunto contradictorio de las relaciones sociales y de la correlación de fuerzas, los expresa en coyunturas históricas determinadas, explica la génesis de las leyes, se inscribe de un modo latente o manifiesto en su propio contenido y determina en todo momento su lectura o interpretación posterior.

Según Jean Luc Parodi³ “para comprender un sistema institucional y explicar su evolución, hay que tomar en cuenta por lo menos seis

³Cfr. Jean Luc Parodi *et al.*, *La Science Politique*, París, CEPL, Hachette, 1971, pp. 246-285.

elementos: el número de las instituciones, su grado de autonomía relativa, las armas de que disponen en sus relaciones mutuas, el sistema de partidos, la estrategia de los mismos y las etapas de la historia institucional”.

El estudio de las normas jurídicas de diversos grupos humanos no puede separarse de las acciones políticas y económicas en ese mismo grupo, presentando por tanto la simple acumulación de objetos regulados, clasificaciones y normas específicas.

Lo anterior obliga a la incorporación de nuevas fuentes y nuevas perspectivas, ya que las conocidas nos llevan a meras tautológicas o discursos apologeticos de la misma normatividad; en lugar de llegar a una lógica del sistema, llegamos a un sistema de lógica legal y a una cronología en lugar de la historicidad del derecho.

Puede afirmarse, entonces, que la lectura o interpretación de las normas jurídicas es siempre selectiva y parcial, y que depende enormemente del equilibrio político del momento.

Se impone cada vez más entre los juristas la idea de que no es posible limitarse al estudio de las reglas jurídicas. Se descubre al fin que no es posible disociar el funcionamiento legal del juego político de los diversos grupos sociales, de los partidos, de los sindicatos, y de los grupos de presión. Poco a poco la historia, la sociología política, y la economía irrumpen en el ámbito antes reservado del derecho y comienzan a desplazar la exégesis pura de la norma como la única y la principal forma de análisis jurídicos.

El discurso sobre el derecho histórico debe superar el análisis de la normatividad, la coercibilidad y la bilateralidad, que son aspectos puramente formales, hacia temas que nos puedan dar nuevas respuestas ante el imperativo histórico de hacer del derecho un instrumento de transformación social.

Para los economicistas el interés por el estudio de las estructuras jurídicas del Estado resulta sospechoso *a priori* y constituye un síntoma de veleidades reformistas. La mayoría de los teóricos de esta posición sobre el Estado omiten tomar en consideración la mediación jurídica del poder. Y cuando alguna vez lo hacen por la vía de la crítica del derecho consideran a éste como un puro instrumento de dominación

de clase con una única función ideológica, la de disminuir bajo los repliegues de su propio formalismo los mecanismos reales del poder y de la dominación para la apropiación y aprovechamiento de los recursos a favor de una clase social.

Pero la eficacia social del derecho no puede reducirse a esta magra función instrumental de ocultamiento y distorsión. Aunque son indisolubles las relaciones sociales de producción, el derecho constituye una mediación específica y un terreno de confrontación de clases, y no un simple instrumento ideológico al servicio de la dominación de la clase hegemónica.

Por una parte, es verdad que el derecho constituye una forma de mediación de las relaciones de clases vigentes y funciona en beneficio de los grupos dirigentes. Por otra parte, el derecho también mediatiza las relaciones de clase por medio de formas de clase que han creado simples obstáculos a la acción de esos mismos grupos dirigentes.

Estas consideraciones adquieren especial validez pues junto a las funciones de integración y de ocultamiento también tienen, y esto es lo más importante para el objeto del presente trabajo, una función prospectiva de las leyes en la medida en que por lo menos algunas de ellas, con algunos de sus elementos son capaces de proyectar en un momento histórico determinado hacia su futuro inmediato la perspectiva de un cambio social hacia etapas de superación histórica.

Ernest Forsthoff⁴ ha podido rescatar, a este respecto, la función de fermento revolucionario y de utopía jurídica que ha desempeñado el derecho natural burgués en la historia política de occidente, son sus ideas de libertad, de igualdad y de dignidad humana, sin menoscabo de la crítica tradicional en la materia.

La actual constitución italiana resulta ejemplar a este respecto,⁵ es famoso el artículo tercero inspirado por Lelio Basso, el cual establece que corresponde a la República apartar los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Esto requiere por contexto una correlación de fuerzas

⁴Ernest Forsthoff, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, p. 161.

⁵Georges Vedel, *Droit Administratif*, 2a. ed., Presses Universitaires de France, 1961.

favorables a las mayorías y no se puede negar que implican por lo menos la disponibilidad de la forma política constitucional para una transformación social.

El Estado aparece como la condensación de las relaciones de fuerza en determinado momento histórico y su función principal es la de otorgar cohesión al todo social, ya sea a través de la búsqueda de hegemonía o a través del uso de mecanismos de control. El mismo supone la existencia de legitimidad, consenso y lo que denominamos legalidad, como los tres principales factores sobre los que se fundamenta la legislación.

En este contexto general, el sistema legal aparece como un conjunto de valores, normas y procedimientos que el Estado establece y que cumple las siguientes funciones:⁶

1. La autoinstitucionalización del poder estatal sobre el ordenamiento de la vida social y el uso y apropiación de los recursos.
2. La imposición de una coherencia mínima para dirimir los conflictos de intereses de los grupos e individuos con relación a su conveniencia, uso y decisión sobre la producción, uso y consumo de los recursos.
3. La fijación de reglas del juego social y político para las conductas.
4. La continuidad y la reproducción de la imagen que la sociedad posee de sí misma, particularmente de sus valores y de la forma en que son distribuidos los recursos con relación a los temas que anotamos en los tres puntos anteriores.

Lawrence Krader hace una excelente recapitulación del pensamiento de varios autores que analizan el Estado y hace una síntesis según diversas características del fenómeno estatal en las que tienen coincidencias y que, siguiendo el pensamiento del autor, a continuación mencionamos:⁷

⁶Cfr. Marcos Kaplan, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980.

⁷Cfr. Lawrence Krader, *La formación del Estado*, Barcelona, Labor, 1972, pp. 48-50.

1. El Estado es diferente de la sociedad y del gobierno en general (todos los autores).
2. El Estado es la autoridad política central y suprema para la regulación de la sociedad (Engels, Forbes y Evans-Pritchard, Laski, Lowie, MacIver, Malinowski, Meyer, Steward, Vinogradoff, Weber).
3. Representa un nivel de integración y es un instrumento para integrar una serie de comunidades y/o asociaciones (Althaus, Hobhouse, Wheeler y Ginsberg, MacIver, Lowie, Steward, Weber).
4. El Estado actúa mediante un aparato de gobierno, con organismos específicos y división de funciones (Forbes y Evans-Pritchard, Steward, Weber).
5. El Estado está formado por personas conscientes de su unidad e identidad (Hobhouse, Wheeler –si bien usando una palabra diferente de *Estado*–, Meyer, Malinowski).
6. El Estado está incrustado en un tipo de sociedad estratificada de acuerdo con la riqueza, el prestigio y el poder y que consiguientemente, está dividida en clases sociales (Engels, Forbes y Evans-Pritchard, Laski, MacIver, Steward).
7. El Estado se conserva para acciones comunitarias como la defensa y la regulación interna (Hegel, Kelsen).
8. La fuente del juicio moral sobre el Estado se encuentra fuera de él (Hegel, Engels, Laski), frente a la tesis de Maquiavelo de que el Estado no es responsable ante ningún organismo que no sea el propio Estado.

Para Malinowski el monopolio del poder coercitivo y la delimitación del territorio son aspectos que están articulados dentro del Estado. Cuando la autoridad central establece el monopolio de la fuerza coercitiva dentro de una sociedad, los límites de la extensión en los que tiene aplicación esa fuerza, que hasta entonces podían haber estado vagamente definidos, quedan precisamente determinados en aquel momento. El sentido de pertenencia del individuo a una sociedad aumenta cuando la sociedad es delimitada y definida por una estructura interior y por límites territoriales. El sentido de pertenencia del individuo a la sociedad y a un estrato social determinado aumenta al for-

marse el Estado. El Estado es el órgano supremo de poder en cualquier sociedad en que se encuentre. Es un órgano para la integración social, la regulación interna y la defensa frente al exterior. Las sociedades que carecen de Estado satisfacen las mismas funciones con otros medios, pero el Estado cumple esos fines para servir a la sociedad, y al hacerlo sirve también a sus propios intereses y fines. Aunque la integración, la regulación y la defensa son funciones primarias de todos los grupos sociales, el Estado combina estas funciones con el fomento y conservación de su propia existencia como fin en sí mismo.

Por consiguiente, ha de considerarse al Estado como formación secundaria para el logro de los fines sociales antes mencionados. Es una de las organizaciones formales que actúan de esta forma, pero es la única organización formal que combina todas estas funciones. El Estado es también una formación secundaria en cuanto que su aspecto de autopropagación, y de autobeneficio “político” aparecen en el tiempo claramente después de su organización como estructura del servicio de la sociedad. Como hemos dicho el Estado sirve para integrar a la sociedad, pero siempre bajo su propia soberanía.

El Estado vela por los derechos individuales y colectivos de la propiedad, a la intimidad, a la vida y conserva el orden social *per se*: un ataque a los derechos de una persona es un ataque al orden social y al poder del Estado para conservarlo. El Estado protege y defiende el territorio que gobierna contra cualquier ataque, no sólo porque la pérdida de territorio es al mismo tiempo una disminución del poder estatal. Por lo tanto, la adoración del Estado, el culto del Estado, y el nacionalismo, son manifestaciones ideológicas que favorecen los fines del Estado, más bien que los fines de la sociedad. Hay que señalar que, como estas manifestaciones ideológicas sirven al mismo tiempo los intereses de la clase social que está más estrechamente ligada al Estado, esto es algo “secundario” en un sentido adicional: en cuanto órgano secundario de interacción social, dado que sirve de forma desigual a las necesidades de las diversas clases sociales.

Así, el sistema jurídico aparece como un reclamo de la propia estructura social, como el marco capaz de anticipar y garantizar el desarrollo de la misma, generando (superestructuralmente) condicio-

nes que aseguren su mantenimiento. En esto radica la importancia del análisis jurídico que puede poseer un marco con los recursos teóricos suficientes y necesarios como para predecir los procesos sociales que se estén gestando.

Por las consideraciones anteriores debe plantearse para su estudio un nivel metodológico que no puede separarse de una conceptualización previa, lo cual implica una visión teórica implícita o explícita; característica que define el elemento específico de las ciencias sociales que sería absurdo buscar en la sola observación de ciertos datos o técnicas mas o menos perfectibles.

Acorde con las anteriores ideas, el sentido general del trabajo descansará en un análisis que tenderá a invertir la perspectiva jurídico formalista y enfatizará en primer término las condicionantes históricos sociales del derecho, no en el sentido de un vago contexto que adorna con mayor erudición y que debe tomarse en cuenta, pues es un esquema conceptual dentro del cual lo jurídico sigue constituyendo un subsistema de funcionamiento autónomo, una visión en la que el conjunto contradictorio de las relaciones sociales y la correlación de fuerzas expresan al derecho en coyunturas históricas determinadas, explica la génesis de las leyes, se inscribe de un modo latente o manifiesto en su propio texto y determina en todo momento su lectura o interpretación, aplicación o no aplicación posterior.

Nuestra sociedad se expresa jurídicamente de diferentes maneras, estableciendo una cadena de pasados que se superponen en una estructura con fuerza colectiva. Todos fuimos prehispánicos, colonia, vivimos en el siglo XIX y marchamos a la Revolución y asistimos hoy, a una muy probable reforma del Estado y por ende a la juridización de lo metropolitano.

UN MÉTODO PARA LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO Y SU SEGMENTO DE LO METROPOLITANO

Tratar de analizar y explicar los ordenamientos legales sobre lo metropolitano, para sobre ellos definir el siguiente umbral con una política

legislativa al respecto, obliga fijar una serie de supuestos de carácter metodológico, ya que el hombre social jurídico tiene frente a sí, variados intereses a los cuales debe responder y que son los que darán el nutriente para futuras propuestas y formulaciones.

1. Intereses prácticos que significan conocer las presiones e intereses sociales y los contenidos en las decisiones políticas y de gobierno. La necesidad de cada mexicano de gozar de su asentamiento metropolitano de acuerdo con niveles de calidad de vida que históricamente son indispensables.
2. Intereses técnico jurídicos, para la necesaria sistematización de los diversos niveles de expresión legal. Es decir analizar y/o formular los conceptos básicos que den razón de ser al derecho aplicable a lo metropolitano.
3. Intereses científico dogmáticos, para reflexión y revisión sobre los conceptos básicos del derecho para la integración del régimen jurídico de lo metropolitano. Conocer las prácticas sociales y realidades del momento histórico que la sociedad quiere superar; y que deben ser definidas mediante el conocimiento de situaciones concretas objetivas.
4. Intereses de un papel prospectivo del derecho, o sea crear los conceptos, paradigmas e instituciones que permitan organizar los grupos sociales y la conducta de las personas conforme a las condiciones imperantes, una superestructura que refleje la realidad no para reproducirla sino para abrir vías hacia su transformación.

Las normas jurídico urbanísticas tienen como principales funciones las siguientes: regular el proceso de administración del desarrollo urbano, que comprende sus fases de planeación, programación, organización, ejecución, control; regular la evaluación y la ordenación del suelo en los centros de población, que implica el acondicionamiento, la apropiación y el aprovechamiento del suelo y la ordenación del territorio.

El derecho urbanístico se encuentra integrado por múltiples disposiciones jurídicas de carácter federal, estatal y municipal, de muy variada jerarquía, objeto y fecha de promulgación, que regulan diver-

sos aspectos de la materia, de una manera dispersa, desactualizada e incongruente, contenidas en diversas leyes, reglamentos, bandos, decretos, acuerdos y, otros ordenamientos jurídicos, lo que ha ocasionado graves conflictos de normas, interpretación y competencia; haciendo imposterizable la unificación o codificación de dichas normas, respetando la concurrencia competencial de la materia.

El conjunto de normas que integran el derecho urbanístico, se sistematiza en tres grandes grupos: las normas rectoras, las complementarias y las auxiliares. Entre las primeras encontramos las normas de planeación, y a las de ordenación del suelo; entre las segundas tenemos a las de actuación, las de control, las de fomento y las técnicas; por último, en el tercer grupo tenemos a las de organización, a las fiscales y crediticias, a las procesales y de impugnación y a las de envío legislativo.

Normas de planeación. Este tipo de normas son las rectoras, dan fundamento jurídico al sistema de planeación del desarrollo urbano, permitiendo que los planes o programas se institucionalicen, dejando de ser meros documentos técnicos, para convertirse en normas jurídicas obligatorias; toman las disposiciones de las normas de regulación del suelo y se instrumentan a través de las normas de control de las de fomento y de las fiscales y crediticias.

Normas de ordenación del suelo. Son las que regulan la propiedad urbana, en cuanto a la apropiación, transformación, aprovechamiento y transmisión de inmuebles y de los derechos derivados de éstos en los centros de población.

Normas de actuación. Son las que pretenden aplicar lo determinado en la planeación, regulando tanto la gestión directa del Estado, como la gestión interesada de la comunidad, así como muchas formas posibles en que ambas se combinen.

Normas de control. Buscan que los gobernados no se aparten de lo previsto imperativamente en la planeación y en el régimen del suelo, permiten la aplicación estricta y el cumplimiento de las normas jurídico urbanísticas, con base en la obligatoriedad y coercibilidad de las mismas; se subdividen en normas de control preventivas y normas de control coactivas.

Normas de fomento. Tienen por objeto regular la gestión activa del Estado en el desarrollo urbano y los estímulos y servicios que motiven a los gobernados las determinaciones indicativas de la planeación hacia acciones o desarrollos previstos y además, promueven o inducen la aplicación de la legislación urbana, y tienen por finalidad implementar las determinaciones rectoras, por lo que son complementarias de las mismas.

Normas técnicas. Regulan las disposiciones y especificaciones técnicas del desarrollo urbano.

Normas de organización. Son aquellos actos de autorregulación, por los cuales el Estado determina su estructura y sus atribuciones para el cumplimiento de sus funciones públicas e incorpora en el desarrollo de dichas funciones a la participación comunitaria, establecen el sistema de los diferentes agentes en la materia, otorgan la competencia a las autoridades urbanas y establecen la organización.

Normas fiscales y crediticias. Son las que regulan la actividad financiera del Estado: en el establecimiento de tributos y obtención de toda clase de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, permiten a las autoridades urbanas financiar acciones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano.

Normas procesales y de impugnación. Los instrumentos de procedimiento están integrados por las diversas disposiciones que regulan el proceso de elaboración de planes y programas, así como de gestión de los actos, los recursos administrativos, el procedimiento contencioso administrativo y el procedimiento judicial, así como los recursos de impugnación que tiene el particular o las autoridades solicitantes frente a la administración urbana.

Normas de envíos legislativos. Son aquellas que establecen de manera expresa la aplicación supletoria de otros textos legales que regulan materia que sin ser estrictamente urbanísticas auxilian su aplicación; por ejemplo, remitir a disposiciones de la legislación ambiental, o de la legislación fiscal, o a Código Civil, etcétera.

Visión general de nuestra vida constitucional

El Estado mexicano tuvo su anuncio y su esperanza en la Constitución de 1814; luchó por su forma de gobierno en las de 1824, de 1836 y de 1842, hasta alcanzar la republicana, democrática y federal; enseguida consagró en el Acta de Reformas la protección de los derechos públicos de la persona; a continuación reivindicó en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma los atributos que como Estado le correspondían, frente a las desmembraciones que habían operado en el régimen colonial; por último, cuando el Estado mexicano había alcanzado ya la integración completa de su ser, la Constitución de 1917 se preocupó por la resolución del problema social.

La historia de la organización política de México se escinde en dos grandes periodos, el anterior y el posterior al año de 1867. Durante el primero, la inquietud social toma por blanco a la ley básica, y en reemplazarla fundan sus programas los planes de las rebeliones. Federación o centralismo; república o monarquía; democracia u oligarquía; gobierno popular o gobierno de clase; reivindicación de los atributos del Estado o su parcial entrega a organismos extraestatales, esos eran los temas que dividían a los dos partidos fuertes y cuya solución no admitía sino ser llevada al ámbito constitucional.

En una síntesis podríamos decir de nuestra intensa lucha por definir un modelo de formación estatal, en estos primeros años de vida independiente, y para ello citamos del maestro Felipe Tena Ramírez,⁸ los siguientes datos. De diverso origen y con variado éxito, once asambleas constituyentes se reunieron en México durante esos casi 60 años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 1813; el Congreso Constituyente de 1822, dos veces convocado; la Junta Nacional Instituyente de 1823, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 1824; el Congreso ordinario, erigido en Constituyente

⁸Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1917*, 4a. ed., Porrúa, 1971, pp. xi a xv de la nota preliminar.

en 1835; el Congreso ordinario, erigido en Constituyente en 1839; el Congreso Constituyente de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el Congreso Constituyente extraordinario de junio de 1846; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario; el Congreso Constituyente de 1856.

Al primer periodo que comentamos, corresponden 14 instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 1835; los Estatutos Provisionales de 1823, de 1853, de 1856 y de 1865; las Actas Constitutivas de 1824 y de 1847; las Constituciones de 1814, de 1824, de 1836, de 1843 y de 1857, así como la española de 1812, expedida por las Cortes de Cádiz, en las que hubo representantes de Nueva España, y que, aunque efímera y parcialmente, llegó a estar vigente aquí.

Fueron formulados, además, varios proyectos de Constitución, que en condición de tales quedaron, y diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Descuellan entre los primeros el proyecto que con el título de Elementos Constitucionales elaboró Ignacio López Rayón en 1812, el presentado en la segunda etapa del Constituyente de 1822 por un grupo de diputados que encabezaba don José del Valle, el que en 1840 debía haber servido de base para discusión al Congreso erigido en Constituyente el año anterior y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al conocimiento del Constituyente de 1842.

Entre los votos particulares destacan el de don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 1840; el de la minoría de la Comisión de Constitución de 1842; el de don Mariano Otero en 1847, y el de don Ponciano Arriaga respecto al proyecto de la Comisión de Constitución de 1856.

Si se relacionan los instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes, se advertirá que el Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingán; el Constituyente de 1822, las Bases Constitucionales de febrero de ese año; la Junta Nacional Instituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 1823; el Constituyente de 1824, el Acta Constitutiva y la Constitución federal; el Constituyente de 1835, las Bases para la Constitución y la Constitu-

ción de las Siete Leyes; la Junta Nacional Legislativa, la Constitución de 1843, llamada de las Bases Orgánicas; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, el Acta de Reformas de 1847; el Constituyente de 1856, la Constitución de 1857.

De las 11 asambleas constituyentes, sólo las ocho que se enumeran realizaron, en mayor o menor grado, su tarea constitutiva; no así los Constituyentes de 1839, de 1842 y de junio de 1846. Por lo que hace a quienes ejercieron individualmente esa tarea, Antonio López de Santa Anna expidió en 1853 las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Ignacio Comonfort, en 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, y Maximiliano de Habsburgo, en 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Tocante a los planes políticos de alcance constitutivo por haber influido en la posterior organización constitucional, se registran como fundamentales: el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, el Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco. Documentos que sin merecer el nombre de planes reflejan, no obstante, ideologías políticas o sociales de trascendencia, son: la representación que en 1808 dirigió el Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray; el Bando de Miguel Hidalgo en Guadalajara, de diciembre de 1810; los puntos que en 1813 presentó José María Morelos al Congreso de Chilpancingo, con el título de Sentimientos de la Nación, y las actas de independencia de 1813 y de 1821, así como las que el 1o. y 2 de marzo de 1821 acogieron el Plan de Iguala. Conviene mencionar, por último, otros dos documentos que, a pesar de no haber sido constitutivos, representan episodios importantes en la trayectoria constitucional del país: el voto del Constituyente de 1823 en favor del sistema federal del 12 de junio de 1823 y el dictamen del Supremo Poder Conservador, que en noviembre de 1839 autorizó al Congreso ordinario para reformar la Constitución.

Constitución de 1857

Con la victoria del gobierno republicano sobre el imperio de Maximiliano en junio de 1867, se inició un nuevo periodo histórico que duró hasta mayo de 1911, fecha en que el presidente Porfirio Díaz abandonó

el poder a raíz del estallido de la Revolución mexicana, la cual daría como uno de sus frutos a la Constitución de 1917.

La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma que se incorporaron en 1873, habían silenciado con su triunfo el ruidoso debate político que hasta entonces llenaba la historia del México independiente. Ya nadie objetará por medio de la violencia la forma de gobierno y la soberanía del Estado. Pero las condiciones económicas, morales y culturales del pueblo mexicano reclamaban la satisfacción de otras necesidades distintas de aquellas meramente políticas.

En este periodo de 1857 hasta 1917, en que se promulgó la Constitución hoy vigente, el texto constitucional emanado del triunfo liberal, tuvo 31 reformas, de las cuales seis son durante las administraciones del presidente Benito Juárez; dos en la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada; siete en la presidencia de Manuel González; 15 en los periodos de Porfirio Díaz; y una durante la presidencia de Francisco Madero.

Estos 60 años se pueden dividir de manera convencional en tres subperiodos, El primero que dura 10 años desde la promulgación de la Constitución de 1857 hasta el triunfo de la República sobre el Imperio de Maximiliano en 1867 y en el que coexisten durante la Guerra de Reforma, la Constitución liberal y la conservadora que se aplicaban en el territorio en el cual tuvieran dominio las fuerzas militares de cada bando, de igual manera durante la existencia del Imperio de Maximiliano, con la Constitución liberal y el Estatuto del Imperio. El segundo periodo, que duró de 1867 a 1878, es conocido como el de la República Restaurada, y que abarca las administraciones de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada. El tercero consistió en el largo régimen de Porfirio Díaz que Daniel Cosío Villegas lo nombró como el porfiriato, y se incluye la presidencia de Manuel González. A pesar de la ruptura que consistió en la toma del poder por Porfirio Díaz, mediante una rebelión armada, se puede decir que hubo una continuidad en el proyecto liberal iniciado en 1857.

En 1873; el presidente Sebastián Lerdo de Tejada promulgó y publicó las reformas que elevaron a rango constitucional, las disposiciones centrales de las Leyes de Reforma, en cinco artículos: El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes

estableciendo o prohibiendo religión alguna. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas. Y por último, que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convento en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Daniel Cosío Villegas usó el nombre de República Restaurada, que fue el que los propios actores políticos de entonces utilizaron, para dar a entender con ello, que se retomaba el sitio usurpado por el imperio, por su propio derecho; representaron el triunfo de la causa republicana sobre la monárquica, señalando un eje en la historia de México para sentar las bases para reconstruir el país y consolidar el Estado nacional que hasta esos días había estado en un hilo.⁹

Lerdo de Tejada acompañó dicha convocatoria con una circular, en la cual se hacía una especial apelación al pueblo para que junto al acto de elegir a sus representantes, se autorizara al Congreso de la Unión, en una especie de plebiscito, si estaban de acuerdo en que sin necesidad de ajustarse al procedimiento que ordenaba el artículo 127 constitucional, para que adicionara y reformara la Constitución en cinco puntos que señalaba la convocatoria.

⁹Cfr. De Antonia Pi-Suñer Llorens, con la colaboración de Juan Macías Guzmán, “La reconstrucción de la República, 1867-1876”, en *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta de Agostini, Conaculta/INAH, 2001, fascículo 64, p. 61.

Las modificaciones propuestas tenían por objeto, primero, restablecer el Senado y así equilibrar el Poder Legislativo que, de acuerdo con la Constitución de 1857 estaba sólo en manos de la Cámara de Diputados; segundo, imponer el veto del Ejecutivo sobre proyectos de ley emitidos por el Legislativo, ya que la Carta Magna daba mayor poder a este que al Ejecutivo; tercero, autorizar a los ministros a contestar, en comunicaciones escritas, las preguntas del Congreso con lo cual quedaría testimonio de los asuntos que se trataban; cuarto, limitar las facultades de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, ya que esta facultad se ponía en práctica con demasiada frecuencia y cinco, variar la forma en que el Presidente de la República podía ser sustituido en ausencia también del presidente de la Suprema Corte de Justicia, con lo cual se proponían evitar otro problema sucesorio como el que habían tenido en 1865 con el general Jesús González Ortega.

La convocatoria también proponía devolver a los miembros del clero el derecho a ser electos diputados, lo que la legislación de la Reforma impedía, permitiendo así, ejercer el uso de sus derechos cívicos.

La propuesta buscaba, como se dijo, fortalecer al Ejecutivo, que se encontraba supeditado al Legislativo. Hay que recordar que sólo existía la Cámara de Diputados, que se apoyaba en poderes locales fuertes con una tendencia a aprovecharse de la debilidad del Ejecutivo federal, impidiendo en muchas ocasiones que se tomaran medidas a nivel nacional. El Presidente y su ministro habían sido sujeto y objeto de este desequilibrio entre los poderes.

Algunos estados se negaron a observar esta solicitud porque la Constitución se había convertido en el símbolo del triunfo liberal, y por la manera de votarse. En medio de la libertad de expresión que había en esos momentos, Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada encontraron una reacción violenta y una opinión generalizada adversa del Congreso, de la prensa y de algunos gobernadores; ya que se consideraba que era impolítico que cuando se iba a iniciar el ejercicio pleno de la Constitución, uno de los primeros actos fuera un desacato al procedimiento que ella misma establecía para ser reformada.

Durante el porfiriato se aprobaron 22 reformas a la Constitución. Hubo dos reformas al artículo 43 constitucional; la primera fue en 1884 y se

añadía como territorio a Tepic. La segunda fue en 1902, para determinar a Quintana Roo como territorio. Estas dos reformas significaban que esas porciones geográficas que antes formaban parte de entidades federativas y bajo la competencia de la correspondiente legislación que las regía, ahora serían administradas por la Federación y en el ámbito de su esfera legal.

También en el porfiriato se realizaron cuatro reformas sobre las alcabalas, la primera en 1882, que disponía de nueva cuenta que para finales de 1884, quedaran abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el distrito y territorio de la Federación y en los estados que no las hayan suprimido. La segunda reforma fue en 1884, para volver a ordenar que para finales de 1886, quedaran abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, y en los estados que no las hayan suprimido. La tercera reforma fue en 1886, y cuyo texto era más explícito y detallado sobre el tema; 15 legislaturas estatales aceptaron reformar el artículo 124 para vedar a los estados el cobro de impuestos o derechos por el simple tránsito de mercancías. La reforma constitucional significó un progreso pero no condujo a la supresión real de las alcabalas, pues la gran mayoría de los estados las conservaron. La cuarta reforma de 1896, fue todavía mas allá al determinar en un solo párrafo, vinculado a las prohibiciones a los estados que disponía que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

Constitución de 1917

Con los años iniciales de la siguiente centuria, los adelantados de la reforma social mexicana empezaron a plantear las reivindicaciones del campesino y del obrero. Tales reclamos no podían conciliarse con la Constitución liberal e individualista, que al ser formulada en 1856 expresamente les había cerrado sus puertas. A pesar de alzarse contra el individualismo liberal de la Constitución anterior, la de 1917 se consideró su causahabiente, no sólo porque recoge y acentúa los postulados políticos de aquélla, sino también porque si la Reforma no le hubiera rescatado sus fueros soberanos, la Constitución se habría hallado en la imposibilidad material y jurídica de quebrantar la resistencia a la reforma social.

Desde el año de 1917, en que fue promulgada y publicada la Constitución que hoy nos rige y hasta el mes de junio de 2007, se han aprobado por el Constituyente Permanente, un total de 446 reformas al texto de nuestra Carta Magna, de las cuales, 444 corresponden a los artículos que van del 10. al 136, dos más a los artículos transitorios y otras dos a los artículos transitorios de decretos que promulgan reformas.

Se pueden apreciar dos periodos muy claros en los cuales se generaron las reformas, uno que va desde el gobierno del presidente Alvaro Obregón, hasta el del gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz y cuyo número de ellas por periodos presidenciales, es en unos muy reducido como el del propio Alvaro Obregón con ocho, Emilio Portes Gil, y Adolfo Ruiz Cortines con dos cada uno, y el de Pascual Ortiz Rubio con cuatro. La cifra se eleva con Adolfo López Mateos a 11, Lázaro Cárdenas a 15, Plutarco Elías Calles y Manuel Avila Camacho cada uno con 18, Gustavo Díaz Ordaz con 19 y Miguel Alemán con 20. Todo ello nos resulta que, en un lapso de 50 años, se generaron 139 reformas a la Constitución.

En el segundo periodo que va del gobierno del presidente Luis Echeverría hasta los primeros meses del gobierno del presidente Felipe Calderón, o sea un lapso de 37 años, se generaron 307 reformas que representan más del doble del primer periodo que mencionamos. Sólo en el lapso de 18 años de los gobiernos de Luis Echeverría con 40 reformas, de José López Portillo con 34 reformas y Miguel de la Madrid con 66 reformas suman 140, una más que el total de las del primer periodo. Los siguientes 18 años de los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari con 55 reformas, Ernesto Zedillo con 77 y Vicente Fox con 31, suman 163 reformas, o sea, 24 más que el total del primer periodo. A lo anterior se suman cuatro reformas, dos en febrero y dos más en junio de 2007, en el gobierno de Felipe Calderón.

UNA NOCIÓN DE REFORMA DEL ESTADO

El proceso de transformación del sistema jurídico, político, económico y social mexicano vigente, tiene desde los últimos años de la

década de los sesenta del siglo pasado, un proceso de transformación que ha alcanzado un punto álgido en nuestros días, y que se manifiesta en situaciones de hecho de una crisis del sistema jurídico formal, el cual requiere de una reforma de gran visión y magnitud, y que ahora le denominamos de manera muy generalizada como Reforma del Estado.

La crisis se puede observar como un sobrepeso de expectativas a que se ve sometido el poder estatal por el surgimiento y competencia de los partidos; también por el surgimiento creciente del pluralismo de asociaciones y medios de comunicación de masas, por la demanda que hacen los grupos sociales de satisfactores económicos y sociales y por el control y manejo de los bienes y recursos. El resultado es un incremento constante de expectativas, obligaciones y responsabilidades planteadas a los diferentes aparatos estatales y al conjunto de ellos, que se hacen cada vez mas patentes. Aunado a lo anterior, se incrementan exponencialmente las pretensiones de gestión del Estado, de participación democrática, y de una politización de temas y conflictos en los que se observa un deseo e irreflexión que parecen no tener límites conocibles.

El Estado de derecho presenta como características básicas e indispensables: el imperio de la ley como expresión de la voluntad general; la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la descentralización del ejercicio del poder en distintos órdenes de gobierno con atribuciones de entidades locales; la legalidad de la administración para que su actuación sea conforme a la ley y control judicial suficiente; la definición jurídico formal de derechos y libertades fundamentales, mediante garantías individuales y sociales y su efectiva realización material; un sistema de elecciones de los gobernantes y de sus representantes legislativos y los medios para la rendición de cuentas; y medios y procedimientos para la reforma de su constitución y de su sistema jurídico.

El Poder Constituyente Permanente se encuentra en un grado jerárquico intermedio entre el constituyente originario y los poderes constituidos. Es el Poder Constituyente originario el que se enfrenta al acto creador de órganos y competencias, y son los poderes constituidos

a los que les corresponde concretar no sólo los actos de gobierno sino, además, aquella parte de la voluntad popular que legitima al propio Estado en su devenir histórico.

La crisis fiscal de 1982, a la que le siguieron necesarias políticas de ajuste y reforma del modelo económico, y la crisis político-electoral de 1988, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel más articulado y más consciente, la demanda de nuevas relaciones entre sociedad y Estado; entre sectores sociales, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, y sectores públicos y gubernamentales, más dispuestos a iniciar decididamente cambios en el sistema político mexicano, en el patrón de administración pública y economía.

Uno de los principales problemas que ha ido interrumpiendo e imposibilitando la Reforma del Estado, es que en México como una consecuencia en la que terminó la Revolución, se fue consolidando a lo largo del tiempo un estilo personal de gobierno, un estilo de gestión pública, y así el sistema no reconocía la necesidad de irse renovando y vio en la propuesta de transición a la democracia un peligro mayor para su supervivencia. Nunca se quiso llegar a un pacto de transición, porque se pensó que las reformas políticas serían suficientes para legitimar al régimen.

