

GOBERNANZA METROPOLITANA METROPOLITAN GOVERNANCE

Gobernanza metropolitana

Metropolitan governance

Andrés Massieu Fernández

Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano

Presentación

Presentation

Mtro. Arturo Huicochea Alanís

Presidente del IAPEM

Gobernanza metropolitana: objeto,
principios y procesos de implementación
en el Estado de México

*Metropolitan governance: object, principles
and implementation processes
in the State of Mexico*

Pablo Basáñez García

Transformación de la gobernanza
metropolitana en México

*Transformation of metropolitan
governance in Mexico*

Daniel Fajardo Ortiz

Ciudad de México. Dos modelos de ciudad
y una conflictiva gobernanza local

*Mexico City. Two city models and a
conflictive local governance*

Alicia Ziccardi Contigiani

La noción de la ciudadanía metropolitana
como elemento fundamental para la
gobernanza metropolitana

*Metropolitan citizenship as a fundamental
element in metropolitan governance*

Daniel Enrique Pérez Torres

Hacia una nueva gobernanza

Towards a new governance

Enrique de la Madrid Cordero

Gobernanza metropolitana en el
Valle de Toluca: experiencias y desafíos

*Metropolitan governance in the
Toluca Valley: experiences and challenges*

Carlos Rojas Gutiérrez



Revista iapem

Gobernanza metropolitana

Metropolitan governance



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Toluca, México, 2020

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674

Página web: <http://iapem.edomex.mx>

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Índice

Gobernanza metropolitana
Metropolitan governance
Andrés Massieu Fernández
Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano
5

Presentación
Presentation
Mtro. Arturo Huicochea Alanís
Presidente del IAPEM
9

Gobernanza metropolitana: objeto,
principios y procesos de implementación
en el Estado de México
*Metropolitan governance: object, principles and implementation
processes in the State of Mexico*
Pablo Basáñez García
11

Transformación de la gobernanza metropolitana en México
Transformation of metropolitan governance in Mexico
Daniel Fajardo Ortiz
39

Ciudad de México. Dos modelos de ciudad
y una conflictiva gobernanza local
*Mexico City. Two city models and a conflictive
local governance*
Alicia Ziccardi
51

La noción de ciudadanía metropolitana como elemento
fundamental para la gobernanza metropolitana
*Metropolitan citizenship as a fundamental
element in metropolitan governance*
Daniel Enrique Pérez Torres
69

Hacia una nueva gobernanza
Towards a new governance
Enrique de la Madrid Cordero
87

Gobernanza metropolitana en el Valle de Toluca:
experiencias y desafíos
*Metropolitan governance in the Toluca Valley:
experiences and challenges*
Carlos Rojas Gutiérrez
91

Gobernanza metropolitana

Metropolitan governance

Andrés Massieu Fernández
Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano

Durante estos meses, se ha escrito mucho sobre el futuro de las ciudades y las afectaciones que la pandemia ha provocado en la población. Entre los análisis hay de todo: desde quienes auguran que los mejores días para la resiliencia de los centros urbanos están por venir, hasta quienes prevén reversiones en las ciudades, desempleo y la falta de recursos para mantenerlas funcionales, seguras y habitables.

Lo que es cierto es que de todas y todos nosotros depende que el futuro de nuestras ciudades sea mejor. Por ello, hablar de Gobernanza Metropolitana significa generar una nueva forma de relación, articulación y coordinación del gobierno con la sociedad, porque solo así lograremos una gestión y construcción exitosa de las ciudades.

Las ciudades del siglo XXI deben empoderar a las personas para que juntas imaginen, acuerden y diseñen un futuro común; es decir, cada ciudad con vocación ganadora se ha dado la oportunidad para saber cómo quiere vivir, convivir, compartir y competir.

Las Ciudades Fuertes comprenden muy bien la capacidad que tienen para transformarse a partir del diálogo colaborativo y de regenerarse integralmente, a través de una estrategia planificada del desarrollo urbano y metropolitano que comprende decisiones en materia de conectividad, energía, movilidad, inclusión social y ciudadanía activa.

Para ello, es necesario ejercer la Gobernanza, la cual en palabras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses y ejercen sus derechos jurídicos, asumiendo sus obligaciones (PNUD, 1994); y, en palabras del Banco Mundial, es la manera en que los gobiernos, los ciudadanos y las comunidades interactúan para aplicar las políticas (Banco Mundial, 2017).

Este enfoque hace de la Gobernanza un instrumento de activación del espacio público de manera conjunta, toda vez que una Ciudad Fuerte atrae inversiones, genera empleos, cautiva a sus visitantes, cree en su gente, en su creatividad, en su conocimiento, en su empuje y, sobre todo, cree en su palabra.

Una Ciudad Fuerte reinventa su destino para alcanzar el éxito, garantizando los derechos de las personas, reforzando los valores ciudadanos, erigiéndose en ágora democrática de decisiones consensuadas.

Una Ciudad Fuerte ve por quienes así lo necesitan, genera inclusión de todas y todos en el desarrollo local, fomenta la identidad comunitaria y permite una nueva relación solidaria entre vecinos y autoridades.

La Gobernanza Metropolitana se refiere a la cooperación intergubernamental, interinstitucional y con los sectores privado y social, para gestionar de manera coordinada, asociada o convenida los asuntos públicos que procuran el desarrollo metropolitano de las ciudades, bajo principios fundamentales de equidad, seguridad, eficiencia, sustentabilidad, compromiso cívico y ciudadano.

En México actualmente hay 74 zonas metropolitanas, conformadas por 401 municipios y 16 alcaldías, donde habitan más de 75 millones de personas, es decir, el 62.8% de la población nacional. El Estado de México cuenta tan solo con tres zonas metropolitanas: Valle Cuautitlán-Texcoco (59 municipios con 12 millones de habitantes), Valle de Toluca (16 municipios con 2.2 millones de habitantes) y Tianguistenco (6 municipios con más de 170 mil habitantes).

En el país, 6 de cada 10 personas viven en las ciudades y está previsto que esta cifra irá en aumento. Por ello, existe la necesidad apremiante de construir nuevas herramientas y planteamientos para que los ciudadanos y los gobiernos incrementen su capacidad para afrontar nuevos desafíos.

ONU Hábitat nos dice que la Resiliencia es la habilidad de cualquier sistema urbano de mantener continuidad después de impactos o de catástrofes, mientras contribuye positivamente a la adaptación y la transformación.

Por lo tanto, una Ciudad Resiliente es aquella que evalúa, planea y actúa para preparar y responder a todo tipo de obstáculos, ya sean repentinos o lentos de origen, esperados o inesperados.

De esta forma, las ciudades deben estar mejor preparadas para proteger y mejorar la vida de sus habitantes, para asegurar avances en el desarrollo, para fomentar un entorno en el cual se pueda revertir la adversidad y dinamizar un cambio positivo, incorporando la resiliencia como concepto clave para asegurar que no se deje a nadie atrás.

Frente a esta situación surgen interrogantes sobre cómo deben ser los protocolos de actuación y los mecanismos de coordinación intergubernamentales desde lo local, es decir, qué le toca hacer a cada instancia de gobierno y, en consecuencia, a la sociedad y a sus diferentes sectores.

Sin duda, el escenario ha cambiado en la cuenta de pocos meses, por lo que se hace necesaria una nueva estrategia para fortalecer a las ciudades.

Es por ello que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, con mucho agrado, ha suscrito un Convenio de Colaboración con el Instituto de Administración Pública del Estado de México, para difundir los temas metropolitanos y generar acciones de profesionalización para los estudiosos de los asuntos públicos y para la ciudadanía en general; en esta ocasión, invitando a siete expertos en Gobernanza Metropolitana de reconocimiento nacional e internacional, para compartirnos sus puntos de vista, sugerencias y recomendaciones en este nuevo escenario en el que se desarrollan las ciudades.

Los temas que centran el análisis de la Gobernanza Metropolitana son diversos; sin embargo, en esta ocasión se han elegido los tópicos siguientes:

- Conceptualización, principios básicos, elementos constitutivos y legislación.
- Figuras de entendimiento, coordinación, colaboración y asociatividad.
- Participación ciudadana y espacio público.
- Desarrollo sustentable, movilidad y accesibilidad.
- Desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
- Competitividad y prosperidad en las ciudades.
- Capacidades institucionales estatales y municipales.

En este sentido, agradecemos mucho las valiosas aportaciones de los distinguidos expertos, académicos y servidores públicos, que amablemente colaboraron en este número, desarrollando las temáticas antes descritas:

- Dr. Pablo Basáñez García, Subsecretario de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México.
- Dr. Daniel Fajardo Ortiz, Coordinador General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal.
- Dra. Alicia Ziccardi Contigiani, Profesora Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dr. Daniel Enrique Pérez Torres, Coordinador General de P-D&T y Catedrático de Posgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Iberoamericana.
- Mtro. Enrique de la Madrid Cordero, Director del Centro para el Futuro de las Ciudades del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

- Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, Coordinador del Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esperamos que los artículos que se presentan sean de gran interés y generen la reflexión, el análisis y un debate enriquecedor, para una buena toma de decisiones.

Referencias

Banco Mundial (2017). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017. La Gobernanza y las Leyes, Panorama General.

PNUD (1994). Documento *Initiatives for change*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Presentación

Presentation

Mtro. Arturo Huicochea Alanís
Presidente del IAPEM

En el Estado de México, para millones de personas, vivir metropolitanamente es, sencillamente, sinónimo de vivir. El nuestro es el siglo metropolitano ya que, casi todos, pasaremos la mayor parte de nuestras vidas en un conglomerado urbano; en el que absolutamente todo lo necesario para la subsistencia de cada individuo, procede de un intermediario humano. El ecosistema parece desplazado por un antroposistema, en el que la vida de la gente parece depender, exclusivamente, de la acción de otras personas, menospreciando -cuando no ignorando- el impacto del medio rural y natural. La vida misma, en una metrópoli, pareciera depender de la urbanidad, de modo que cada vez más gente parece pensar que obtener alimentos, preservar la salud, abastecerse de agua, controlar la temperatura, desechar los detritos no depende de, ni afecta a, la vida natural, sino que es un fenómeno “naturalmente metropolitano”.