Históricamente los intentos para la Reforma del Estado en México se han venido desarrollando por una serie de circunstancias, las cuales han obligado a cada uno de los presidentes en turno a retomar de distinta manera la Reforma del Estado, el énfasis en la idea de que el estilo de gobernar ha sido factor principal del crecimiento del aparato gubernamental, hasta llevarlo a una situación económico-administrativa inmanejable; lo que motivó el error de concebir a la Reforma del Estado como el redimensionamiento del aparato burocrático del mismo y en la constante reforma de la Constitución.

El cambio político ocurrido en México durante los últimos años, es al mismo tiempo, origen y consecuencia de la Reforma del Estado, entendida ésta, como un proceso constante, continuo. De ahí que la Reforma del Estado tenga que ocuparse, precisamente, de adaptar

nuestras instituciones de gobierno a la nueva realidad política que impera en el país, a la inédita distribución plural del poder que se vive al interior del Estado mexicano.

El predominio del gobierno federal sobre los otros órdenes de gobierno. La gestión pública ha sido definida y vertebrada por un agenda federal, una agenda nacional, más que por los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales.

Ha sido un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. El gobierno ha gozado de un amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de sus políticas. Ha sido entonces un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana.

La gestión pública fue la fuente de legitimidad de gobierno. La eficacia de las decisiones en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para así responder a las diversas demandas de los diferentes grupos sociales, fue el elemento clave para dotar de legitimidad al poder, ya que para que haya gobernabilidad dentro del Estado, es necesario que la población esté de acuerdo con el actuar del gobierno, lo que se podría traducir como legitimidad.

Otra característica ha sido la fuerte regulación de las conductas económicas. Una economía en desarrollo, en transición de una sociedad tradicional a una industrial, obligó a regular ampliamente las conductas y elecciones económicas.

El énfasis en la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente asignados. Es sin duda alguna una gestión pública jerárquica. El estilo personal de gobernar no fue sólo una característica reproducida en diversos órdenes de gobierno. Lo que trajo como consecuencia que los problemas se solucionaran por medio de arreglos personales, en lugar de realizar lo dispuesto por las leyes.

Por último se descuidó la dimensión de los costos de las decisiones de gestión pública. Que trajo como resultado el enorme endeudamiento por parte del Estado.

La Reforma del Estado está compuesta por una serie de reformas, de las cuales podríamos decir que las primordiales son: la Reforma Constitucional, la Reforma Administrativa y la Reforma Política.

La primera se expresa en la reforma del marco jurídico, es la gran Reforma del Estado que se consumaría en las leyes fundamentales del Estado, que instituyen en sus características a la formación estatal: pueblo, territorio y gobierno; al sistema republicano, federal, democrático y representativo a los poderes, y al sistema federal; la reglas para las acciones del Estado; el ámbito y ejercicio de las garantías sociales e individuales, al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado, la institución del control de la legalidad, mediante las Controversias Constitucionales, los Juicios de Inconstitucionalidad y el Amparo; al control autónomo de las elecciones y de la rendición de cuentas. La Reforma profunda del Estado es la constitucional.

Reforma administrativa, que se enfoca en la mejora de los procesos al interior de la administración pública, para la mejora de los servicios que presta el Estado.

Reforma política, que es la búsqueda de la mejora en la relación Estado-sociedad. Asimismo es la que busca darle legitimidad a las acciones del Estado.

Las reformas del nivel de la gestión pública o gobierno, son las que más se han manifestado y las más polémicas, por los cambios en las formas e instrumentos de gobernar para redimensionar al Estado, la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto, etcétera; así como también las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas.

Las reformas en el nivel de la gestión, se manifiestan en privatizaciones, desregulaciones, la mejora regulatoria y en administraciones públicas compartidas o concesionadas.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende de la adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y la sociedad civil; de la existencia de mecanismos de responsabilidad de los políticos y burócratas ante la sociedad;

de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de satisfacerlas, y de la existencia de un contrato social básico.

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

En la estructura del Estado de los estados modernos han aparecido diversas autoridades u organismos autónomos e independientes, unos de ellos de creación constitucional y otros, simplemente autónomos, de creación legal, sin pretender afirmar que sea una innovación que ha querido imponer, a partir de la Constitución Política, frente a las existentes en los demás países continentales o de derecho anglosajón, puesto que si bien en el derecho comparado ellas no están inscritas positivamente en la Constitución, tienen igualmente su sustento constitucional. Los órganos de creación o tratamiento constitucional, gozan de una amplia autonomía e independencia que únicamente se ve limitada por la misma Carta Magna y, en tal virtud, son diferentes a los órganos de origen y tratamiento legal, toda vez que en este segundo caso, es el legislador quien los crea, define su misión, le atribuye sus funciones, define su estructura y, en fin, fija las reglas generales que deben seguir en el cumplimiento de sus fines como entidades estatales.

La división de poderes no se ve afectada, antes bien se evoluciona, por los órganos constitucionales autónomos, pues aquel esquema tradicional no es rígido y hoy acepta innovaciones que dejan muy atrás a la clásica teoría tripartita del siglo XVIII.

La separación de poderes o división de poderes es una ordenación de las funciones del Estado en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto, la cual junto a la constitución de las garantías individuales y sociales fundamentales son los principios más importantes que caracterizan el Estado de derecho moderno.

La teoría de la separación de poderes fue común a diversos pensadores del siglo XVIII que la enunciaron durante la Ilustración, como Alexander Hamilton, John Locke, Jean-Jacques Rousseau y Charles Louis de Secondat de Montesquieu, aunque con diferentes matices entre

los autores y a partir del antecedente en la Grecia clásica de Aristóteles y su obra política.

Para prevenir que una rama del poder se convirtiera en suprema respecto de las otras, y para inducir las a cooperar, los sistemas de gobierno que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de controles y equilibrios, de pesos y contrapesos. Este término proviene del constitucionalismo anglosajón, pero como concepto de la separación de poderes, es generalmente atribuida a Montesquieu. Los controles y equilibrios, los pesos y contrapesos se refieren a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas del poder limitar a otra, por ejemplo, mediante el veto que el presidente tiene sobre la legislación aprobada por el Congreso, o el poder del Congreso de alterar la composición y jurisdicción de los tribunales federales. Cada país que emplee la separación de poderes tiene su propio mecanismo de controles y equilibrios; cuanto más se aproxime un país al sistema presidencial, más mecanismos de control y equilibrios existirán entre las distintas ramas del poder, y más iguales serán en sus poderes relativos.

Los constitucionalistas anglosajones encuentran su origen en la Carta Magna, aplicándose en la práctica en las luchas entre la monarquía y el parlamento en las guerras civiles inglesas del siglo XVII. Montesquieu, en el siglo XVIII, realizó más bien la formulación teórica de lo que los ingleses habían aplicado en la práctica el siglo anterior.

Los principios ilustrados fueron adoptados por las corrientes del liberalismo político. Conjuntamente con el respeto a los derechos fundamentales de las personas, la división o separación de poderes se convierte en elemento fundamental de lo que se dio en llamar Estado liberal y que, a la vez, configura el elemento base del constitucionalismo moderno. Sin embargo, el principio de separación de poderes ha sido plasmado de forma diferente dentro de los diversos sistemas de formación estatal, este principio doctrinal que de facto convertía al Parlamento o Congreso en el poder central fue modificado con base en la doctrina de la separación entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos de Emmanuel Joseph Sieyès donde la separación de poderes deja paso a una interrelación, la separación de poderes no desaparece para evitar el control por un solo grupo u hombre, pero se

interrelacionan de una forma muy intensa, el Estado deja de ser un Estado abstencionista y se hace enorme al intervenir en la sociedad, otorga el sufragio universal y surgen los partidos políticos de masas, originándose el Estado actual, el Estado social, donde se rompe con la idea de que Parlamento o Congreso es igual a nación, ahora la ley es la expresión de la voluntad de la mayoría, cuando cambia la formación del parlamento, cambian las leyes, por lo que la ley deja de ser la expresión de la razón, de la soberanía, para ser la de la mayoría.

El federalista James Madison expresó que acumular el poder en pocas manos define a la tiranía. Asimismo, estimó que conservar la libertad exige que los poderes se separen, sin olvidar que el grado de separación no puede mantenerse debidamente en la práctica, con lo que reconocía su flexibilidad. Adicionalmente, sostenía que los miembros de cada poder debían depender lo menos posible de los otros en cuanto a los emolumentos anexos a sus empleos. También sostuvo que para impedir la concentración del poder con visos de dictadura, había que dotar a los administradores de cada uno de ellos de medios constitucionales y móviles personales para resistir las invasiones de los demás.

La finalidad del principio de la división de poderes consiste en limitar y equilibrar el poder público, de modo que se ejerza autónoma e independientemente por cada uno de ellos, sin que ninguno se coloque por encima de otro o que una sola corporación pueda ejercer dos o más de éstos, buscándose en todo momento que cada poder realice sus funciones libremente, sin más restricciones que las previstas en la ley o en la Norma Fundamental.

En el derecho público mexicano, el principio de la división de poderes se incorporó a través de la Constitución de Apatzingán (1814), en la que si bien predominó la idea roussoniana sobre la preeminencia del Legislativo, se advierte, en general, la influencia de la Constitución estadounidense de 1787, de las francesas de 1793 y 1795, y de la de Cádiz de 1812.

Podemos afirmar que, poco a poco, a través de reformas constitucionales y legales se ha favorecido la división de las funciones que corresponden a cada órgano depositario del gobierno federal. Así, el

ámbito de competencia del Ejecutivo se ha acotado, mientras que el Legislativo y el Judicial se han convertido en sus contrapesos.

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no están adscritos claramente a ninguno de los poderes tradicionales.

Aunque los órganos constitucionales autónomos empiezan a ser teorizados desde el siglo XIX por Jellinek, es hasta después de la segunda mitad del siglo XX cuando empiezan a surgir materialmente, teniendo como consecuencia el enriquecimiento de la visión clásica de la división de poderes. Si bien se originaron en la teoría y normativa del siglo XIX, dichos órganos se desarrollan en el siglo XX y encarnan, particularmente, en los tribunales constitucionales europeos. Esta fue su manifestación inicial.

El no estar orgánicamente dentro de alguno de los tres poderes clásicos del Estado y, por tanto, gozar de una “garantía institucional”. Es decir, al no estar contemplados estos órganos dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial de un Estado, se les debe garantizar el suministro de los recursos suficientes para cumplir con las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas, pudiendo ejercer su gasto autorizado con plena autonomía.

Esta separación orgánica de los poderes clásicos, también tiene como vertiente el que el órgano constitucional autónomo no esté subordinado a aquellos, sino que puede actuar con independencia, pero sin menoscabo de una revisión judicial de sus actuaciones y de que el Constituyente Permanente mediante reformas a la Constitución les modifique su naturaleza, los suprima o inclusive los fortalezca en su naturaleza y atribuciones.

Los órganos constitucionales autónomos parece que rompen con la tradicional y dogmática división de los tres poderes, cuando esta no fue concebida de manera rígida, como se ha entendido e interpretado. Así, se puede entender una nueva concepción del poder con una idea de equilibrio a estos organismos, analizando a estos organismos que no pertenecen a ningún poder.

Es necesario entonces abordar el estudio de tales autoridades, comenzando por las de creación o tratamiento constitucional, del cual

se infiere cómo fue voluntad del Constituyente Permanente, crear o sistematizar otros órganos autónomos e independientes, diferentes de los que integran las tradicionales Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, para que cumplan otras funciones a cargo del Estado. A su vez, algunos de tales órganos se agrupan en dos grandes organizaciones, la organización fiscalizadora o de control que tiene la Auditoría Superior de la Federación, vinculada de una manera tenue con la Cámara de Diputados, pero que goza de autonomía y los otros órganos autónomos que se encargan de funciones ejecutivas, tales como la organización electoral. si se quiere únicos, para el cumplimiento de sus funciones. Del estudio se aprecia igualmente que fue voluntad del Constituyente Permanente prever únicamente dos tipos de órganos únicos de esta clase, sujetos a regímenes legales propios.

En las constituciones estatales de Coahuila, Baja California, Estado de México y Veracruz se señala que las comisiones de derechos humanos son organismos autónomos y en la de Veracruz se define expresamente que es un organismo constitucional autónomo.

Esta proliferación de los denominados “órganos constitucionales autónomos” se puede entender a la luz del replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, a la cual no debemos concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones como otrora, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas. Existe coincidencia en que la teoría tradicional de división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes ya que, como es bien sabido, en el decurso de la historia, el centro dominante de emanación del poder era el rey. Hoy día, los poderes radican tanto en las instituciones como, también, en la sociedad, en los partidos políticos, en las organizaciones empresariales nacionales y transnacionales y medios de comunicación, entre otros. Además, en muchos sistemas constitucionales contemporáneos encontramos diversos órganos que no pueden ubicarse en alguno de los tres poderes típicos y tradicionales.

Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que –de manera fundamental e inmediata– se establecen en la Constitución

y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Pero, además de estos parámetros, se deben considerar los de autonomía o independencia, no sólo funcional sino también financiera (mediante participación presupuestal fijada en la Constitución); la integración y estatuto de los titulares (propuestos por el Poder Legislativo mediante mayorías calificadas y con garantías similares a los ministros y magistrados); apartidismo por el carácter técnico del órgano y sus miembros; inmunidades, pues los titulares sólo pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades; responsabilidades, ya que tales órganos deben rendir cuentas al Congreso y los ciudadanos; transparencia, pues salvo excepciones justificadas, sus actuaciones deben ser conocidas por el público y otros órganos de gobierno; intangibilidad por su permanencia garantizada mediante procedimiento constitucional dificultado para su reforma; y, desde luego, funcionamiento interno ajustado estrictamente al Estado de derecho, incluidas las garantías de sus titulares respecto de responsabilidades administrativas.

Sin duda alguna, la dificultad en la elaboración de una teoría homogénea deriva del hecho de que cada país, constitucionalmente y a veces a través de su legislación, han extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia. La teoría jurídica política necesita hacer un esfuerzo para definir las características normativas de los órganos constitucionales autónomos.

La aparición de otros organismos denominados constitucionalmente “autónomos”, en el caso de nuestro país, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, son claros ejemplos que llevan a formularnos las características que debe poseer un órgano para ser considerado autónomo, a saber:

1. Estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
2. Son necesarios para el Estado constitucional de derecho.

3. Estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, según el caso, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones.
4. Una paridad en el rango que mantienen con los otros órganos y poderes, sus relaciones son de coordinación y nunca de subordinación.
5. Gozan de una autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.
6. La autonomía no es exclusivamente formal, sino también financiera. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgársele.
7. La integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares, preferentemente, son propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea. Cuentan con las garantías o estatuto personal similares a los magistrados del Poder Judicial del Estado, esto es: una selección imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción.
8. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de partido político alguno.
9. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, cuentan con un cierto tipo de inmunidades que les permitan el desempeño del cargo.
10. Los órganos constitucionales autónomos informan periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.
11. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.
12. Son órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se exige un procedimiento de reforma constitucional.

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

Existen siete mandatos constitucionales expresos para otros tantos órganos autónomos, además del Municipio libre y autónomo en el artículo 115, promulgado en 1917, en el texto original Constitucional. Siguiendo el articulado de nuestra Constitución, los mencionamos a continuación:

Las comunidades indígenas que tienen su fundamento en el artículo 2o., párrafos 1o., 3o. y 4o.; y en las ocho fracciones del apartado A, que a la letra dicen:

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, *a la autonomía para:*

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Las universidades, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 3o. que dice:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difun-

dir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera *que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere*.

El Instituto Nacional de Información, Estadística y Geográfica cuyo fundamento se encuentra en el artículo 26, apartado B y que a continuación transcribimos:

El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un *organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios*, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas,

culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

La creación del Banco de México, tuvo una finalidad eminentemente económica, ya que procuró crear una institución que teniendo a su cargo un aspecto fundamental de la economía nacional, como lo es la política monetaria, se mantuviera independiente a las distintas cuestiones políticas que se suscitan día con día en nuestro país, manteniendo un enfoque objetivo de la situación económica nacional. Su fundamento está en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28, el cual dispone:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

El Instituto Federal Electoral, posiblemente sea el órgano más representativo en lo que respecta a la creación de un ente autónomo, en

virtud de las coyunturas políticas a las que se enfrenta el país, y a las decisiones de Estado que deben de tomar los dirigentes de la nación para enfrentarlas.

En nuestro caso, la coyuntura consistió principalmente en la necesidad de crear nuevos modelos que dieran un mayor cauce de legitimidad política a los integrantes de los poderes públicos, que son electos popularmente. Tras décadas de operar bajo un sistema dominado por un solo partido político, existió la necesidad de buscar la manera de que la ciudadanía interesada por la vida política nacional, encontrara nuevos caminos por los cuales transitar, a efecto de garantizar una adecuada convivencia social. Esta transformación de un sistema de organización y calificación de elecciones cerrado y basado en el autocontrol político, por uno más abierto a la ciudadanía, y con posibilidades de incluso resolver las disputas que despiertan las pasiones políticas por la vía jurisdiccional, nos ha obligado no sólo a invertir recursos económicos, sino tiempo y voluntad política, para que nuestras expectativas democráticas sean satisfechas por el Estado de la mejor manera posible.

Su sustento jurídico se dispone en los párrafos primero y segundo de la fracción III del artículo 41, el cual dispone lo siguiente:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un *organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios*, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral *será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño*; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar

el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Tribunal Federal Contencioso Administrativo y Fiscal cuyo fundamento se encuentra en la fracción XXIX-H del artículo 73, el cual dispone las facultades del Congreso, y en esa fracción concreta se le faculta:

Para expedir leyes que *instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestro sistema jurídico, junto con la posibilidad de crear organismos semejantes a nivel local, deriva de una tendencia internacional que realza los valores inherentes al ser humano, considerando que su reconocimiento y defensa es una función primordial que el Estado no puede evadir, sino que al contrario, debe fomentar y procurar. Como se puede observar, la decisión política consistió en dejar esta tarea a un órgano independiente a los tres Poderes de la Unión, por considerar que para el debido cumplimiento de este objetivo era necesario que un ente autónomo se avocara en específico a tal encomienda.

El fundamento de este organismo se encuentra en los cuatro primeros párrafos del apartado B del artículo 102, el cual dispone:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de na-

turaliza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que en México han existido circunstancias específicas que han motivado justificadamente al Estado a buscar, mediante la creación de órganos constitucionales autónomos, nuevas formas de organización social que den respuesta a los retos que se nos van presentando en los diferentes ámbitos de la vida social.

PERSPECTIVA ACTUAL DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS PARA LAS ZONAS METROPOLITANAS

Con la intención de reforzar el concepto jurídico de los órganos autónomos, es conveniente poner a consideración las siguientes reflexiones con un intento de aplicación para las zonas metropolitanas y para las zonas conurbadas:

1. Diversos autores han manifestado la idea de crear más órganos autónomos; sin embargo, es necesario analizar con base en la realidad social e idiosincrasia del país su viabilidad.; como es el caso de las zonas metropolitanas. Además, es necesario reforzar el orden jurídico de los órganos ya existentes que, desde su creación, se han visto en la necesidad de ser más eficaces.
2. La creación de estos organismos se ha efectuado con las respectivas reformas a la Constitución y su estructura, organización, funcionamiento y supervisión se ha dejado a la legislación se-

cundaria, lo que no ha permitido que se establezcan de manera general las características definitorias y fundamentales que deben revestir.

Por lo tanto, se considera conveniente que sea en la propia Constitución en donde se precisen de manera general, los alcances y contenido de la autonomía de estos organismos, particularmente el caso que nos trata de las zonas metropolitanas y las zonas conurbadas, se señale su rango y vínculo con los Poderes de la Unión, los lineamientos sobre su presupuesto, la elección de sus titulares y los mecanismos de supervisión y fiscalización.

3. Definida la naturaleza jurídica de estos organismos, como se dijo, para las zonas metropolitanas y las zonas conurbadas, así como el contenido y alcance de su autonomía, resulta importante el garantizar que las resoluciones de dichos organismos se cumplan, atendiendo a la esencia de sus funciones y sin vulnerar su propia naturaleza jurídica, ello con el fin de garantizar a la sociedad que se encuentran frente a una nueva y verdadero expresión del Estado.

CONCEPTO DE FEDERALISMO

Una de las características de nuestro sistema político es la de ser un sistema federal, tal como lo menciona la Constitución, en su artículo 40; sin embargo, dicho sistema no ha funcionado como tal, ya que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) están enormemente desproporcionados entre sí, como es en el caso del ámbito de competencia y de autonomía presupuestaria, por citar sólo un ejemplo.

Federación es la asociación, agrupación, o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica y, que se unen en una formación estatal con la finalidad de obtener metas comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar.

Esta explicación se aprecia un tanto general, sin embargo, se desprende a su vez lo siguiente: el régimen federalista es una forma de

Estado, quizá la más avanzada, basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural. Si bien la descentralización debe operar en todos los ámbitos de la vida nacional, es la de índole política más significativa, en materia de federalismo, pues sólo con la atribución nacional, regional y local del poder es como se alcanza el equilibrio de fuerzas en el Estado.

El federalismo es una decisión política fundamental en la que coexisten tres órdenes de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal. Aunque en estricto sentido la fórmula federativa se compete de dos elementos: gobiernos estatales, suscriptores del pacto federal y gobierno federal, producto del propio pacto.

Un sistema de separación perfecta en el que cada parte tiene atribuida un área determinada de actividades sobre las que ejercitan libremente sus poderes, sin intromisión de la otra parte, con la que mantiene una simple relación de yuxtaposición desarrollándose lo que se podría denominar vidas jurídicas paralelas.

Cualquier sistema de distribución de competencias no admite, en principio, que una misma materia pueda ser regulada simultáneamente de forma distinta, y con la misma validez y eficacia. Las materias, y las funciones sobre las mismas, son concedidas alternativamente a una o a otra parte, y no pueden producirse, en principio, supuestos de superposición.

La distribución de las competencias legislativas puede realizarse de varias maneras. Los sistemas constitucionales regulan desde un modelo de facultades expresas a cada uno de los entes de poder hasta la concurrencia en ciertas materias. También se especifica la distribución de competencias en materia legislativa y en materia ejecutiva. Varía la concreción en la que dicha regulación se expresa lo que obliga en muchas ocasiones a la necesaria interpretación constitucional.

El Estado Federal Mexicano se fundamenta sobre los siguientes principios constitucionales:

- a) Existe una división de la competencia entre la Federación y las entidades federativas, en donde estas últimas son instancias de decisión suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia (artículo 40).

- b) Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en las que organizan la estructura del gobierno, en el caso del Distrito Federal, el Congreso de la Unión expide su Estatuto General de Gobierno (artículo 122).
- d) Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas, así parecería que la distribución de competencias es asunto fácil y claro; sin embargo, encontramos en la propia Constitución una serie de principios o reglas respecto de la competencia en el Estado federal, que se pueden enunciar de la forma siguiente.

- Facultades atribuidas a la Federación.
- Facultades atribuidas a las entidades federativas.
- Facultades prohibidas a la Federación.
- Facultades prohibidas a las entidades federativas.
- Facultades concurrentes.
- Facultades coexistentes.
- Facultades de auxilio.
- Facultades que emanan de la jurisprudencia.
- Facultades que se asumen por delegación.

Respecto del primer tipo de facultades, se encuentran enunciadas en la Constitución de diversas maneras: en forma expresa y son facultades del Congreso de la Unión que se consignan en el artículo 73 así como las facultades que ejercen de manera exclusiva cada una de las cámaras consignadas en los artículos 74 y 75 para la Cámara de Diputados y 76 para la Cámara de Senadores, las prohibiciones que tienen las entidades federativas se consignan en los artículos 117 y 118.

El constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, señala los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesita.

Respecto del segundo tipo, las facultades atribuidas a las entidades federativas de acuerdo con el artículo 124, son todas las que no corresponden a la Federación, salvo las prohibidas y que la misma Constitución establece.

El tercer tipo de facultades, las que están prohibidas a la Federación, se puede pensar que resulta superfluo si por el solo hecho de que la Constitución no le otorgue una facultad se considera que se está negando; sin embargo, en beneficio de la claridad y dada la importancia se consigna en el segundo párrafo del artículo 24 que el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna y también el caso de que el Congreso puede legislar en lo relativo al Distrito Federal, con la excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa (artículo 122, apartado A, fracción I).

El cuarto tipo de facultades que son las prohibidas a las entidades federativas pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

Las prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas establecidos en el artículo 117, cuando dispone que los estados no pueden en ningún caso efectuar los que ahí se enumeran.

Las prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a las entidades federativas pero sí las pueden realizar con la autorización del Congreso; por ejemplo: las que dispone el artículo 118 al señalar que tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; así como tener en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, ni hacer la guerra con alguna potencia extranjera exceptuando

los casos de invasión y de peligro inminente dando cuenta inmediata al Presidente de la República.

Estas prohibiciones relativas dejan de operar si el Congreso de la Unión otorga su consentimiento a los estados para ejercer los poderes Ejecutivo y Legislativo en los casos a que se refieren.

Otro caso de prohibiciones relativas es la condición temporal que ordena el artículo undécimo transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, por el cual se reformó el artículo 122 constitucional.

La quinta regla: facultades concurrentes: son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, están establecidas una amplia y una restringida.

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad y existen en nuestra Constitución 10 casos expresos, que en el texto de la Constitución original no se contemplaba disposición sobre esta manera de dejarle al Congreso de la Unión la facultad de definir la concurrencia, los límites y contenidos de las facultades, en la materia respectiva, de la Federación y de las entidades federativas. Esta forma de distribución competencial surgió en 1976 con la primera de las reformas a la Constitución de este tipo y en el transcurso de 27 años, la última en 2005, se han llegado a tener los 10 casos y son los siguientes por orden cronológico:

1. Al artículo 73 se le adicionó, mediante reforma del 6 de febrero de 1976 en la fracción XXIX, el inciso C) para facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27. En el caso de esta facultad concurrente en materia de asentamientos el Congreso expidió la Ley General de Asentamientos Humanos.

2. El artículo 40. se reformó el 3 de febrero de 1983 y en su tercer párrafo expresa que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los

servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas, en materia de salubridad general conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 relativo a las atribuciones del Congreso. La correspondiente ley que se expidió, es La ley General de Salud.

3. Mediante reforma del 10 de agosto de 1987, se añadió el inciso G) a la fracción XXIX del artículo 73 para facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. En el caso de esta facultad, el Congreso de la Unión ha expedido las siguientes leyes: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Residuos y la Ley General de Bioseguridad de los recursos genéticos.

4. El artículo 3o, se reformó el 5 de marzo de 1993, y dice: “La educación que imparta el Estado –Federación, estados, municipios– tenderá [...]”, pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y los Municipios [...]”, tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

5. El artículo 21, por reforma del 31 de diciembre de 1994, señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación del Distrito Federal, los estados y municipios, los cuales se coordinarán, en los términos que la ley señale, lo cual tiene su correspondiente en las atribuciones del Congreso en el artículo 73 fracción XXIII, el cual también fue reformado en la misma fecha.

6. El mencionado artículo 73 constitucional fue reformado el 28 de junio de 1999, adicionándole el inciso I) a la fracción XXIX, la cual dispone que el Congreso tiene facultades para expedir la correspondiente ley que establezca la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección civil.

7. El mencionado artículo 73, fue reformado el 28 de junio de 1999, adicionándole el inciso J) a la fracción XXIX, la cual dispone que el Congreso tiene facultades para expedir la correspondiente ley que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de: deporte,

8. El citado artículo 73, fue reformado el 20 de septiembre de 2003, adicionándole el inciso K) a la fracción XXIX, la cual dispone que el Congreso tiene facultades para expedir la correspondiente ley que establezca la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de: turismo.

9. El multicitado artículo 73, fue reformado el 27 de septiembre de 2004, adicionándole el inciso L) a la fracción XXIX, la cual dispone que el Congreso tiene facultades para expedir la correspondiente ley que establezca la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de: pesca y acuacultura,

10. Mediante reforma de 28 de noviembre de 2005, en el párrafo tercero de la fracción XXI del artículo 73, se dispone que en las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

La sexta regla: las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas: por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general, y según la fracción XVII, respecto a las vías generales de comunicación. Es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

La séptima regla: las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. El maestro Herrera y Lasso excluye enunciar esta regla de la división de competencias porque en su opinión no altera la distribución de las mismas.

La octava regla: jurisprudencia de la Suprema Corte acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea que tanto la Federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

La novena regla es muy importante sobre todo en la vida jurídica actual y es que los gobiernos de las entidades federativas pueden asumir funciones federales por convenios, tal como lo dispone el artículo 116 constitucional en su fracción VII, cuando menciona que la Federación y los estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución de operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico social lo haga necesario.

Nuevos conceptos sobre la realidad institucional federalista deben partir de los atributos clásicos del federalismo, como son: la división constitucional de funciones de gobierno la idea de que las áreas asignadas por la Constitución a cada Poder es final y suprema, de la formulación de que ambos órdenes de Poder actúan directamente sobre el ciudadano, y que ambos derivan su poder del pueblo o soberano originario y que los poderes regionales existen por derecho propio y no como una emanación real o virtual de los poderes centrales.

Las facultades que para nuestro objeto de comentario se vuelven importantes para estos nuevos contenidos y conceptos de federalismo son las facultades concurrentes y las facultades delegadas que se asumen por convenio.

La jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano que se desprende del artículo 133 es la siguiente: en la cúspide del orden jurídico, como suprema, está la Constitución general o del Estado Federal, después, las leyes constitucionales y los tratados internacionales, y en otro escaño inferior, el derecho federal ordinario y el local, los que a su vez se pueden subdividir.

En cambio, el derecho federal deriva de la Constitución, pero sin ser parte de ella, éste podría ser competencia local si así lo hubiera juzgado conveniente el Constituyente.

En esa forma, en México, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre el otro. En otras palabras,

cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es competente respecto a esa materia.

Es decir, no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de competencia.

Tanto la legislación federal como la local están subordinadas a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales, y sobre todas ellas resplandece la única norma suprema y base de todo el orden jurídico: la Constitución.

Prioridades en el transporte metropolitano

María Eugenia Negrete

EL TRANSPORTE:

TEMA INELUDIBLE DE LAS AGENDAS METROPOLITANAS

Los temas de planeación metropolitana se han multiplicado. La defensa del ambiente y el desarrollo sustentable, el apoyo a la movilidad, el sostenimiento del empleo y de la actividad económica, y la lucha contra las desigualdades socioespaciales dictan las nuevas orientaciones espaciales de las grandes ciudades. Estos objetivos se vinculan entre sí, por ejemplo el tema de la movilidad mediante el transporte y sus soportes materiales como vialidades e infraestructuras no pueden distinguirse de manera tajante de su influencia en la promoción del desarrollo económico o la igualdad social. A pesar de ello, en la práctica estos objetivos se traducen en términos espaciales y sectoriales.

Al paradigma de la causalidad que plantea que las innovaciones tecnológicas en el transporte han definido históricamente la forma de crecimiento y expansión de las ciudades, se impone otra visión, menos determinista en términos de causa-efecto, con una perspectiva distinta respecto a la relación entre transporte y ciudad, una visión de tipo dialéctico (Miralles Guasch, 2002). Desde este enfoque, la interacción entre movilidad y disposición espacial de las actividades y funciones se determinan y son determinadas mutuamente lo cual permite entender mejor la coherencia entre las dinámicas del sector transporte y las dinámicas territoriales.

Esta nueva apuesta metodológica propone que la relación transporte-ciudad se analice en tres dimensiones distintas: la temporal, la espacial y la social. Al adoptar elementos sociales, económicos y políticos, bajo una perspectiva espacio-temporal podemos descifrar más fácilmente por qué los procesos que parecen universales tienen en realidad variantes significativas en cuanto a ritmos e intensidades en cada caso particular, a pesar de coincidir en un mismo periodo histórico.

Así, en lo que sigue del texto, se abordan los procesos generales vinculados al transporte a escala mundial y que lo afectan en la actualidad, tanto en países en desarrollo como desarrollados, así como las especificidades del caso mexicano, y en especial el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México.

PROBLEMAS MEDULARES DEL TRANSPORTE.

LA MOVILIDAD Y SUS DILEMAS

La movilidad es el conjunto de desplazamientos de la población sobre el territorio, mientras el concepto complementario de accesibilidad remite a las condiciones físicas que hacen posible tales desplazamientos. A través del binomio movilidad-accesibilidad se pone en relación a individuos superando las restricciones impuestas por la distancia u otras barreras espaciales, lo cual nos aproxima a la capacidad real y objetiva de las personas para acercarse entre sí y para acceder a los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades.

La movilidad adquiere sentido en la medida en que, como parte de las relaciones sociales y espaciales, entra en la composición del capital social de las personas. A mayor movilidad, más capacidad de interactuar y desarrollar las potencialidades de los individuos y de sus actividades y empresas productivas. A través de ella, se permite una más intensa exposición a la cultura y a la sociedad y en contraste, la falta de movilidad impacta negativamente las actividades sociales, favoreciendo la segregación, y limitando la comunicación humana y la colaboración social.

Una alternativa a la movilidad son las telecomunicaciones, que en las últimas décadas se han desarrollado notablemente, y cuyo efecto social ha sido la elevación de la potencialidad de interacción entre individuos, empresas y organizaciones de todo tipo. En el campo económico se han revolucionado y transformado muchas formas de producción y distribución de bienes y servicios.

Sin embargo, las telecomunicaciones no sustituyen de forma automática todas las formas de comunicación, actúan en un ámbito parcial de actividades mientras en otras, las relaciones cara a cara y la cercanía física siguen siendo indispensables. El futuro de la movilidad urbana en las ciudades del siglo XXI ha sido prefigurado por Francois Ascher (2001) quien afirma que, en las transformaciones del sistema de movilidad urbana, las tecnologías de la información y las comunicaciones no reemplazan en absoluto a los transportes ya que “la accesibilidad física y la posibilidad de encuentro son más que nunca los principales valores de las zonas urbanas”.

Esta aparente paradoja se resolvería de la manera siguiente: al incorporarse a la vida cotidiana los avances tecnológicos en telecomunicaciones y transportes de todo tipo, y al ser asimilados por la mayor parte de la población en general, el resultado será llevar a cabo menos traslados efectivos para obtener un mismo nivel de productividad o de satisfacción, pero a la vez alcanzar condiciones óptimas o al menos aceptables (en términos de seguridad, comodidad, tiempo y costo) para los desplazamientos convenientes o ineludibles.

Conceptualmente la movilidad está vinculada con el desarrollo económico y social: a más desarrollo corresponde mayor movilidad. De hecho, la movilidad se concibe como una de las formas de aliviar la pobreza y la desigualdad en las ciudades. Incluso en algunos estudios se ha mostrado cómo socialmente, en etapas de crisis económica y entre los grupos menos favorecidos, las opciones de movilidad están ligadas a opciones de subsistencia (Godard y Fatounzon, 2002).

Un hecho que apoya estas afirmaciones es la reacción violenta de la población en nuestras ciudades latinoamericanas ante las amenazas de alza de cuotas del transporte público, y no así frente a aumentos de tarifas en otros servicios públicos o incluso en inversiones no

realizadas en el propio sector del transporte urbano. El incremento en el precio del viaje, es sentido socialmente como una real limitación a la movilidad física, con el costo multidimensional (no sólo económico) que esto implica. Algo similar sucede cuando los usuarios de algún tipo de transporte motorizado se enfrentan a congestionamientos inusuales de tránsito en alguna zona de la ciudad cuyo costo en tiempo y desgaste físico y emocional es sentido como una reducción en la movilidad provocando sentimientos de injusticia frente a esta limitación.

La movilidad varía entre distintos grupos sociales de acuerdo a condiciones como edad, sexo, ingreso o actividad económica. De igual manera se despliegan patrones distintos en cuanto a horarios y frecuencia de los movimientos, encontrándose tipos diurnos o nocturnos, matutinos o vespertinos, cotidianos, cíclicos o de fin de semana, entre otros. Todos estos tipos de desplazamiento forman parte de la movilidad agregada en la ciudad.

A partir del reconocimiento de la relación entre movilidad y desarrollo, se habla incluso del derecho a la movilidad, como un elemento esencial constitutivo de una verdadera ciudadanía (Borja, 2001). La movilidad universal, que alcanza por igual a toda la población incluyendo en particular a los ancianos, los niños y los discapacitados, se ha convertido en un objetivo social a alcanzar en muchas ciudades de diversos países del mundo. Los desarrollados están más cercanos a estas metas, pero se constituyen para todos en una justa aspiración.

EL VEHÍCULO PRIVADO *VERSUS* EL TRANSPORTE PÚBLICO

Uno de los dilemas mejor compartidos entre las metrópolis de países desarrollados y en desarrollo es el que se refiere al uso del automóvil privado *versus* el transporte público. Frente a las ventajas del automóvil particular que proporciona al usuario flexibilidad, comodidad, velocidad y estatus, entre otras cosas, se enfrentan situaciones adversas. La más notable es el hecho de que el consumo de combustibles fósiles que deriva de su uso creciente provoca los mayores efectos contaminantes en

la atmósfera, de lo cual se derivan consecuencias graves para la salud de la población y el medio ambiente a escala local y mundial.

Pero quizá el factor más evidente para desalentar el uso del automóvil en las ciudades es el que se refiere a la capacidad vial. Esta capacidad se mide por la superficie disponible en la red primaria y secundaria, la cual es relativamente fija. No se puede aumentar significativamente la superficie vial, a menos que se construyan segundos o terceros pisos en las principales avenidas, y sin embargo se incrementa constantemente el número de automóviles en circulación en las ciudades. La densidad vehicular aumenta y el resultado es el aumento en la congestión del tránsito, particularmente en horas pico. Es por ello que las soluciones deben basarse en el desarrollo de sistemas de transporte colectivo eficientes que lleven a preferirlo frente a la opción del automóvil en la mayoría de los desplazamientos cotidianos de los trabajadores y sus familias.

Las combinaciones en el uso de autos particulares y sistemas de transporte público son muy diversas en cada ciudad y país, pues sabemos que mientras en Estados Unidos de América el automóvil particular predomina, en los países europeos los transportes públicos se utilizan cotidianamente por la mayoría de la población. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México la relación es favorable al transporte público en proporción 30-70 por ciento, pero a pesar de ello las condiciones de contaminación y congestión vial son inaceptables.

Si bien es cierto que la mayoría de los habitantes metropolitanos utiliza sistemas de transporte colectivo, esto se debe a su situación económica que no les permite adquirir y mantener un automóvil, y no a una elección de modo por conveniencia. La infraestructura vial, particularmente en el Estado de México no se está desarrollando al ritmo necesario y en contraste el número de automóviles particulares aumenta aceleradamente. El presupuesto para inversión y mantenimiento en este sector es insuficiente para alcanzar un nivel adecuado de funcionamiento.

Por último es necesario mencionar el tema de los valores que prevalecen en la cultura nacional. Mientras la propiedad de automóviles cada vez más potentes y/o grandes y su uso indiscriminado y cotidiana-

no en la ciudad sigan estando en la cúspide de los valores de gran parte de la sociedad mexicana, será difícil establecer el equilibrio necesario entre transporte público y privado.

EL FINANCIAMIENTO:

ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Las tendencias en general en todo el mundo indican cada vez mayor participación privada en el sector de los transportes metropolitanos, aunque con esquemas muy distintos en cada país. La experiencia en México no ha sido buena con el llamado transporte concesionado de microbuses y “peseras”.

Si bien el servicio de microbuses representa indudables ventajas como ser un sistema muy flexible en cuanto a horarios y rutas que atienden la demanda hasta en las zonas más periféricas de nuestras ciudades, no puede decirse lo mismo de la calidad de las unidades, la seguridad en los viajes, y la forma de manejo de los choferes que al competir por el pasaje entre ellos mismos obstaculizan las vialidades y provocan muchos accidentes. Es necesario poner límites y regulaciones efectivas al proceso de privatización para lograr los beneficios que pueden generar estas asociaciones, sin descuidar la calidad del servicio.

Por ejemplo, el sistema de autobuses rápidos llamado Metrobús, requiere una forma de gestión compartida en la que el gobierno de la ciudad se encarga de la construcción y mantenimiento de la infraestructura y se constituyen empresas operadoras que, bajo reglas claras se obligan a prestar el servicio con equipos modernos de especificaciones precisas y un sistema que permite el control de la calidad del servicio.

Se trata de alcanzar acuerdos institucionales que permitan una planeación metropolitana de los sistemas de transporte, considerando que no es posible que el Estado subsidie en su totalidad estos servicios; la iniciativa privada puede jugar un papel muy importante en el desarrollo de nuevos sistemas, siempre y cuando queden claramente establecidos y contractualizados los roles que cada uno de los actores jugarán.

EL TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO: MOVILIDAD INSOSTENIBLE

La ciudad de México es una de las más contaminadas del mundo, con un transporte público mal desarrollado que implica costos y tiempos excesivos de traslado y repercute en una baja productividad del trabajo. El parque vehicular total en esta ciudad ha aumentado en un 75 por ciento durante los últimos 13 años de forma discontinua. A pesar de haberse incrementado notablemente en el Estado de México, la mayor parte de los automóviles siguen estando registrados en el Distrito Federal, con una participación del orden del 80 por ciento, porcentaje que va en decremento al paso de los años.

Los índices de motorización de INEGI dan cuenta del número de vehículos por cada mil habitantes. Para el año 2002, el Distrito Federal tenía un índice de 406, mientras que el del Estado de México era de 85. Este número es bastante bajo en comparación con las ciudades desarrolladas (para 1990, ciudades de Estados Unidos como Portland llegaban a un índice de 800), pero relativamente alto en relación con la infraestructura vial existente para la circulación de vehículos.

Actualmente se estima que 3.7 millones de vehículos circulan dentro de la ZMVM. A esta cifra habrá que sumarle aproximadamente 300,000 automóviles particulares al año, por lo que, de continuar esta tendencia tendríamos, para el 2025, 10 millones de vehículos en circulación (a una tasa de crecimiento del 5 por ciento anual). Este escenario resulta inimaginable, pero abonan a la misma situación como la multiplicación de créditos para facilitar la compra de autos nuevos y la autorización para importar vehículos usados desde Estados Unidos. Lo primero incrementa los autos de modelos recientes y lo segundo presenta la desventaja adicional de multiplicar vehículos anteriores, en condiciones de tecnología y mantenimiento variables.

La Ciudad de México se encuentra también entre las más congestionadas del mundo y un indicador a este respecto son los 352 vehículos privados por kilómetro de vialidad urbana, comparados con 142 en Los Ángeles o 256 en Madrid. El resultado es que con tal densidad

de automóviles, sólo alcanzamos una velocidad promedio por vehículo de 22.5 kilómetros por hora en esta capital, contra 47.4 y 35.1 kilómetros por hora en Los Ángeles y Madrid respectivamente (Unión Internacional de Transportes Públicos, 2005).

El efecto combinado de esta congestión vial con el de la mala calidad de las gasolinas, la edad del parque vehicular y condiciones geográficas y climáticas que dificultan la dispersión de contaminantes en la atmósfera, se traduce en los altos índices de contaminación que hemos padecido y que, aunque con tendencia a la baja, seguimos padeciendo los habitantes de la capital.

El efecto de los altos índices de contaminación en la salud de la población en general (niños y ancianos especialmente) y en la productividad de los trabajadores constituye una de las mayores deseconomías de la aglomeración metropolitana y un elemento clave en la disminución de la calidad de vida de los habitantes de la metrópoli.

Quienes han vivido en la Ciudad de México durante los últimos 30 años, han padecido intermitentes periodos de crisis en el congestionamiento vial y el transporte, los cuales han sido desahogados con medidas cuya efectividad es cuestionable, pues la mejora sólo ha durado unos años antes de volver a ser afectados por enormes dificultades para transitar y moverse dentro de la ciudad, o para salir de ella hacia otras ciudades vecinas.

La infraestructura y medios de transporte en la ZMVM presentan rezagos y problemas que han llevado a niveles muy insatisfactorios y en ocasiones críticos la movilidad de mercancías y personas. Esto redundando en la productividad agregada en la ciudad, al elevar tanto los costos de producción como de distribución, al mismo tiempo que deterioran el ambiente y la calidad de vida de los habitantes.

La forma y velocidad de la expansión territorial de esta zona metropolitana han propiciado viajes más largos, más cansados y más contaminantes, produciendo una sensación de infelicidad en los habitantes de esta zona metropolitana. La pérdida de espacios públicos y en especial de espacios peatonales acentúa la sensación de insatisfacción ciudadana.

LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

Podemos identificar múltiples factores jugando simultáneamente para dar como resultado una movilidad dificultosa en la ZMCM:

En primer lugar ocurrió el acelerado *crecimiento poblacional*, que ha significado el aumento de tres a 18 millones de habitantes en la zona metropolitana en sólo 50 años, entre 1950 y el año 2000. Paralelamente, la expansión física de la ciudad, incrementó el área urbanizada de 23,000 a 150,000 hectáreas aproximadamente en ese mismo periodo.

Frente a este ritmo de crecimiento era necesaria una *planeación articulada* e inteligente del uso del territorio, que vinculara de manera estructural el transporte y las comunicaciones con la ciudad, con el objeto de dar accesibilidad a toda la población a los sitios de su interés, así como a los bienes y servicios que iba requiriendo, lo cual no ocurrió. Hasta ahora las políticas de transporte han sido tratadas de manera estrictamente sectorial, sin considerar su articulación intrínseca con la ordenación territorial y el desarrollo urbano.

Algunas decisiones de política sectorial en relación con la vialidad y el transporte en la Ciudad de México tampoco fueron muy afortunadas:

- La desaparición de los tranvías que con argumentos miopes fueron sustituidos por vehículos con motor de combustión interna más contaminantes.
- El tardío inicio e insuficiente desarrollo de la red de Metro como sistema troncal de transporte de pasajeros en la Ciudad de México. El primer tramo se inauguró en septiembre de 1969, pero las obras se detuvieron entre 1971 y 1976, para dar prioridad a la construcción de los ejes viales y el Circuito Interior. Los siguientes 24 años el sistema crece y se consolida hasta alcanzar 11 líneas y 210 kilómetros, pero la inversión en infraestructura para el Metro vuelve a detenerse entre el 2000 y el 2006, esta vez apostando a los segundos pisos en tramos de la vialidad primaria.
- La reducción drástica en el número de autobuses a partir de 1985, vinculada a la desaparición de la Ruta 100, y en contrapar-

te la proliferación y sobreoferta de colectivos (microbuses, peseros, combis) y taxis libres que operan sobre la base del número de pasajeros transportados, lo cual genera entre ellos la llamada “pelea por el pasaje”. Esta forma de operar, basada en leyes y reglamentos poco racionales, explica en parte la forma tan agresiva de conducir que caracteriza a estos transportistas.

- La mala administración y control en el uso de las vialidades. El espacio vial es acaparado en su mayoría por el automóvil particular que sólo transporta a cerca del 20 por ciento de los viajeros y ocupa en cambio el 80 por ciento de las vialidades. Otros aspectos del desorden en el uso del espacio público vial son el estacionamiento anárquico hasta en segunda y tercera fila o sobre las aceras, interrumpiendo el tránsito vehicular y obstaculizando a los peatones; la apropiación indebida de muchas calles y aceras por vendedores ambulantes y cuidadores de coches conocidos como “franeleros”; el descuido de las banquetas que impide los viajes seguros y amables a pie por personas normales y con alguna discapacidad, la falta de señalización y de equipamientos adecuados para los traslados, etcétera.
- La profesionalización de los transportistas y choferes del servicio concesionado es otro de los puntos medulares ausentes de nuestra realidad y de los requisitos para autorizar licencias. Falta *capacitación* de los choferes para conducir con amabilidad y respeto a las normas. La conducta de los ciudadanos en general no es mucho mejor. Los capitalinos no somos propensos a obedecer las normas de vialidad, ni a obedecer las reglas elementales para una convivencia respetuosa en los espacios públicos ni en las calles: cruzar en las esquinas, obedecer los semáforos, ceder el paso etcétera. La *educación ciudadana* y el respeto por las normas y por el derecho de los demás resulta indispensable para la convivencia armónica de quienes vivimos en una ciudad tan grande y formamos parte de una sociedad tan compleja como ésta.

En el caso de la Ciudad de México un problema fundamental radica en que las medidas adoptadas por el gobierno de esta ciudad se

han puesto en práctica de manera tardía, para reaccionar frente a los problemas de congestión vial, y demanda de transporte cuando estos se han vuelto agudos, más que obedecer a una planeación de mediano y largo plazos que integre del desarrollo urbano con las necesidades de transporte, actuales y por venir en las distintas zonas de la ciudad. Hemos ido siempre detrás y no delante de los problemas y por ende siempre hay un rezago.

LA TAREA LEGISLATIVA PENDIENTE Y LAS VÍAS DE SOLUCIÓN AL TRANSPORTE

Evidentemente es necesario fortalecer el papel del Estado como gestor y rector de las acciones públicas a favor del desarrollo de la movilidad en las metrópolis. El desembarazo estatal sobre la responsabilidad y la vigilancia del correcto funcionamiento de los sistemas ha derivado en un caos de operatividad privada del transporte sobre el suelo público, por lo que un paso importante es la toma de conciencia de las autoridades sobre la importancia de su participación activa en la solución del problema.

En México, como en la mayor parte de los países en desarrollo, el Estado tiene miedo de institucionalizar la “gran metrópoli”, por razones políticas de rivalidad potencial u oposición declarada con el jefe de Estado y las autoridades vigentes. Sin embargo, no puede seguir ausente o muy disminuida la visión metropolitana en ámbitos en donde el sentido común lo indica como las acciones de transporte y vialidad. Deben ser incluidas las entidades involucradas en cada zona metropolitana (en el caso de la ZMVM, el Estado de México, el Distrito Federal y el estado de Hidalgo), así como los municipios metropolitanos y sus autoridades respectivas, a través de una efectiva coordinación desde el origen de las propuestas hasta la culminación de los proyectos y acciones que se tomen.

La tarea del Legislativo se desarrollará a partir de entender que el futuro de las grandes metrópolis del siglo XXI se situará en algún punto entre:

- a) Una regulación del Estado redimensionada para garantizar el desarrollo de las condiciones de eficiencia, equidad, justicia e inclusión social, y su adecuación a los valores deseables de la sociedad actual y futura.
- b) Un poder reforzado de los diferentes niveles de gobierno y las colectividades involucradas en cada metrópoli, que resulte en una participación social activa y coordinada en busca de las mejores soluciones para las demandas colectivas.
- c) Una renovación de la gestión delegada al sector privado, bajo esquemas contractuales en que se establezcan con claridad los obligaciones de cada participante.

Dentro del espacio que estos principios definen, son dos los pilares para el desarrollo de políticas de movilidad sustentable:

*Restricción del uso de transporte privado
y promoción del transporte público*

Fomentar el uso racional del automóvil particular. Disuadir al automovilista para dejar de utilizar cotidianamente este medio para moverse en la ciudad y usar en cambio otros modos de transporte, incluyendo el caminar. De manera simultánea, desarrollar un sistema integrado de transporte público de calidad, con intermodalidad amable y bajo impacto ambiental (incluyendo una política de estacionamientos bien diseñada, en donde los costos de la utilización del espacio público que acapara este modo de transporte, de alguna manera sean transferidos a través del precio de las gasolinas, de las tarifas de estacionamientos, etcétera), todo ello bajo esquemas de participación público-privada.

El debate sobre el transporte público *versus* el transporte privado apenas empieza a gestarse en nuestra sociedad como una discusión fundamental para el futuro desarrollo del país. La toma de conciencia sobre los recursos no renovables y la contaminación en todas sus modalidades está sacudiendo conciencias que ignoraban la relación intrínseca entre las decisiones individuales y los efectos colectivos y

desconocían la importancia y el impacto de decisiones y políticas enmarcadas en el principio de sustentabilidad. Es en este marco, en un marco de nuevas conciencias, donde se están dando los debates sobre hacia dónde debe orientarse el desarrollo de los sistemas de transporte que garanticen la movilidad futura de los habitantes.

*Llevar a cabo una planificación integral
del uso del suelo y los sistemas de transporte*

Relacionar urbanismo y movilidad de manera que el crecimiento y desarrollo urbano sean congruentes con la infraestructura vial y de transporte, dando accesibilidad a los lugares en donde se localizan los empleos así como los bienes y servicios que la sociedad requiere.

Para ello es necesario adoptar una *visión sistémica* no nada más territorialmente, sino también entre todos los modos de transporte. Cada modo tiene su nicho de demanda en el cual puede operar eficientemente e integrarse con los demás modos de manera de constituir un *sistema complejo pero armónico y flexible*. Con esta visión se podrán elaborar proyectos de transporte acorde a los objetivos de planeación y uso del suelo con claridad respecto al funcionamiento unitario y la interacción en el espacio metropolitano, buscando una integración cada vez mejor de los diversos modos de transporte a través de una intermodalidad ágil, y no difícil.

Este principio exige *ordenar y administrar* el uso del espacio público vial con un principio de equidad, dando a cada modo el espacio y condiciones adecuadas para su operación.

Metro, Metrobús, trenes ligeros, tranvías, todas estas y otras modalidades, tienen que mejorar, ampliando las unidades de transporte de alta capacidad y poco contaminantes, hay espacio para muchas opciones, incluyendo al microbús para ciertos nichos de demanda.

Los autobuses articulados (metrobus) son una buena opción que resuelve bastante rápida y eficientemente la movilidad en los corredores de transporte que tienen suficiente demanda para implantar este sistema. Pero igual, pueden analizarse con una visión de media-

no y largo plazo, de participación del capital privado con el público, otras opciones que no se están dando el tiempo de analizar cómo son los tranvías, por ejemplo, o los trenes ligeros. Convendría analizar seriamente opciones que no resuelvan nada más el corto plazo, sino precisamente, el mediano o el largo, o incluso, visualizar el tomar una acción de la línea de metrobús o de autobús articulado y confinado y visualizar la posibilidad de sustituirlo en el mediano plazo por metro o por trolebús y no estar constreñido a tomar la solución de corto plazo y quedarnos con ella para siempre.

No hay que descuidar el establecimiento y construcción de condiciones adecuadas para los modos de transporte alternativos, como peatones y ciclistas, para promover el desarrollo de espacios donde se resuelvan de esta manera muchos de los desplazamientos para cubrir necesidades cotidianas de la ciudadanía.

En síntesis, la acción prioritaria en nuestras metrópolis mexicanas en el ámbito de la movilidad es trabajar en la consecución de un transporte público de calidad y bien planeado.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTIER, Gilles (2005), *Les stratégies des grandes métropoles, Enjeux, pouvoirs et aménagement*, París, Armand Colin.
- ASCHER, François (2001), *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- BORJA, Jordi (2001), *Ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- GODARD, Xavier y Fatounzon Innocent (2002), "Urban Travel mobility of social groups", en *Urban mobility for all*, CODATU X, 2002, *Proceedings tenth international CODATU conference Lomé/Togo*, pp. 12-15, noviembre de 2002, Netherlands, A.A. Balkema Publishers.
- MIRALLES-GUASCH, Carmen (2002), *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*, España, Ariel.
- NAVARRO BENÍTEZ, Bernardo, "El debate de la movilidad colectiva vs. la movilidad individual: actores y fuerzas", en *Proyectos para una mejor movilidad metropolitana*, Tercer Postgrado del Fenómeno.

Relevancia, alternativas y prioridades en materia de agua en el ámbito metropolitano

Marisa Mazari Hiriart*

INTRODUCCIÓN

Los ecosistemas se caracterizan por la presencia de seres vivos que interactúan entre sí mediante complejos procesos de cooperación y competencia, de parasitismo y simbiosis. La energía fluye a través de ellos y parte de la materia que los forma se mueve hacia otros ecosistemas, por ejemplo: los ríos transportan en suspensión materia orgánica y organismos vivos, los vientos llevan energía calórica de un ecosistema a otro. Nada en la biósfera es cerrado, todos los ambientes se intercomunican intercambiando materia y energía (Ezcurra, 2000).

Los procesos que se llevan a cabo en ecosistemas naturales también ocurren en las ciudades, las cuales forman un complejo ambiente, denominado el ecosistema urbano. La energía que consume la ciudad proviene tanto de los combustibles fósiles como de la luz solar. La materia –agua, alimentos, minerales, productos manufacturados– fluye a través del ecosistema urbano, de manera comparable a como lo hace en el mundo natural. Las ciudades tienen una flora y una fauna que las define y caracteriza; una compleja diversidad de especies ocupa los nichos del ecosistema urbano (Ezcurra *et al.*, 1999).

Sin embargo, cabe hacer notar que hay ciertas diferencias entre los ambientes naturales y los urbanos. En los ecosistemas naturales los procesos de crecimiento poblacional, interacciones entre especies, flujo

* Instituto de Ecología, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico mazari@servidor.unam.mx

de la materia y ciclo de la energía, han sido modulados por la selección natural durante miles de años. Como resultado, la mayor parte de estos procesos se autorregulan de alguna manera, dado que la selección natural tiende a eliminar aquellas especies que están asociadas a procesos que no pueden sostenerse durante tiempos largos (Ezcurra, 2000).

En contraste, los ecosistemas urbanos, que son evolutivamente más recientes y menos capaces de autorregularse, demandan cantidades inmensas de materia y energía exógenas para funcionar. Los procesos de importación y exportación de materia y energía, que existen en el mundo natural, en el ecosistema urbano forman la parte más fundamental del funcionamiento del sistema. Las ciudades sobreviven gracias a la importación continua de alimentos desde las zonas rurales, de energía eléctrica desde las presas, de combustibles fósiles desde los yacimientos de petróleo. El ambiente urbano es un tipo muy particular de ecosistema totalmente abierto, en el que los procesos de importación y exportación ecológica tienen un significado mucho mayor que los procesos internos al sistema (Ezcurra, 1990, 2003; Ezcurra y Sarukhán, 1990; Ezcurra y Mazari, 1996).

Si la importación de recursos naturales desde otros ecosistemas se realiza más rápidamente que la velocidad a la cual el ecosistema externo alcanza a producirlos, entonces el sistema urbano se convierte en un depredador de otros ecosistemas para sobrevivir, o, usando un concepto más reciente, se vuelve un ecosistema “insustentable”, en la medida en que no puede renovar los recursos que consume. En realidad, en términos históricos la insustentabilidad ha sido un problema relativamente común durante el desarrollo de la humanidad. La cuenca de México es un ejemplo de la no sustentabilidad en el pasado, y como muestras de ello ha sufrido varios colapsos demográficos de grandes proporciones (Ezcurra, 1995; Whitmore *et al.*, 1990), pasos que actualmente siguen otras ciudades en la República Mexicana.

De manera global se sabe que áreas densamente pobladas representan una enorme carga sobre los recursos naturales de una región, entre los cuales el más notable es el agua (Howard y Gelo, 2003). Se ha observado que para llevar a cabo un crecimiento sustentable en grandes áreas urbanas, lo que representa un gran reto para las regiones que se

urbanizan rápidamente, es proveer fuentes de abastecimiento de agua seguras, servicios sanitarios básicos y drenaje (Foster *et al.*, 1998).

Para proveer de estos servicios, las diferentes ciudades dependen de la disponibilidad de agua, así como de la calidad de la misma, lo que está en contraposición con el uso del recurso agua con otros fines, principalmente la agricultura; ligada estrechamente con la producción de alimentos, mismos de los que se abastecen zonas urbanas, además de las áreas rurales donde se producen.

RELEVANCIA DEL RECURSO AGUA

El agua ha llegado a considerarse como un elemento fundamental en las discusiones sobre planeación, manejo de recursos naturales y desarrollo sustentable. Es un recurso de importancia crítica en todas las regiones del mundo, ya que se trata de un elemento común en la vida de las personas y sociedades. El agua ha sido la base para el éxito o fracaso de grandes civilizaciones y actualmente es fundamental para la actividades agrícolas, económicas e industriales, que ayudan al desarrollo de las sociedades modernas (Matsuura, 2003).

Se trata de un recurso que en la actualidad está siendo utilizado por la especie humana a una tasa extremadamente rápida, mayor a la de su renovación. De acuerdo con Shiklomanov (1993) cuando los recursos renovables empiezan a ser utilizados por los humanos a una tasa acelerada, de manera efectiva, se transforman en recursos no renovables, con la subsecuente modificación del ciclo natural. De manera que a pesar de que los recursos de agua dulce son renovables, en la práctica resultan limitados (Gleick, 1993). Con base en estos dos conceptos podemos aseverar que el agua considerada en el pasado como un recurso inagotable está llegando a ciertos límites, por lo que es indispensable conocer la situación actual y planear un manejo más adecuado del recurso, con una visión a corto y a largo plazo.

El agua como elemento fundamental puede ser utilizada varias veces, para consumo humano, para riego, para la producción industrial, para generación de energía eléctrica, para remoción de desechos y a la

vez es el soporte de los ecosistemas naturales. Al ser un elemento con múltiples usos, su manejo debe llevarse a cabo de una manera integral (Matsuura, 2003).

Estimaciones a nivel mundial muestran que el agua se consume en un 86 por ciento para agricultura, un 4 por ciento para uso industrial, un 2.3 por ciento para uso urbano, así como un 7.7 por ciento para generación de energía eléctrica (Shiklomanov, 1993); proporción que varía dependiendo de la ubicación geográfica, el grado de desarrollo y la tecnificación de cada región, así como de la disponibilidad del recurso por precipitación. Se estima que la cantidad de agua para irrigación a nivel mundial equivale a dos terceras partes del uso global y hasta un 90 por ciento en muchos países en desarrollo (Postel, 1993, 2001). Debe considerarse que este uso es finalmente utilizado para la producción de alimentos de pobladores tanto de zonas rurales como urbanas.

En México el consumo global de agua estimado con base en el Registro Público de Derechos del Agua (Repda) para el año 2005 fue de 76.5 km³, de los cuales se reporta un 77 por ciento para actividades agropecuarias, un 14 por ciento para abastecimiento público (mayor que el porcentaje global) y un 9 por ciento para uso industrial (CNA, 2006); sin considerar que un 60 por ciento de esta agua se utiliza también para generación de energía eléctrica (Jiménez, 2001). Esto corresponde en un 64 por ciento a cuerpos de agua superficiales y un 36 por ciento a sistemas de agua subterránea (CNA, 2006).

La problemática irreversible del ciclo hidrológico, aunada a la alteración de los sistemas acuáticos, por el aporte de compuestos químicos y microorganismos ajenos a los sistemas, la creciente demanda de alimentos y la necesidad de reúso del agua para diversos fines, se nos presenta como un panorama bastante preocupante, en el que la adecuada distribución del agua es uno de los grandes retos del siglo XXI.

ZONAS URBANAS Y EL RECURSO AGUA

Al inicio de este siglo se considera que una crisis global de agua amenaza la seguridad, estabilidad y sustentabilidad ambiental de todas las

naciones, particularmente la de países en desarrollo (Young, 2003). Los problemas de manejo de los recursos hídricos en muchos países se incrementan y a menos que se lleven a cabo acciones efectivas, estos problemas se intensificarán (WWDR, 2003).

Las presiones demográficas afectan el manejo del agua como recurso. Actualmente la mitad de la población mundial que asciende a 6,000 millones de habitantes vive en áreas urbanas; esto es 3,000 millones de habitantes del planeta. De acuerdo con Naciones Unidas se llegaría a la marca del 50 por ciento de la población mundial viviendo en áreas urbanas en el año 2007, a partir de lo cual la mayoría de la población mundial será para siempre urbana (United Nations, 2002).

En el mundo 20 ciudades han alcanzado poblaciones que exceden los 10 millones y por lo tanto se clasifican como megaciudades (Fuchs, 1999; Howard y Gelo, 2003), localizándose la mayoría de estas ciudades en las regiones menos desarrolladas de Asia y América.

Estas aglomeraciones urbanas poseen una enorme carga sobre los recursos naturales, especialmente los recursos hídricos. El origen del agua en las grandes ciudades es en aproximadamente la mitad de los casos extraída de fuentes de agua superficial y la otra mitad de fuentes de agua subterránea (Howard y Gelo, 2003).

El problema en las ciudades de países en desarrollo es que el crecimiento precede el desarrollo de infraestructura para manejar agua residual, lo que tiende a dispersar la contaminación de residuos domésticos e industriales (Foster *et al.*, 1998). La rápida urbanización ha llevado a consecuencias negativas, entre las más básicas se consideran los servicios urbanos, incluyendo abastecimiento de agua, recolección de agua residual y desechos sólidos para tratamiento o depositación segura (Cheema, 1999).

Es claro que tanto la disponibilidad como el uso de agua está cambiando, con lo que los temas prioritarios relativos a los recursos hídricos a nivel mundial se consideran: escasez (cantidad) de agua, calidad del agua para los diversos usos y desastres relacionados con el agua (WWDR, 2003).

Uso eficiente

Se considera que la eficiencia del uso del agua es la clave para compaginar abastecimiento y demanda. Como indicadores se han utilizado:

- Intensidad del uso del agua.
- Disponibilidad de agua.
- Costo por abastecimiento público a los diversos usuarios.
- Calidad del agua.
- Tratamiento de aguas residuales, medido como tasa de conexión.

Se considera que el reto es asegurar un manejo sustentable de los recursos hídricos, evitando la sobreexplotación y degradación, así como para mantener un abasto de agua dulce de buena calidad, tanto para uso humano como para el soporte de ecosistemas acuáticos y terrestres, así como proteger y restaurar todos los cuerpos de agua superficiales y subterráneos (OECD, 2001).

En México se llevó a cabo un proyecto piloto INE-INEGI en el que se conjuntó información siguiendo la metodología planteada por la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS, Commission for Sustainable Development) de Naciones Unidas. Como parte de los indicadores sociales se consideró:

- El acceso al agua potable; lo que se define como el porcentaje de la población que cuenta con servicio de agua potable en su vivienda o tiene acceso cercano. De un 61 por ciento en 1970, este porcentaje se incrementó a 85 por ciento en 1995 (INE, 2000).

En la categoría de indicadores ambientales se consideraron:

- Extracción anual de agua subterránea y superficial, para diversos usos, incluyendo pérdidas en el sistema de distribución y contraflujo como el porcentaje del volumen de agua disponible. Los

estados con mayor extracción en orden decreciente son: Chihuahua, Guanajuato, Sonora, valle de México y Baja California.

- Consumo doméstico de agua por habitante, esto es la cantidad de agua consumida por persona para beber, limpiar, preparar alimentos, y otros usos domésticos. La cobertura por servicios de agua por tipo de clima se presenta en el Cuadro 1.

CUADRO 1
SERVICIOS DE AGUA POR HABITANTE/DÍA
EN ZONAS RURALES Y URBANAS
(INE, 2000)

<i>Clima</i>	<i>Población rural L/hab/día</i>	<i>Población urbana L/hab/día</i>
Cálido	185	242
Semicálido	130	197
Templado	100	175

- Concentración de coliformes fecales en agua dulce, porcentaje de recursos de agua dulce que contiene coliformes fecales en niveles mayores que los recomendados por la Organización Mundial de la Salud como parámetro de potabilidad del agua.
- Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), parámetro que mide la cantidad de oxígeno necesario para la descomposición de la materia orgánica. Aunado a esto se utiliza el Índice de Calidad del Agua (ICA), basado en: alcalinidad, cloruros, coliformes fecales, color, conductividad, surfactantes (detergentes), dureza, pH, sólidos suspendidos totales, dureza, fosfatos, grasas y aceites, nitrógeno amoniacal y nitratos, DBO, oxígeno disuelto, sólidos totales disueltos y turbidez (INE, 2000).
- Tratamiento de agua residual, esto es la recolección de agua residual de origen doméstico, comercial, industrial o fuentes públicas y su transporte a los centros de tratamiento con suficiente capacidad tecnológica para ser vertida a sistemas acuáticos, sin daños a la salud de los ecosistemas. Este indicador evalúa

los niveles potenciales de contaminación de origen doméstico e industrial/comercial que entran a los sistemas acuáticos (INE, 2000).