En este contexto, hablar de Gobernanza Metropolitana es reflexionar sobre la necesidad de encontrar nuevas formas de relación, articulación y coordinación de los individuos entre sí, de las organizaciones sociales y de la sociedad en su conjunto, con las instituciones de gobierno; y de todos esos actores con el ambiente que les rodea. En los conglomerados de ciudades, habiendo comprobado la insuficiencia de las capacidades gubernamentales, los protagonistas buscan el establecimiento de un diálogo colaborativo que permita a la sociedad regenerarse constante e integralmente, de modo que las decisiones en materia de seguridad, salubridad, conectividad, energía, movilidad, inclusión social y ciudadanía activa, entren en una dinámica similar a la de la evolución orgánica.

Con el ánimo de dar cauce a esa transformación permanente, en la que los mejores resultados sean posibles, el licenciado Alfredo del Mazo Maza, Gobernador Constitucional del Estado de México, planteó en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023, que la gestión efectiva de los territorios urbanos y metropolitanos requiere instituciones fuertes,

transparentes y modernas que apoyen la productividad de las ciudades, abiertas a la participación social, capaces de trabajar bajo un enfoque de Gobernanza Metropolitana.

Siempre en frágil equilibrio, como todo diálogo, el que se requiere para la Gobernanza Metropolitana en el Estado de México, exige la participación, de parte de la sociedad, de ciudadanos, académicos y organizaciones civiles, además de representantes populares de los tres órdenes de gobierno, y servidores públicos de los diversos poderes públicos. Es un asunto de los más importantes para la Ciencia de la Administración Pública.

De modo natural, el IAPEM, en alianza estratégica con el Poder Ejecutivo de la entidad, en el ánimo de cumplir su mandato de fomentar la investigación sobre la teoría y práctica acerca de los asuntos de interés general, convocamos a estudiosos de los temas de Gobernanza Metropolitana, quienes han aportado tiempo, capacidad y conocimiento en seis artículos, en los que a partir de sólidos fundamentos teóricos, con base en evidencias y experiencias científicamente registradas y recabadas por ellos mismos, someten a su riguroso análisis el esfuerzo que, conjuntamente con el gobierno de la Ciudad de México, han realizado los gobiernos de los estados de Hidalgo y de México, para integrar y poner en marcha una Agenda Metropolitana, así como el trabajo que autoridades y ciudadanos mexiquenses realizan, singularmente, para que la vida en las metrópolis no solo sea la realidad de cada uno de nosotros, sino el espacio donde realicemos nuestros sueños.

Gobernanza metropolitana: objeto, principios y procesos de implementación en el Estado de México

Metropolitan governance: object, principles and implementation processes in the State of Mexico

Pablo Basáñez García*

Resumen

El presente artículo trata la gobernanza metropolitana desde su objeto, como una nueva forma de gobernar el territorio a partir de la coordinación, concertación y congruencia entre los actores metropolitanos. Se analizan los principios de la gobernanza, tales como los mecanismos, acciones y materias de atención metropolitana, así como los actores metropolitanos y los intereses que éstos persiguen. Se presentan los instrumentos de gobernanza metropolitana y los impactos de su ejercicio. A partir de los tipos de gobernanza metropolitana basados en la Administración Pública y del marco regulador de esta, se presenta al final una propuesta de modelo para la Gobernanza Metropolitana.

Palabras clave

Gobernanza metropolitana, modelo de gobernanza,
tipología de gobernanza, principios de la gobernanza,
objetivos de la gobernanza metropolitana.

* Doctor y Maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Licenciado en Derecho por la misma institución. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México; en la Universidad Latinoamericana y en la Universidad Dr. Emilio Cárdenas. Participó en el Equipo Internacional de Moderadores América Latina Norte de la Fundación Friedrich-Naumann. Diputado Local en la LVII Legislatura por el XXXVII Distrito Electoral; Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla de Baz (2013-2015) y Diputado Federal en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, por el Distrito 19 de Tlalnepantla de Baz. En el ámbito internacional fungió como Consejero Director para México de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), con sede en Granada, España. Actualmente es Subsecretario de Desarrollo Metropolitano en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Gobierno del Estado de México.

Abstract

This article addresses the Metropolitan Governance from its objective as a novel way to govern over the territory based on the coordination, agreement and congruence between the metropolitan actors. The principles of Governance are analysed such as its mechanisms, actions, and metropolitan matters, so as the metropolitan stakeholders and their interests. It presents the instruments for Metropolitan governance and their impacts. From the typology of the Metropolitan Governance grounded on the Public Administration and its legal regulations, a Model for Metropolitan Governance is proposed.

Key words

Metropolitan governance, model for governance, typology of governance, principles of governance, objective of the metropolitan governance.

I. Introducción: El objeto de la gobernanza metropolitana

La discusión teórica sobre la gobernanza metropolitana es amplia. Se puede apuntar que esta es una nueva forma de gestionar el territorio coordinadamente entre los sectores público, privado y social para impulsar el ordenamiento urbano, dar consistencia al crecimiento económico, procurar el desarrollo sustentable y generar las condiciones para elevar la competitividad de las ciudades que integran las metrópolis (Basáñez, 2018).

Debido a su naturaleza política, donde se ven reflejados los intereses de todos los involucrados en el territorio metropolitano, la gobernanza metropolitana implica la concertación, coordinación y la colaboración entre actores públicos, sociales y privados, la actuación de distintas ciudades y órdenes de gobierno para lograr el desarrollo en las ciudades.

La idea de gobernanza busca promover que las organizaciones públicas se basen en la formación de redes en las que el control y el poder se repartan entre los involucrados con centros de decisión plurales. Así, la gobernanza sugiere que la toma de decisiones se convertirá en un proceso cada vez más intrincado de participación multilateral. Dado que las organizaciones que participan en el proceso de gobernanza lo hacen de manera horizontal, la forma de gobierno tiende a ser colegiada, consensuada y basada en la consulta.

En este contexto, los objetivos de la gobernanza metropolitana pueden enumerarse de la siguiente forma:

1. Construir el territorio metropolitano como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, e incluso discontinuo (para la incorporación de zonas rurales y espacios verdes o reservas naturales), pero dentro de un ámbito de planificación y coor-

- dinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y de accesibilidad generalizadas.
2. Dar prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos tiene un significado social.
 3. Los programas públicos y los proyectos urbanos han de integrar, no separar, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión (Gamboa y Ayala, 2017).

El territorio metropolitano es un sistema presidido por personas, por lo que el reto actual es hacer ciudades que funcionen para todos sus pobladores, e incluso para aquellos que no habitan las ciudades, pero se ven afectadas por su influencia. El paso de los ciclos históricos ha hecho que el ejercicio de la autoridad comience a tener adjetivos y, en un momento determinado, se cuestionase su propia naturaleza y su misión (Yerga, 2007).

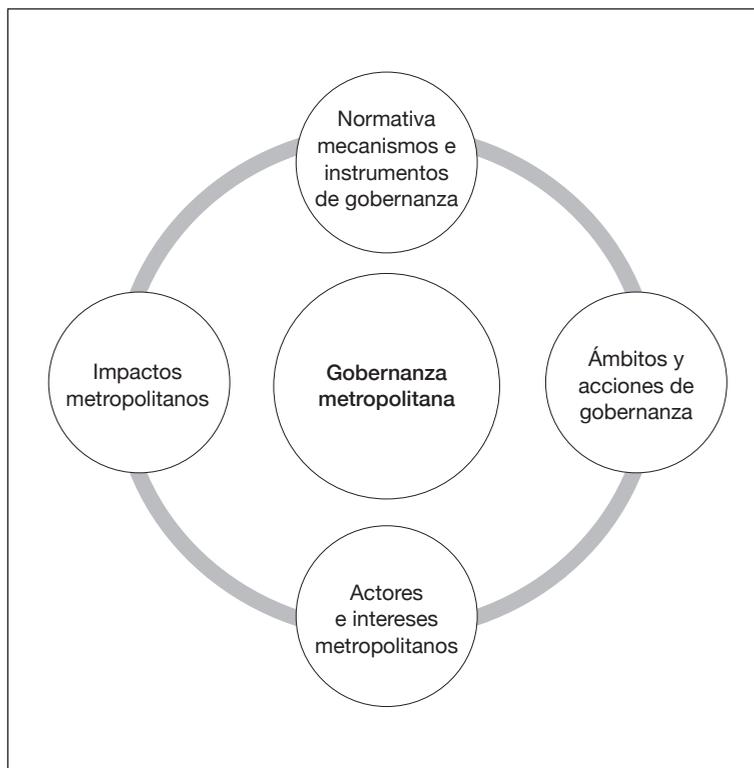
Es decir, es precisa una gobernanza metropolitana para el territorio de la ciudad y su entorno con sensibilidad. A su vez, la gobernanza metropolitana debe procurar el cumplimiento de objetivos retóricos, tales como competitividad, sostenibilidad, calidad de vida o gobernabilidad en programas y proyectos concretos planificados desde una perspectiva integral: crear y regenerar la ciudad.

II. Principios y características de la gobernanza metropolitana

La complejidad de las relaciones, capacidades y voluntades que co-influyen, actúan e interactúan de forma sistémica en el territorio de las metrópolis puede ser abordada desde puntos de vista diversos, dependiendo del enfoque con que se estudien. Para poder comprender de forma integral la gobernanza metropolitana, es necesario desglosar este concepto en los principios que la conforman, más allá de la teorización del concepto, destacando los elementos más tangibles.

Los principios básicos de la gobernanza metropolitana pueden esquematizarse de la siguiente manera; sin ser esta una clasificación última, cerrada a nuevas interpretaciones dependiendo de la situación y complejidad particular de cada zona metropolitana.

Ilustración 1. Principios de la gobernanza metropolitana



Estos principios son expuestos a continuación, tomando de forma particular los casos metropolitanos ocurridos en el Estado de México como ilustración de estos.

1.- Normativa, mecanismos e instrumentos de la gobernanza metropolitana

La regulación del territorio metropolitano está presente en varios ámbitos de actuación, desde los derechos reconocidos internacionalmente. En el particular caso mexicano, el fundamento constitucional para la gobernanza metropolitana se puede encontrar al interpretar el Artículo 115, al definir al municipio como la forma de organización de las Entidades Federativas y dotarlo de personalidad jurídica propia, además de obligaciones y atribuciones bien definidas y de alta corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades.

La Base II de dicho artículo encarna los principios de la gobernanza, tales como la inclusión de los sectores terciarios en la toma de decisiones y la participación de los habitantes locales en la política regional. A su vez, permite la asociación municipal para la prestación de servicios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Lo anterior da lugar a la posibilidad de la gobernanza metropolitana desde la base municipal.