Reuso del agua

Las naciones desarrolladas tratan en promedio el 75 por ciento de sus aguas residuales, mientras que las naciones en desarrollo tratan alrededor del 15 por ciento de sus aguas residuales, ninguna de ellas trata más del 30 por ciento (Jiménez y Garduño, 2001). Esto implica una gran carga de microorganismos al ambiente y al agua de riego, lo que representa el uso más importante. En México aproximadamente el 80 por ciento de la descarga urbana y el 85 por ciento de las descargas industriales fluyen directamente a cuerpos de agua (CNA, 2005).

La carencia de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales proveniente de zonas urbano-industriales resulta en el vertimiento de aguas residuales sin tratamiento, mismas que son depositadas en campos agrícolas donde se producen vegetales y frutas. La presencia de compuestos químicos tóxicos y microorganismos en las aguas residuales (negras) tienen efectos adversos a la salud, ya sean toxicológicos o enfermedades transmisibles por contacto, inhalación o ingestión al haber contacto con los microorganismos que provocan enfermedades. Investigaciones epidemiológicas muestran la evidencia de los problemas en México por la degradación de la calidad del agua, impactadas por desechos de origen tanto humano como animal, asociado con la transmisión de enfermedades infecciosas (Mazari-Hiriart *et al.*, 2005a, b; Cifuentes *et al.*, 2002a, b).

México tiene una disponibilidad de agua comprometida debido a la distribución de los recursos hídricos en relación con la demanda. Por ello, la intensidad de uso de agua en el país varía de < 1 por ciento en estados como Chiapas, hasta un 120 por ciento como es el caso de la cuenca de México; aun cuando el valor promedio reportado es del 18 por ciento. Los expertos a nivel mundial indican que las regiones con valores superiores a 20 por ciento, para complementar la demanda de agua se rehúsa el agua residual o se sobreexplotan los acuíferos. Por

esta razón en muchos sitios del país se observa tanto el rehúso de agua sin previo tratamiento, lo que se considera un uso no planeado, como la explotación intensiva de los acuíferos a una tasa mayor a la de su recuperación. De acuerdo con información de la Comisión Nacional del Agua de 160 m³/s de agua residual municipal que se generan en el país cerca del 80 por ciento se rehúsa en su mayoría sin tratamiento, lo que implica un riesgo a la salud. Además, el empleo de agua para riego provoca en diversas regiones la recarga del acuífero lo que a largo plazo es otra fuente de rehúso de agua no directo y no intencional para diversos fines, como lo es el consumo humano (Jiménez, 2006a).

Por ello es importante que la política hidráulica del país reconozca la importancia del rehúso del agua, con un tratamiento previo para ser la integrada como una estrategia tanto para contar con más recursos hídricos así como para sanear el ambiente y proteger tanto la salud pública como a los organismos acuáticos (Jiménez, 2006a).

Prioridades en materia de agua en el ámbito metropolitano.

Abastecimiento de agua para uso público urbano a la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)

La demanda actual de la ZMG es de 272.04 Mm³/año o sea 8.62 m³/s, con la cual se abastece una población de 2'621,932 habitantes, de acuerdo con el último censo (INEGI, 2001). Para abastecer de agua a esta zona urbana durante 2003 se reporta que se extraen de los acuíferos de la región 84.29 Mm³, equivalente al 30.98 por ciento. Este volumen se complementa con las siguientes fuentes superficiales de suministro: lago de Chapala que aporta 155.49 Mm³/año, lo que equivale al 57.16 por ciento; las presas Elías González Chávez "Calderón" y La Red, localizadas al este de la ciudad de Guadalajara (fuera de la cuenca Lerma-Chapala), aportan en conjunto 28.34 Mm³/año, lo que equivale 10.42 por ciento y manantiales ubicados dentro de las subcuencas Atemajac y Toluquilla, de los que se extraen 3.92 Mm³, lo que equivale a 1.44 por ciento (cuadro 2).

El abastecimiento público urbano de la ZMG se localiza dentro de las cuencas hidrológicas Atemajac y Toluquilla, pertenecientes a la cuenca río Grande de Santiago-Guadalajara. Los sistemas de pozos profundos los opera el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). La cuenca Atemajac cubre una superficie de 650 km², y es donde se asienta Guadalajara, la segunda ciudad en importancia en la República Mexicana. La cuenca de Toluquilla, cubre una superficie de 513 km², misma en la que se ha desarrollado la zona agrícola más importante de la región de Jalisco, y alberga además la zona industrial más importante.

CUADRO 2
FUENTES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA PARA LA ZMG

<i>Fuente</i>	<i>Origen del agua</i>	<i>Caudal m³/s</i>	<i>Porcentaje</i>
Pozos profundos	Agua subterránea	2.67	30.98
Manantiales	Agua subterránea	0.12	1.44
Lago de Chapala	Agua superficial	4.93	57.16
Presa Ingeniero Elías González Chávez "Calderón"	Agua superficial	0.90	10.42
Total		8.62	100.00

En este caso al no ser suficientes los recursos hídricos de la cuenca en la que se encuentra la ZMG se importa más de la mitad del agua requerida de la cuenca Lerma-Chapala, en la cual existen controversias por el recurso tanto para abastecimiento urbano como industrial y en gran medida por su uso para riego agrícola (Mazari-Hiriart *et al.*, 2006).

Abastecimiento de agua para uso público urbano a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

El uso de agua en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en el 2004, incluyendo la zona conurbada formada por el Distrito Federal y el Estado de México, se estimó en 2,286 Mm³/año o sea 72.5 m³/s (Jiménez *et al.*, 2004). Del volumen reportado 52.2 m³/s (equivalente al

72 por ciento) es agua subterránea que se extrae de los acuíferos, 1.45 m³/s (equivalente al 2 por ciento) proviene de sistemas superficiales, por lo que el aporte de fuentes internas asciende a 53.65 m³/s.

Los 18.85 m³/s restantes se obtienen de fuentes externas a la cuenca de México, aproximadamente 5.8 m³/s provienen de agua subterránea de la cuenca de Lerma y 13.0 m³/s de agua superficial de la cuenca de Cutzamala (CEAS, 1993; DDF, 1989, 1991, 1992; GAVM, 1995; Merino, 2000; CNA, 2004, Jiménez *et al.*, 2004). Así, la cantidad total de agua utilizada en la ZMCM proveniente de la cuenca de Lerma asciende a 182.90 Mm³/año (cuadro 3).

De los 3,059 Mm³/año de agua subterránea que se extraen de la cuenca Lerma-Chapala, según lo reportado por el REPDA (CNA, 2006), se exportan a la ZMCM del orden de 182.9 Mm³/año, lo que equivale a 6 por ciento del agua subterránea. De manera similar, de los 2,036 Mm³/año de agua superficial que se extraen de la cuenca Lerma-Chapala, de acuerdo con lo reportado por el REPDA (CNA, 2006), se exportan a la ZMG del orden de 155.5 Mm³/año, lo que equivale al 8 por ciento. En conjunto del volumen total de agua, reportado oficialmente, como extracción de la cuenca Lerma-Chapala que asciende a 5,095.62 Mm³/año, sólo el 7 por ciento del agua es trasvasada entre cuencas y utilizada fuera de la cuenca Lerma-Chapala, para complementar la demanda de las dos mayores ciudades de la República Mexicana, la ZMCM y la ZMG.

CUADRO 3
FUENTES DE SUMINISTRO DE AGUA
PARA LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

<i>Origen</i>	<i>Número pozos/ agua superficial</i>	<i>Caudal (m³/s)</i>	<i>Porcentaje</i>
Fuentes externas:			
Cuenca de Lerma	234	5.8	8
Cuenca de Cutzamala	Agua superficial	13.0	18
Fuentes internas:			
Distrito Federal-Estado de México	1,575	52.2	72
Río Magdalena y otras fuentes superficiales	Agua superficial	1.5	2
Total	1,809	72.5	100

Fuente: Merino, 2000; CNA, 2004; Jiménez *et al.*, 2004.

Aun cuando en proporción el agua que se extrae de la cuenca Lerma-Chapala aparenta no ser tan importante en porcentaje, es un volumen que se ha venido extrayendo durante décadas, lo que ha afectado el balance de los sistemas de agua tanto superficial como subterránea; transformando el sistema de manera irreversible y en forma no sustentable.

CALIDAD DE AGUA EN LA ZMCM

Durante 2000 y 2001 se llevó a cabo un estudio sobre calidad del agua en la ZMCM por parte del Instituto de Ecología, Facultad de Medicina, Facultad de Química, UNAM, e Instituto de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (Mazari-Hiriart *et al.*, 2005b; Flores, 2005).

Algunas de las preguntas que se planteó un grupo de investigadores fueron: ¿cuál es la calidad del agua que se distribuye en la ZMCM?, ¿contiene elementos que puedan representar un riesgo para la salud?, ¿se modifica su calidad en las diferentes épocas del año?, ¿son adecuadas las medidas oficiales para garantizar la potabilidad? En suma: ¿es apta para el consumo humano?

Estas interrogantes son de gran importancia, si consideramos que la ZMCM, es uno de los mayores asentamientos urbanos en el mundo, habitado por aproximadamente 18 millones de personas y con una intensa actividad económica. Los resultados de esta investigación muestran que en el agua de la ZMCM existen por lo menos 84 especies de bacterias pertenecientes a nueve géneros, algunas de ellas asociadas con contaminación fecal. También están presentes compuestos químicos como nitratos, carbono orgánico y trihalometanos (THM), entre otros. Se utilizaron como bacterias indicadoras a las coliformes totales y las coliformes fecales, que son los grupos en los que se basa la Norma Oficial Mexicana de agua para uso y consumo humano. Además, se examinaron otros grupos bacterianos como estreptococos, *Vibrio* spp., y *Helicobacter pylori* que complementan la evaluación. La presencia de estos microorganismos sugiere que las fuentes subterráneas de abastecimiento son susceptibles a la contaminación fecal, además de la infiltración de algunos compuestos químicos.

Se evaluó la calidad del agua antes y después de los métodos ortodoxos de desinfección, es decir, se midió la presencia de bacterias indicadoras y patógenas, así como elementos inorgánicos y orgánicos, antes y después de la cloración. También consideran las variaciones estacionales, tomando muestras en la época de lluvia y en la de secas. La idea fue obtener información sobre la calidad del agua que se extrae del acuífero, así como entender la efectividad de la desinfección, tomando en cuenta las posibles variaciones a lo largo del año.

Los resultados obtenidos a través de un diseño específico para el estudio, así como una metodología muy rigurosa que permite considerar estos datos como representativos de toda la ZMCM, indican la presencia de cloro en bajas concentraciones, por lo que los conteos de bacterias en el agua no se ven modificados por la cloración; lo que sugiere que los métodos empleados en la desinfección son poco efectivos.

MARCO LEGAL Y NORMATIVO DEL AGUA

La legislación del agua en México se fundamenta en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el que se establece que todas las aguas son propiedad de la nación. Se menciona asimismo que la nación deberá regular la explotación, uso y aprovechamiento, así como cuidar de su conservación para lograr un desarrollo equilibrado para mejorar las condiciones de vida de la población (DOF, 2001). Por lo tanto, cualquier acción en relación con este recurso tiene un alcance nacional y es tema de jurisdicción federal.

El marco legal vigente sobre el uso, aprovechamiento y administración de las aguas nacionales, la prevención y control de la contaminación del agua y los ecosistemas acuáticos, así como los efectos del ambiente en la salud se conforma por las siguientes leyes:

- Ley de Aguas Nacionales (DOF, 2004).
- Ley Federal de Derechos. Disposiciones Aplicables en Materia de Aguas Nacionales (LFD; CNA, 2005).

En esta ley se plantean los Lineamientos de Calidad del Agua de acuerdo con los usos del agua en las siguientes categorías: a) Fuente abastecimiento para uso público urbano; b) Riego agrícola; c) Protección a la vida acuática: agua dulce, incluye humedales; d) Protección a la vida acuática: aguas costeras y estuarios. Consideran: 11 parámetros físicos, un parámetro microbiológico, 30 inorgánicos y 82 orgánicos.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF, 1996).
- Ley General de Salud (DOF, 1984).

En el título sobre Promoción de la Salud se tratan los efectos del ambiente en la salud, en los que se otorga a la Secretaría de Salud la responsabilidad de determinar los valores de la concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente. Así como el emitir las normas técnicas a que deberá sujetarse el tratamiento del agua para uso y consumo humano, así como establecer los criterios sanitarios para el uso, tratamiento y disposición de aguas residuales con el fin de evitar riesgos y daños a la salud pública.

Para la regulación de los recursos hídricos se cuenta con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), en las que se definen los parámetros, que incluyen características físicas (*i.e.* profundidad, temperatura), biológicas (bacterias y parásitos) y químicas; de tipo inorgánico (*i.e.* sales, metales) u orgánico (*i.e.* plaguicidas, trihalometanos), en las que se basa un análisis del agua para considerar si cumple con las condiciones deseables para un uso específico.

Se trata de cuatro normas fundamentales relacionadas con: a) Calidad del agua para uso y consumo humano emitida por la Secretaría de Salud; b) Límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de agua residuales, en aguas y bienes nacionales; c) Límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano y municipal; y d) Límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se rehúsen en servicios al público, emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

En 1996 se expidió la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, Salud ambiental, agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización por parte de la Secretaría de Salud (DOF, 1996). La modificación de esta NOM incluye: cuatro características físicas y organolépticas, dos características microbiológicas (bacterias coliformes totales y fecales), 39 constituyentes químicos, de los cuales 26 son inorgánicos y 13 orgánicos, así como dos características radiactivas (DOF, 2000). Esta es la norma vigente de aplicación federal y de ella depende la calidad del agua que se consume como potable en la República Mexicana.

Se menciona que el agua abastecida por el sistema de distribución no debe contener *Escherichia coli* o coliformes fecales u organismos termotolerantes en ninguna muestra de 100 ml. Los organismos coliformes totales no deben ser detectables en ninguna muestra de 100 ml; en sistemas de abastecimiento de localidades con una población mayor de 50,000 habitantes. Estos organismos deberán estar ausentes en 95 por ciento de las muestras tomadas en un mismo sitio de la red de distribución, durante un periodo de 12 meses de un mismo año. Se menciona que bajo situaciones de emergencia, las autoridades competentes podrán establecer los agentes biológicos nocivos a la salud que se deban investigar (DOF, 2000), medida que se aplicó cuando se presentó la epidemia de cólera a principios de los años noventa en México.

Normas relacionadas con el control de la contaminación incluyen: la NOM-001-ECOL-1996 revisada por Semarnat, establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de agua residuales, en aguas y bienes nacionales (DOF, 1997), la NOM-002-ECOL-1996 que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano y municipal (DOF, 1998a), y la NOM-003-ECOL-1996, que establece los límites máximos permisibles para las aguas residuales tratadas que se reusen en servicios al público (DOF, 1998b).

La publicación de la NOM-001-ECOL-1996, que tiene carácter general abrogó 43 normas que se referían a descargas de aguas residuales provenientes de industrias específicas, con lo que se perdió el control

de calidad del agua por giro industrial y una mejor posibilidad de regulación de las aguas residuales, de composición extremadamente variable.

Desde el punto de vista urbano se consideran los vertimientos al sistema de alcantarillado de aguas municipales, en la NOM-002-ECOL-1996, basándose en la medición de sólidos sedimentables, grasas y aceites, así como nueve metales pesados; refiriéndose a algunos parámetros de la NOM-001.

En la NOM-003-ECOL-1996, se mencionan dos tipos de rehúso, en servicios al público con contacto directo, como puede ser uso recreativo, mediante paseos en lancha, prácticas de remo y canotaje; así como servicios al público con contacto indirecto u ocasional; considera coliformes fecales, huevos de helminto, grasas y aceites, demanda bioquímica de oxígeno (DBO) y sólidos suspendidos totales (DOF, 1998b).

En México el monitoreo de la calidad del agua de acuerdo con lo estipulado en las leyes y normas existentes, y fundamentado en las características físicas y químicas de tipo inorgánico es relativamente completo. No se cumple en general el monitoreo de características microbiológicas, ni de características químicas de tipo orgánico. Por esta razón las decisiones relacionadas con la calidad del agua se basan prácticamente en parámetros de tipo inorgánico, lo que en pleno siglo XXI resulta un tanto obsoleto.

Los Lineamientos de Calidad del Agua que se especifican en la LFD incluyen un gran número de parámetros físicoquímicos, que integran tanto compuestos de tipo inorgánico como orgánico, pero que no existe la obligación para ser monitoreados, por lo que son características que no se llegan a medir, y la realidad es que la calidad del agua se basa en lo que se especifica en las normas de manera incompleta, fundamentalmente parámetros inorgánicos. Los lineamientos como conjunto relativamente completo de mediciones podrían servir de base para adecuar las normas sobre calidad del agua tanto para zonas urbanas como para el reúso de agua en riego de parques, jardines, camellones, así como para el llenado de cuerpos de agua artificiales y en las zonas rurales para el riego de vegetales que son enviados a las zonas urbanas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es importante tanto la cantidad como la calidad del agua, considerando que ambas son limitantes para su uso.

Tomando en cuenta que el agua es un recurso finito y que su demanda ha aumentado, y continúa en aumento, es imprescindible su uso eficiente y el reúso del agua residual.

Para un reúso adecuado y seguro del agua es necesario plantear un programa a largo plazo, en el que se tome en cuenta la utilización actual del agua y una protección paulatina.

Es necesario establecer en la política ambiental estrategias para el control tanto de la cantidad como de la calidad del agua, tomando como alternativa al tratamiento y reúso del agua para diversos usos (público urbano, industrial, agropecuario, etcétera).

Se requiere una revisión y actualización de la normatividad en materia de agua, para utilizar, controlar y conservar adecuadamente el recurso.

La degradación de la calidad del agua es en detrimento de la salud pública y del ambiente del cual dependemos.

El agua residual es una fuente de agua potencial para diversos usos, debe desarrollarse una estrategia para controlar su empleo (Jiménez, 2006b).

Se recomienda una coordinación metropolitana para el manejo del agua, tanto de consumo humano como del agua residual generada en grandes zonas urbanas.

Es importante el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de agua.

BIBLIOGRAFÍA

- CHEEMA, G.S. (1999), "Priority urban management issues in developing countries: The research agenda for the 1990", en R.J. Fuchs, E. Brennan, J. Chamie, F.Ch. Lo y J.I. Uitto (eds.), *Mega-city growth and the future*, Hong Kong, United Nations University Press, pp. 412-428.

- CIFUENTES, E., M. Mazari-Hiriart, F. Carneiro, F. Bianchi y D. González (2002a), "The risk of enteric diseases in young children and environmental indicators in sentinel areas of Mexico City", *International Journal of Environmental Health Research*, 12 (1), pp. 53-62.
- CIFUENTES, E., L. Suárez, M. Solano *et al.* (2002b), "Diarrheal diseases in children from a water reclamation site in Mexico City", *Environmental Health Perspectives*, 110(10): A619-A624.
- Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de México (CEAS) (1993), *Abastecimiento de agua*, Informe no publicado, México, 48 pp.
- Comisión Nacional del Agua (CNA) (2004), *El Plan de Manejo Integral para el Acuífero del Valle de Toluca*, Comisión Nacional de Agua, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ.
- (2005), "Ley Federal de Derechos", *Disposiciones Aplicables en Materia de Aguas Nacionales*, México, pp. 16-20.
- (2006), *Registro Público de Derechos del Agua 2005*, México.
- Departamento del Distrito Federal (DDF) (1989), *Estrategia metropolitana para el sistema hidráulico del valle de México*, México, Departamento del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México.
- (1991), *Agua 2000. Estrategia para la Ciudad de México*, México.
- (1992), *Compendio DGCOH 1992*, México, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1984), *Ley General de Salud*, 7 de febrero de 1984.
- (1988), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 28 de enero de 1988.
- (1996), *Modificación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 13 de diciembre de 1996.
- (1997), *Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996* (revisada por Semarnat 2003). Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales, 6 de enero de 1997.
- (1998a), *Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-1996*, Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano y municipal, 3 de junio de 1998.
- (1998b), *Norma Oficial Mexicana NOM-003-ECOL-1997*, Que establece los límites permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se reusen en servicios al público, 21 de septiembre de 1998.

- _____ (2000), *Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994*, Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a los que debe someterse el agua para su potabilización, 22 de noviembre de 2000.
- _____ (2001), *Modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.
- _____ (2004), *Ley de Aguas Nacionales*, 29 de abril de 2004.
- EZCURRA, E. (1990), "Basin of Mexico", en B.L. Turner II *et al.*, *The Earth as Transformed by Human Action*, Massachusetts, Cambridge University Press/Clark University, pp. 577-588.
- _____ (1995), "Demographic and resource changes in the Basin of Mexico", en B.L. Turner II, A. Gómez Sal, F. González Bernáldez y F. di Castri (eds.), *Global Land Use Change. A perspective from the Columbian Encounter*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 377-396.
- _____ (2000), "El ecosistema urbano", en G. Garza (ed.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, pp. 447-453.
- _____ (2003), "De las chinampas a la megalópolis", *El medio ambiente en la cuenca de México*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie La Ciencia desde México 91, 3a. ed., 119 pp.
- _____ y H.M. Mazari (1996), "Are Megacities Viable? A Cautionary Tale from Mexico City", *Environment*, 38 (1), pp. 6-35.
- _____ M. Mazari-Hiriart, I. Pisanty y A.G. Aguilar (1999), *The Basin of Mexico: Critical Environmental Issues and Sustainability*, Tokyo, Japón, Clark University-United Nations University Press, 216 pp.
- _____ y J. Sarukhán (1990), "Costos ecológicos del crecimiento y el mantenimiento de la Ciudad de México", en J. Kumate y M. Mazari (coords.), *Problemas de la cuenca de México*, México, El Colegio Nacional, pp. 215-246.
- FLORES, J. (2005), "Bacterias patógenas y sustancias cancerígenas pululan en el agua potable de la ciudad de México, *Agua*", *La Jornada*, edición especial, pp. 271-273.
- FOSTER S., A. Lawrence y B. Morris (1998), *Groundwater in Urban Development. Assessing Management Needs and Formulating Policy Strategies*, Washington, DC, The World Bank, 55 pp.
- FUCHS R.J. (1999), "Introduction", en R.J. Fuchs, E. Brennan, J. Chamie, F.Ch. Lo y J.I. Uitto (eds.), *Mega-city growth and the future*, Hong Kong, United Nations University Press, pp. 1-13.

- Gerencia de Aguas del Valle de México (GAVM) (1995), Reporte interno. *Uso del Agua. Comisión Nacional del Agua*, No publicado.
- GLEICK, P.H. (1993), "Water in the 21st Century", en P.H. Gleick (ed.), *Water in Crisis. A Guide to the World's Fresh Water Resources*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 105-113.
- HOWARD K.W.F., Gelo K.K. (2003), "Intensive use in urban areas: the case of megacities", en *Intensive Use of Groundwater. Challenges and Opportunities*, The Netherlands, Swets & Zeitlinger B.V. Lissie, pp. 35-58.
- Instituto Nacional de Ecología (INE) (2000), *Sustainable Development Indicators of Mexico*, México, Instituto Nacional de Ecología-Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. P7 Ediciones, 173 pp.
- INEGI (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- JIMÉNEZ, B.E. (2001), *La contaminación ambiental en México: causas, efectos y tecnología apropiada*, México, Limusa, pp. 29-45.
- (2006a), *Irrigation in Developing Countries Using Wastewater*, Int Rev Environ Strat, 6(2), pp. 229-250.
- (2006b), *El reúso de agua en México*, Primer Encuentro del Agua en la UNAM. Instituto de Ecología-Instituto de Biología-Instituto de Ingeniería, UNAM, agosto 22, 2006.
- , H. Garduño (2001), "Social, Political, and Scientific Dilemmas for Massive Wastewater Reuse in the World", en Davis y McGin (ed.), *Navigating Rough Water: Ethical Issues in the Water Industry*, American Water Works Association.
- , M. Mazari Hiriart, M.R. Domínguez y G.E. Cifuentes (2004), "El Agua en el Valle de México", en B. Jiménez y L. Marín (eds.), *El agua en México vista desde la academia*, México, Academia Mexicana de Ciencias, pp. 15-32.
- MATSUURA, K. (2003), en *Water for Life. Water for People*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)-United Nations World Water Assessment Program, Barcelona, España UNESCO-Berghahn Books, p. XXI.
- MAZARI HIRIART, M., B.E. Jiménez Cisneros e Y. López Vidal (2005a), "El agua y su impacto en la salud pública". *Documento de Trabajo. Programa Agua, Medio Ambiente y Salud*, México, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte, IAP-Universidad Nacional Autónoma de México, 91 pp.

- _____, Y. López-Vidal, S. Ponce de León, J.J. Calva, F. Rojo-Callejas y G. Castillo-Rojas (2005b), "Longitudinal Study of Microbial Diversity and Seasonality in the Mexico City Metropolitan Area Water Supply System", *Applied and Environmental Microbiology*, 71(9), pp. 5129-5137.
- _____, A.E. Zarco Arista, M. López Hernández, G. Ramos Espinosa, C. Díaz Ávalos y G. Pérez Ortiz (2006), *Informe técnico final. Proyecto Semarnat-CONACYT, Evaluación del manejo del agua como elemento integrador en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. Semarnat-2002-C01-0249.
- MERINO, H. (2000), "Sistema Hidráulico", en G. Gustavo (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Departamento del Distrito Federal-El Colegio de México, pp. 344-350.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001), "OECD Environmental Indicators 2001", *Towards Sustainable Development*, París, Francia, OECD Publications, 154 pp.
- POSTEL, S. (1993), "Water and agriculture", en P.H. Gleick (ed.), *Water in Crisis. A Guide to the World's Water Resources*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 56-66.
- _____, (2001), "Growing more Food with less Water", *Scientific American* 284(2), pp. 34-37.
- SHIKLOMANOV, I.A. (1993), "World fresh water resources", en P.H. Gleick (ed.), *Water in Crisis. A Guide to the World's Water Resources*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 13-24.
- United Nations (2002), *World Urbanization Prospects, The 2001 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, ST/ESA/SER.A/216, Nueva York, 151 pp.
- WHITMORE, T.M., B.L. Turner, D.L. Johnson, R.W. Kates y T.R. Gottschang (1990), "Long-term Population Change", en B.L. Turner, II, W.C. Clark, R.W. Kates, J.F. Richards, J.T. Mathews y W.B. Meyer, *The Earth as Transformed by Human Action. Global and Regional Changes in the Biosphere over the Past 300 Years*, Massachusetts, Cambridge University Press-Clark University, pp. 25-39.
- World Water Development Report (WWDR) (2003), *Water for Life. Water for People*, Barcelona, España, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)-United Nations World Water Assessment Program, UNESCO-Berghahn Books, 576 pp.
- YOUNG, G. (2003), "Preface", en *Water for Life. Water for People. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)-United Nations World Water Assessment Program*, Barcelona, España, UNESCO-Berghahn Books, pp. XXII-XXIII.

Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana*

Alfonso Iracheta Cenecorta**

LAS CONDICIONES PARA LA CREACIÓN DE NUEVAS ESTRUCTURAS

Como complemento necesario a las decisiones de enfrentar integralmente el fenómeno metropolitano –sea mejorando los esquemas de gobierno vigentes, legislando para desarrollar el asociacionismo o para crear nuevos espacios de gobierno metropolitano– y para la planeación y administración de las metrópolis, es necesario actualizar y modernizar las estructuras institucionales para dar paso a nuevos espacios de participación y administración metropolitana.

Como mencionan Morales y García (2004: 218),¹ en las metrópolis se crean entes por diversas razones:

...requieren inversiones fuertes que incluyen obras que rebasan los límites jurisdiccionales; permiten importantes economías de escala; evitan traslapes, redundancias y omisiones; demandan tecnologías no fácilmente

*Texto tomado de Alfonso Iracheta (2006), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, en prensa.

**Arquitecto, maestro en planeación urbana y doctor en estudios regionales. Fundó la maestría en planeación metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y fue director fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha publicado cinco libros y más de 60 artículos. Actualmente, es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense, coordinador nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, consultor para el Programa de las Naciones Unidas PNUD-UN-Hábitat e investigador nacional nivel II.

¹Carlos Morales y Sara García (2004), “Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana”, en Ligia González García de Alba (comp.) (2004), *Desafío metropolitano*, México, PUEC-UNAM y otros eds., pp. 201-237.

accesibles a gobiernos locales individuales. Ejemplos típicos son los entes metropolitanos encargados del agua, el transporte, la disposición de desechos (por la necesidad de ubicar los sitios de confinamiento en alguna de las jurisdicciones) o un equipamiento regional, pero podría ampliarse el esquema para incluir servicios administrativos que traerían ventajas como el catastro de los terrenos de un área metropolitana que implica equipos costosos y vuelos aéreos (*sic*) de alta cobertura.

Los entes metropolitanos deben contar con características que resuelvan el carácter multifactorial, intergubernamental y complejo que tienen los fenómenos metropolitanos y que de manera reiterada hemos propuesto a lo largo de este trabajo. Dichas características son:

- a) *Autonomía relativa de las estructuras de administración pública existentes*, de manera que cumplan con su función sin depender de los cambios gubernamentales y/o de las condiciones políticas de coyuntura en cada metrópoli. Esto representa una ventaja para las autoridades, al contar con instituciones en las que tienen presencia y pueden orientar sus funciones por medio de sus estatutos, al tiempo que cuentan con la garantía que sus esfuerzos por avanzar en la coordinación metropolitana serán reconocidos por gobiernos sucesivos, porque las propias instituciones y sus reglas de operación así lo permiten.
- b) *Capacidad ejecutiva de actuación*; cada organismo dedicado a una función metropolitana requiere de capacidad ejecutiva, ya que éste es el único camino para garantizar que las políticas y proyectos se ejecuten, al tener responsables directos y no depender de estructuras de los gobiernos federal, estatales o municipales para que lleven a cabo las acciones de las que sólo una parte les corresponde. Evidentemente que se reconoce a los gobiernos como los responsables de la ejecución de obras o la recaudación de impuestos. La idea que debe quedar clara en la normatividad de cada organismo metropolitano, es que posee la capacidad jurídica para hacer que las cosas que tienen carácter metropolitano ocurran, o para hacerlas directamente, según cada caso.

- c) *Autonomía financiera, patrimonio propio y capacidad para procurar recursos* que les permita cumplir con sus funciones, sin depender de consideraciones presupuestales de coyuntura. Implica que cada organismo creado cuente con los recursos que deberán aportar los ámbitos de gobierno que correspondan y que existan las garantías para que los reciban en tiempo, monto y forma.
- d) *Participación ciudadana en sus estructuras directivas y/o consultivas*, según cada caso. La idea esencial es que no es posible ejecutar políticas en metrópolis que son compartidas por diversas jurisdicciones político-administrativas sin la presencia y apoyo comprometido de los actores más representativos de la sociedad, que además de aportar a las funciones de la institución, permiten equilibrar las relaciones entre los gobiernos (estatales y/o municipales) de cada metrópoli. Dicha participación, debiera ser paritaria y acorde con la pluralidad específica de cada metrópoli, además de representativa de los sectores: social, privado, académico.

LOS NUEVOS ÓRGANOS DE PLANEACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA

Las limitaciones de las estructuras vigentes

¿Qué razón nos lleva a proponer nuevas estructuras de planeación, participación y administración para las metrópolis mexicanas?, ¿es que las existentes carecen de algo relevante o no han resuelto los problemas de las grandes conurbaciones nacionales? La respuesta es sí, carecen de los elementos esenciales para atender las necesidades de estos grandes conglomerados urbanos y las creadas, no han sido capaces de resolver nada de lo importante.

La planeación metropolitana en México prácticamente no existe. Igualmente, la participación social en las decisiones de su comunidad, como es entendida en sociedades con estructuras de gobierno más avanzadas, tampoco existe en México; la fórmula de “consulta social o a las bases” para conocer y tomar en cuenta la opinión de individuos destacados o de organizaciones sociales, se ha restringido histórica-

mente a escuchar –sin debatir– puntos de vista que, cuando están acordes con el “oficial”, se reconocen y cuando no concuerdan con la versión oficial, simplemente se desdeñan.

La administración metropolitana tampoco existe en México para efectos prácticos. No hay empresas, organismos u otras formas de organización para actos ejecutivos, en los que las partes –gobiernos estatales o municipales que comparten una metrópoli– acuerden acciones relevantes que muestren coordinación, concertación y, sobre todo, capacidad de atención a problemas centrales en las metrópolis de manera compartida.

Es claro que México ha sido un país de discursos y firmas protocolarias a través de las cuales “se atienden” los grandes problemas, aunque no existan las decisiones posteriores para actuar y decidir, simplemente porque esa nunca fue la intención.

En materia de coordinación metropolitana ésta ha sido la historia desde la década de 1970; los ejemplos sobran, porque casi todas las ofertas políticas para enfrentar este fenómeno han quedado en discurso y/o en firmas protocolarias. El análisis que se ofrece en capítulos anteriores muestra con claridad esta aseveración.²

La conclusión pareciera ser clara; las estructuras y formas de planificar, participar y administrar los grandes espacios urbanizados han sido rebasadas de tiempo atrás, sin que el gobierno mexicano haya logrado modificarlas o crear las que la nueva realidad exige. Por ello, se asume que es necesario y de la mayor prioridad construir nuevos espacios institucionales para enfrentar el fenómeno socioespacial que está marcando el crecimiento mexicano desde la década de 1950: la metropolización.

Institutos Metropolitanos de Planeación Integral

A fin de lograr los acuerdos sobre las acciones para ordenar y desarrollar las metrópolis, destaca la necesidad de crear Institutos Metro-

²Para mayor abundamiento, véase Alfonso Iracheta (2004), “Estado de México: la otra cara de la megaciudad”, en Peter Ward, *México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*, México, Porrúa y El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 583-603.

litanos de Planeación Integral (Implani) por cada metrópoli creada por ley, a fin de contar con un cuerpo técnico experto responsable de elaborar participativamente los planes y proyectos, y desarrollar los procesos técnicos para dar seguimiento y evaluar la acción de los órganos y empresas metropolitanas, así como de los gobiernos estatales y municipales en cuanto a sus responsabilidades metropolitanas.