De igual manera, el Artículo 116 de la Constitución en su Fracción VII señala 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 y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Además, el Artículo 122, caso especial para la Ciudad de México, establece las bases para la acción en la Zona Metropolitana del Valle de México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema de la nación, hace mención de la Zona Metropolitana del Valle de México en el Artículo 122 Apartado C al señalar que la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión; y dota a esta región de la figura del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

La conjunción de estos artículos permite que en las Zonas Metropolitanas la prestación de servicios sea conjunta e integral; vigilada por todas las autoridades que convergen en el mismo territorio. Sin embargo, para que dicha coordinación sea efectiva, es necesario contemplar el andamiaje legal reglamentario.

Así pues, se contemplan dos leyes en el ámbito federal para la regulación del territorio metropolitano, siendo estas la Ley General de Población y la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y doce de carácter estatal.

Además, la legislación de las Entidades Federativas apenas concentra sus atribuciones en la planeación y la construcción, pero pocas veces se vierten en tratados o instrumentos de gobernanza metropolitana orientada a aumentar la competitividad de las ciudades y el desarrollo regional.

Tabla 1. Leyes en materia metropolitana

ÁMBITO	LEYES QUE REGULAN EL TEMA METROPOLITANO
FEDERAL	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 26, 115, 116 y 122. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ley General de Población.
ESTATAL	
Aguascalientes	Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes.
Baja California	Ley de Desarrollo Urbano.
Baja California Sur	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur.
Campeche	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche.
Ciudad de México	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
Coahuila	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza.
Colima	Decreto No. 265. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.
Chiapas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas.
Chihuahua	Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua.
Durango	Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango.
Guanajuato	Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.
Guerrero	Ley Número 790 de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero.
Hidalgo	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.
Jalisco	Código Urbano del Estado de Jalisco.
México	Código Administrativo, Libro Quinto “Del Ordenamiento Territorial, de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población”.

Michoacán	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.
Morelos	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.
Nayarit	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit.
Nuevo León	Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.
Oaxaca	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca.
Puebla	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.
Querétaro	Código Urbano del Estado de Querétaro.
San Luis Potosí	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí.
Sinaloa	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.
Sonora	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora.
Tamaulipas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas.
Tlaxcala	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tlaxcala.
Veracruz	Ley Número 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Yucatán	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán.
Zacatecas	Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas.
Fuente: Elaboración propia, adaptada de Basáñez (2018a).	

Derivado de la relativa juventud de la legislación en materia meramente metropolitana en México, los esfuerzos por institucionalizar la coordinación metropolitana se dieron principalmente en forma de convenios. Ejemplo de esto se encuentra en la Zona Metropolitana del Valle de México, donde el amplio crecimiento de la capital provocó que en la década de los 60 la mancha urbana adyacente a la ciudad se incrementara. La población asentada en este territorio creó

una fuerte presión en los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal.

De esta forma, el primer intento de coordinación metropolitana fue la *Comisión de Conurbación del Centro del País*, en 1982, por parte del Gobierno Federal (D.O.F., 02/12/1982). Sin embargo, la propia comisión reconoció en 1988 que sus objetivos nunca se alcanzaron por falta de cooperación de los integrantes (Aguirre, 1992). Posteriormente, se instauró el Consejo de Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México, el cual fue encabezado por los titulares de ambos gobiernos y estructurado por comisiones de trabajo específicas. Sin embargo, este órgano también fracasó y dejó sus actividades de coordinación a los seis meses de crearse, en 1988 (Aguirre, 1992).

El fracaso de estas instancias se debió principalmente a dos razones: en primer lugar, por la falta de voluntad política de sus integrantes y, en segundo, por la rigidez de su funcionamiento, ya que pretendían coordinar acciones tan distintas como puede ser agua y seguridad pública, bajo un mismo esquema de operación (Aguirre, 1992).

Actualmente, en el ámbito federal, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano da vida al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con base en el Artículo 14, el cual establece que el Consejo es una instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la SEDATU, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en materia territorial; no limitada al fenómeno urbano o metropolitano, sino viendo al territorio como un gran sistema regional integral e interdependiente.

Este Consejo tiene el poder decisorio sobre la estrategia nacional de ordenamiento territorial, al ser un órgano consultivo capaz de proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la SEDATU formule en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; así como opinar sobre los convenios de las Zonas Metropolitanas y proponer los cambios estructurales necesarios en la materia (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016).

En los ámbitos municipal y estatal, para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación, conforme al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, las Entidades Federativas y los Municipios, de acuerdo con lo que señala el Artículo 19 de la citada Ley, tienen la facultad de formular:

- I. Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- II. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones; y
- III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda de ser necesarios.

Además, los consejos deben impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación; así como apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia.

De forma sustancial, estos consejos tienen la potestad de promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de Entidades Federativas y de Municipios, así como con organizaciones del sector privado, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo de las metrópolis. Esto abre oportunidades no solo al desarrollo de infraestructura metropolitana, sino al impulso de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la implementación de programas y la evaluación de resultados; promoviendo así no solo la economía, sino el arraigo con la ciudadanía.

Algunas figuras ya existentes se encuentran en forma de Institutos Municipales de Planeación (IMPLANes). Los IMPLANes son instituciones que hacen planificación estratégica para la sociedad y gobierno en todos sus ámbitos, federal, estatal y municipal, comulgando un proyecto de ciudad común para generar objetivos a largo plazo y con más amplias posibilidades de ser cumplidos.

Así, los Institutos de Planeación se conciben como el espacio técnico que ayuda a orientar las decisiones con información concreta. Su naturaleza se caracteriza como institución técnica reconocida, en donde no recaen los intereses políticos ni de grupo para responder a cada cuestionamiento y problemática local con enfoques metropolitanos.

En la actualidad, existen 74 IMPLANes a nivel nacional (AMIMP, 2020); y como ejemplos de buenas prácticas en el Estado de México se encuentran los IMPLANes de Cuautitlán Izcalli y de Tlalnepantla de Baz. Para aprovechar esta área de oportunidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano está implementando dentro de su estrategia de Gobernanza Metropolitana, la instalación de 17 Institutos de Planeación, de la mano con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, el Instituto Hacendario del Estado de México y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, en un ejercicio de involucramiento de los ámbitos estatal y municipal por parte del sector público, y de la academia por parte del sector social.

Asumir los desafíos que imponen las grandes aglomeraciones urbanas a la capacidad de prestación de servicios públicos, exige una renovada visión del espacio local y del diseño institucional del gobierno local. Se hace preciso, entonces, consolidar un sistema de redes de ciudades para la cooperación institucional y la gobernanza del espacio metropolitano a través de una agenda compartida.

Para lograr el buen cumplimiento de estos objetivos es importante la constitución de Consejos Metropolitanos u órganos equivalentes de

nivel estatal, que deriven en la asociación entre municipios, entidades y federación para atender situaciones a escala metropolitana que concluyan con ventajas comunes para los involucrados.

En el Estado de México, recientemente, se instaló el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, el cual está alineado con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de México, y se estructura de la siguiente forma, en coordinación con autoridades locales y federales para cumplir con los objetivos de los Planes de Desarrollo Urbano, tanto el Estatal como el Nacional (Basáñez, 2018b).

Ilustración 2. Sistema de Planeación de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano

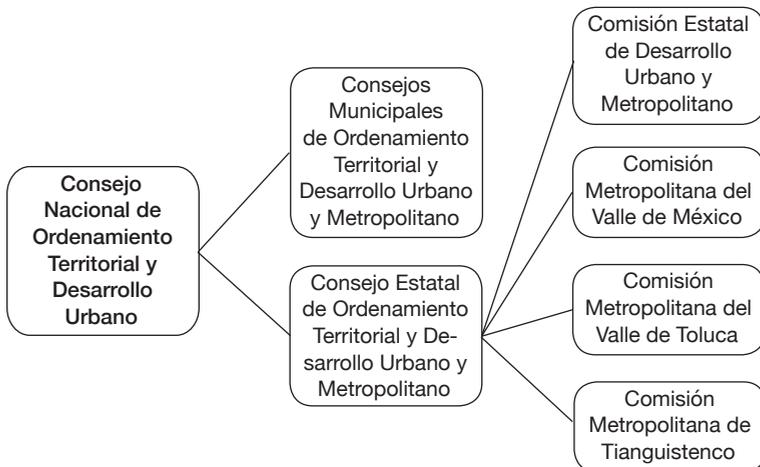
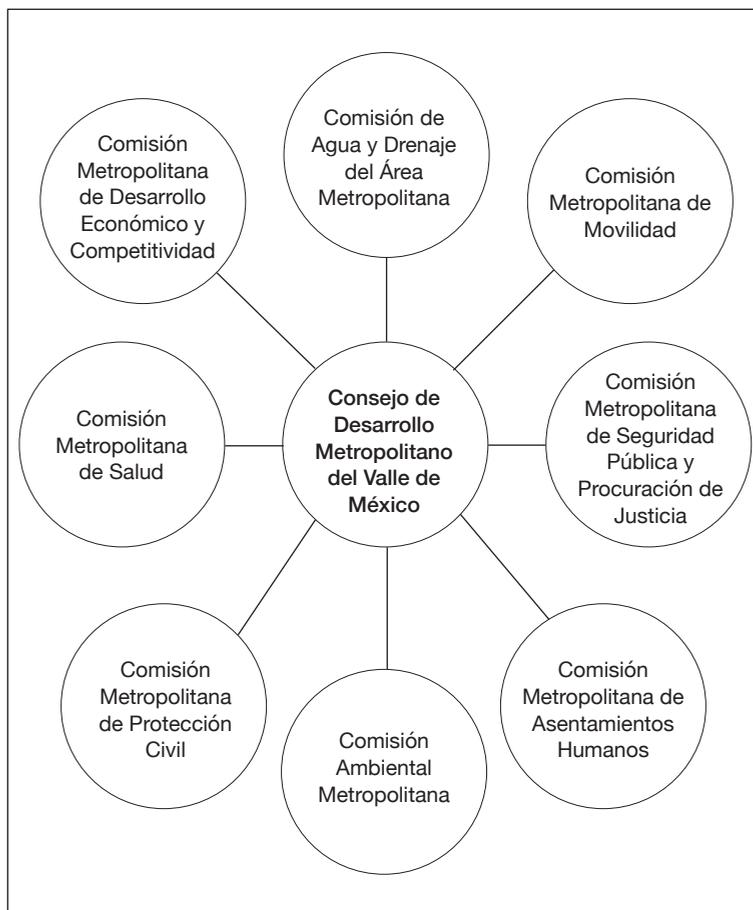


Ilustración 3. Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México



Fuente: Elaboración propia con base en PODER EJECUTIVO FEDERAL (2017). Convenio de Coordinación para la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, que celebran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo. D.O.F. 25/09/2017.