Los institutos de planeación deben contar con tres características centrales:

- La primera corresponde a la asunción del proceso de planeación de la metrópoli de manera integrada, lo que implica dos enfoques: por una parte, la consideración de la metrópoli como una unidad socioespacial, por lo que todos los instrumentos de planeación y todas las acciones ejecutivas deben tomar en cuenta que afectan y son impactadas por el resto. Por la otra, la integración de las tres vertientes de planeación que por ley existen en México: la planeación del desarrollo, que se materializa en el plan de desarrollo (nacional, estatal, municipal); la planeación de los asentamientos humanos, que se materializa en planes y programas de desarrollo urbano, y la planeación ambiental, que se materializa en planes de ordenamiento ecológico del territorio. Las tres han conformado sistemas complejos de planeación en los tres ámbitos de gobierno y actúan generalmente sin concierto y multiplicando los costos y recursos para esta función pública.
- La segunda es la participación ciudadana en sus estructuras de decisión, con lo cual se amplían las posibilidades de generación de compromisos de los actores sociales a favor del desarrollo de la metrópoli.
- La tercera es la capacidad y enfoque estrictamente técnico, que garantiza que las propuestas de plan, programas, proyectos y estudios elaborados por el instituto atiendan más objetivamente a las condiciones de la realidad por planificar.

Una experiencia mexicana promisorio son los institutos municipales de planeación que se han creado en el inicio del nuevo milenio

—aunque algunos nacieron al final de la década de 1980 y durante la de 1990—, ya que han mostrado que es posible modernizar los procesos de decisión sobre el desarrollo local con esfuerzos técnicos serios, con la participación efectiva en las decisiones por parte de los actores sociales y del gobierno, y la posibilidad de integrar las estrategias y los proyectos fundamentales para el desarrollo local.

Bajo estas premisas es conveniente constituir un Instituto Metropolitano de Planeación Integral en cada metrópoli, como instancia técnica del Consejo Metropolitano, responsable de la planeación integral y de largo plazo de la metrópoli. Considerando las condiciones que enfrentan las metrópolis mexicanas, es recomendable que tengan las siguientes atribuciones:

1. Proponer al Consejo Metropolitano para su aprobación y posterior ratificación y atención legislativa por el Parlamento Metropolitano, los temas, funciones, sectores, problemas y/o fenómenos que deben tener un carácter y atención metropolitana.
2. Elaborar, dar seguimiento de su ejecución y evaluar permanentemente el programa para la metrópoli que sea: participativo, integral y de largo plazo. Este programa deberá ser obligatorio para los gobiernos estatales y municipales (delegacionales en el caso del Distrito Federal), y dado su carácter interestatal e intermunicipal debe orientar la elaboración, actualización o corrección de los planes estatales, municipales y/o regionales de desarrollo, desarrollo urbano y mejoramiento ambiental, así como los programas sectoriales que establece la legislación de planeación, la legislación de desarrollo urbano (asentamientos humanos) y la de protección ambiental de las entidades federativas y los municipios donde se asienta la metrópoli.

Para que opere adecuadamente, deberá ser obligatorio para los estados y municipios informar de manera regular sobre el avance en la ejecución de las acciones que les correspondan del programa metropolitano y de las acciones y proyectos considerados metropolitanos y cuya responsabilidad recaiga en alguna o ambas esferas de gobierno.

El Programa Metropolitano debe ser aprobado por el Consejo Metropolitano por ser la instancia de decisión ejecutiva de la metrópoli y ratificado por el Congreso, Asamblea o Parlamento Metropolitano a fin de que adquiera carácter legal.

3. Integrar, evaluar, priorizar y proponer al Consejo Metropolitano los proyectos de desarrollo metropolitano. La cartera de proyectos integrales y de largo plazo será un instrumento principal para garantizar el cumplimiento del programa, ya que una vez autorizado cada proyecto por el Consejo Metropolitano, las entidades federativas y los municipios le asignarán los recursos por medio del presupuesto anual correspondiente. Una cartera de proyectos de esta naturaleza es una posibilidad real de que los proyectos tengan continuidad independiente a los cambios de gobierno y la alternancia partidista.

Los recursos presupuestales y de otras fuentes para proyectos metropolitanos serán depositados en el Fondo Metropolitano para su asignación y aplicación.

4. Un tema central que exige de una reflexión-acción profunda, es la integración para las acciones y proyectos metropolitanos de un *presupuesto participativo de inversión*, a partir de la cartera de proyectos y acciones prioritarias de carácter metropolitano aprobada; esto rompe con una tradición muy arraigada en México que permite que una dependencia del Poder Ejecutivo elabore los presupuestos, programe el gasto, decida cuándo, cuánto y de qué manera se distribuyen los recursos financieros presupuestales entre dependencias y organismos de la administración pública, y formule el informe y evaluación del manejo y aplicación de dichos recursos, convirtiéndose en juez y parte, y adquiriendo un poder desproporcionado que en poco ha ayudado al avance democrático del país.³

Presentar la propuesta para aprobación al Consejo Metropolitano ofrece a los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas y los municipios más transparencia, ya que el propó-

³Es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal y de las secretarías de finanzas y/o finanzas y planeación de las entidades federativas.

sito es que en su formulación predomine el enfoque “técnico”, en el sentido que se propongan inversiones para los proyectos y las acciones que han sido consideradas como prioritarias, independientemente que su localización y/o sus beneficiarios sean de jurisdicciones gobernadas por partidos diferentes a los de quienes tienen mayor poder dentro del Consejo. Igualmente, la ratificación del presupuesto ya integrado (gasto corriente e inversión) por el Parlamento Metropolitano otorga otra posibilidad de transparencia, continuidad, cumplimiento de metas y pluralidad.

Un elemento central de un presupuesto de inversión para la metrópoli es la participación de la sociedad en su formulación, para lo cual, es necesario establecer un mecanismo que tome en cuenta lo siguiente:

- Sólo se referirá a las acciones y proyectos metropolitanos establecidos en el programa.
 - La participación deberá corresponder a aquellos actores involucrados en el nivel metropolitano.
 - Deberán buscarse fórmulas de compromiso y aportación social para el presupuesto utilizando experiencias exitosas. Es el caso de vincular proyectos, obras y acciones al cumplimiento social de compromisos fiscales, como es el impuesto predial. Por cada peso adicional al que se paga en la realidad por una demarcación territorial (barrio, colonia, municipio) y que acerca al monto de impuesto que le corresponde, el Consejo Metropolitano puede convenir que una parte de dicha aportación adicional para obras sea decidida por la propia comunidad. Así, todos los actores ganan, porque la tesorería estatal y/o municipal recibe más recursos y la comunidad ve reflejado su esfuerzo en acciones para su beneficio, sin que haya aportado más de lo que la ley le impone.
5. Integrar y operar el Sistema Metropolitano de Información, el Sistema Metropolitano de Indicadores de Desarrollo y el Observatorio Metropolitano, o coordinarlos técnicamente si la responsabilidad es otorgada a otras instituciones.

El(la) director(a) ejecutivo(a) del instituto debe ser designado por el Parlamento Metropolitano a partir de una terna propuesta por el Consejo Metropolitano. Los(as) candidatos(as) podrán acceder al puesto por medio de examen(es) de oposición ante el Consejo Metropolitano a fin de comprobar su conocimiento y experiencia en la materia. Así, el consejo puede poner a consideración los tres primeros lugares y el Parlamento Metropolitano designará al director(a) ejecutivo(a).

Es conveniente que el periodo de su administración sea de cuatro años con posibilidad de ser ratificado por otro periodo igual en los mismos términos que para su designación. La fórmula permite que este(a) funcionario(a) sea designado(a) en momento diferente al de elección de gobernador(es) y de presidente(s) municipal(es), con lo que es más probable que los planes, programas y proyectos acordados mantengan continuidad en plazos mayores a los de los términos constitucionales de las administraciones públicas estatales y municipales.

Observatorios metropolitanos

Uno de los temas centrales en la planeación metropolitana, como ocurre con la planeación en general, es la capacidad para contar con la información relevante para la toma de decisiones y que dicha información sea reconocida y aceptada por todos los actores sociales de la metrópoli.

Por ello, es fundamental que cada metrópoli cuente con un Observatorio Metropolitano responsable de integrar y operar el Sistema Metropolitano de Información y el Sistema Metropolitano de Indicadores del Desarrollo, debiendo tener como objetivos:

- Crear un espacio institucional y ciudadanizado para “observar” (dar seguimiento y verificar) los procesos y hechos principales que afectan el desarrollo socioespacial de la metrópoli, como instrumento de gobernanza para mejorar las políticas públicas y la acción de los actores sociales involucrados.

- Contar con información homogénea, cotidiana, sistemática, científica, comparable y permanente sobre las características y problemas fundamentales de la metrópoli, manejada con bases de datos y Sistemas de Información Geográfica (SIG).
- Construir los indicadores fundamentales para atender las necesidades de información, análisis y planeación y evaluación de los procesos socioespaciales de la ZMVM y para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de la política metropolitana autorizada en el programa.

Bajo esta lógica, los productos de un Observatorio Metropolitano pueden ser los siguientes:

- Un sistema de indicadores relevantes sobre los grandes temas del desarrollo metropolitano: a) actividad económica; b) fenómenos sociales; c) estructura físico-territorial; d) aspectos ambientales; e) estructuras institucionales y políticas públicas metropolitanas. Estos indicadores serán de utilidad práctica para las autoridades de las jurisdicciones de la metrópolis, para los actores productivos y los sociales.
- Un sistema de información de calidad que permita ofrecer con oportunidad la información requerida por los actores para tomar decisiones. Su estructura partirá de lo que requiera el programa de desarrollo metropolitano integral.
- Tecnología geomática que deberá adecuarse y desarrollarse para las peculiaridades de la metrópoli.

Para que opere un observatorio de esta naturaleza, es fundamental que sea obligatoria la aportación de información en tiempo, calidad, cantidad y forma por parte de todos los actores, en principio gubernamentales, para alimentar el SIG, el sistema de indicadores y la actualización tecnológica.

Igualmente, las organizaciones de la comunidad (privadas, académicas, sociales) deberán aportar la información solicitada por el observatorio bajo el principio de reciprocidad, ya que los sistemas de

información, de indicadores y el observatorio, serán públicos y deberán especificar claramente sus fuentes –metadatos– y sus resultados.

El Observatorio Metropolitano podrá radicarse en el Instituto Metropolitano de Planeación o ser una entidad independiente. Resulta fundamental que participen organizaciones ciudadanas involucradas en el desarrollo y planeación metropolitana y especialmente, las instituciones de investigación superior más importantes de la metrópoli, a fin de elevar las garantías de calidad técnica e independencia de acción y recursos para su operación. Sin embargo, es fundamental que el Instituto de Planeación mantenga la coordinación técnica con el propósito de lograr que la información y los indicadores correspondan a los temas prioritarios de la planeación metropolitana.

Fondos metropolitanos

Una de las limitaciones más severas que enfrenta una política de coordinación, cooperación y concertación entre gobiernos es la carencia de recursos. Las preguntas más claras son: ¿cuánto de los recursos presupuestales del gobierno estatal y/o municipal se debe dedicar a proyectos o acciones metropolitanas, cuando no son en estricto sentido de la entidad o del municipio, puesto que se comparten con otra entidad o municipio?, ¿cómo justificar qué recursos presupuestales del gobierno estatal y/o municipal pueden aplicarse –parcial o totalmente– en otra demarcación dentro de la metrópoli como producto de una decisión metropolitana?

La respuesta no ha sido fácil en ninguna metrópoli del mundo. Lo que se ha logrado es reconocer que toda acción metropolitana acordada dentro de un esquema participativo –el Consejo Metropolitano– es benéfica para todas las partes de la metrópoli, por lo que es posible aportar recursos para que se apliquen en otra jurisdicción. Es el caso de los depósitos de residuos sólidos que requieren de una localización sujeta a criterios técnico-ambientales. Cuando resulta un municipio el más adecuado para ello, es conveniente que todos los demás que conforman la metrópoli aporten recursos para dicho equipamiento.

Igualmente ocurre con los sistemas metropolitanos de transporte, entre otros sectores y fenómenos de carácter metropolitano.

La fórmula más adecuada es la creación de *fondos para el desarrollo metropolitano* para el financiamiento de proyectos y acciones intermunicipales en la metrópoli.

En México la fórmula más adecuada es el Fideicomiso-Fondo que se integra con recursos federales, estatales y municipales y tiene capacidad para procurar recursos nacionales e internacionales de organizaciones y empresas diversas para proyectos, obras y la prestación de servicios de atribución metropolitana.

De un gran Fondo Metropolitano pueden derivar los fideicomisos necesarios para administrar grandes acciones o proyectos metropolitanos. Los recursos para el fondo deben consignarse mediante convenios de colaboración y aportación financiera que para tal efecto celebren las entidades públicas, sociales y privadas en el marco del Programa Metropolitano y de los proyectos específicos de dimensión metropolitana que se elaboren en el Instituto de Planeación Metropolitana y sean aprobados por el Consejo Metropolitano.

El fondo tiene como objeto fondear los recursos para la ejecución de proyectos, obras específicas y la prestación de servicios públicos de nivel metropolitano-regional.

Para llevar a cabo sus operaciones, requiere contar con un comité técnico integrado por representantes de los gobiernos federal, estatal y los municipios involucrados, así como de los organismos sociales y privados vinculados.

Además deberá corresponder, en cuanto a su estructura jurídica, con una dirección ejecutiva y tres áreas fundamentales: Planeación Técnica, Programación Financiera y Desarrollo de Obras y Proyectos.

De igual manera, este fondo debe contar con los comités técnicos para la aplicación de recursos de acuerdo con la sectorización de proyectos (urbano-territorial, hidráulico-sanitario, transporte-vialidad, medio-ambiental, etcétera).

Este fondo es un instrumento de administración que podría permitir integrar como fideicomitentes asociados a representantes de dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, a

asociaciones sociales, organismos empresariales, sindicatos de obreros, organizaciones campesinas (comunal, ejidal y pequeños propietarios), universidades e institutos de investigación.

La figura de fideicomiso puede considerar como fideicomitentes adherentes a personas físicas o morales que, previo contrato, aporten bienes accionarios o inmobiliarios al patrimonio del fideicomiso para determinados proyectos o servicios. En este aspecto se considera que los proyectos para ser financiados puedan convenirse con instituciones, personas físicas o morales, tanto nacionales como extranjeras, en los términos y modalidades de coinversión de acuerdo con el marco jurídico aplicable.

El Fondo Metropolitano debe ser administrado por el Consejo Metropolitano.

La fórmula de asignación de recursos financieros para proyectos y acciones metropolitanas requiere cumplir con las siguientes características:

- Se fundará en la competencia por los fondos, lo que implica que no todos los proyectos serán apoyados.
- Las propuestas de proyectos deberán provenir del Instituto de Planeación Metropolitana, aunque también podrían surgir del propio Consejo Metropolitano y/o de los ejecutivos estatales y municipales, de las organizaciones y empresas creadas para la coordinación metropolitana, siempre y cuando correspondan a las prioridades consignadas en el Programa Metropolitano, lo que debe ser avalado por el Instituto de Planeación.
- Las propuestas de proyectos y acciones metropolitanas deben pasar por un proceso de evaluación tomando en cuenta principalmente:
 - Su prioridad para ejecutar el programa.
 - Su calidad técnica.

Que siendo presentados por instancias diferentes al Instituto de Planeación Metropolitana sean avalados por dos o más municipios metropolitanos y cubran los requisitos marcados por el programa.

Que la población beneficiada directa o indirectamente, corresponda a las prioridades sociales de atención a las áreas y sectores con mayores problemas y necesidades de infraestructura, servicios básicos y equipamientos de carácter metropolitano, y que atiendan las necesidades de transporte público, espacio público y mejoramiento ambiental metropolitano.

Que ofrezcan fórmulas de cofinanciamiento; es decir, a fin de obtener financiamiento, los gobiernos que aplican deben comprometer recursos propios y/o tener algún compromiso de recursos de otros actores públicos o privados.

Solamente los proyectos propuestos por el Instituto de Planeación Metropolitana y por los organismos y/o empresas metropolitanas creadas por el Parlamento Metropolitano podrán concursar por fondos sin comprometer cofinanciamiento.

Igualmente, podrán aprobarse recursos para compensar a municipios y/o sectores sociales que deben aportar más de lo que recibirán como beneficios de un proyecto o acción metropolitana.

Agencias o corporaciones metropolitanas

Como propone la OCDE, una Agencia Metropolitana de Desarrollo, actuando como instrumento principal de ejecución de una estrategia de competitividad para la región metropolitana, coordinaría las acciones en diferentes campos relacionados con el mejoramiento de la productividad de las empresas en la metrópoli, incrementando inversiones (por ej. en las áreas habitacionales con baja capitalización, en los centros históricos, en las áreas de reconversión industrial o promoción de servicios de alta tecnología) y el desarrollo de capacidades laborales.

Se pretende que una corporación metropolitana desarrolle las estrategias para la creación de equipamientos y servicios metropolitanos en forma competitiva y ambientalmente sustentable, con el propósito de maximizar la generación de excedentes económicos y financieros que permitan potenciar los recursos públicos disponibles y su aporte al desarrollo integral de las entidades federativas y los municipios.

La finalidad de este tipo de organizaciones es consolidar una organización pública de escala regional-metropolitana en el marco de asociaciones con el sector privado, como un modo de coordinar acciones en el campo de la competitividad económica de la metrópoli y de incorporar inversiones nacionales y extranjeras, y crear alianzas estratégicas con empresas multinacionales que agreguen valor a la producción y que mejoren la posición competitiva de la metrópoli en el contexto nacional e internacional.

Tendría un fuerte enfoque hacia la generación de empleos permanentes y empresas en aquellos sectores que el Programa Metropolitano defina como prioritarios y podría proponer, promover e incluso organizar y coordinar, los apoyos e incentivos metropolitanos a los negocios y los programas de desarrollo laboral.

Podría ser responsable también o participar enfáticamente en la promoción y procesamiento de las inversiones intrametropolitanas y en la promoción de acciones para el posicionamiento mercadotécnico de la metrópoli, a fin de hacer más eficiente su papel a nivel regional, nacional o internacional.

En su constitución, debe garantizarse que mantenga relaciones cercanas con las deferentes entidades gubernamentales de toda la metrópoli, estando institucionalmente separada de ellas, ya que su dirección ejecutiva correspondería al enfoque de empresa pública, con facultades y patrimonio propios.

La preocupación principal es asegurar que la agencia o corporación puede aportar al desarrollo y ejecución de políticas que las autoridades no pueden realizar en razón de su baja flexibilidad, menor relación con los negocios y las empresas, y menor sensibilidad hacia las necesidades locales.

Su finalidad es incorporar nuevas formas de gestión y gerencia pública en el desarrollo económico metropolitano, en las que el sector privado, bajo un esquema claro de responsabilidades y garantías recíprocas, pueda cooperar con el sector público en la provisión de equipamientos y servicios de nivel metropolitano-regional por medio de empresas estatales, mixtas o privadas.

Con la finalidad de incorporar nuevas formas de gestión y servicio público en el desarrollo metropolitano, así como promover una adecuada administración de nuevas áreas de actividad en la que los sectores privado y social, bajo un esquema claro de responsabilidades y garantías recíprocas, puedan establecer mecanismos de cooperación con el sector público en la provisión de equipamientos y servicios de nivel metropolitano-regional, aparece la necesidad de constituir empresas de cooperación financiera público-privada y/o social que se pueden denominar empresas de interés metropolitano.

Estas empresas de cooperación público-privada tienen por objeto establecer las modalidades de coinversión para el desarrollo del equipamiento, la infraestructura y los servicios necesarios en la ejecución de los proyectos estructurantes y compensatorios en la metrópoli, mediante la figura de arrendamiento, concesión o permisión, en cuyo caso los gobiernos directamente involucrados asumen las formalidades contractuales, con la consiguiente determinación de los derechos y obligaciones aplicables de acuerdo con el derecho público y civil.

Estas estructuras atenderían las necesidades de materialización de proyectos y acciones metropolitanas utilizando dos componentes: por un lado, la decisión coordinada a través del Consejo Metropolitano de realizar obras o acciones puntuales de interés metropolitano; por el otro, la necesidad de crear figuras ejecutivas para la provisión o administración de servicios de carácter metropolitano que son permanentes.

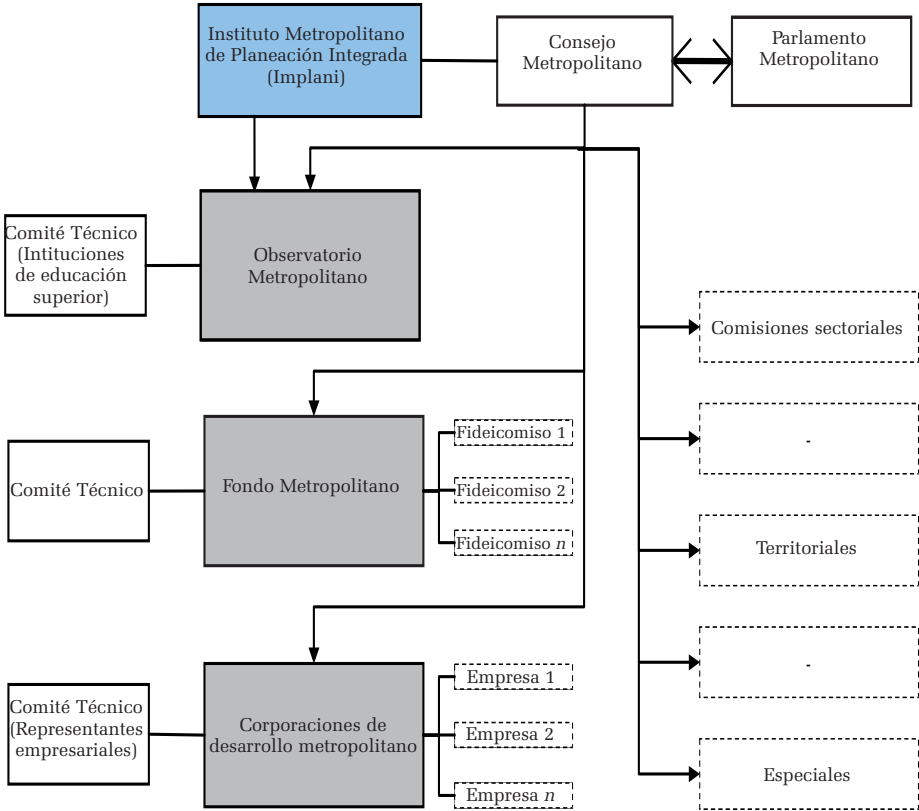
Resulta necesario contar con estructuras empresariales –públicas, mixtas, privadas y/o sociales– para garantizar que la provisión de los servicios responda a las prioridades metropolitanas y no a las orientaciones de alguna de las jurisdicciones que integran la metrópoli.

La provisión y administración de servicios de transporte, de agua, drenaje, tratamiento o disposición de desechos sólidos por poner algunos ejemplos, es más eficiente y transparente cuando atiende las necesidades del todo y no sólo de alguna(s) de sus partes.

La creación de estos órganos debiera hacerse aprovechando al máximo las capacidades instaladas y reduciendo los costos de instala-

ción y operación. Esto pudiera hacerse por medio de la relocalización de organismos o partes de ellos ya existentes a las nuevas estructuras; igualmente, por delegación de funciones a dependencias u organismos existentes para que asuman las atribuciones propuestas, a partir de la declaración de su autonomía relativa y la delimitación de sus funciones a nivel estrictamente metropolitano; finalmente, pudiera darse el caso de estructuras que pudieran compartir recursos.

ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA
(Propuesta)



BIBLIOGRAFÍA

- IRACHETA, Alfonso (2004), “Estado de México: la otra cara de la megaciudad”, en Peter Ward, *México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*, México, Porrúa y El Colegio Mexiquense, pp. 583-603.
- MORALES, Carlos y Sara García (2004), “Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana”, en Ligia González García de Alba (comp.), *Desarío metropolitano*, México, PUEC-UNAM, pp. 201-237.

La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental

María Eugenia González Alcocer

ANTECEDENTES

El federalismo es un concepto consolidado con la consumación de la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica. De acuerdo con Felipe Tena los dos factores determinantes de la adopción de este tipo de gobierno fue la independencia de las 13 colonias entre sí y su respectiva dependencia hacia la Corona inglesa. Las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común en su lucha contra Inglaterra.

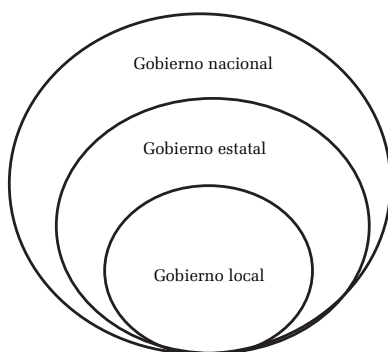
El resultado de esta experiencia es el sistema federal que “consiste en un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, que desplaza dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de estos; pero al mismo tiempo los Estados conservan su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes”.¹

Este sistema al cabo del tiempo fue considerado susceptible de ser utilizado en otros estados que no guardaban similitud en sus desarrollos históricos, independizando el sistema federal del fenómeno histórico propio de las colonias estadounidenses que le dieron origen y trasladándose a otras naciones entre ellas a México.

¹Felipe Tena, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1998.

El federalismo ocupa un lugar preponderante en el debate político nacional, desde los albores del México independiente, su desarrollo durante el siglo XIX se refleja en las constituciones de 1824 y 1857. A pesar de la expresión de las intenciones federalistas del país en los ordenamientos jurídicos, estas no llegaron a concretarse. El nacimiento del siglo XX vino acompañado de una revolución social gestada desde la periferia, que incluía dentro de su ideología características federalistas. Sin embargo, la particularidad del régimen posrevolucionario generó una concentración del poder, de las competencias, facultades y recursos en el gobierno federal, en detrimento de la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios (figura 1).

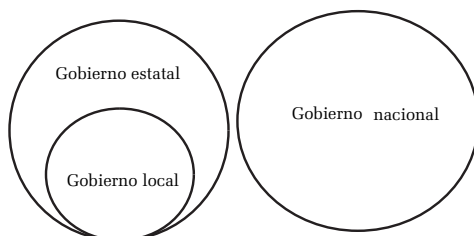
FIGURA 1
MODELO DE AUTORIDAD INCLUSIVA. DEPENDIENTES JERÁRQUICAMENTE²



La centralización de las decisiones gubernamentales caracterizó al sistema político prácticamente hasta los ochenta. Las rupturas del consenso institucional, aunadas a la desfavorable situación económica, llevaron a replantear el ejercicio del gobierno bajo una óptica de eficiencia, con un reparto de facultades y recursos menos centralizada (figura 2). El regreso al federalismo se percibió como la forma ideal para promover un desarrollo más armónico de los estados y municipios.

²Wright Deil Spencer, *Understanding Intergovernmental Relations*, 2a. ed., Brooks/Cole Publishing.

FIGURA 2
MODELO DE AUTORIDAD COORDINADA. RELACIONES INTERDEPENDIENTES³



Actualmente el federalismo representa una estrategia por parte del gobierno federal para establecer un equilibrio distinto entre los órdenes de gobierno (figura 3). En el fondo, se trata de un esfuerzo por marcar una corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno y tiene su origen en necesidades económicas y políticas. En lo económico, el modelo de competencia exige un uso cada vez más eficiente de los recursos públicos escasos en todos los órdenes. En lo político, la funcionalidad del poder depende del nuevo arreglo de pesos y contrapesos dentro del sistema político; además, la emergencia de la sociedad civil y sus organizaciones exige pluralidad y apertura dando nuevo sentido a la concertación, cuya manifestación en los espacios locales es cada vez más concreta.

FIGURA 3⁴
MODELO DE AUTORIDAD TRASLAPADA. RELACIÓN INTERDEPENDIENTE NEGOCIACIÓN



³*Idem.*

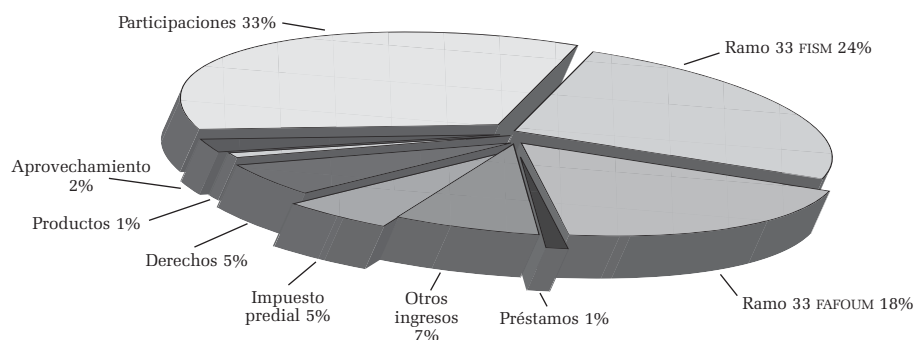
⁴*Idem.*

Con el federalismo se busca corregir las grandes disparidades regionales, la ausencia de recursos financieros en los gobiernos locales y la carencia de mecanismos de coordinación intergubernamental.

En lo referente a las finanzas municipales se pueden observar los siguientes problemas:

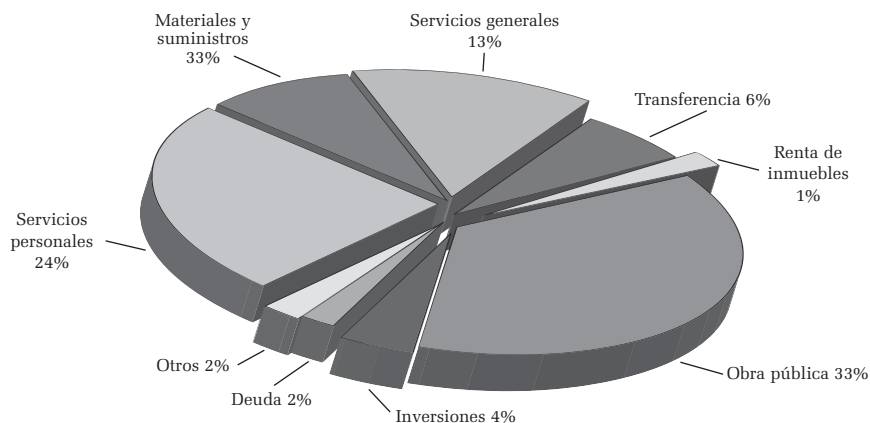
- Dependencia política de las transferencias de ingreso y gasto. El 79 por ciento de los ingresos de los municipios corresponden a recursos de origen federal (gráfica 1).
- Profundización del desequilibrio vertical y horizontal de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.
- Limitaciones legales para fortalecer a estados y municipios en materia fiscal y de política social.
- El gasto de los municipios no se refleja necesariamente en un incremento de la infraestructura básica y de servicios públicos (gráfica 2).
- Montos y criterios de distribución de participaciones federales sin asociación efectiva al esfuerzo fiscal y al resarcimiento.
- Falta de transparencia en los mecanismos de distribución de determinadas transferencias federales.
- Debilidad de las instancias de coordinación fiscal además de que los municipios no participan en ellas.

GRÁFICA 1
PROMEDIO NACIONAL DE INGRESOS MUNICIPALES, 2001



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social 2002.

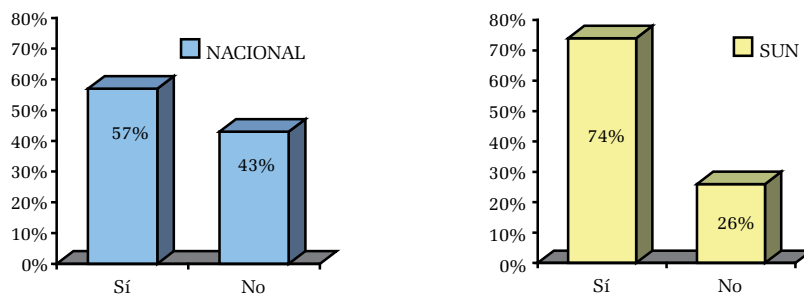
GRÁFICA 2
PROMEDIO NACIONAL DE EGRESOS MUNICIPALES, 2001



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social 2002.

- Ineficiencia en las tareas de recaudación. Uno de los factores a este respecto que resulta clave, es la actualización de los valores catastrales, en el país sólo el 57 por ciento de los municipios tiene actualizado su catastro, mientras que en los municipios urbanos asciende al 74 por ciento (gráfica 3).

GRÁFICA 3
PROMEDIO NACIONAL
DE VALORES CATASTRALES ACTUALIZADOS, 2002



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social 2002.

Las disparidades del desarrollo regional, encuentran algunas de sus causas principales en los siguientes aspectos:

- Las transferencias federales no han contribuido a disminuir la brecha entre las regiones de mayor y menor desarrollo.
- No se conocen con certeza los impactos de las aportaciones federales en el desarrollo nacional equitativo.
- Existen tensiones derivadas de la ausencia de canales institucionales de comunicación para el desarrollo de programas regionales.

En lo referente a los mecanismos de coordinación intergubernamental, el diagnóstico es el siguiente:

- No se ha evaluado integral y consistentemente la redistribución de las competencias gubernamentales.
- Las facultades expresas de la Federación aún reflejan una visión desarrollista vertical.
- Se presenta una ausencia de principios claros y bien definidos para las relaciones intergubernamentales.
- Las relaciones intergubernamentales son verticales, pero institucionalmente desfasadas tanto en tiempo como en disposición de los gobiernos de los tres órdenes.