Los principales problemas del financiamiento público del desarrollo metropolitano consisten en que Entidades Federativas y Municipios no destinan recursos a obras y proyectos que benefician a la totalidad del territorio urbano cuando reciben recursos federales; y que no se

cuenta con mecanismos claros y suficientes para asegurar que su aplicación tenga un impacto efectivamente metropolitano. Una propuesta de atención a esta problemática es la creación de fideicomisos metropolitanos, fortaleciendo así las finanzas en las ciudades con estas características.

La operación de un fondo metropolitano con un fideicomiso para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo en las Zonas Metropolitanas, donde la federación establecerá las reglas a las que se sujetarán los Municipios y Entidades Federativas, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de Reglas de Operación. Los recursos se administrarán por las Entidades Federativas, a través de fideicomisos de administración e inversión, pasando por el escrutinio del seguimiento, control, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos referentes.

Por lo que respecta al tema de los Laboratorios (ciudadanos, urbanos o metropolitanos), se puede señalar que para atenuar las tensiones que la demanda social genera frente a las instituciones, los modelos de gobernanza proponen organismos capaces de dar atención y seguimiento al sentir social. Toda vez que la toma de decisiones sea horizontal, la participación ciudadana deberá ser amplia, entendiendo que el Estado incorporará la manifestación de los intereses civiles en la agenda de gobierno.

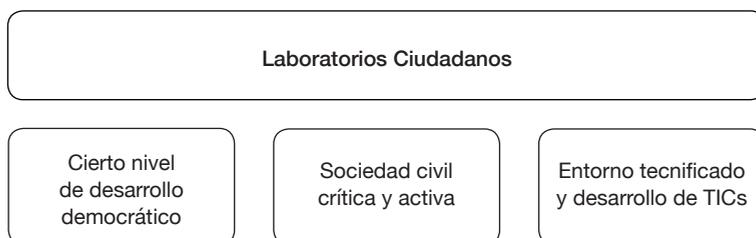
Un Laboratorio Ciudadano es definido como una figura asociativa que reúne a individuos, organizaciones o dependencias que buscan analizar y/o seguir el desarrollo de uno o varios temas, políticas públicas o procesos políticos, económicos o sociales, buscando comprenderlos, incidir y/o construir opinión pública alrededor de estos (Natal y Díaz, 2014).

Además de surgir como resultado de los fenómenos antes descritos, los Laboratorios Ciudadanos se consolidan toda vez que la sociedad civil ha madurado técnica y políticamente. En otras palabras, la sociedad civil se ha ido fortaleciendo como un actor con capacidades técnicas para analizar y estudiar fenómenos sociales y humanos, al punto que en muchos países sus propios *think-tanks* (fábrica de ideas) son consultores de gobiernos y agencias internacionales (Natal y Díaz, 2014).

Siguiendo la línea de análisis, se puede observar que los Laboratorios Ciudadanos se caracterizan por tres factores centrales:

1. Un nuevo entendimiento del gobierno y de la forma en que éste se relaciona con la sociedad, la idea de gobernanza;
2. Un creciente fortalecimiento de la sociedad civil y sus capacidades para ejercer su voz; y
3. El desarrollo de entornos favorables al surgimiento de este tipo de organizaciones (Natal y Díaz, 2014).

Ilustración 4. Bases de los Laboratorios Ciudadanos



De estas actividades se pueden inferir que los Laboratorios tienen como objetivo incidir en la acción pública por medio de la recopilación de información, su procesamiento, la comunicación de los resultados encontrados y la construcción de opinión pública con respecto a la información comunicada.

2.- *Ámbitos y acciones de gobernanza metropolitana*

Las Metrópolis de México presentan importantes problemas, entre los que se encuentran la falta de planificación, debilidad institucional, carencia de espacios públicos, segregación, exclusión, desigualdad, inseguridad y crecimiento exponencial del parque automotriz (Bitar, 2014). Todo esto las pone en desventaja. Los gobiernos tienen que intervenir para superar estos obstáculos y hacer que las ciudades se desarrollen.

Se puede definir la Acción Metropolitana como todo hecho, acto u operación que afecte de forma directa al territorio metropolitano. Si bien se debe de tomar en cuenta que los asentamientos humanos son sistémicos y de muchas formas las acciones de un municipio pueden tener impacto en otro; solo aquellas que se vean reflejadas en la región, de preferencia consensuadas o proyectadas de origen para tener este alcance, pueden considerarse metropolitanas.

Ejemplo de ello son las acciones derivadas de la atención de los Asuntos Metropolitanos que, si bien se definen en la Ley, se ven concretados en las herramientas y mecanismos de gobernanza, tales como las Agendas de Asuntos Metropolitanos. Un ejercicio concreto actual se encuentra en la Agenda de Asuntos Metropolitanos de la Zona Metropolitana del Valle de México, aprobada por el Consejo de Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México, el 9 de enero de 2019 (Gobierno de la Ciudad de México, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Estado de Hidalgo, 2019).

En ella se presentan las acciones acordadas y realizadas por los tres gobiernos de las entidades que conforman la metrópoli más grande del país, en los asuntos de:

- Gobernanza metropolitana,
- Movilidad,
- Asentamientos humanos,
- Medio ambiente,
- Agua y drenaje,
- Seguridad pública,
- Desarrollo económico y competitividad,
- Salud,
- Protección civil, y
- Procuración de justicia.

Algunos de los alcances de la agenda presentada fueron la realización de manera conjunta de mesas de trabajo para atender los temas de la Agenda Metropolitana del Valle de México, que derivaron en el Acuerdo para la instalación de las Comisiones Metropolitanas, la presentación del Primer Informe de Actividades de la Agenda Metropolitana del Valle de México 2019 y la firma de la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México, primer iniciativa realizada por tres entidades distintas, aprobada por los congresos locales de manera unánime y presentada en conjunto al Congreso de la Unión; siendo ejemplo no solo de gobernanza metropolitana, sino de un ejercicio de federalismo impulsado desde el ámbito local y con ello construir un nuevo diseño institucional que permita una mejor coordinación en la implementación de una agenda compartida, alineada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De esta forma, la acción local no solo tiene un impacto limitado a su territorio, sino extrapolado a nivel regional con miras globales.

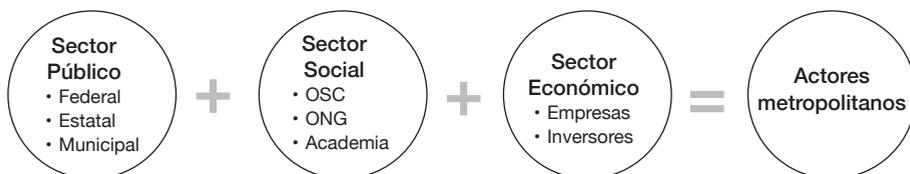
3.- Actores e intereses metropolitanos

Una Ciudad es la gente creando el espacio público, es su ciudadanía participando y decidiendo, recreando su identidad y preservando su memoria colectiva; es un espacio económico y de libertades para emprender con creatividad; en una palabra, una Ciudad es la relación de confianza entre las personas y sus instituciones.

Gobernar sobre un territorio implica la toma de decisiones que impacten en este espacio. Por ello, en el particular caso de las ciudades metropolitanas integradas por dos o más municipios, las acciones tienen que ser consensuadas; sumando la voluntad de todos los actores implicados y definiendo una visión y objetivos comunes para todos en sus ámbitos respectivos.

El caso particular expuesto con relación a los mecanismos de coordinación en la Zona Metropolitana del Valle de México, demuestra la necesaria participación de los actores tomadores de decisión para lograr el desarrollo del territorio metropolitano a través de la gobernanza.

Ilustración 5. Actores metropolitanos



Sin embargo, se debe de destacar que entre los actores más preponderantes se encuentran los del ámbito municipal. Es en lo local donde la gobernanza se materializa y donde se ven concretados los esfuerzos conjuntos encaminados a la mejora de la calidad de vida de la población. No se puede hablar de Gobernanza Metropolitana sin tomar el papel que juegan los Presidentes Municipales.

De ahí que la premisa fundamental es que el gobierno municipal sea un participante activo en la gobernanza, con el fin de alcanzar los objetivos de la comunidad desde lo local hacia lo regional-metropolitano, donde la principal misión es servir a los usuarios del territorio; por lo que el gobierno municipal debe fortalecer y vertebrar el rol social, a fin de que la comunidad asuma mayor responsabilidad dentro de sus acciones y así satisfacer las necesidades colectivas, transformando al gobierno municipal no solo en administrador sino también en buen emprendedor y buen hacedor de políticas públicas.

El papel del Municipio se fortalece tras la reforma al artículo 115 constitucional del 23 de diciembre de 1999, la cual además de investirlo de capacidad jurídica propia y del manejo de su patrimonio propio, lo dotó de la capacidad de asociación para la prestación de servicios. Lo anterior, como ya se ha mencionado, convierte al municipio en el actor metropolitano más importante dentro del sistema.

Por lo anterior, es necesario retomar en México el concepto de Asociacionismo Municipal. El Asociacionismo consiste en el establecimiento de contratos o producciones conjuntas con otros gobiernos locales como un medio para obtener economías de escala, mejorar la calidad de los servicios y promover la coordinación regional de servicios, dentro de un mismo país o entre países (Lethbridge, 2016).

El objeto primordial del asociacionismo municipal, orientado para gobernar mejor en las Zonas Metropolitanas, es propiciar el ordenamiento territorial de las autoridades económicas y de la población en relación con las ciudades y las regiones, para que de esta manera se consoliden las metrópolis, promoviendo las relaciones intergubernamentales y la participación social e impulsando el desarrollo ordenado de las ciudades. En este esquema, dicho desarrollo requiere la modernización de los instrumentos para la gestión urbana, así como una eficiente operación de los servicios públicos.

En el particular caso del Estado de México, la integración del asociacionismo municipal en la Constitución de la entidad es aún más joven y reciente, con la reforma al artículo 122, del 4 de abril de 2010, así como al artículo 139, por el cual se establece en la fracción II que los Municipios deberán participar en la planeación y prestación de los servicios metropolitanos (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2020).

Ante esto, surge la pregunta: ya que se tiene el andamiaje normativo para ello, ¿cómo debe implementarse el asociacionismo municipal? Ante ello, la experiencia sugiere que el ejercicio de este se da por medio de distintos instrumentos, tales como los convenios de colaboración y coordinación, los convenios de prestación de servicios, las Asociaciones Público-Privadas, las Empresas Públicas Municipales y la Agencias Prestadoras de Bienes y Servicios; todas estas, reflejo material del ejercicio de asociación entre municipios.

El Sector Social también juega un papel actoral en la gobernanza metropolitana. Se observa que este es la sociedad de ciudadanos que, lejos de ser una masa poblacional amorfa en un territorio determinado, es el conjunto de individuos con expectativas diversas de acuerdo con su heterogeneidad característica de lo cosmopolita de nuestra civilización; ciudadanos demandantes que visualizan la política como parte de su cotidianidad y pretenden asumir un rol decisivo en su conducción.

Derivado del concepto de participación se encuentra el principio de la subsidiariedad. Asumido por los estados europeos en el Tratado de Maastricht y por prácticamente todas las plataformas políticas de los partidos europeos (liberales, socialdemócratas o conservadores), la subsidiariedad se establece como un método delegativo de toma de decisiones (Unión Europea, 1992).

Alejado del sentido del subsidio, donde el Estado interviene directamente en la prestación de un bien o servicio, el principio plantea la transferencia de funciones, responsabilidades y competencias a las instancias inferiores de la organización social. De esta suerte, los asuntos que pueden ser atendidos por los gobiernos de los estados no los realice el gobierno federal; igualmente, aquellos que bien podrían desarrollar los municipios, no los ejecute la entidad federativa y aquellos que los ciudadanos organizados podrían hacer por sí mismos, no lo haga el municipio.

Se implica, pues, la cogestión entre gobierno y habitantes con una nueva experiencia de gestión que implica corresponsabilidad y, por tanto, gobernabilidad en la que no se distingue entre eficiencia y democracia, sino que permite unir la descentralización con la democratización (Arellano, 1999).

Un nuevo método delegativo y de confianza del gobierno en el ciudadano se hace imperante. Un esquema subsidiario que deposite en la gente el peso de las decisiones y las acciones permitirá transitar de un

esquema paternal a uno participativo. Para consolidar la participación de la ciudadanía hasta este nivel, se requiere fortalecer las instituciones con visión de gobernanza, confiando la responsabilidad de atender el territorio a aquellos que viven en este.

4.- Impactos de la gobernanza metropolitana

La integración de los principios y características mostrados anteriormente tiene como objetivo impactar en el territorio metropolitano. El diseño de esta Nueva Gobernanza Metropolitana del siglo XXI debe tener los siguientes alcances:

- Repensar el territorio como espacio público local, policéntrico y compacto, definido por municipalidades y ciudades con incentivos institucionales para la cooperación, colaboración y asociacionismo.
- Dar voz y voto a los municipios y a las demarcaciones territoriales dentro de los consejos y comités que manejan los recursos del Fondo Metropolitano, a fin de favorecer el fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Elaborar convenios para el desarrollo metropolitano, que sirvan en la operación de los servicios públicos, ejecución de obras de infraestructura y equipamiento.
- Mayor coordinación intermunicipal e interinstitucional en la planeación, ejecución y seguimiento de los programas y acciones municipales y estatales, en materia de medio ambiente, desarrollo urbano, agua potable, salud, desarrollo económico, empleo, seguridad pública, procuración de justicia, protección civil, abasto, límites territoriales y cualquier otra que el desarrollo local determine necesario.
- Promover acciones de investigación y aprovechamiento de las experiencias nacionales e internacionales para actualizar las políticas y estrategias de gobierno desde lo local con visión metropolitana.

Esto permitirá a las ciudades metropolitanas alcanzar mejores niveles de desarrollo y democracia; y proyectará a las metrópolis más allá de sus límites. Sin embargo, se requiere la constante cooperación de los sectores involucrados para lograrlo. Es importante recordar, en este momento, que la ciudad es una sola, y ni su potencial ni su problemática son exclusivas de una sola autoridad, ni de una sola persona.

III.- Tipos de gobernanza metropolitana

En la actualidad, las sociedades democráticas han concentrado sus esfuerzos en lograr concretar la participación de todos los integrantes de la sociedad en el quehacer público. Venciendo los autoritarismos,

se ha pasado de una noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político y tenía el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad (Navarro 2002).

Acciones, factores y eventos como la internacionalización de la economía, una mayor demanda del sector privado de participar en las decisiones públicas, la complejidad inherente a los nuevos asuntos públicos o la generalización de los modos de la “nueva gestión pública”, fuerzan todas ellas un cambio hacia nuevos esquemas de articular las decisiones. Sin embargo, ningún actor tiene por sí mismo la capacidad de dar respuesta y solución a las problemáticas complejas derivadas de la realidad social y política; no de imponer su voluntad frente a la de otros grupos y actores.

Desde la perspectiva “tradicional” de gobierno, el análisis se refiere a cómo el actor estatal es capaz de ejercer control sobre el resto de las agencias de gobierno, sobre la sociedad y la economía. Este concepto analítico se centra en el actor público y la cuestión aquí estaría en determinar en qué medida el gobierno sigue teniendo la capacidad de dirigir.

Por otra parte, el enfoque “moderno” de Gobernanza se aleja de la perspectiva anterior y tiene, a su vez, dos visiones complementarias. La primera visión resalta la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la Administración. La segunda visión apunta a que existen recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos deben ser aprovechados. Se asume que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones de intereses existentes en los distintos sectores de políticas están en disposición de dar forma a las políticas o asistir al gobierno en su implementación.

Este papel se trata más de gobernar que de administrar, ejerciendo de forma efectiva el liderazgo del territorio. Por esto, los gobiernos locales deben integrar y desarrollar enfoques y políticas que impulsen y hagan efectiva la mejora en la cantidad e intensidad de las relaciones entre los actores de su territorio, incluyendo e involucrando a la ciudadanía, creando espacios de encuentro generadores de desarrollo territorial.

La forma de administración burocrática guarda relación con la ideología socialdemócrata, mientras que la gerencial con el neoliberalismo gerencial y la relacional con el republicanismo cívico (Alguacil, 2012). En la segunda mitad de los años noventa, tras las reformas de la Nueva Gerencia Pública, se hacen visibles las fallas de esta. Estos conflictos hacen evidente la incorporación de una nueva visión de la gobernabilidad, ya no basada en la gestión del conflicto desde la posición del gobernante, sino desde la Gobernanza.

Tabla 2. Dualidad de la Gobernanza Relacional

Mirada relacional débil	Mirada relacional fuerte
Nueva Gestión Pública (Gerencial)	Nueva Cultura Política (Relacional)
Gestión de redes organizacionales	Gestión de redes intersistémicas
Administración como empresa	Incorporación del sector público no estatal
Crecimiento económico	Desarrollo sostenible
Predominio de lo económico	Predominio de la política
Competitividad	Cooperación
Ciudadanos clientes inhabilitados	Ciudadanos activos capacitados
Concentración/Desconcentración	Descentralización más participación
Subordinación	Subsidiariedad
Global-local	Local-global
Privatizaciones	Promoción de la Economía Social
Alianza con los poderes económicos	Alianzas con los ciudadanos y los movimientos sociales
Más orientada a la eficiencia, flexibilidad organizacional y calidad de los servicios y prestaciones.	Más orientada a incrementar la calidad de la democracia, incluyendo e integrando a la sociedad civil.
Fuente: Elaboración propia con base en Alguacil, 2012.	

El desafío de la administración relacional es la gestión de redes, con procedimientos democráticos y de perspectiva multinivel, motivando la inclusión, la apertura, la articulación de ideas, la cooperación y la confianza.

La perspectiva racional precisa de procedimientos para incrementar la capacidad de los ciudadanos para poder desarrollar las habilidades políticas y los valores cívicos para la promoción de la democracia en la sociedad civil. Además, la gestión de redes requiere de la combinación entre los principios de subsidiariedad, descentralización y de participación; apoyándose en la desconcentración político-administrativa, la descentralización política y la desburocratización.

Roles de la Gobernanza de acuerdo con su Dimensión			
Dimensiones sobre/de	Modelo Burocrático	Modelo Gerencial	Modelo Relacional
La Política	Estado centralizado. Prestación directa de servicios. Democracia representativa (de oferta).	Estado desconcentrado. Privatización de servicios. Democracia de mercado (de demanda).	Estado descentralizado. Comunitarización de servicios. Democracia participativa (reflexiva).
La Gestión	Directa.	Diferida (externalización de servicios).	Compartida (cogestión).
La Calidad	Como prebenda.	Como producto.	Como proceso.
La Participación	Informar-Monólogo.	Consultar-Parloteo.	Cooperar-Diálogo
Los Instrumentos de Participación	Entrevistas individuales. Normas y reglamentos. Consejos consultivos.	Grupos de discusión. Encuestas de satisfacción. Consejos ciudadanos. Teledemocracia. Planes estratégicos.	Asamblea. IAP. Presupuestos participativos. Talleres proyectivos. Planes integrales de desarrollo comunitario
La Cultura	La burocracia es un instrumento neutral.	La empresa privada es el modelo a imitar.	Multiculturalidad, interculturalidad. Nueva cultura de lo público.
Fuente: Elaboración propia con base en Alguacil, 2012.			

Roles de los actores de acuerdo con el modelo de Administración			
Roles de/en	Modelo Burocrático	Modelo Gerencial	Modelo Relacional
Políticos	Representante.	Representante-empresario.	Emprendedor mediador de redes interactivas.
Técnicos	Tecnócrata autoritario.	Gerente especialista.	Mediador comunicador que implica a los diferentes agentes en los procesos.
Empleados Públicos	Funcionarios.	Trabajadores contratados.	Trabajadores corresponsables.
Asociaciones	Reivindicación.	Instrumentalización. Colaborador en prestaciones.	Cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad.
Ciudadanos	Votante pasivo (ideológico). Contribuyente. Administrado.	Votante demandante de servicios de calidad. Cliente. Usuario (consumidor).	Ciudadano activo. Ciudadano corresponsable (accionista). Ciudadano participativo.
Fuente: Elaboración propia con base en Alguacil, 2012.			