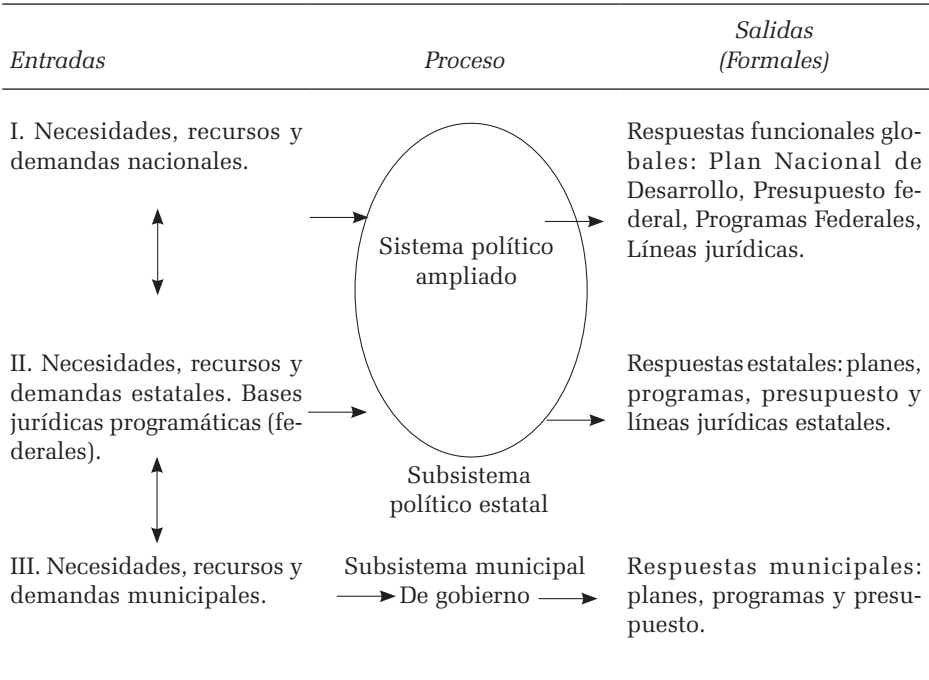
Estos aspectos inciden directamente en detrimento de la autonomía municipal, por lo que resulta necesario consolidar un cambio en las relaciones intergubernamentales al interior del orden federal mexicano. Por Relaciones Intergubernamentales se entiende un contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación.

La perspectiva de las relaciones intergubernamentales ofrece la posibilidad de considerar diversos aspectos, en espacios de gobierno distintos, para explicar el comportamiento complejo seguido por los actores, en la manipulación de los elementos y recursos diversos para concretar acciones públicas. Desde esta perspectiva de las relaciones intergubernamentales podemos definir al federalismo como un sistema

de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas. La importancia del municipio desde este mirador es central pues es justamente esta organización el lugar de condensación de la administración pública en su expresión local.

La red de conexiones gubernamentales convierte a la administración municipal en una institución de la administración pública local con relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través de los órdenes de gobierno; sin embargo, estas relaciones se enmarcan en un esquema vertical, definido de esta manera tanto por la consideración de los procesos a nivel de sistemas, como por la normatividad y el diseño de políticas públicas desde un punto de vista jerárquico, como se puede apreciar en la figura 4.

FIGURA 4
RELACIONES DE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO



Fuente: Rodolfo García del Castillo, *Los municipios en México: retos ante el futuro*, México, Porrúa-CIDE.

Los procesos más importantes de ámbito gubernamental pasan a través de la regulación central que incide en los gobiernos locales, la incorporación de estructuras estatales y municipales a los programas federales, así como de las ayudas financieras y transferencias que se otorgan entre ámbitos de gobierno. A lo anterior, se deben agregar las instancias sectoriales donde concurren los gobiernos federal y estatal. Los esquemas de descentralización de recursos y capacidades de la federación a los estados y municipios bajo este esquema vertical, no resultan ser suficientes como para fortalecer y apoyar a los gobiernos municipales a enfrentar integralmente sus carencias, rezagos, así como satisfacer las demandas de la ciudadanía acumuladas por años y los retos de su desarrollo.

Es indispensable fortalecer los mecanismos convencionales de federalización, ya que son una condición necesaria para el fortalecimiento de los municipios, sin embargo, no única por que aunado a ello se requiere complementarlos a través de una red horizontal que facilite las relaciones al interior de los órdenes de gobierno, mediante fórmulas asociativas entre gobiernos locales, para fortalecer el entramado institucional gubernamental no sólo de arriba a abajo, sino también de manera adyacente entre iguales.

El papel de los gobiernos locales ha cobrado un sentido distinto, dejando de ser exclusivamente el eslabón final, donde confluían las decisiones centralizadas (federales) para convertirse en un espacio revalorizado de contacto directo y concertación con los ciudadanos. La importancia estratégica que adquieren los gobiernos municipales en este proceso se aprecia principalmente en tres ámbitos:

El de la productividad y competitividad económica

Que se desarrolla en el contexto territorial, en donde los gobiernos locales son responsables de la existencia de infraestructura y tecnología adecuadas, de un sistema de comunicación que asegure conectividad tanto en el flujo de personas, como de información y mercancías; desde

luego, la existencia de recursos humanos, con acceso a la educación, capacitación y formación, en condiciones de vida aceptables en lo que respecta a vivienda, servicios urbanos, salud y abasto.

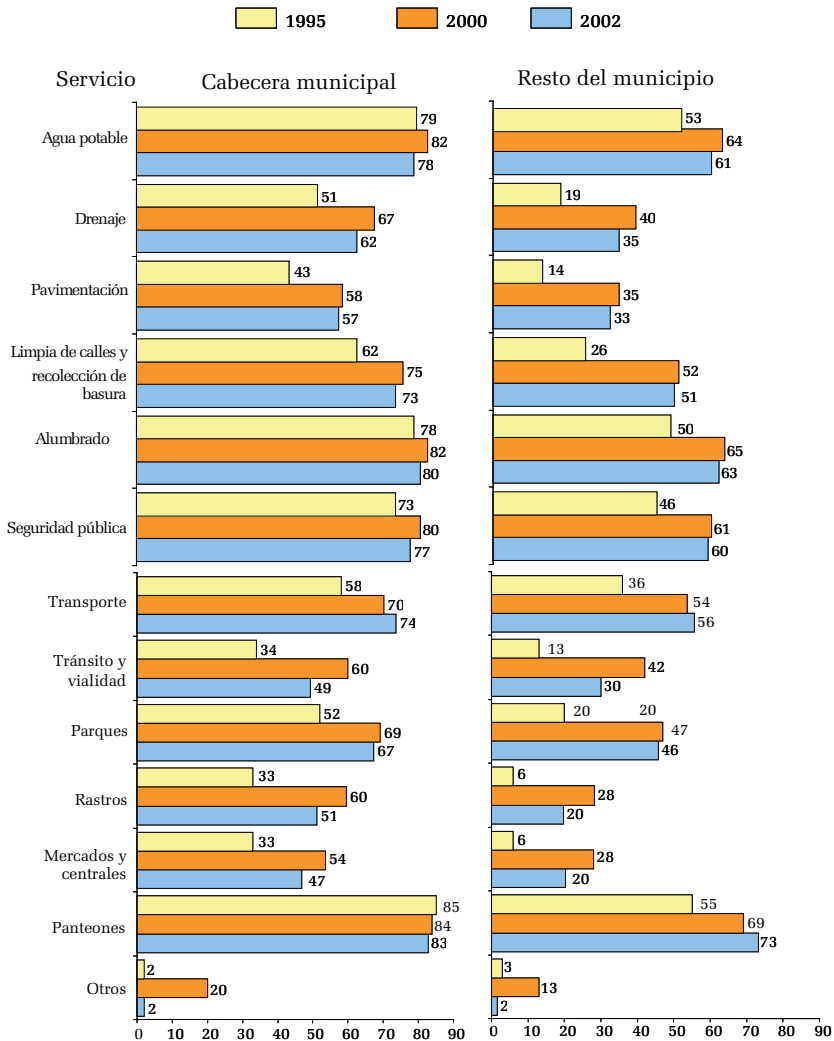
La problemática de los servicios públicos e infraestructura es, sin lugar a dudas, un espacio clave de la realidad municipal. La articulación particular de respuestas y políticas municipales se teje alrededor de las demandas de públicos concretos, y –las más de las veces– están estrechamente conectadas con la procuración de servicios que inciden directamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

El comportamiento de los servicios públicos e infraestructura municipales parte de la consideración de un conjunto de categorías básicas de análisis, entre las cuales destacan: la cobertura y la calidad (integrando una perspectiva que recoge la eficacia, eficiencia y rentabilidad). Sin embargo, existen notorias diferencias en cuanto al grado de responsabilidad asumido por los municipios en el manejo de los servicios, éste por lo general tiene una relación directa con sus condiciones de desarrollo.

La existencia de infraestructura y el acceso a los servicios prestados por el gobierno es un indicativo del grado de desarrollo y se vincula estrechamente a la calidad de vida de la población. La cobertura de más o menos cantidad de usuarios tendrá una repercusión directa en el desarrollo económico, el ambiente social y el probable clima político.

El sistema de servicios públicos municipales se caracteriza por su atraso técnico, por no estar suficientemente extendidos y por su baja calidad. Los servicios que cuentan con mayor cobertura en las cabeceras municipales son agua potable con un promedio para 1995, 2000 y 2002 de 97 por ciento, panteones con 84 por ciento, alumbrado 80 por ciento, seguridad pública 77 por ciento, recolección de basura 70 por ciento y transporte con 67 por ciento de cobertura. En contraste, los que cuentan con menor cobertura son tránsito y vialidad 33 por ciento; mercados y centrales 45 por ciento; rastros 51 por ciento, pavimentación y drenaje 53 por ciento (gráfica 4).

GRÁFICA 4
COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Encuesta Los Municipios en México, CEDEMUN 1995, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

Los niveles de cobertura de servicios públicos descienden hacia el interior del municipio. Los de mayor cobertura son nuevamente panteones 66 por ciento, alumbrado y agua potable con 59 por ciento, recolección de basura 43 por ciento, seguridad pública 37 por ciento y transporte 32 por ciento. Los que cuenta con menor cobertura son mercados, centrales y rastros con 18 por ciento, pavimentación 27 por ciento, tránsito y vialidad 28 por ciento y drenaje 31 por ciento.

Los principales obstáculos que enfrentan los municipios para mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos en opinión de los presidentes municipales, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, son:

- a) Falta de recursos financieros.
- b) Problemas administrativos.
- c) Falta de personal capacitado.
- d) Dispersión de la población.
- e) Condiciones geográficas del municipio.

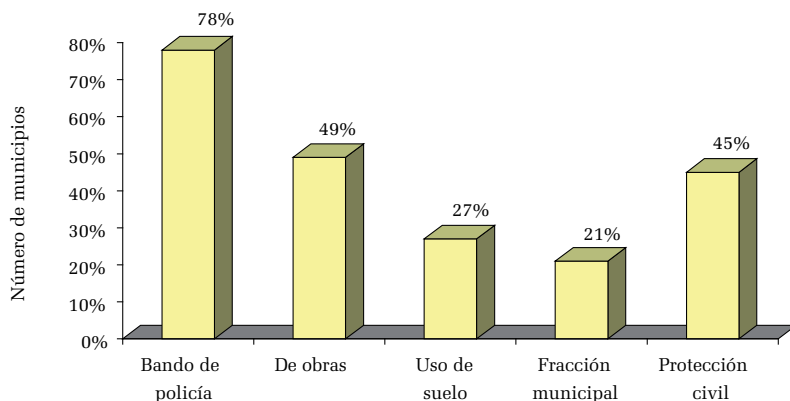
La gestión administrativa municipal

El segundo aspecto señala fortalecer el potencial de los gobiernos locales como formas ágiles de gestión que desarrollen la modernización tecnológica, la ampliación de sus recursos financieros y competencias administrativas, así como la capacitación y profesionalización de su personal.

La situación de las administraciones locales obedece entre otras razones a:

- El proceso de descentralización ha carecido de una estrategia coherente, permanente y con metas claras.
- Descentralización insuficiente en los ámbitos productivos del desarrollo.
- Las leyes secundarias no han sido totalmente actualizadas (gráfica 5).

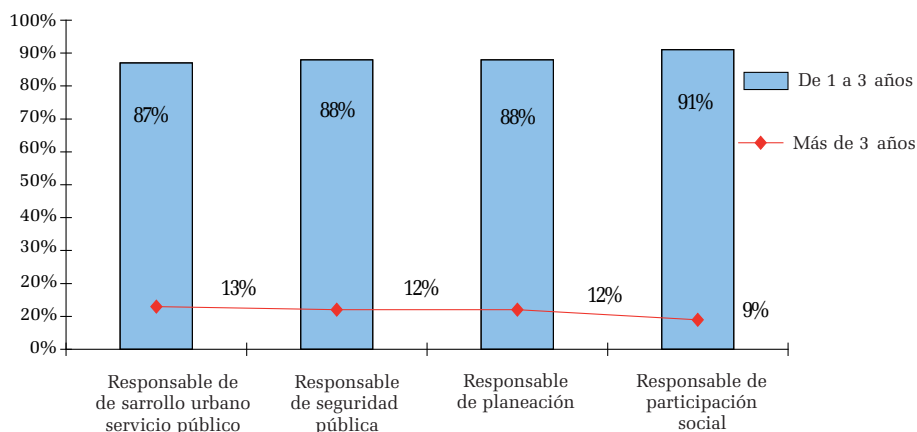
GRÁFICA 5
EXISTENCIA DE REGLAMENTOS EN LOS MUNICIPIOS, 2002



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

- Falta de continuidad de los funcionarios y personal operativo municipales y de continuidad de las políticas públicas, ocasionada entre otros aspectos por los periodos trianuales (gráfica 6).

GRÁFICA 6
ROTACIÓN DE TITULARES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, 2000

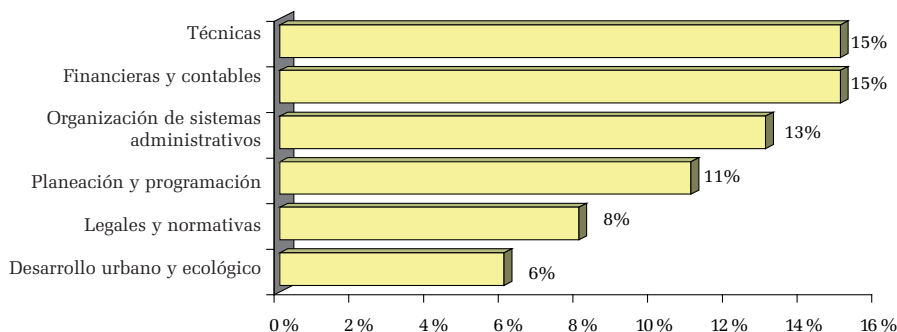


Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

- Los esquemas centralizados y verticales de planeación y ejecución de las políticas públicas, se reflejan tanto en las áreas que los presidentes municipales prefieren reforzar en sus administraciones (gráfica 7), como en la existencia misma de áreas destinadas a esta función (gráfica 8).

GRÁFICA 7

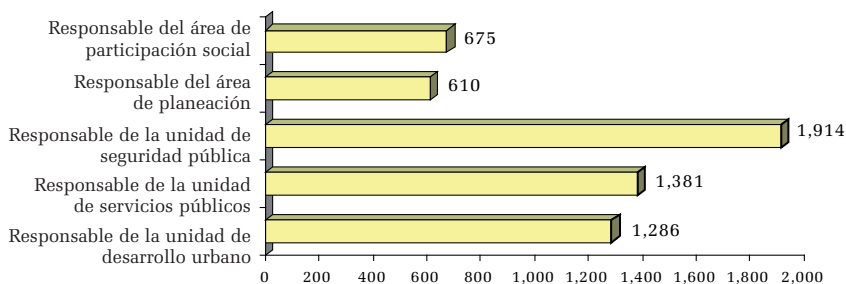
ÁREAS A REFORZAR EN OPINIÓN DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, 2000



Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

GRÁFICA 8

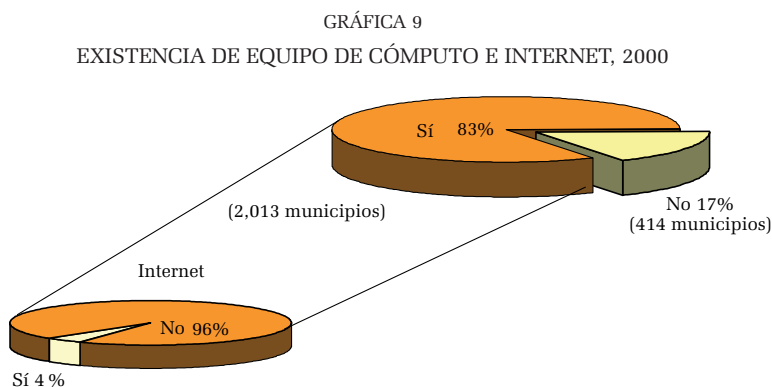
EXISTENCIA DE TITULARES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, 2002



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

- Deficiente difusión de mecanismos para mejorar la gestión administrativa municipal, como la incorporación de tecnología. Podemos mencionar como ejemplo que a pesar de que 83 por ciento de los

municipios cuentan con equipo de cómputo, sólo el 4 por ciento tiene acceso a Internet y por tanto a herramientas como la capacitación a distancia, acceso a la información, entre otras (gráfica 9).



Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

La articulación de espacios territoriales

Coherentes, que por su vecindad comparten problemas y necesidades comunes, pero que mantienen identidades propias, permite el reconocimiento y expresión de instrumentos que faciliten las soluciones administrativas y funcionales, que hagan compatibles los ámbitos locales. Este aspecto desarrolla mecanismos de integración que respetan las diferencias al tiempo que fortalecen la representación y participación social.

Los municipios se encuentran relacionados entre sí, por lo que su problemática no puede ser abordada como si se tratara de cuestiones aisladas. En los últimos años la dinámica de crecimiento de los centros poblacionales ha tendido a incrementar esta interdependencia de los gobiernos locales, algunos de los fenómenos más comunes son:

- a) Ciudades que rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo y se han extendido sobre las circunscripciones vecinas.

- b) Ciudades situadas en municipios contiguos que han establecido en su crecimiento contacto físico, dando lugar a “conurbaciones”.
- c) Ciudades de municipios vecinos que mantienen una intensa relación socioeconómica entre ellas, sin que necesariamente medie una continuidad urbanística. En este caso hablamos de una relación más funcional que geográfica como en los dos casos anteriores.

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se genera 71 por ciento del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Sin embargo, su aprovechamiento como elementos articuladores del desarrollo requiere la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en instancias de coordinación que propicien la toma de decisiones concertada sobre una base común.

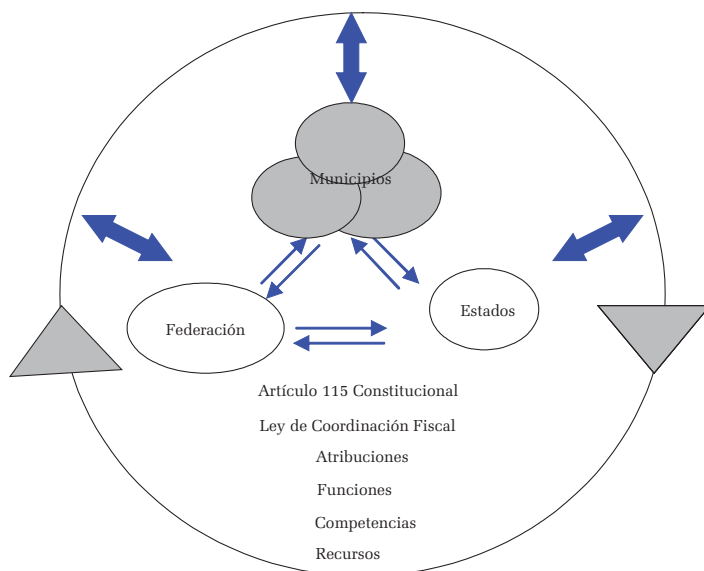
Al fungir como centros de actividad económica y de prestación de servicios a nivel regional, las zonas metropolitanas representan una gran oportunidad para propagar el desarrollo económico y social más allá de sus propios límites territoriales, lo que requiere del óptimo aprovechamiento de sus ventajas competitivas, incluidos sus recursos humanos y materiales. En este sentido, la planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos clave para incidir positivamente en el patrón de organización espacial, en el ordenamiento de territorio y en la sustentabilidad de estos centros difusores.

Esta situación plantea nuevos retos en materia de definición de competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que posibiliten la planeación y administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, que permitan integrar las necesidades y demandas de la ciudadanía a través de la participación de la sociedad civil organizada, elementos indispensables para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de las metrópolis del país, mediante esquemas flexibles que permitan a los municipios dar respuesta eficaz y eficiente

a la población en general, con especial énfasis en los grupos menos favorecidos, como la población emergente, o en condiciones de marginación, las mujeres, los adultos mayores, los niños y los indígenas.

Las relaciones horizontales entre municipios abarcan ámbitos que van desde el desarrollo económico, social y cultural, tanto en municipios de la misma entidad federativa, pasando por municipios de diferentes estados, hasta aquellos casos que relacionan a centros poblacionales nacionales con los de los países vecinos, a lo largo de las fronteras del país (figura 5).

FIGURA 5
RELACIÓN TIPO RED



La adecuada gestión de la problemática intermunicipal requiere la concurrencia de dos o más gobiernos municipales, algunos de los principales obstáculos se originan en que los planes y programas pueden o no corresponderse, en la normatividad heterogénea, en la existencia de diferencias políticas y administrativas, en la carencia de mecanismos tanto financieros como de simplificación administrativa y en la falta de fórmulas asociativas.

En consecuencia, se requiere conocer mejores fórmulas asociativas de superación de las estructuras municipales fragmentadas, para mejorar la planeación y administración del territorio, la gestión eficiente de servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos.

LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL: UN INSTRUMENTO DEL FEDERALISMO

Una de las principales fórmulas asociativas es el asociacionismo intermunicipal, que ha sido desarrollado en muchos países; por ejemplo, la legislación española reconoce el derecho de los municipios a asociarse entre sí en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de competencia municipal. En el caso francés, la intercomunalidad es la principal forma de gestión pública de los 36,000 municipios del país, mientras que en Estados Unidos los gobiernos locales se asocian en cooperaciones intergubernamentales.

En el caso de México la fórmula de asociación municipal se encuentra estipulada dentro de las bases jurídicas mexicanas en el artículo 115 constitucional, numeral III, inciso i), párrafo tercero:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento sea necesario podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En cuanto a las legislaciones locales, existe una gran heterogeneidad en las actualizaciones y contenidos de las constituciones políticas

de las entidades federativas y las leyes orgánicas municipales con respecto a la intermunicipalidad (cuadro 1).

CUADRO 1
ACTUALIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES LOCALES CON RELACIÓN
A LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL*

<i>Estados con legislaciones locales actualizadas</i>	<i>Constitución actualizada Ley parcialmente actualizada</i>	<i>Constitución actualizada Ley no actualizada</i>	<i>Estados con legislaciones locales no actualizadas</i>
Especifican requisitos Mecanismo de contraloría Formas de solventar conflictos Causas de recesión o cancelación Tipos de convenio Objeto del convenio	Considera los aspectos materia de asociación.	No requieren aprobación del Congreso.	Requieren aprobación del Congreso para asociarse.
Aguascalientes	Baja California Sur	Chiapas	Guerrero
Baja California	Coahuila	México	
Colima	Chihuahua	Tamaulipas	
Guanajuato	Durango		
Jalisco	Hidalgo	Campeche**	
Morelos	Michoacán	Tlaxcala**	
Nayarit	Nuevo León		
Oaxaca	Puebla		
San Luis Potosí	Querétaro		
Sinaloa	Quintana Roo		
Sonora	Veracruz		
Tabasco	Yucatán		
	Zacatecas		
<i>Total: 12 estados</i>	<i>Total: 13 estados</i>	<i>Total: 5 estados</i>	<i>Total: 1 estado</i>

*Por legislaciones locales se entiende la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica Municipal.

**Constitución no actualizada, Ley parcialmente actualizada.

Especifican mecanismos de contraloría, formas de solventar conflictos, causas de recesión o cancelación, tipos de convenio y objeto del convenio. Actualizado a diciembre de 2006.

Los principales mecanismos de relaciones intergubernamentales entre municipios son:

1. La cooperación, la cual se refiere a mecanismos de colaboración para obrar conjuntamente, formalizados mediante una declaración de intenciones.
2. Coordinación, que es la colaboración interinstitucional sin que se afecten las atribuciones de los participantes en la materia correspondiente, limitándose a acuerdos en los que se estipula la concurrencia de los órdenes de gobierno en una materia determinada.
3. Asociación de municipios, que se entiende como la unión voluntaria de municipios, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para mejorar la prestación de servicios públicos o para hacer más eficiente el ejercicio de las funciones que les competen, en sus respectivos territorios, mediante esquemas flexibles de asociación.

Las principales ventajas de la asociación de municipios para la solución de problemas comunes son:

- a) Genera economías de escala, ya que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce. Lo anterior debido a la indivisibilidad de ciertos equipos o procedimientos técnicos, o por los costos de diseño, investigación y desarrollo, que al ser asumidos por la asociación disminuyen el costo individual de cada municipio.
- b) Mejora la planeación y administración del territorio, al considerar las necesidades y problemas de los asentamientos humanos de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal.
- c) Permite realizar acciones que el municipio no podría por sí sólo, potenciando al actuar de manera conjunta, el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos.
- d) Facilita emprender acciones de carácter regional y aprovechar el potencial de cada territorio para generar polos de inversión, facilitar la generación de actividades económicas y reducir

las disparidades entre concentraciones económicas altamente relacionadas pero escasamente articuladas.

- e) Propicia la homogeneización del marco legal de los municipios para facilitar la articulación de instancias operativas y administrativas del territorio, que garanticen la efectividad y certeza jurídica de la asociación municipal, con el propósito de volver más eficiente la acción gubernamental en lo que se refiere a las nuevas dinámicas espaciales.
- f) Favorece la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes, como en la sociedad.

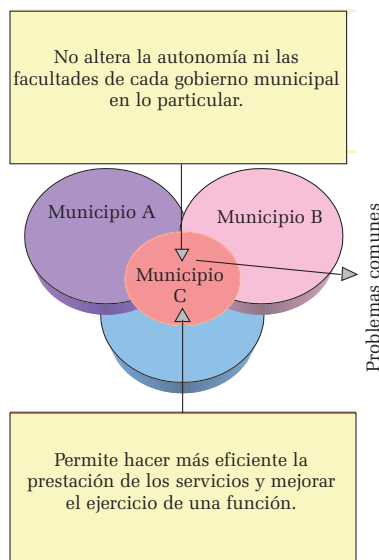
En este contexto la asociación municipal permite reforzar las prácticas de desarrollo local, mediante la puesta en marcha de un esquema de gestión y administración de alcance intermunicipal a través de fortalecer la integración y articulación de los gobiernos locales en asociaciones.

La figura de la asociación municipal permite a los municipios desarrollar sus propios esquemas de descentralización horizontal; entendiendo por esto, un proceso de gestión pública local en la toma de decisiones entre entidades públicas con atributos de gobierno, con lo que es posible generar una herramienta institucional, con todo lo que ello implica:

1. Marco legal (estatutos y reglamento), la importancia de formalizar la asociación municipal mediante un marco normativo adecuado consiste en la optimización de los siguientes aspectos:
 - a) Gubernativo: Aportan una imagen de la sociedad de municipios ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establecen los principios de actuación de la asociación con respecto a los gobernados.
 - b) Jurídico: Evita la improvisación o actuación subjetiva de la asociación frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal. El reglamento resguarda jurídicamente la decisión, validándola frente a cualquier posible recurso o interpretación.

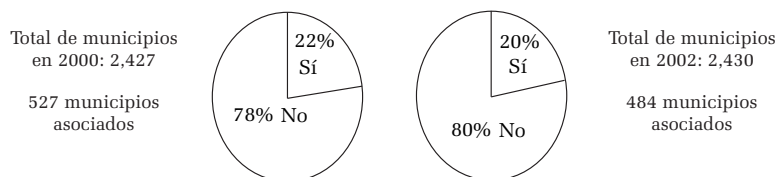
- c) Administrativo: Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de la asociación, de los municipios y de los servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública.
 - d) Social: Garantiza a la comunidad que los actos de la asociación municipal se fundamentan en el principio de la legalidad y en consecuencia, puede la población recurrir ante el ayuntamiento (o el órgano regulador, o de control) para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.
2. Esquema de administración más eficiente y compartido, por lo que es necesario especificar los elementos administrativos genéricos necesarios para la función de la asociación municipal, entre los que podemos mencionar:
- a) El modelo o conjunto de modelos administrativos. Los cuales consideran las formas de ejecución de políticas concretas en el ayuntamiento que son presentadas explícitamente en un cuerpo agregado. En resumen puede pensarse en el marco formal de estructuras y funciones.
 - b) Los manuales generales de organización, explicando maneras de actuar y relaciones funcionales para cumplir los objetivos.
 - c) Sistemas y procedimientos específicos para manejar los recursos humanos, físicos y financieros, detallando maneras de realización de labores o tareas concretas en cada área.
 - d) Tecnologías de aplicación en áreas o tareas específicas.
3. Marco de fortalecimiento institucional, así como tener la capacidad de decisión política, puesto que la figura municipal cuenta con el respaldo de cada uno de los ayuntamientos vecinos involucrados, libre y voluntariamente, en una apuesta común para solventar sus problemas locales-regionales en la provisión y prestación de servicios públicos, lo anterior brindado tanto por las características, como por los principios de las asociaciones municipales (figura 6).

FIGURA 6
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

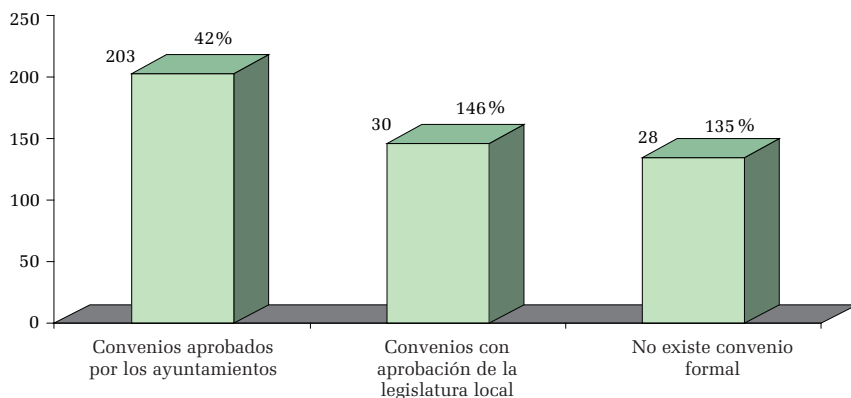


La asociación municipal es un tema que paulatinamente se ha incorporado en las agendas de los municipios del país; hasta el 2002 sólo el 20 por ciento de los municipios había recurrido a esta fórmula. De estas asociaciones el 30 por ciento contaba con la aprobación de la legislatura local, 42 por ciento no contaba con esta aprobación y en el 28 por ciento restante no existió acuerdo formal. De los 484 municipios que recurrieron a la asociación, 44 por ciento cuentan con órgano de gobierno y administración, 20 por ciento cuentan con comité de vigilancia, y en el 17 por ciento no existe ningún tipo de representación (gráficas 10, 11, 12).

GRÁFICA 10
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

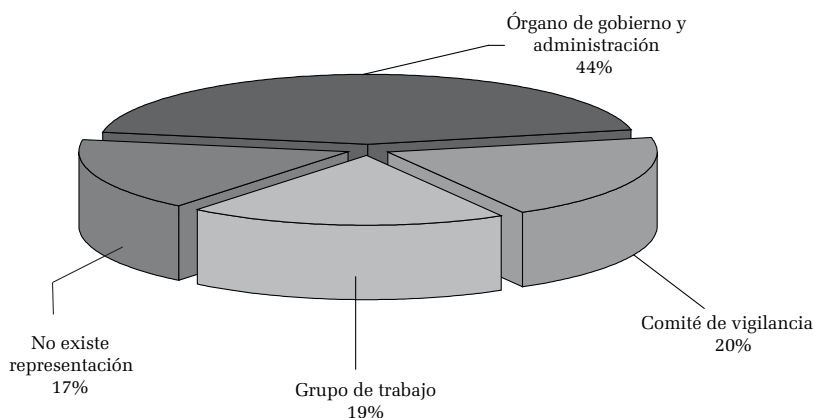


GRÁFICA 11
 FORMALIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES, 2002

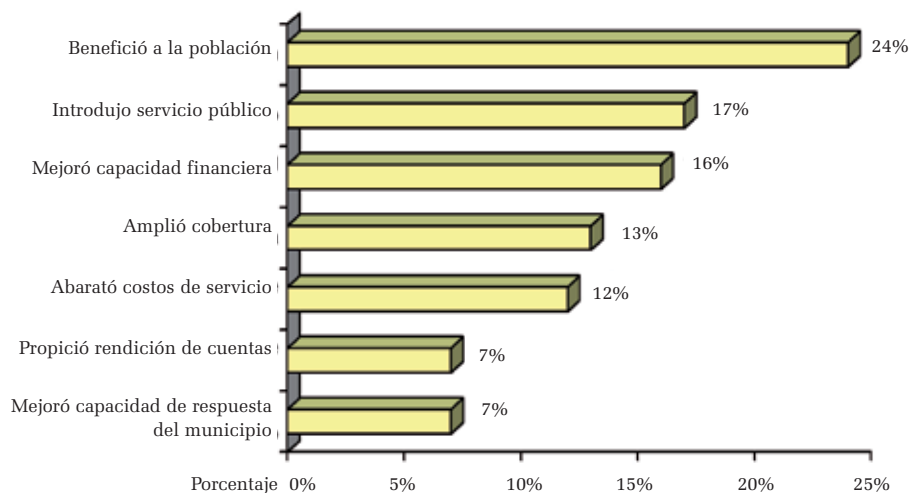


En general las experiencias de asociación municipal son consideradas como buenas en el 75 por ciento de los casos y el porcentaje esperado de continuidad es de 60 por ciento. De acuerdo con los presidentes municipales el principal resultado obtenido fue el beneficio de la población (24 por ciento de los casos), seguido del mejoramiento de la cobertura de servicios (17 por ciento) y del mejoramiento de la capacidad financiera (16 por ciento) (gráficas 13 y 14).