IV. Modelo de gobernanza metropolitana

Para garantizar la gobernanza metropolitana, la Federación, el Estado de México y los Municipios en las Zonas Metropolitanas deberán de coordinarse a través de los mecanismos que se convengan, participando con voz y voto en los Consejos, Comités e Institutos de Planeación de las Zonas Metropolitanas que se integren.

Cuatro son los elementos que constituyen el Modelo de ONU-Habitat:

1. **Institucionalidad.** Para modificar el actual proceso de gobernanza hacia uno con mayor sentido público y metropolitano es necesario crear los canales institucionales que den cauce a un fluido proceso de la política. Esto se logra con un marco legal

apropiado que reconozca la dimensión metropolitana, acompañado de un conjunto de organismos metropolitanos que sirvan como arenas políticas abiertas a fomentar la discusión de este tipo de políticas metropolitanas.

2. **Planeación.** Para organizar las acciones del Estado, en torno a problemas metropolitanos, es necesario abrir espacios técnicos y especializados en los temas que se buscan atender. Los temas públicos, una vez desahogados en las arenas políticas metropolitanas, requieren de un cuerpo organizacional capaz de implementar el mandato político y de diseñar políticas basadas en evidencia, con las características necesarias para dar seguimiento al desempeño de la política y su posterior evaluación.
3. **Finanzas.** Para financiar las acciones metropolitanas es necesario crear los mecanismos formales que permitan identificar un ciclo presupuestal específico para las políticas metropolitanas, un ciclo de gestión del gasto público metropolitano. Ello requiere un marco legal y de rutinas organizacionales nuevas e independientes, que permitan a los cuerpos metropolitanos asegurar una parte de los presupuestos de los diversos gobiernos municipales, estatales y federales para financiar políticas metropolitanas.
4. **Monitoreo.** Para promover entre la ciudadanía de dimensiones metropolitanas la rendición de cuentas de las entidades metropolitanas, será necesario crear espacios de difusión y deliberación abierta y pública sobre el desempeño de las empresas metropolitanas y la eficacia de sus iniciativas (Meza, 2016).

El Modelo de Gobernanza Metropolitana que se propone para las ciudades que integran las Zonas Metropolitanas de México, se presenta como la estrategia que concretiza el Derecho de las Personas a la Ciudad, genera verdadera coordinación en la gestión pública, eleva la calidad de los servicios, ordena el territorio e implementa instrumentos consultivos, para fortalecer el liderazgo, el empoderamiento, la calidad democrática y su medición en índices de prosperidad, entre otros, se expone a continuación (Basáñez, 2018a):

La propuesta de Modelo de Gobernanza Metropolitana para las Ciudades Competitivas se conforma de los siguientes elementos:

Descripción de elementos:

Temática: Los Asuntos Metropolitanos son aquellos que afectan de forma directa a la metrópoli. Están considerados y enumerados en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Actores: Se considera como tales al Sector Público, al Sector Privado y al Sector Social, los cuales procesan de forma separada y acorde a

sus intereses y visiones la problemática metropolitana, promoviendo su postura a partir de sus recursos e intereses.

Concurrencia Conjunta: Las posturas de los Actores concurren en el Consejo de Desarrollo Metropolitano, el cual prioriza los temas a atender y concilia las distintas visiones e intereses involucrados.

Coordinación Operativa: La Coordinación Operativa se lleva a cabo en la Gestión de los Asuntos Metropolitanos, por parte de las Agencias de Servicios y con la vigilancia y seguimiento de los Laboratorios Ciudadanos. En este punto, tanto el Consejo como las Agencias y los Laboratorios se encuentran en constante interacción para lograr la efectiva acción metropolitana.

Acciones: El resultado de las acciones emprendidas por las Agencias, los Consejos y los Laboratorios deben generar Confianza, la cual se traduce en el ejercicio del Derecho a la Ciudad, el Ordenamiento Urbano, buscado siempre impulsar el Desarrollo Sustentable, el Crecimiento Económico y –finalmente- la Competitividad.

Impacto: Las acciones ejecutadas impactan en las Zonas Metropolitanas transformando las Metrópolis, en virtud de los asuntos tratados; a la vez que retroalimentan el proceso e integran nuevos elementos de análisis e interés para los Actores, quienes repiten el proceso nuevamente.

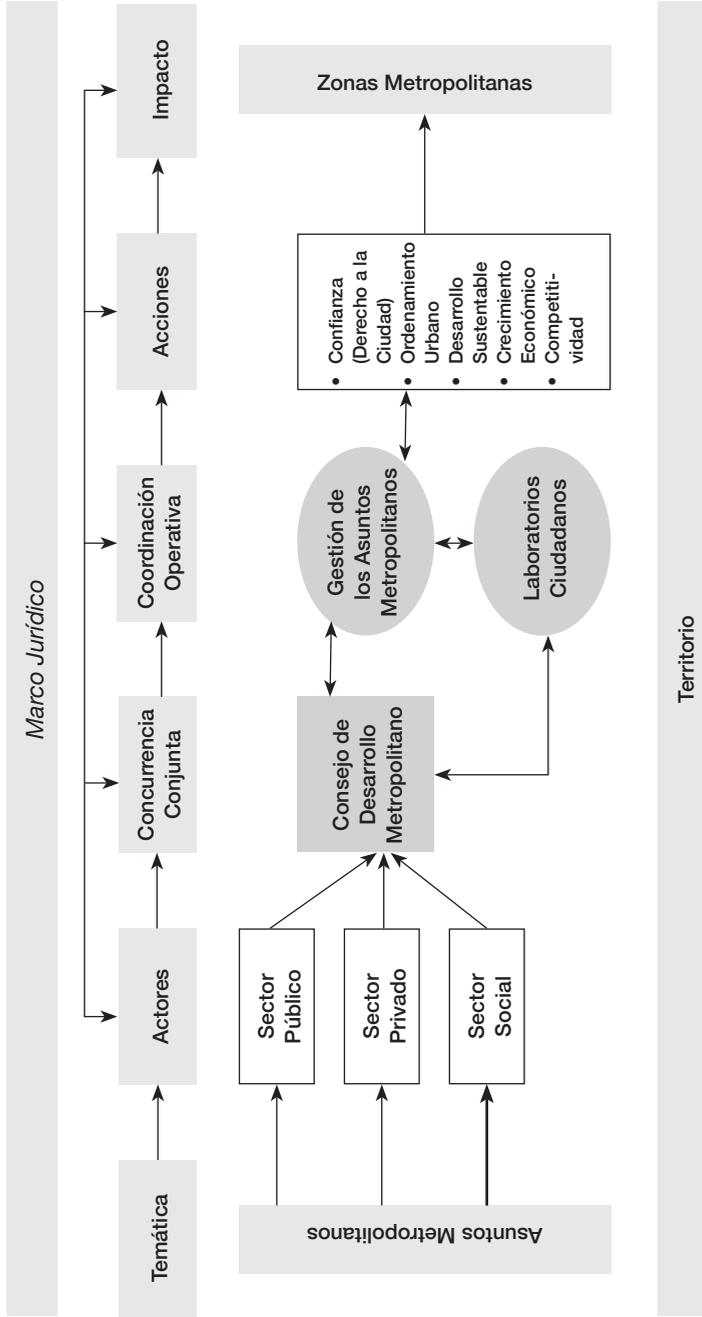
Marco Jurídico: Todo el proceso se ve soportado en las bases normativas y administrativas que regulan el accionar de los actores y de los organismos de gestión y coordinación metropolitana, mismos que se tratan en el capítulo II del presente ensayo.

Territorio: Las Zonas Metropolitanas son la expresión del territorio en el que se desenvuelve este proceso; sin embargo, la influencia de las acciones llevadas a cabo dentro de sus límites territoriales no solo afecta a las metrópolis, sino a la región debido a la correlación sistémica que guardan con su proximidad.

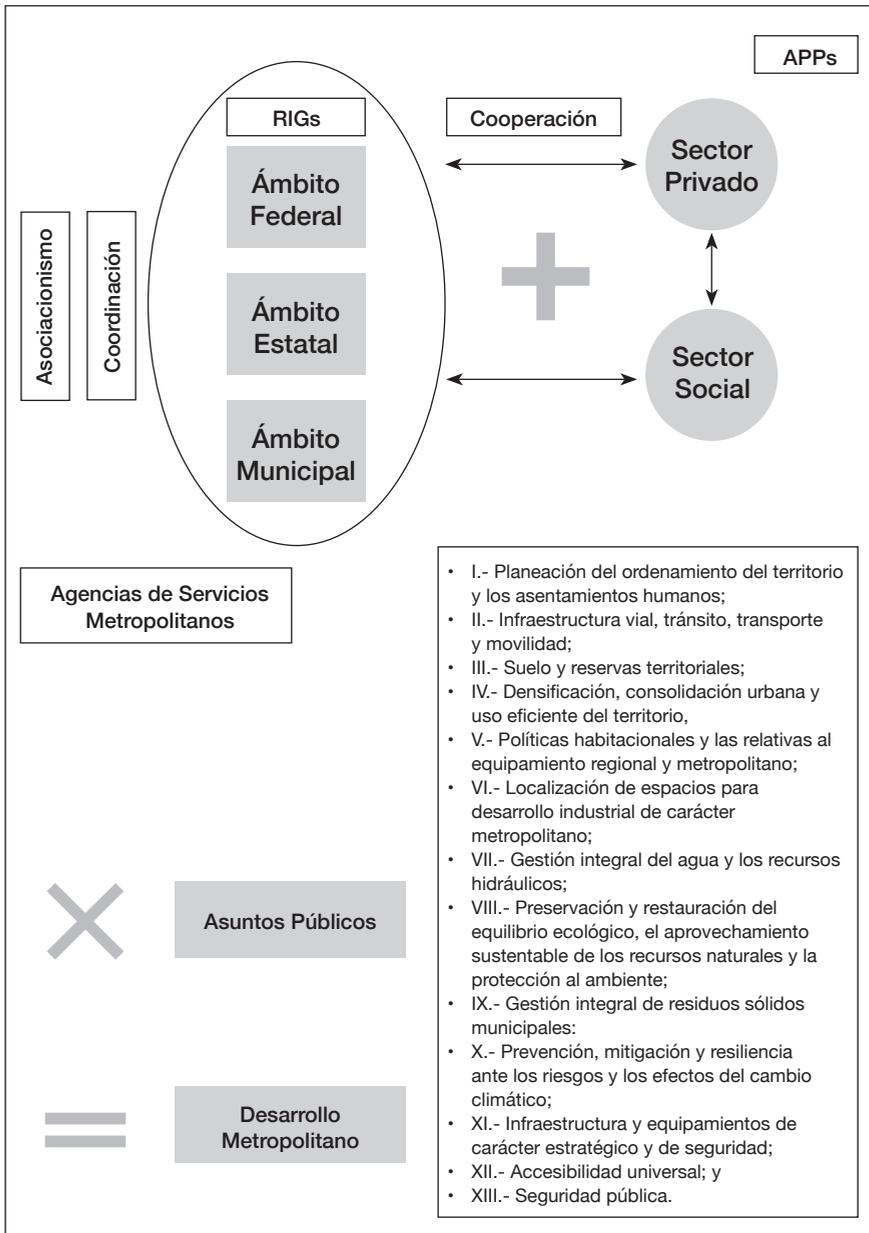
Por su parte, los elementos que deberán necesariamente integrar el Sistema de Gobernanza Metropolitana para las Ciudades Competitivas son:

- **Ámbitos de Gobierno** (Asociacionismo, Coordinación, Agencias de Servicios Metropolitanos, Consejos de Desarrollo Metropolitano).
- **Sector Privado** (Cooperación, Asociaciones Público-Privadas).
- **Sector Social** (Laboratorios).
- **Asuntos Públicos** (Gestión).

Modelo de Gobernanza Metropolitana para las Ciudades Competitivas (Basáñez, 2018a)



Sistema de Gobernanza Metropolitana para las Ciudades Competitivas (Basáñez, 2018a)



Conclusiones

Las Ciudades no se encuentran aisladas de su entorno, sino insertas en un sistema de ciudades que comparten características similares y se relacionan entre ellas formando Redes de Ciudad. Las economías en vías de desarrollo han prosperado por el rápido crecimiento de sus centros urbanos; y los países son beneficiarios de la economía de sus ciudades, no los generadores de la riqueza de estas.

No existe ciudad habitable, competitiva y referente que no escuche a sus habitantes por medios institucionales. El diálogo y el consenso, así como la pluralidad de ideas, convergen para abordar los asuntos públicos de la urbe, respetando la participación de todos los sectores interesados en hacer escuchar su voz por medio de Gobernanza efectiva.

Los gobiernos municipales, luego entonces, deben ser líderes relacionales que impulsen acuerdos y detecten talentos y vocaciones. El Presidente Municipal, junto al Ayuntamiento y su equipo de trabajo, debe ser capaz de liderar el futuro de la ciudad de forma responsable, con cambio constante. Estas características, alineadas y operativizadas con visión estratégica, diagnósticos bien definidos y metas claras, con actores responsables claros e indicadores sencillos de seguir y obtener, logran ideas oportunas y fomentan la resiliencia a los desastres naturales y antropogénicos; logrando así calidad de gestión y corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades, suscitando confianza y seguridad prolongada entre el gobierno y los gobernados.

La gestión de ciudades del siglo XXI es sin duda una tarea ardua y compleja. Las ciudades competitivas enfrentan estos retos, con acciones que impulsan la transparencia y facilidad de obtención de títulos de propiedad, construyendo infraestructura confiable y estratégica, creando redes de transporte interurbano, colaborando con el sector privado y -sobre todo- colaborando con otras ciudades para lograr su desarrollo. Es tarea de todos, el gobierno a través de las instituciones pertinentes, la sociedad civil, los actores económicos y, especialmente, de los habitantes de las ciudades, hacer de estas el espacio que merecemos y queremos para vivir mejor.

Fuentes

- Aguirre Cárdenas, Blanca Alicia (1992). *Mecanismos de Coordinación y Concentración Metropolitana*; en *Revista de Administración Pública*; núm. 83; INAP, México.
- Alguacil Gómez, Julio. *Administración relacional*; en *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*; núm. 2, marzo-agosto 2012, Madrid, pág.153.
- Arellano Gault, David (1999). *Municipio: gobierno o generador de servicios*; en *Segundo seminario: El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*. CENADEMU-GEM. México.
- Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (17 de agosto 2020). *Institutos*. México <https://www.amimpag.org.mx/institutos>
- Basáñez García, Pablo (2018a). *Gobernanza Metropolitana: Fundamentos e Instrumentos para las Ciudades Competitivas*. Tesis Doctoral. Universidad Anáhuac. México.
- Basáñez García, Pablo (2018b). *Ciudades Fuertes. Prosperidad Urbana y Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 18 de abril de 2018*. Conferencia. Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Facultad de Estudios Superiores Acatlán. México. 18/Abril/2018.
- Bitar, Sergio (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina en Serie Gestión Pública No. 78*. ONU-CEPAL. Chile.
- Borja, Jordi (2012). *Hacer Ciudad en el siglo XXI*, en: ALICIA ZICCARDI (coord.). *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, UNAM, México, 2012, pág. 612.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (2020). Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno". Toluca, México. 27 de junio de 2020.
- Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País. Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México. México. 2 de diciembre de 1982.
- Diamond, Larry (1997). *Repensar la sociedad civil*; en *Metapolítica*, núm. 2, vol. 1, abril-junio. México.
- Drucker, Peter (2003). *El Management del Futuro*. Ed. Sudamericana. Argentina.
- Estefanía, Joaquín (2001). *La nueva economía. La Globalización*. Ed. Debate S.A. España.
- Gamboa Montejano, Claudia y Ayala Cordero, Arturo (2017). *Derecho Metropolitano. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado Interno, y de las Principales Iniciativas presentadas en la materia en la pasada LIX Legislatura*. Centro de Documentación, Información y Análisis, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México.
- Giddens, Anthony (2000). *Un Mundo desbocado*; Taurus; México.
- Gobierno de la Ciudad de México, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Estado de Hidalgo (2019). *Agenda Metropolitana. Reporte Ejecutivo*. México.
- Lethbridge, Jane (2016). *Visión general de las megatendencias globales que afectan a los gobiernos locales y regionales*, Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos-Universidad de Greenwich, Reino Unido.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México. México. 28 de noviembre de 2016.

- Malé, Jean Pierre y Cors, Carla (2013). Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 1, Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana, UNAM/Gobierno del Distrito Federal, México, 2013.
- Meza Canales, Oliver D. (Coord.). *Políticas Públicas Metropolitanas, Lecciones del ensayo hecho en el Área Metropolitana de Guadalajara*; CIDE; México; 2016; pág. 7.
- Natal Martínez, Alejandro y Díaz Jiménez, Oniel Francisco; ¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos? En: Natal Martínez, Alejandro y Díaz Jiménez, Oniel Francisco (Coord.) *Observatorios Ciudadanos. Nuevas formas de participación de la Sociedad*; UAM-Gernika; México, 2014, pág. 27.
- Navarro Gómez, Carmen (2002). *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Pérez, Pedro. (2012). *Servicios urbanos: la crisis de los modelos (entre lo privado y lo público, lo mercantil y la desmercantilización)* en: Alicia Ziccardi (coord.). *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. UNAM. México.
- Poder Ejecutivo Federal (2017). *Convenio de Coordinación para la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, que celebran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo*. D.O.F. 25/09/2017.
- Rincón Gallardo, Gilberto (1995). *Partidos Políticos y Sociedad Civil*; Centro de Estudios para la Reforma del Estado; México.
- Sánchez González, José Juan (2015). *La participación ciudadana como instrumento de gobierno abierto*; en *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, págs. 51-73, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Unión Europea (1992). Tratado de la Unión Europea. 7 de febrero de 1992. Maastrich, Países Bajos.
- Yerga Cobos, Alfonso (2007). *Ciudadanía y Gobernanza. Nuevo arte de gobernar las Ciudades y Regiones*, en: UIM. *Desarrollo urbano y territorial. Construir ciudad y ciudadanía con Equidad*. Anales VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, 12 de noviembre de 2006 al 16 de noviembre de 2006; Ecuador.

Transformación de la gobernanza metropolitana en México

Transformation of metropolitan governance in Mexico

Daniel Fajardo Ortiz*

Resumen

Las zonas metropolitanas constituyen la red espacial del territorio nacional donde se concentra la población y, más aún, la actividad económica. Son estratégicas para el desarrollo de México; sin embargo, persisten problemas de desigualdad socioespacial: conviven barrios con alta dotación de infraestructura y calidad de vida, con otros donde predomina la pobreza y se caracterizan por la carencia o la mala calidad de servicios urbanos. Esta desigualdad ha generado una pérdida de productividad para el país, que solo es posible atajar con una gobernanza metropolitana efectiva, resultado de la coordinación de autoridades de los diferentes niveles de gobierno y la participación ciudadana.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la situación de las zonas metropolitanas en México y su relación con la gobernabilidad. Los retos que surgen de la complejidad de las grandes ciudades mexicanas han motivado nuevos arreglos institucionales, que buscan ejecutar acciones para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las urbes, así como también potencializar un desarrollo incluyente y democrático.

Palabras clave

Zonas metropolitanas, desarrollo urbano, gobernanza metropolitana.

Abstract

The metropolitan areas in Mexico are a spatial network of the national territory where the population and even more economic activity are concentrated. They are strategic for the development of the country, however, there are serious problems of socio-spatial inequality:

* Doctor en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México. Coordinador General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

neighborhoods with high infrastructure and quality of life coexist, with others where poverty predominates and is characterized by the lack of poor quality of urban services. This inequality generates a decrease in productivity for the country.

Increasing the quality of life of the metropolitan population requires effective governance, only with the coordination of local authorities and the federal government, but especially with real citizen participation.

The purpose of this paper is to show the situation of the metropolitan areas of Mexico in relation to their governance. The challenges currently facing large Mexican cities are motivating new institutional arrangements to promote inclusive and democratic development.

Key words

Metropolitan areas, urban development, governance.