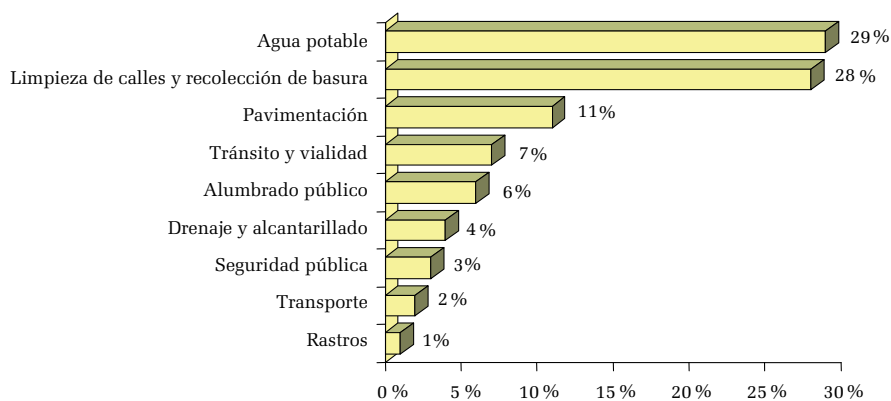
GRÁFICA 12
 ÓRGANOS O COMITÉS DE REPRESENTACIÓN, 2002



GRÁFICA 13
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS, 2002



GRÁFICA 14
EN QUÉ SE ASOCIARON LOS MUNICIPIOS EN EL AÑO 2000



ESTUDIO DE CASO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS
DE LA ZONA NORTE DEL ESTADO DE GUERRERO (2003-2005)

Datos generales de los municipios

El estado de Guerrero está situado en la región meridional de la República Mexicana, sobre el océano Pacífico. Su extensión territorial es de 64,282 km², que corresponden al 3.3 por ciento del territorio nacional, ocupando el 14o. lugar con relación a las demás entidades federativas. El estado de Guerrero está dividido, por sus características geográficas y económicas, en siete zonas: Costa Chica, Costa Grande, Montaña, Sierra, Centro, Norte y Acapulco, en donde se distribuyen 76 municipios.

La zona norte, limita de oeste a este con los estados de México, Morelos y Puebla, se encuentra conformada por 16 municipios, de los cuales ocho se encuentran involucrados en el proyecto de intermunicipalidad a saber: Atenango del Río, Buenavista de Cuéllar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecoacuilco de Trujano.

Los municipios que integran la asociación son heterogéneos como se puede apreciar en el cuadro 2:

CUADRO 2

<i>Municipios</i>	<i>Extracción política</i>	<i>Población total (Habitantes)</i>	<i>Porcentaje de población indígena</i>	<i>Ingresos (millones de pesos)</i>
Iguala	PRD	123,960	2.3	139.8
Huitzuc	PRI	35,668	7.5	34.8
Tepecoacuilco	PRD	30,838	21.8	32.5
Cocula	PRI	15,666	0.7	15.2
Copalillo	PRI	12,730	80.0	16.0
Buenavista	PRI	12,619	0.7	12.3
Cuetzala	PRD	9,869	4.0	10.7
Atenango	PRI	8,504	10.3	8.7

Los índices de marginalidad⁵ de los municipios varían desde bajo en el caso de Iguala, medio en Buenavista, alto para Atenango, Cocula, Cuetzala, Huitzuco, y Tepecoacuilco, y muy alta para Copalillo. Los municipios de Copalillo y Tepecoacuilco son los que tienen mayor población indígena con 80 por ciento y 21.8 por ciento respectivamente.

Descripción de la problemática

En el caso de los residuos sólidos generados en la zona norte de Guerrero, la problemática detectada en el estudio de prefactibilidad para el manejo de los residuos sólidos que realizaron los municipios, se resume en los siguientes aspectos: las autoridades encargadas de los sistemas de aseo urbano no cuentan con elementos técnicos, administrativos y financieros suficientes para la solución adecuada a la problemática del manejo de los residuos sólidos municipales. Los municipios cuentan con un departamento de limpia producto de años de improvisación, operado bajo esquemas obsoletos y con una serie de vicios administrativos y operativos que es necesario erradicar.

De acuerdo con lo anterior, es constante la carencia de equipamiento adecuado para las actividades del sistema de aseo urbano, las flotillas de recolección son insuficientes para brindar una cobertura completa a la ciudad. Los vehículos de recolección utilizados no son los adecuados y, casi siempre son mal operados. No existe diseño de las rutas de recolección. Los costos de operación son muy elevados. Cada municipio cuenta con su propio sitio de disposición final, sin embargo estos sitios, son tiraderos a cielo abierto con un alto potencial contaminante.

Al detectar que esta problemática se presentaba de manera común en los municipios del norte de Guerrero, resultó conveniente establecer una solución integral al manejo de los residuos sólidos, de lo contrario se corría el riesgo de que las acciones de cada municipio fueran vanas por la dispersión de los esfuerzos y los recursos.

⁵Índices de Marginación 2000, Conapo, Colección Índices Sociodemográficos.

Descripción del caso

Las autoridades de ocho municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero preocupadas por dar solución a la problemática compartida en materia de servicios públicos y de las funciones de su competencia, en particular en lo relativo a los problemas de salud y medio ambiente, iniciaron un proceso de gestión para determinar los elementos necesarios para llevar a cabo el mejoramiento de sus municipios desde un punto de vista integral. Esta preocupación ha derivado en el Proyecto de Intermunicipalidad que se impulsa desde la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG), formalizada el 28 de noviembre del año 2003, mediante el decreto número 75 celebrado por el Honorable Congreso del Estado de Guerrero.

ANTECEDENTES Y ORÍGENES DEL PROGRAMA

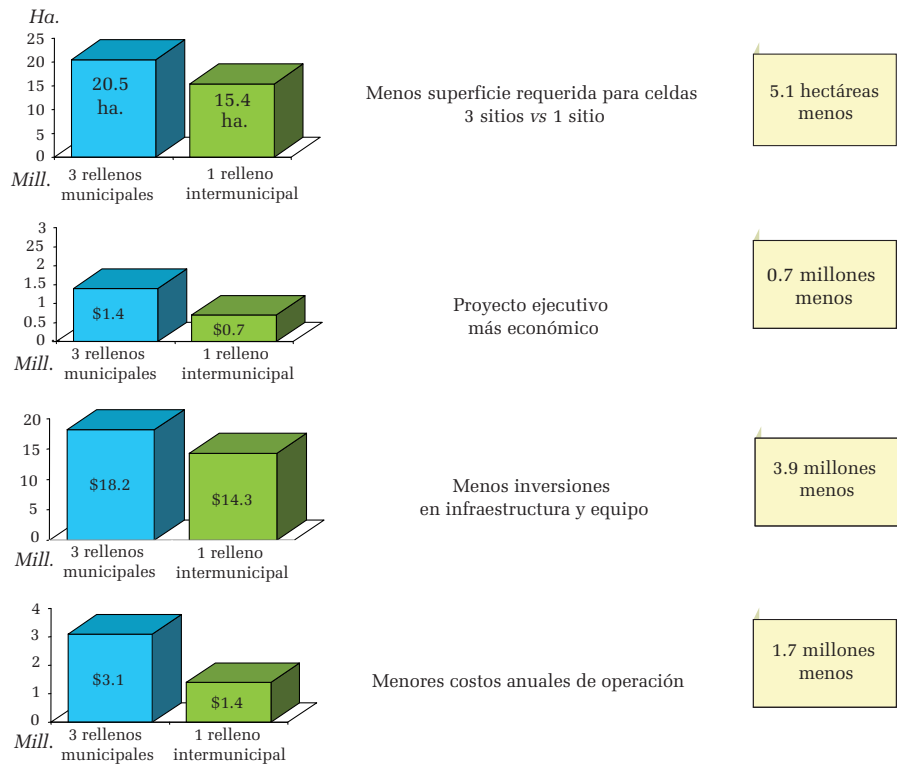
El objetivo del trabajo conjunto de los municipios de la Zona Norte de Guerrero consistió en identificar las áreas de oportunidad que tiene cada uno de los ocho ayuntamientos para mejorar en lo individual su capacidad de gestión, así como determinar aquellos ámbitos de actuación que podían desarrollarse de manera más eficiente en un esquema de colaboración intermunicipal. De esa manera la propuesta para generar la intermunicipalidad se concretó en torno a futuras acciones conjuntas en materia de: contaminación de ríos y cuerpos de agua en la región; manejo integral de los residuos sólidos municipales; optimización de recursos municipales y seguridad pública.

¿POR QUÉ REALIZAR EL PROYECTO DE MANERA ASOCIADA?

La justificación presentada por los municipios sobre la conveniencia de realizar las acciones de manera conjunta, y superar las diferencias existentes entre ellos tanto de partido, como de tamaño y capacidad económica y de gestión, fue la consideración de que la intermunicipalidad al privilegiar la cooperación como base en las acciones de la gestión pública local, permite potenciar la eficiencia y la eficacia. Consideraron a la

intermunicipalidad como una innovación administrativa encaminada a solucionar problemas que un municipio solo no podría resolver, o que en conjunto se resuelve de mejor manera y con mayores ventajas.

GRÁFICA 15
VENTAJAS COMPARATIVAS DE UN ESQUEMA
DE OPERACIÓN INTERMUNICIPAL



Los municipios concibieron a la intermunicipalidad como una nueva modalidad de la gestión pública local resultado de las transformaciones políticas institucionales que proveen al municipio de una mayor autonomía en su gobierno y administración. La intermunicipalidad, exponen los municipios, puede convertirse en el referente ideal para México en sus procesos de transformación institucional, ya que propicia la descentralización y fortalecimiento de la administración pública local.

DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

La construcción de la AMZNEG, se inició durante el 2003, el primer paso consistió en determinar la problemática en común, para lo cual los municipios interesados realizaron una serie de reuniones de las que se desprendió una agenda de asuntos a solucionar de manera conjunta, posteriormente se consensaron las ventajas de llevar a cabo acciones a través de una asociación de municipios, lo anterior se hizo constar en un acta de cabildo donde se especificaron los puntos resolutivos del acuerdo en el que se determinó la conveniencia de la asociación. El siguiente paso, consistió en nombrar una comisión o comité técnico encargado de gestionar la formalización de la asociación. Los municipios buscaron apoyo para la constitución de la asociación, recibiendo asistencia técnica y respaldo financiero por parte del Programa de Co-inversión Municipal del Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Para iniciar el proceso de formalización de la asociación de municipios, fue necesario revisar el marco jurídico de la entidad, para cubrir con los requisitos que se establecen. En el caso particular del estado de Guerrero, la legislación no ha sido actualizada conforme a las reformas de 1999, por lo que los municipios requirieron autorización del Congreso para asociarse. El proceso de formalización inició con la presentación ante sus respectivos ayuntamientos, por parte de la comisión de:

1. Acuerdo de Cabildo de cada municipio participante que contenía: el proyecto de asociación; la aportación de los recursos del municipio al financiamiento del proyecto, con base en la estructura financiera acordada y el ejecutor del proyecto.
2. Proyecto de convenio y proyecto de reglamento para constituir la asociación municipal.

Es importante mencionar, que el diseño de los esquemas de decisión, administrativos y financieros de la asociación debe corresponder a las necesidades específicas de cada caso, por lo que su definición y creación se diseñó de manera particular respondiendo al diagnóstico de los siguientes estudios realizados en ese año: diagnóstico institu-

cional de los ocho municipios; estudio de la contaminación de aguas superficiales; estudio para mejorar los ingresos propios; estudio de seguridad pública; estudio de prefactibilidad para el manejo de los residuos sólidos (basura); capacitación, equipamiento e inicio del funcionamiento de la intermunicipalidad.

Como resultado de los estudios y análisis técnicos se estableció la propuesta para aplicar un esquema regional para el manejo integral de los residuos sólidos municipales a través de la implementación de un organismo operador de nuevo tipo, con la finalidad de priorizar la sustentabilidad y la participación conjunta de todos los sectores sociales. Se buscó iniciar el impulso de soluciones adecuadas a la realidad de la región mediante el empleo de tecnologías alternativas y equipamientos no convencionales y de bajo costo.

Para el año 2004 con la participación de la Asociación de Municipios y el apoyo del Programa Hábitat, de la Secretaría de Desarrollo Social, se inició la construcción del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura para lo cual se efectuaron las siguientes acciones: se efectuaron los estudios para el emplazamiento de los sitios de los rellenos sanitarios considerados en el Proyecto de Asociación; se elaboraron los términos de referencia para el proyecto ejecutivo del Sistema Regional y se realizaron los estudios topográficos, geofísicos y de mecánica de suelo para la construcción de cinco rellenos sanitarios.

Durante el 2005, la AMZNEG realizó la construcción de cuatro rellenos sanitarios, proyectos financiados con recursos propios, con aportaciones del gobierno del estado y del Programa Hábitat. Las obras del sistema regional que se realizarán este año consisten en tres rellenos sanitarios municipales ubicados en los municipios de Cuetzala del Progreso, Atenango y Buenavista y un relleno sanitario regional en los límites de los municipios de Iguala de la Independencia, Tepecoacuilco y Huitzucó.

ACTORES FUNDAMENTALES

Los principales actores involucrados en el proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura son los ayuntamientos

de los ocho municipios que integran la AMZNEG, el Consejo Intermunicipal integrado por los presidentes de los municipios asociados, a quienes corresponde la toma de decisiones de la asociación. Además el coordinador general, el secretario técnico y el coordinador operativo de la asociación quienes son los encargados de la administración y operación del proyecto.

El proyecto de la AMZNEG ha propiciado la coordinación de los tres órdenes de gobierno. El gobierno del estado ha apoyado con su propuesta en el Legislativo para la aprobación del proyecto y en 2005 por parte del Ejecutivo con apoyo financiero para la construcción del proyecto regional. La Federación por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Programa Hábitat y la Delegación Estatal Guerrero, promueven desde 2003 una serie de acciones encaminadas a fomentar los esquemas de asociación municipal para llevar a cabo obras y acciones en las modalidades que integran el programa, apoyando a la AMZNEG con asesoría técnica y recursos financieros del programa.

LOGROS ALCANZADOS

1. Se lograron acuerdos entre los municipios participantes, superando las diferencias partidarias.
2. Se fortalece la democracia al interior de la Asociación, al establecer sus acuerdos mediante consenso.
3. El costo de la construcción del proyecto regional fue menor al haberlo realizado entre varios municipios. Lo anterior debido a la indivisibilidad de ciertos equipos o procedimientos técnicos, y por los costos de diseño, investigación y desarrollo, que al ser asumidos por la asociación disminuyen el costo individual de cada municipio.
4. Se logró considerar las necesidades y problemas de la región de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal, por lo que se mejoró la planeación y administración del territorio.

5. Realizaron acciones que los municipios no podrían por sí solos, potenciando al actuar de manera conjunta, el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos.
6. Facilitaron la generación de actividades económicas y la reducción de las disparidades entre los municipios, al emprender acciones de carácter regional y aprovecharon el potencial de cada territorio.
7. Lograron incrementar la capacidad de negociación de los municipios, como un frente común ante los gobiernos estatal y federal.

BIBLIOGRAFÍA

CABRERO MENDOZA, Enrique (2004), “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, Documento electrónico.

CEDEMUN (1995), *Los municipios en México*.

Delimitación de las zonas metropolitanas de México, Sedesol, Conapo e INEGI. Primera edición, noviembre de 2004.

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social 2002.

Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, “Los municipios en México: retos ante el futuro”, México, Porrúa-CIDE.

Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2002-2006.

SANTÍN DEL RÍO, Leticia (2002), “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Indesol.

TENA, Felipe (1998), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

WRIGHT, Spencer (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Estados Unidos, Brooks Cole Publishing.

¿Y la megalópolis? interacción cotidiana entre zonas metropolitanas y asunto de política regional

Ligia González García de Alba*

En la segunda mitad del siglo xx los procesos urbanos adquirieron una velocidad y dimensión nunca antes vista en la historia, concentrando grandes cantidades de población, flujos, recursos (principalmente de tecnología de punta y de información) y poder, incrementando la influencia regional de las ciudades hasta formar sistemas funcionales altamente integrados. Conjuntos de ciudades que ejercen influencias recíprocas entre dos o más, en conjunto o en combinaciones, interrelacionados e interdependientes, cuyas relaciones son de naturaleza social, económica y política. Estas influencias se manifiestan en flujos comerciales, de población y de servicios. Más que un agregado simple de ciudades, un sistema urbano refleja la combinación compleja y funcional de lugares centrales de jerarquía diversa y áreas de influencia.

Las áreas de influencia formadas por las poblaciones y los territorios que interactúan con un sistema constituyen regiones funcionales y sus límites se definen por la magnitud y la intensidad de los flujos que se establecen entre los lugares centrales de distinta jerarquía del sistema urbano.

Desde los años sesenta se habla de las megalópolis¹ como conjuntos de zonas metropolitanas que interactúan de manera intensa y cotidiana y que cubren regiones muy extensas. Las megalópolis no se concibie-

*Con la colaboración de Fabián González Luna; Programa Universitario de Estudios Metropolitanos.

¹En 1960 el geógrafo Jean Gottmann acuñó el concepto de megalópolis para referirse a un continuo urbano muy extenso del territorio estadounidense, en donde se traslapaban las áreas de influencia de varias metrópolis y ciudades desde Nueva York hasta Boston.

ron como “ciudades muy grandes”, ni como un simple aglomerado de población de grandes dimensiones; sino como subsistemas o sistemas de ciudades con una configuración de relaciones socioeconómicas, tecnológicas y de poder entre sus localidades que generalmente son de gran tamaño o complejidad y que ejercen influencia sobre regiones también complejas y extensas. Una de las características fundamentales de las megalópolis es que son sistemas de ciudades integradas más en una lógica global que nacional, son puntos de enlace dentro de la economía mundial, donde la capacidad de realizar actividades terciarias representa el eje troncal de su competitividad. Sin embargo, así como concentran los avances tecnológicos y las actividades de punta, también experimentan una serie de problemas, particularmente en las megalópolis de los países periféricos, en donde no se logran atender las necesidades básicas de toda la población como vivienda, agua, salud, educación, trabajo, seguridad, transporte y cultura, entre otros, y considerando además que son los territorios crecientes en población, la previsión y puesta en marcha de políticas públicas megalopolitanas se convierte en un tema central de desarrollo y seguridad nacional. Las megalópolis pueden tener mayor o menor grado de consolidación y de desarrollo, y éste no puede ser abordado desde una sola óptica o dimensión y que se constituyen como uno de los retos de desarrollo y calidad de vida más importantes de la actualidad.

Las megalópolis superan el orden político-administrativo existente: generan retos de gobernanza que deben ser atendidos con formas novedosas de administración y ejercicio del poder público, en donde la participación ciudadana y democrática sean los ejes básicos en la construcción del andamiaje político social necesario para atender las realidades que plantea esta estructura territorial.

Bajo este panorama, se describen y analizan las principales características de la megalópolis de la región centro de México, incluyendo algunos comentarios sobre el contexto de la globalización, con la finalidad de destacar la necesidad de construir políticas públicas de enfoque territorial no sectorizadas que emanen de las realidades y estructuras espaciales vigentes y que también respondan a éstas.

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM) Y LA GLOBALIZACIÓN

En el marco de la globalización, el territorio se comporta como una estructura compleja y de interacción múltiple. A partir de un núcleo original se vinculan varias espirales asociativas que dan origen a nuevas instancias regionales sin que la unidad básica pierda su naturaleza (Torres, 2006: 29).

Las estrategias competitivas de las transnacionales están dando forma a una nueva geografía económica mundial, en la que destacan como principales tendencias: *a)* la redistribución de capacidad de producción entre los tres principales polos económicos mundiales (EUA, Europa y Japón), y *b)* la reubicación de capacidad de producción entre los países de la periferia, según áreas de influencia económica, tendencia que se afianza con la creación de regiones de libre comercio. También se han producido cambios en la geografía económica de los países, entre los que destacan:

- a)* Una marcada concentración de los servicios especializados y de las funciones de investigación y desarrollo en las grandes ciudades.
- b)* La profundización de los procesos de desconcentración a corta distancia de la capacidad industrial de las grandes ciudades.
- c)* La formación de nuevas regiones industriales en torno a la ubicación de plantas ensambladoras.
- d)* La consolidación de ciertas ciudades como nodos en los sistemas de transporte internacional.
- e)* El deterioro de otras ciudades y regiones a raíz de procesos de desindustrialización o de la pérdida de su posición en los sistemas de transporte internacional.

La producción internacional tiene su correlato en la internacionalización de las ciudades, es decir, en su inserción e incorporación al sistema de producción internacional. Así, pueden identificarse

ciudades con funciones: financieras, de alcance mundial o internacional; de administración y control de los procesos productivos en escala internacional (oficinas corporativas centrales); de investigación y desarrollo tecnológico; de producción; de distribución y almacenamiento.

Con esta internacionalización se consolidan vínculos horizontales, de competencia y complementariedad en y entre las ciudades. En este contexto de apertura económica y globalización, los gobiernos y las comunidades locales asumen un papel más o menos activo en el desarrollo económico local, que se expresa en la atracción o retención de empresas; atracción o retención de residentes; y atracción de eventos, en un ambiente de competencia entre las ciudades.

En la competencia, los gobiernos de las ciudades y regiones procuran mejorar las condiciones reales de la fuerza de trabajo (educación, capacitación, investigación); de la infraestructura de apoyo directo (transporte, telecomunicaciones), de la calidad de vida urbana (en relación con residentes calificados); de la relación con otras actividades productivas (actividades de apoyo y por extensión actividades asociadas) y de otros agrupamientos competitivos, así como por adecuar y mejorar los marcos legales y administrativos que regulan la instalación y la operación de las empresas.

Los países en desarrollo también compiten por atraer capitales y procesos productivos. Con este propósito han adoptado políticas económicas orientadas a afianzar la estabilidad y a privatizar y a desregular la actividad económica. En el caso de México, el cambio de política se inició a principios de los ochenta, se profundizó en los años siguientes y se mantiene actualmente. Los elementos de contexto internacional señalados ayudan a explicar algunos de los cambios que permanecerán vigentes por muchas décadas. Eventualmente, pueden anticiparse algunos ajustes promovidos, a nivel internacional, para atenuar los impactos sociales negativos.

A raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se fortaleció la posición de México en las estrategias competitivas de las empresas transnacionales extranjeras para el abasto del

mercado norteamericano y mexicano, atractivos por su tamaño y por su potencial de crecimiento, respectivamente. Las transnacionales mexicanas consolidaron su presencia en el país y han invertido agresivamente en los mercados de Estados Unidos de América y América Latina principalmente.

Es indudable la tendencia a la ubicación de plantas de ensamble en ciudades del interior mexicano; así como una tendencia a la integración de agrupamientos productivos en la cercanía inmediata de estas plantas. Son intensas las relaciones en escala macrorregional. Las principales concentraciones industriales (de las zonas metropolitanas del valle de México, Guadalajara, Monterrey) conservan un papel relevante en el abastecimiento de partes y componentes a plantas de ensamble ubicadas en territorio nacional. En este esquema, la capacidad de producción de la ZMVM conserva cierta competitividad, sobre todo en el caso de las ensambladoras ubicadas en ciudades de la región centro. También las empresas extranjeras ubican sus oficinas corporativas en las grandes ciudades. En este aspecto nuevamente la ZMVM tiene una fuerte ventaja, aunque se observa una participación creciente de Guadalajara y de Monterrey en las decisiones de localización de oficinas de las transnacionales. Por lo que se refiere a la competitividad de las empresas, la adaptación a las particularidades culturales de los mercados nacionales representa una ventaja para México en relación con el mercado de Centro y Sudamérica.

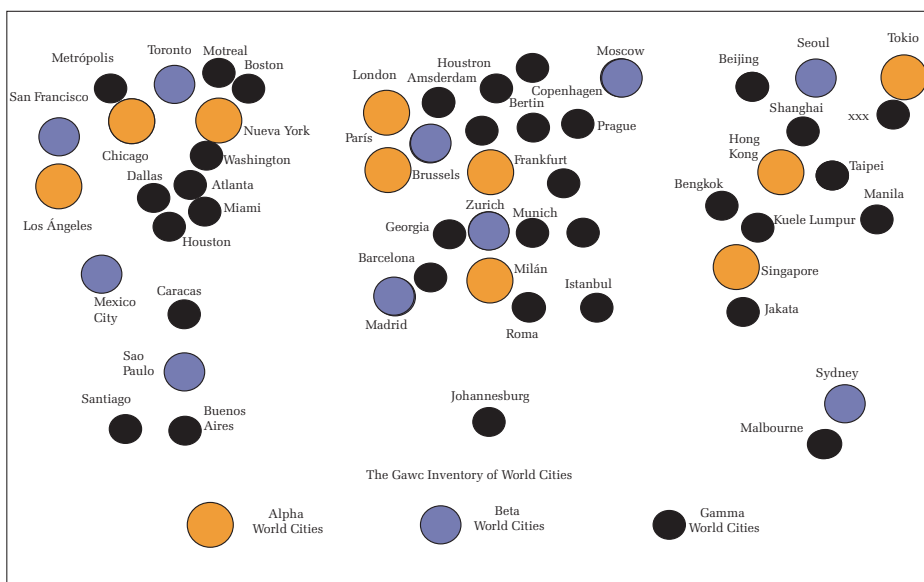
La ZMVM ocupa el segundo lugar entre las aglomeraciones con mayor población en el mundo, hecho que la califica como megaciudad del tercer mundo. Existen evidencias de que la Ciudad de México está adquiriendo una nueva forma de centralidad, entre otros, concentra más actividades relacionadas con la globalización económica a pesar de sus fluctuaciones y el decremento de su aportación al producto interno bruto (PIB) y de empleo desde los años setenta. La localización preferencial de los corporativos de las empresas, la distribución regional de la inversión extranjera directa y su evolución en cuanto a servicios avanzados indican que la apertura de la economía mexicana y su orientación hacia los mercados globales han intensificado la

concentración necesaria de funciones para el ingreso de la ciudad de México al sistema global de ciudades.

En términos de flujos del sistema, la ciudad capital califica como un centro principal de servicio global en cuatro sectores (administración, banca, publicidad y servicios legales) y funciona como un nodo articulador apoyado por una red de telecomunicaciones interurbanas (que supera a Zurich o a Singapur); está bien cubierto con un servicio creciente de telefonía; red de fibra óptica; Internet en expansión; amplia comunicación por vía aérea; y concentración de carga para el extranjero (Christof Parnreiter, en Sassen, 2002: 162-166 traducción libre).

Son muchos y muy diversos estudios en los que se clasifica al sistema mundial de ciudades. El número que ocupa la ciudad de México en cuanto a la jerarquía mundial varía entre estudios; no obstante, existe cierto consenso en que es la única del país que forma parte del sistema y que se inserta en la clasificación llamada Beta o de segundo orden. Las de primer orden, Alfa, constituyen los principales centros de control de la producción y las finanzas a escala mundial (Nueva York, Londres, Tokio, Hong Kong). Las Beta, de segundo nivel, realizan funciones de control corporativo regional y funciones financieras internacionales, entre las que se encuentran, además de la ciudad de México, Toronto, San Francisco y San Paulo en el continente americano, y Moscú, Seúl, Zurich y Madrid entre otras.

En el marco de la oferta mundial de satisfactores, la ZMVM enfrenta el riesgo de reducir su área de influencia en el país, sobre todo en las regiones del norte, por la propia influencia y cercanía relativa de ciudades como Los Ángeles y Houston. También presenta oportunidades de expansión de su influencia hacia América Latina y el Caribe, en particular en materia de oficinas regionales de las empresas transnacionales y también a ciertos servicios (financieros, médicos, cultura y entretenimiento). En este aspecto, la ZMVM compite fuertemente con Los Ángeles y Houston, pero principalmente con Miami, y pierde influencia en el norte pero la consolida en el sur y sureste, así como en Centroamérica y el Caribe, Venezuela, Colombia, y Ecuador (GDF, GEM, Sedesol, 1998).



Metageografía de acuerdo con Globalization and World Cities (Gawc) Study Group <http://www.lboro.ac.uk/gawc/citymap.html>

LAS MEGALÓPOLIS Y LAS REGIONES URBANAS, METROPOLITANAS Y MEGALOPOLITANAS

El estudio de los asentamientos humanos, y su consecuente definición de políticas de desarrollo, se ha vuelto más complejo mientras más complicado se ha tornado el patrón de urbanización.

Producto del proceso continuo y creciente de la urbanización, se identifican las llamadas *megálópolis* como aquellos grandes sistemas urbanos multicéntricos, integrados por varias metrópolis de diferente tamaño, estructura y función, que constituyen densas concentraciones de población, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión, de infraestructura, servicios e inmuebles, con diversos polos de concentración, articuladas por múltiples flujos y relaciones de personas, mercancías, capitales, mensajes e informaciones, interdependientes económicamente, donde la localización de actividades es relativamente indiferente en la medida que compar-

ten economías de escala y aglomeración, externalidades y ventajas comparativas. También se puede entender a las megalópolis como subsistemas de ciudades altamente integrados; tejidos metropolitanos policéntricos que aglutinan estructuras y relaciones sociales complejas; o entidades que surgen de la unión o traslape de dos o más áreas metropolitanas.

Hay también las llamadas *ciudades-región*, las regiones metropolitanas y las regiones megalopolitanas, por mencionar algunas, que se refieren a espacios territoriales que rebasan el límite exclusivo de la zona meramente urbanizada, para abarcar aquellos territorios que interactúan funcionalmente con alguna metrópoli o con algún sistema de ciudades de diversa escala y complejidad. Esto sucede con aquellos espacios que constituyen las áreas de influencia del o de los lugares centrales que contiene, sea, por ejemplo, por funciones de producción, de abasto o de oferta de mano de obra, entre otros.

La *ciudad-región*, entonces, abarca porciones de territorio relativamente integradas entre sí y con la ciudad central; y la región metropolitana se refiere a un ámbito territorial mayor que incluye tanto el área urbana como centros de diferente tamaño ubicados dentro de una línea imaginaria demarcada por los niveles de interacción (presente o potencial) así como áreas de explotación primaria y espacios vacíos. El término de la *región polarizada o nodal* se asocia a la noción de interdependencia, fruto de observar la irradiación comercial de las aglomeraciones urbanas; este tipo de región no es uniforme, puede definirse como un espacio heterogéneo en el cual las diversas partes son complementarias y mantienen entre sí, especialmente con los polos dominantes, mayor intercambio que con la región vecina; se trata de un lugar de intercambio de bienes y de servicios, en el que la intensidad interna es superior en todos los puntos a la intensidad externa.

En el siglo XXI el desarrollo tecnológico ha incidido, como hasta ahora, en el patrón de urbanización y lo seguirá haciendo. Al respecto se puede mencionar la disminución de los traslados de pasajeros gracias a la existencia y proliferación de herramientas como la computadora personal, el fax, la telefonía celular y la comunicación satelital entre otras; y la urbanización extensiva en localidades pequeñas,

particularmente en las economías más avanzadas, gracias al avance en el ámbito del transporte masivo de alta velocidad para pasajeros. Cabe destacar el papel de las tecnologías del transporte en la estructura y el funcionamiento de las ciudades y de las regiones urbanas. Al interior de las ciudades, particularmente de las desarrolladas, las nuevas centralidades están directamente relacionadas con las estaciones de transporte público masivo, como los trenes urbanos o sistemas de metro y los corredores urbanos, asociados con una alta intensidad de usos de mezcla diversa, que se aprovechan de la presencia de los usuarios del mencionado sistema de transporte. De la misma manera, en el caso de las sociedades que han desarrollado sistemas de transporte interurbano o suburbano por ferrocarril, se ha detenido la urbanización extensiva por los ejes carreteros, al no ofrecer un espacio de oportunidad de intercambio, venta y accesibilidad como el que ofrecen las carreteras. En el caso de los países en desarrollo, la urbanización extensiva sobre las carreteras es un ejemplo más de la urbanización asociada al desarrollo tecnológico.

MEGALÓPOLIS Y REGIÓN MEGALOPOLITANA DEL CENTRO DE MÉXICO

En el caso de México se ha identificado como megalópolis al área que comprende los municipios correspondientes a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación estrecha con la ciudad capital y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la llamada corona regional de ciudades y el Distrito Federal, además de las delegaciones del Distrito Federal.

La región megalopolitana corresponde a la mesorregión del centro del país, integrada por las siguientes siete entidades federativas: Estado de México, Tlaxcala, Hidalgo Morelos, Distrito Federal, Puebla, Morelos y Querétaro. Esta región tiene características muy particulares, de acuerdo con las proyecciones del Conapo, la población que se concentró en ella en el 2005 fue de 35 millones de habitantes lo que representó el 33 por ciento del total nacional; para el 2030 se estima

que albergará a 42 millones de personas, que representarán una tercera parte del total nacional (33.4 por ciento).

En este territorio megalopolitano de 98,517 km² interactúa, con mayor o menor intensidad, un conjunto de 12 zonas metropolitanas² la de mayor jerarquía es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), por su influencia de primer orden en el territorio nacional. De menor jerarquía, pero de gran importancia para sus estados y en ocasiones las entidades federativas aledañas, son las siguientes: ZM Pachuca, ZM Tula, ZM Tulancingo, ZM Toluca, ZM Cuernavaca, ZM Cuautla, ZM Puebla-Tlaxcala, ZM San Martín Texmelucan, ZM Tlaxcala, ZM Apizaco y ZM de Querétaro; la población de éstas para el 2005 fue de 27 millones de habitantes, el 76 por ciento con respecto a la región centro.

Las zonas metropolitanas son lugares centrales cuya jerarquía depende del conjunto de factores económicos, sociales, políticos y culturales con los que cuentan, así como de la oferta de servicios e infraestructura que representan, frente a las necesidades y oportunidades de aprovechamiento por parte de la población que las habita. Se organizan en un sistema urbano con mayor o menor integración funcional que depende de la intensidad del intercambio entre la oferta y la demanda entre lugares centrales. La infraestructura vial de la región es uno de los medios por los que se expresan territorialmente los flujos del sistema.

El lugar central de mayor jerarquía por su concentración de equipamientos y servicios es la ZMVM. En un segundo rango se pueden considerar las capitales del resto de las entidades pertenecientes a la región megalopolitana, debido a su influencia y cobertura estatal, especialmente por los servicios en administración pública, de educación y salud. En tercer rango se encuentran las zonas metropolitanas de San Juan del Río, Tula, Tulancingo, Atlacomulco, Cuautla y Apizaco, que se constituyen como lugares geográficos estratégicos por la conectividad en el sistema de transporte que ofrecen a los lugares centrales de primer y segundo rango, y por el peso de sus actividades industriales, de abasto y turísticas.

²De acuerdo con Sedesol, Conapo, INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, 2004.

Los vínculos de mayor intensidad se dan de forma radial y subordinada de las zonas metropolitanas de la región a la ZMVM, derivada de los flujos producto de los servicios y equipamientos (factores de centralidad) con los que cuenta esta última zona metropolitana. Entre éstos se pueden destacar: servicios de salud especializados, educación media superior y superior, comercio y abasto, investigación científica, servicios financieros y especializados y los generados por la administración pública.

Cabe mencionar el caso especial de la ZM de Querétaro en materia de intercambios funcionales. Mientras que cinco de las zonas metropolitanas mantienen intercambios cotidianos intensos por razones de trabajo y estudio, porque existe población que reside en una ciudad y trabaja en otra, en el caso de Querétaro se observa un intercambio intenso pero de fin de semana. Existe un número cada vez mayor de familias que radican en la ZM de Querétaro, cuyo jefe de familia trabaja y reside en la ciudad de México entre semana y vive los fines de semana en Querétaro. Aunque no es comparable, este flujo está presente en la megalópolis y es digno de ser tomado en cuenta para efectos de política pública.

Los vínculos de intensidad media en forma de geometría variable se dan entre los lugares de segundo y tercer orden así como con las zonas metropolitanas que se encuentran fuera de la megalópolis pero que, por su cercanía, tienen una influencia en los rubros de trabajo, comercio y abasto al menudeo, intercambio de autopartes y por el turismo (balnearios, zonas arqueológicas).

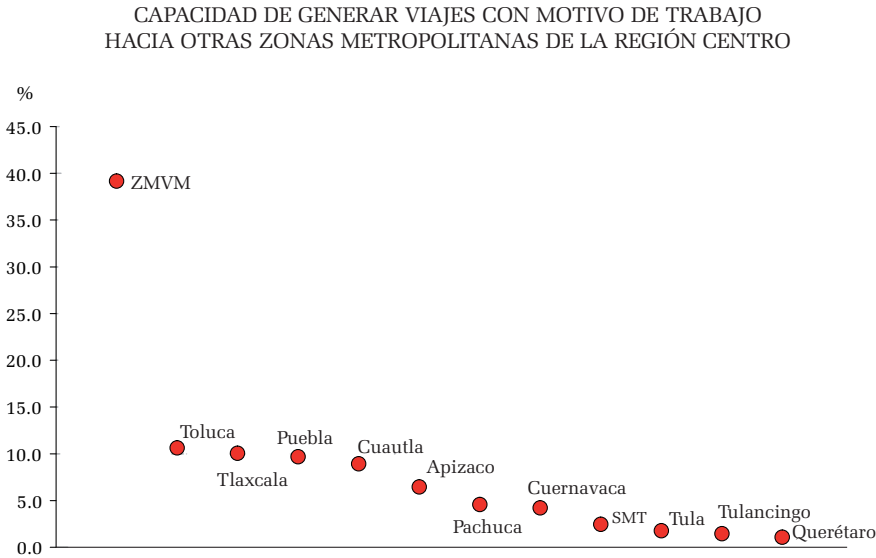
Los vínculos de baja intensidad que presentan un patrón concéntrico son aquellos que solamente son utilizados por movimiento vehicular para trasladarse a otras ciudades de mayor importancia como los lugares de primer y segundo orden.

El sistema megalopolitano, entonces, refleja una estructura predominantemente radial monocéntrica, encabezada por la ZMVM, y estrechamente vinculada con la estructura carretera existente. Con una corona de ciudades que rodea a la ciudad principal y con intercambios funcionales de segundo orden en forma de anillo.

Un factor importante de interacción entre distintas localidades (en este caso entre zonas metropolitanas) está dado por los flujos por mo-

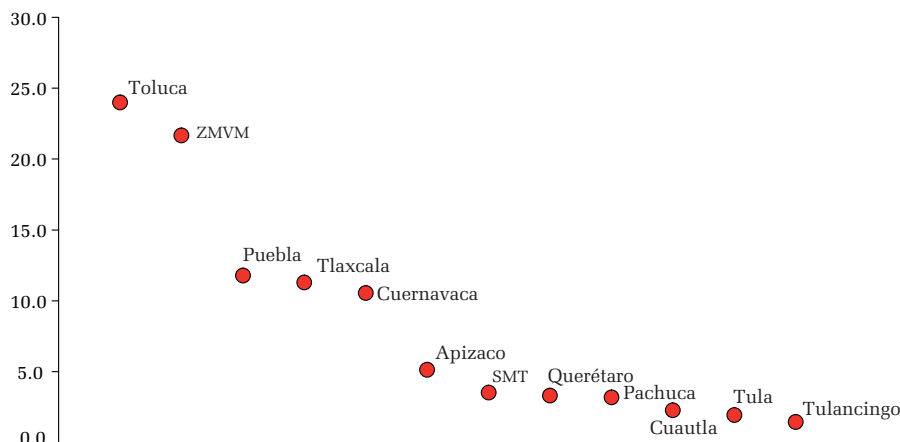
tivo de trabajo, es decir, cuando alguna persona se desplaza de la zona metropolitana donde reside para trabajar en otra se da un vínculo denominado movimiento pendular (*commuter*), la cantidad de este tipo de traslados es indicador de las interacciones existentes en la región megalopolitana.

Los traslados³ con motivo de trabajo hacia otras zonas metropolitanas de la región centro suman 84,412 viajes y la zona metropolitana con mayor generación de viajes hacia otras zonas metropolitanas de la región centro es la del valle de México con el 39 por ciento de viajes, seguida de las ZM de Toluca y Tlaxcala. La capacidad de atraer viajes con motivo de trabajo desde otras ZM de la región es la de Toluca seguida de la ZMVM que, a pesar de ser el lugar central de rango uno de la región, no tiene la misma capacidad de atraer viajes con motivo de trabajo. Las zonas con un porcentaje regular de generar y atraer viajes son: Tlaxcala, Puebla-Tlaxcala, Cuautla y Cuernavaca. Las siguientes gráficas muestran lo referido:



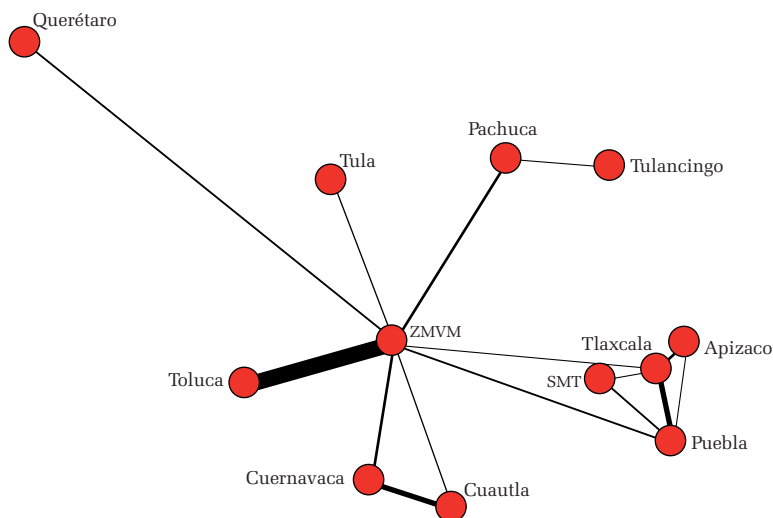
³Cálculos realizados por el Conapo con base en la Muestra del XII Censo de Población y Vivienda del 2000.

CAPACIDAD DE ATRAER VIAJES CON MOTIVO DE TRABAJO DESDE OTRAS ZONAS METROPOLITANAS DE LA REGIÓN CENTRO



Fuente: Estimaciones del Conapo con base en la Muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Considerando los datos que arrojan tanto la capacidad de generar viajes, como la de atraerlos se plasma en la siguiente figura, que muestra la intensidad de los vínculos (por motivos de trabajo) existentes en la región megalopolitana:



Fuente: Estimaciones del Conapo con base en la Muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

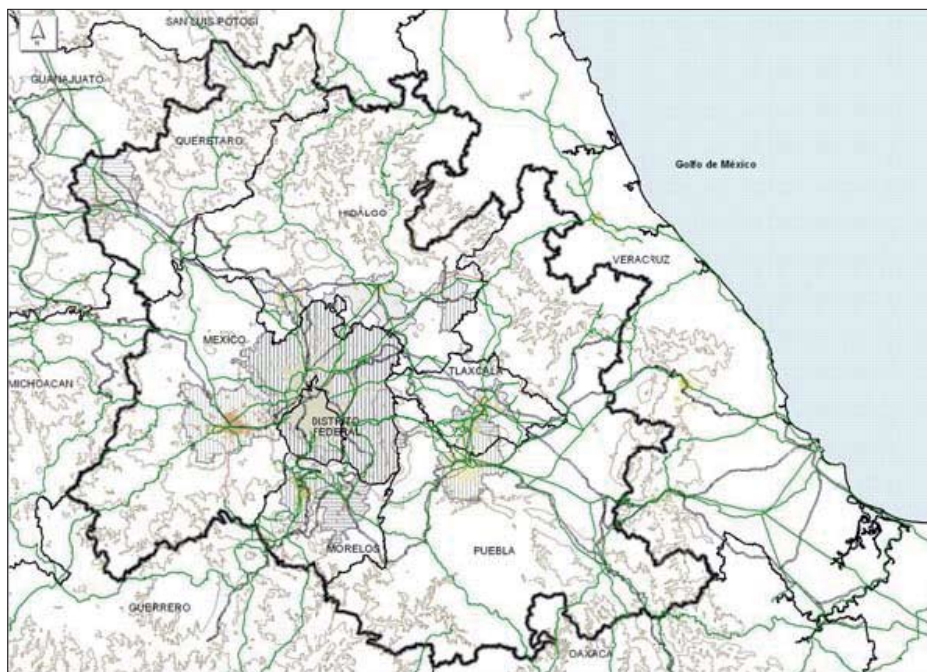
Prácticamente todas las áreas de influencia de las zonas metropolitanas de la región se traslapan, salvo en el caso de la ZM de Querétaro. A diferencia de la distancia promedio, de 100 kilómetros, que existe entre las primeras y la ZMVM, la de Querétaro es tres veces mayor.

A partir de la jerarquía de los lugares centrales y de los vínculos que generan entre ellos, se crean áreas de influencia que contribuyen a delimitar la región megalopolitana, que se caracteriza por ser macrocefálica y en donde la corona de ciudades (metrópolis de segundo rango) mantiene una relación de subordinación, más que de complementariedad con la ZMVM. Cabe hacer hincapié en que la región se integra por elementos urbanos y no urbanos, cuya combinación puede representar un factor de potencial o de limitación para el desarrollo. En la región destacan la oferta de servicios culturales y turísticos (áreas y parque naturales, zonas arqueológicas, corredores coloniales, rutas históricas y culturales, y balnearios) y las actividades productivas significativas (producción de alimentos y bebidas, ganadería e industria).

Con todos los elementos señalados (lugares centrales, vínculos y flujos, zonas de influencia y elementos no urbanos significativos) se pueden realizar un par de ejercicios de delimitación de la megalópolis, uno incluyendo a la Zona Metropolitana de Querétaro por los incipientes, pero importantes, vínculos que comienza a mostrar con el resto de las zonas metropolitanas de la región centro, y otro que excluye a dicha entidad por la distancia que la separa y por su interacción con las metrópolis del bajío (véase mapa de la página siguiente).

Destaca la existencia de una estructura territorial que rebasa por mucho tanto los límites municipales y estatales como las propias áreas de influencia de las zonas metropolitanas, es decir, se trata de una organización territorial de alcance mesorregional que, por lo tanto, requiere del diseño de políticas públicas consecuentes y congruentes con la realidad territorial del país.

Lo que sucede en algún componente de la región megalopolitana, tiene efectos en el resto del sistema regional; lo mismo pasa si se deja de hacer algo, esto se reflejará en el resto. Las entidades que integran esta región interactúan de manera intensa; su funcionamiento y destino están estrechamente ligados a los funcionamientos y destinos de



sus propios componentes. El futuro de cada una de las localidades, zonas metropolitanas y subregiones que la integran depende del futuro de la megalópolis misma y viceversa.

En esta macrorregión se afianzan: el corredor industrial Toluca-Lerma; Puebla-Tlaxcala que destaca como núcleo automotriz y de la industria del vestido; Hidalgo que ha recibido una inversión extranjera significativa en diversos giros industriales pero sobre todo en la industria textil, y si el nuevo aeropuerto se ubicara en Tizayuca, sus perspectivas mejorarían radicalmente; Cuernavaca se consolida como centro de servicios aunque no deben despreciarse algunas iniciativas en materia industrial como la nueva ciudad textil (POZMVM, 1998).

Con base en un análisis de la situación económica nacional y regional, así como de las oportunidades y riesgos en el contexto internacional y nacional, en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) se propone consolidar la posición de la metrópoli como ciudad global, a partir de su potencial de funcionamiento:

- a) Como principal centro corporativo del país con funciones de control de las operaciones de las empresas transnacionales en los mercados de América Latina y el Caribe, lo cual requiere brindar un ambiente y espacios adecuados para estas actividades.
- b) Como principal polo de innovación científica y tecnológica del país, lo cual implica consolidar áreas de excelencia en materia de educación superior e investigación científica y técnica, así como propiciar la vinculación universidad/empresa.
- c) Como principal centro de servicios superiores, financieros asociados a los corporativos; y de educación superior, cultura y entretenimiento.
- d) Como principal nodo internacional del país en materia de transporte y de telecomunicaciones.

En forma paralela, propone impulsar la reestructuración industrial de la ZMVM, por medio de la reconstitución de cadenas productivas nacionales en las ramas dinámicas de nivel nacional y las de mayores perspectivas de consolidación en el contexto global, como la automotriz, electrónica, electrodoméstica, textil y vestido, alimentos procesados y productos de plástico. También sugiere apoyar en forma prioritaria la reestructuración de ramas industriales: que aporten una proporción significativa del empleo metropolitano; o bien, aquellas en las que la ciudad tiene una especialización manifiesta (farmacéutica). Propone, además, apoyar la consolidación de agrupamientos de actividades locales competitivas en torno a actividades de servicios de las diversas localidades de la megalópolis de:

- a) Servicios médicos privados; industria farmacéutica; educación superior e investigación científica y técnica asociadas.
- b) Cultura; entretenimiento; difusión; cine; televisión; teatro; turismo de negocios; imprenta, industria editorial.
- c) Servicios financieros; seguros y fianzas; administración de pensiones.
- d) Otros agrupamientos centrados en actividades industriales, identificados en función de las ramas definidas anteriormente.

De acuerdo con este instrumento de planeación, todas las acciones sugeridas deben contar con una visión del futuro económico de la ZMVM compartida por las autoridades, las organizaciones empresariales y la población local. En la medida en la que se identifique el potencial de la megalópolis del centro de México y se refuercen las relaciones de complementariedad entre las ciudades integrantes de la megalópolis será más factible lograr un desarrollo mayor y mejorar su presencia en el sistema mundial de ciudades.

La relación entre las zonas metropolitanas de la región centro debe visualizarse no sólo bajo el enfoque de articulación económica entre capacidades de producción, sino también bajo el de formación de un espacio megalopolitano; mientras que ciudad global es un concepto económico (alude a las funciones de las ciudades en la economía global), el de megalópolis es un concepto físico (alude a una escala y a una forma de estructuración del crecimiento físico urbano).

CONCLUSIONES

Hay dos formas de lograr impactos territoriales frente a la globalización: una es intentando y otra es dejando de hacer. En el territorio mexicano existen experiencias positivas de inserción a la economía global más deliberadas a nivel de municipio o de entidad y más “espontáneas” en otras regiones, sea por su evolución histórica, como la región centro, o por su localización estratégica, como las ciudades fronterizas del norte del país.

Para participar e influir en el sistema mundial de la globalización es necesario pensar, planificar y actuar en postulados básicos como: integración, interacción, subordinación, dependencia, unidad, estabilidad, organización y jerarquía. Pareciera que son relativamente pocos los empresarios y las autoridades de ciudades y regiones mexicanas que se han propuesto incidir y menos los que lo han logrado. No obstante, la reflexión final puede ser estructurada en los impactos “intencionales” y los “no intencionales”.

No obstante que la competencia se ha mundializado, las economías locales son importantes en las dinámicas internacionales de la eco-

nomía. Para los estados, la región es la plataforma de competitividad para una estrategia de inserción en la economía global, incorporando innovación, infraestructura de comunicación y redes de servicios que sean incorporables a las redes mundiales.

Antes, la competitividad dependía de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra barata, pero ahora se incorporan también las necesidades de capital humano calificado, y capacitado, innovador en el diseño, la producción o comercialización de bienes y servicios mejores y/o más baratos que la competencia internacional, así como mecanismos de gestión eficientes. Esto último, la gestión, es de alta prioridad en la megalópolis del centro dada la complejidad que le confiere la presencia de 12 zonas metropolitanas.

Es claro que no todas las regiones y sus ciudades pertenecen al mercado global. Tampoco es necesario. La sana inclusión de algunas ciudades y regiones del país en la economía global dependerá en gran medida de su desarrollo urbano, de la certidumbre que ofrezcan para la inversión, de las estrategias de desarrollo nacional, del capital humano y de la infraestructura (posición geográfica de las transnacionales). Sin embargo es imperativo contar con una estrategia clara de desarrollo nacional, que permita orquestar el papel en el desarrollo interno y en el ámbito global, de acuerdo con las fortalezas y las debilidades de su sistema urbano nacional, de sus metrópolis y de sus regiones. Una estrategia que, como señala Garza, permita éxito en el mercado global a la mayoría de las empresas en México y que fortalezca la infraestructura, la educación y la cultura en ciudades de acuerdo con sus ventajas de localización.

Para incidir en el desarrollo de la megalópolis se requieren intervenciones orquestadas alrededor de objetivos comunes en territorios comunes, para lo cual es indispensable reconocer el papel que juega, en el sistema, cada una de las zonas metropolitanas (lugares centrales) y de los componentes regionales y podría jugar en el futuro.

La mayor comprensión del potencial de la Región Megalopolitana del Centro de México permitirá diseñar políticas que construyan cadenas de valor y derrama de bienestar, redes sociales, académicas y profesionales; desarrollo económico complementario y multiplicado

por el número de nodos activos del sistema, complementariedad entre territorios y encadenamientos productivos, entre otros.

La suma de las partes es mayor que cada una de las partes.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Adrián Guillermo y Concepción Alvarado (2004), “La reestructuración del espacio urbano de la Ciudad de México ¿Hacia una metrópoli multinodal?”, en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Ciudad de México, Sedesol, Estado de México (1997), Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Consejo Nacional de Población (1991), *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, México.
- FERREIRA, Héctor (2004), *Continuidad y cambio de la política regional en planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- GARZA, Gustavo (1990), “Metropolización en México”, *Ciudades 6*, México, RNI México.
- (2001), “Megalópolis de la Ciudad de México en el ocaso del siglo xx”, en *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo xxi*, México, Conapo y Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Secretaría de Desarrollo Social (1998), México, Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- GRAIZBORD, Boris y Beatriz Acuña (2004), “La estructura polinuclear del área metropolitana de la ciudad de México”, en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- MÉNDEZ, Coronado *et al.* (2002), “El ave en Ciudad Real y Puertollano: notas sobre su incidencia en la movilidad y el territorio”, España, Angrama,

- http://www.uclm.es/cr/caminos/publicaciones/cuaderno_Ing_Territorio/libros/cuaderno2/cuadernos2_72.pdf
- PUMAIN, D. (2004), "Área de influencia o zona de influencia", http://hypergeo.free.fr/IMG/_article_PDF/article_194.pdf
- SASSEN, Saskia (1991), *The Global City, New York, London, Tokyo*, Estados Unidos de América, Princeton University Press.
- (2000), *Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados*, texto de la Conferencia del Millenium en la London School of Economics el 25 de enero de 2000, retomado de la conferencia inaugural de la cátedra de Ciencias Sociales en la Universidad de Chicago del 28 de abril del 1999, *Programas desnacionalizados de los Estados y fabricación de normas privatizadas*.
- (2002), *Global Networks, Linked Cities*, Estados Unidos de América, Routledge.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México, s/f.
- SEDESOL, Conapo e INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México.
- TORRE, Jurjo (2006), *Globalización e interdisciplinariedad: el currículum integral*, España, Morata.

Comentarios finales

Roberto Eibenschutz Hartman

Ligia González García de Alba

El fenómeno metropolitano es tan heterogéneo como los actores y procesos que lo conforman, sus alcances e implicaciones en la vida cotidiana de millones de personas a lo largo de todo el país demuestran su trascendencia tanto en lo inmediato como en el mediano y largo plazo, constituyéndose como un tema estratégico para el desarrollo nacional.

Sin embargo, su complejidad e importancia también pueden representar una suerte de velo discursivo que ante la multiplicidad de problemáticas existentes, prefiera enfrascarse en debates estériles sobre formas de acercamiento en lugar de abordar de manera directa, con rigor epistemológico y metodológico, los retos y problemáticas, además de plantear, o al menos esbozar, propuestas y alternativas fundadas en las experiencias nacionales e internacionales existentes.

Al respecto los trabajos presentados en el transcurso del diplomado tienen la virtud de tocar temas medulares de la vida metropolitana, siempre partiendo de bases teóricas y experiencias concretas, y ponen sobre la mesa acciones puntuales para la gestión y construcción de soluciones.

A las actividades del diplomado asistieron de manera constante un grupo de 40 participantes, conformado principalmente por diputados federales, asesores de diversas comisiones (entre las que destaca la de Desarrollo Metropolitano), servidores públicos de carrera e investigadores de tres centros de estudios (Sociales y Opinión Pública, Finanzas Públicas y Derecho e Investigación Parlamentaria) de la H. Cámara de Diputados.

El perfil profesional de los participantes fue muy diverso, lo que por una parte ejemplifica los alcances temáticos del fenómeno metropolitano y por otra demuestra la necesidad de acercamientos multidisciplinarios y multisectoriales para la construcción de alternativas y soluciones a los retos que éste plantea.

Cabe mencionar que tal heterogeneidad de formaciones académicas encontró en el campo legislativo su común denominador, ámbito en el cual las distintas experiencias confluían en la necesidad de plantear respuestas articuladas y jurídicamente viables.

Es decir, no solamente se trató de la exposición de posiciones expertas por parte de los autores, sino que a partir de las ideas planteadas se discutía ampliamente en cada sesión su vinculación y aplicación desde la acción legislativa, lo cual representó un doble reto para los investigadores y funcionarios invitados: la realización de un texto breve donde quedaran asentados los aspectos estratégicos de alguna temática metropolitana, pero a la vez, que éste sirviera como eje articulador o detonador de propuestas de ley, especificando claramente sus alcances y ámbito de acción.

Esta riqueza en el debate quedó plasmada en los trabajos finales de cada participante, donde se vertieron tanto los contenidos del diplomado como el propio conocimiento de la labor legislativa del día a día en sus respectivas comisiones o centros de investigación, evidenciando la importancia de multiplicar este tipo de espacios de aprendizaje y discusión.

Destaca el amplio panorama presentado sobre los retos, problemas y requerimientos del fenómeno metropolitano, aspectos ampliamente discutidos y ejemplificados con las experiencias en materia de legislación y gestión pública que se presentaron. Se trató de un ejercicio de análisis crítico de las alternativas de innovación, mejoramiento y actualización de las normas jurídicas en materia de desarrollo metropolitano.

Una constante en las participaciones fue buscar un lenguaje común para abordar lo metropolitano, ya que en todos los ámbitos persiste una utilización ambigua en el uso de términos que provoca confusiones y malentendidos, cuestión que también se refleja en la propia redacción de leyes y en nomenclaturas oficiales, siendo, por lo tanto, funda-

mental conocer el correcto significado y aplicación de la terminología específica.

Otro eje común en todas las temáticas fue la trascendencia de la planeación estratégica, pero no en un supuesto escenario neutral, sino reconociendo la enorme cantidad de actores e intereses que interactúan en lo metropolitano, muchos de los cuales están en directa contraposición y conflicto, reconociendo por tanto, que las soluciones no sólo cruzan el terreno técnico, sino que requieren de negociaciones y acuerdos políticos.

Por tanto, la consecución de acuerdos democráticos y con amplia participación social es una tarea central para la generación de mecanismos eficientes de gestión democrática, y es aquí donde se reconoce el papel promotor que debe ejercer el Poder Legislativo.

Así, una de las conclusiones más importantes que dejó la experiencia del diplomado es la importancia de la transversalidad del tema metropolitano para el desarrollo del país, ya que en éste confluyen aspectos que inciden directamente en la calidad de vida de la mitad de la población e indirectamente en la otra mitad, representando nodos estructuradores en términos económicos, políticos, sociales y culturales, con grandes retos pero también con una enorme potencialidad.

A través de la discusión y reflexión de los temas expuestos se percibe cómo el fenómeno metropolitano y sus diversos acercamientos y enfoques, mantienen un alto nivel de vitalidad, por lo que constantemente se están reelaborando y resignificando, manteniendo una activa presencia en el debate nacional, tanto en foros académicos, como políticos y sociales, por lo que cualquier material especializado y rigurosamente argumentado contribuye a la construcción simbólica y material de metrópolis más equitativas, justas y democráticas.

En este sentido los trabajos aquí presentados abonan en el entendimiento de lo metropolitano pero no significan miradas finales, todo lo contrario, representan enfoques de análisis que se inscriben dentro de procesos más grandes y complejos de pensar las metrópolis en sus problemáticas y potencialidades.

Por la amplitud y riqueza de los temas abordados y por los posibles procesos reflexivos que pueden generar, los textos aquí reunidos

representan un material valioso tanto para los especialistas en temas metropolitanos, como para toda persona que, por cualquier motivo, se encuentre interesada en este fenómeno nacional y mundial. Al respecto resalta que cada uno de los ensayos se encuentra redactado bajo un estilo que, sin perder su profundidad analítica, es asequible para un público no especializado.

El mantener un constante debate sobre los planteamientos, las reflexiones y experiencias vertidas a lo largo del diplomado fue una de las consignas finales, ya que el propio dinamismo del fenómeno metropolitano así lo demanda; en esta dirección la divulgación de los textos presentados, su discusión y constante reformulación es una tarea fundamental.

Por último, hay que mencionar que este tipo de experiencias, y los materiales derivados contribuyen a fortalecer e impulsar vínculos activos entre la reflexión académica y la toma de decisiones en la gestión metropolitana, cumpliendo con el objetivo central de la universidad pública que implica incidir en los problemas de la realidad nacional para mejorar la calidad de vida de la población.

Índice

INTRODUCCIÓN

Roberto Eibenschutz Hartman

Ligia González García de Alba 5

CIUDAD DE MÉXICO. METRÓPOLIS Y REGIÓN CENTRO

Roberto Eibenschutz Hartman 11

La localización del nuevo aeropuerto de
la Ciudad de México 24

El Libramiento Norte 25

Anillo transmetropolitano 26

Accesos carreteros 27

Tren elevado 29

Ferrocarril suburbano 30

Terminal intermodal de carga 31

Plantas de tratamiento de aguas negras 32

Disposición y tratamiento de basura 33

Rescate del lago de Texcoco 33

Desarrollo Regional Integral Valle Tizayuca 34

Bibliografía 36

ZONA METROPOLITANA: REVISIÓN DEL CONCEPTO Y

CRITERIOS DE DELIMITACIÓN 37

Carlos Anzaldo Gómez 37

Propuestas de delimitación en México 40

Bibliografía 46

EL RETO DE LEGISLAR Y ADMINISTRAR LAS ZONAS METROPOLITANAS Y EJEMPLOS INTERNACIONALES	
<i>Daniel E. Pérez Torres</i>	49
Introducción	49
Justificación de los arreglos metropolitanos	50
Respuestas metropolitanas	54
Alternativas metropolitanas de corte consolidacionista	55
Modelos de gobernanza metropolitana sin gobierno metropolitano (conservar la fragmentación)	58
El federalismo como elemento clave para las respuestas metropolitanas	59
Acuerdos metropolitanos y poder	62
A manera de conclusión	63
Bibliografía	64
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MARCO LEGAL PARA LA ACCIÓN METROPOLITANA	
<i>Víctor Ramírez Navarro</i>	69
Objetivos	69
Antecedentes y planteamiento del problema	69
El marco jurídico para la acción metropolitana	78
Legislación	87
INSTRUMENTOS Y EXPERIENCIAS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO. EL CASO DE PUEBLA-TLAXCALA	
<i>José de Jesús Sesín Marín, Miguel Ramírez Silva</i>	91
Introducción	91
Antecedentes	92
El caso Puebla-Tlaxcala	93
Consideraciones	98
Bibliografía	101
INSTRUMENTOS Y EXPERIENCIAS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO, EL CASO GUADALAJARA	
<i>Esteban Wario Hernández</i>	103
Antecedentes	103

Estructura y funcionamiento del consejo metropolitano	104
El Fondo Metropolitano	106
Bibliografía	115
EL IMPLADE: HERRAMIENTA DE PLANEACIÓN URBANA EN LA ZONA METROPOLITANA DE VERACRUZ	
<i>José Luis Aspiri Avendallo</i>	117
Antecedentes	117
El IMPLADE	118
Proceso legal de constitución	118
Operación	120
Logros	124
Situación actual	126
LA EXPERIENCIA DE PLANEACIÓN E INSTRUMENTACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	
<i>Marcos González Coughlan</i>	129
Enfoque de la Zona Metropolitana del Valle de México	129
Expresiones conceptuales y etapas del desarrollo regional y urbano nacional	130
Zona metropolitana, definición y antecedentes	131
La Zona Metropolitana del Valle de México y la planeación urbana	133
Marco jurídico	135
El ámbito normativo para el Distrito Federal	136
El ámbito normativo para el Estado de México	138
En el ámbito federal	138
Otras zonas metropolitanas (los casos de Barcelona, Guadalajara y Monterrey)	140
Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)	141
Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM)	142
Experiencia de políticas públicas en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)	142
Conclusiones	143
Bibliografía	144

EL ESQUEMA FISCAL EN EL ÁMBITO METROPOLITANO	
<i>Carlos Goya Escobedo</i>	147
Introducción	147
El esquema fiscal como base para determinar las capacidades del gasto y la inversión públicas	148
El esquema fiscal “urbano” frente a la ciudadanía	160
GESTIÓN METROPOLITANA: LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN	
<i>José Antonio Rosique Cañas</i>	171
Régimen institucional y quehacer legislativo	171
La emergencia del neoinstitucionalismo	177
Postulados del neoinstitucionalismo	180
Contradicciones interinstitucionales	182
Organizaciones estatales y gobernanza	184
Bibliografía	189
LA ARENA POLÍTICA EN LO METROPOLITANO ¿LIMITANTE U OPORTUNIDAD PARA LA GOBERNABILIDAD?	
<i>Emilio Pradilla Cobos</i>	191
La metrópoli, unidad real	192
La fragmentación de la gestión metropolitana	193
La política, lo local y la metrópoli	194
La conquista de la pluralidad	195
Los proyectos políticos metropolitanos	196
La unidad a construir: gobierno metropolitano	197
El futuro: la ciudad región del centro	198
La insoslayable participación ciudadana	199
La gobernabilidad en el ámbito metropolitano	200
Bibliografía	201
PROPUESTA PARA UNA POLÍTICA LEGISLATIVA PARA EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS	
<i>Joaquín Álvarez Vázquez</i>	203
Introducción	203
Obstáculos a la juridización de las zonas metropolitanas	208
Algunos datos que enmarcan el problema	211
Problemas jurídicos de las zonas metropolitanas	213

Necesidad de un enfoque metodológico	217
Un método para la sistematización del derecho urbanístico y su segmento de lo metropolitano	225
La reforma del Estado mexicano	229
Una noción de Reforma del Estado	236
Los órganos constitucionales autónomos	241
Los órganos constitucionales autónomos en México	248
Perspectiva actual de los organismos constitucionales autónomos para las zonas metropolitanas	254
Concepto de federalismo	255
PRIORIDADES EN EL TRANSPORTE METROPOLITANO	
<i>María Eugenia Negrete</i>	265
El transporte: tema ineludible de las agendas metropolitanas	265
Problemas medulares del transporte. La movilidad y sus dilemas	266
El vehículo privado <i>versus</i> el transporte público	268
El financiamiento: esquemas de participación público-privada	270
El transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México: movilidad insostenible	271
Las causas del problema	273
La tarea legislativa pendiente y las vías de solución al transporte.	275
Bibliografía	278
RELEVANCIA, ALTERNATIVAS Y PRIORIDADES EN MATERIA DE AGUA EN EL ÁMBITO METROPOLITANO	
<i>Marisa Mazari Hiriart</i>	279
Introducción	279
Relevancia del recurso agua	281
Zonas urbanas y el recurso agua	282
Alternativas para el uso del agua	284
Calidad de agua en la zmcm	290
Marco legal y normativo del agua	291
Conclusiones y recomendaciones	295
Bibliografía	295

HACIA NUEVAS ESTRUCTURAS DE PLANEACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y PARTICIPACIÓN METROPOLITANA	
<i>Alfonso Iracheta Cenecorta</i>	301
Las condiciones para la creación de nuevas estructuras	301
Los nuevos órganos de planeación, participación y administración metropolitana	303
Bibliografía	318
LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS: UN DESAFÍO A LOS ESQUEMAS DE RELACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	
<i>María Eugenia González Alcocer</i>	319
Antecedentes	319
La asociación municipal: un instrumento del federalismo	335
Estudio de caso de la asociación de municipios de la zona norte del estado de Guerrero (2003-2005)	343
Antecedentes y orígenes del programa	345
¿Por qué realizar el proyecto de manera asociada?	345
Desarrollo de la experiencia	347
Actores fundamentales	348
Logros alcanzados	349
Bibliografía	350
¿Y LA MEGALÓPOLIS? INTERACCIÓN COTIDIANA ENTRE ZONAS METROPOLITANAS Y ASUNTO DE POLÍTICA REGIONAL	
<i>Ligia González García de Alba</i>	351
La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la globalización	353
Las megalópolis y las regiones urbanas, metropolitanas y megalopolitanas	357
Megalópolis y región megalopolitana del centro de México	359
Conclusiones	367
Bibliografía	369
COMENTARIOS FINALES	
<i>Roberto Eibenschutz Hartman</i>	
<i>Ligia González García de Alba</i>	371

El Legislativo ante la gestión metropolitana, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de junio del año 2009. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 978-607-401-113-5
MAP: 016455-01