La importancia estratégica de las zonas metropolitanas para el desarrollo de México

Desde la década de los ochenta, con la tendencia del crecimiento urbano hacia la metropolización de México, el número de estas grandes ciudades ha ido en aumento, de 26 en 1980 a 61 en 2010 y 74 reconocidas en 2018. En estos espacios se han gestado condiciones que les otorgan un papel potencialmente protagónico para el desarrollo económico actual del país, al concentrar desde 2008 más de tres cuartas partes del PIB nacional (76.8%). Sin embargo, este proceso debe ser paralelo a la resolución de los problemas complejos que aquejan a los habitantes de estas urbes, quienes representaban el 57.9% del total nacional y el 82.3% de la población urbana en 2010 (Garza, 2007:89; Fajardo, 2015: 55 y 65).¹

Con los cambios interurbanos en la localización de la estructura económica del país, las metrópolis son los sitios donde se concentran tres quintas partes de la población total y las actividades económicas más dinámicas y productivas de acuerdo con los procesos globales. Por lo anterior, requieren de una gran cantidad de infraestructura y de servicios cada vez más especializados y tecnología de punta al ser elementos clave en el proceso de producción. A su vez, son sitios que ofrecen un gran número de empleos, así como bienes y servicios a la población, por lo que sus requerimientos en inversión pública son igualmente cuantiosos para educación, servicios de salud y vivienda

¹ Aunque estos datos responden a zonas metropolitanas delimitadas con criterios de corte analítico, para trabajos de investigación científica y distinta a la gubernamental, que es la tomada en este texto, sin duda son ilustrativos. A su vez, la población urbana considera los 79 millones los habitantes de localidades mayores a 15 mil registrados en el Censo de Población y Vivienda del 2010.

(Garza, 2013). También existe una gran diversidad política y social que vuelve el funcionamiento de las metrópolis peculiarmente complejo.

En el ejercicio gubernamental, partir del concepto de Zona Metropolitana nos permite considerar a las ciudades superiores a 100 mil habitantes y con una continuidad geográfica dentro de los límites políticos de los municipios que comparten una ciudad central y que están interrelacionados funcionalmente; también nos permite delimitar a las ciudades mayores a 500 mil habitantes, aunque no hayan rebasado su límite municipal, así como aquellas zonas transfronterizas mayores a 200 mil habitantes. Así, las zonas metropolitanas suman 74 en 2015, integradas por un total de 417 municipios que concentran 62.8% de la población total nacional y el 81.6% de la población urbana en ese mismo año, además de que aportaron en 2018 el 78.4% de Valor Agregado Censal Bruto (VACB) y el 78.3% de población ocupada (PO), (SEDATU, CONAPO y el INEGI, 2018: 36; INEGI Censo Económico, 2015 y 2020).

Clasificadas por tamaño y su aportación a la economía nacional, son 38 zonas metropolitanas menores a 500 mil habitantes, 23 entre 500 mil y un millón de habitantes y solo 13 zonas de más de un millón de habitantes. El primer grupo concentró en 2015 entre el 8.8% y 11.5% de población total y urbana nacional, mientras que el segundo grupo y el tercero concentraron entre el 15% y 19.4%, y entre 39.0% y 50.7%, respectivamente. De igual manera, el grupo de zonas metropolitanas con el rango demográfico menor es también el que tiene menor participación nacional en el VACB y PO con el 6.4% y el 8.7%. Las zonas metropolitanas intermedias participan con el 14.3% y el 16.6%, mientras que las 13 zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes predominan al concentrar el 62% del VACB y el 52.9% de PO (INEGI, 2015 y 2020).

En el sistema urbano destaca la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como una de las ciudades más grandes del mundo y la principal en México, al contar con una población cinco veces superior a la de las dos zonas metropolitanas que le siguen. La ZMVM concentraba cerca de 20.9 millones de habitantes en 2015 (17.5% de la población total), casi 2.8 billones de pesos (27.9%) de VACB y 6.2 millones (27.7%) de PO (INEGI, 2015 y 2020). A lo largo del tiempo, esta metrópoli ha albergado funciones políticas de alcance regional y nacional, ha experimentado cambios y presiones sociales y económicas que la han hecho el punto de partida en la comprensión de muchas cuestiones, entre ellas la urbana. Así, la gobernabilidad de la urbe más grande de México representa un caso emblemático de la funcionalidad económica y social que se puede alcanzar en las distintas zonas metropolitanas y la representatividad democrática en los territorios delimitados políticamente por alcaldías, municipios, entidades federativas, etcétera (Ugalde, 2007).

Las zonas metropolitanas que le siguen en tamaño son la de Guadalajara y la de Monterrey con 4.9 y 4.7 millones de habitantes, representando el 4.1% y el 3.9% de población total nacional. La ZM de Guadalajara se caracteriza por su vinculación con las ciudades del centro-orienté del país, vislumbrada en la aportación al VACB nacional de sus principales actividades económicas respecto a cada sector y comenzando por el comercio al mayoreo (8.9%), los servicios de salud y asistencia social (7.6%) y los educativos (7.2%) (INEGI, 2015 y 2020).

La ZM de Monterrey, por su parte, posee una tradición industrial con una participación del 11% de VACB nacional en este sector; sin embargo, después de la reciente entrada en vigor del T-MEC entre México, los Estados Unidos de América y Canadá, esta zona metropolitana como aquellas que localizan industria maquiladora automotriz dirigida al mercado internacional, podrían tener un papel importante en la economía nacional con la diversificación de sus actividades hacia los servicios. Esta diversificación comienza a presentarse en la ZM de Monterrey por las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y suministro de agua y gas natural, servicios educativos, financieros y culturales.

Las siguientes zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes corresponden a tres capitales estatales y son la ZM de Puebla-Tlaxcala (2.5%), la ZM de Toluca (1.8%) y la ZM de Querétaro (1.1% de población total nacional), las cuales, a su vez, han sido consideradas parte de la megalópolis de la región centro del país. Este fenómeno inició desde la década de los ochenta con la desconcentración demográfica e industrial de la Ciudad de México², lo cual motivó el crecimiento urbano de las ciudades aledañas a la capital mexicana y comenzó con un traslape entre las zonas metropolitanas del Valle de México y la de Toluca (Hernández, 1985, Garza, 1985 y 2007).

Dentro de este rango demográfico de más de un millón de habitantes también se encuentran la ZM de Tijuana (1.5%), la ZM de Juárez (1.2%) y la ZM de la Laguna (1.1% de población total nacional), ubicadas al norte del país y son parte de una dinámica socioeconómica que se vincula, en general, con la interdependencia entre México y Estados Unidos. Por ello, estas deben ser entendidas a un nivel regional y como parte de las ciudades fronterizas localizadas en las entidades federativas de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Así, de las cuatro zonas metropolitanas fronterizas ya

² La megalópolis de la Ciudad de México está constituida por esta última y los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Querétaro y Morelos. Dentro de estas entidades se encuentran, en orden de tamaño, las siguientes zonas metropolitanas: ZM del Valle de México, ZM de Puebla-Tlaxcala, ZM de Toluca, ZM de Querétaro, ZM de Cuernavaca, ZM de Pachuca, ZM de Tlaxcala-Apizaco, ZM de Cuautla, ZM de Tehuacán, ZM de Tulancingo, ZM de Tula, ZM de Tlanguistenco, ZM de Teziutlán.

mencionadas se suman 16³, donde, las seis ciudades capitales están incluidas, las zonas de La Laguna y de Tampico son interestatales, y las zonas metropolitanas de Mexicali (ciudad capital), de Tijuana, de Piedras Negras, de Juárez, de Nogales, de Matamoros, de Nuevo Laredo y de Reynosa son conurbaciones transfronterizas con las ciudades estadounidenses de Calexico, San Diego, Eagle Pass, El Paso, Nogales, Brownsville, Laredo y McAllen, respectivamente.

Problemas metropolitanos

Ya desde el trabajo pionero de Luis Unikel, se ha asumido que el desarrollo económico de América Latina es el desarrollo de su urbanización –y por ello– las soluciones que podamos dar a los problemas derivados de ese proceso están estrechamente vinculados con soluciones que tendrán a la ciudad latinoamericana como escenario (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 116 y 178; Garrocho y Sobrino, 1995; Polèse, 2005; Sobrino, 2010). Por lo anterior, es necesario conocer las características geográficas, sociales y económicas de las zonas metropolitanas, pues estas muestran fundamentalmente la macroeconomía en el territorio nacional. Igualmente, es necesario desglosar las particularidades que hay en las zonas metropolitanas y su vinculación con su entorno territorial para poder responder a la marginalidad y las desigualdades sociales, que son los rasgos dominantes en estas grandes urbes. Así, podremos encaminarnos a una mejora en las condiciones de vida de los habitantes y a una mayor convergencia económica entre las zonas urbanas como los sitios más dinámicos de las regiones.

En todas estas grandes urbes existen, por supuesto, procesos sociales, económicos y ecológicos que derivan en ciertas disfuncionalidades. Para el ámbito urbano y sus áreas periurbanas, es central mencionar la competencia del uso de suelo, que, si lo entendemos como un “fenómeno sistémico caracterizado por complejos procesos de retroalimentación entre los componentes humanos y biofísicos en el sistema del suelo” (Helmut *et al.*, 2014: 36), podemos hablar de aquellas competencias por presiones demográficas o actores económicos en áreas de uso agrícola, forestal y de importancia ambiental.

Para el ámbito intraurbano, también existen problemas en el acceso al suelo urbano y la vivienda, en la disposición de los servicios urbanos que se encuentran segmentados, desde la recolección de residuos sólidos hasta la de seguridad pública, así como en las soluciones de

³ Las 16 referidas son las ZM de Ensenada, ZM de Mexicali, ZM de Tijuana, ZM de la Laguna, ZM de Monclova-La Frontera, ZM de Piedras Negras, ZM de Saltillo, ZM de Chihuahua, ZM de Delicias, ZM de Hidalgo Parral, ZM de Juárez, ZM de Monterrey, ZM de Guaymas, ZM de Hermosillo, ZM de Nogales, ZM de Ciudad Victoria, ZM de Matamoros, ZM de Nuevo Laredo, ZM de Reynosa y la ZM de Tampico.

movilidad, por mencionar algunos. Este último, para la mayoría de la población que tiene que recorrer grandes distancias hacia sus lugares de trabajo, de estudio o de atención médica, resulta imposible en la mayor parte de las metrópolis interestatales. Trasladarse de una entidad federativa a otra implica cambiar de unidad de transporte público y, en muchas ocasiones, es necesario interrumpir el viaje para tomar incluso otro modo de transporte al cruzar la delimitación política.

No enfrentar, de la forma más eficiente posible, los problemas que se viven en las urbes representa un deterioro en las condiciones de vida de todos los habitantes y más de los sectores que ya viven en condiciones marginadas. Por esta razón, es primordial reconocer que los complejos procesos en las zonas metropolitanas corresponden a una dinámica que -en la mayoría de los casos- rebasa los límites políticos estatales y municipales, por lo que se hace necesario pensar en nuevas estructuras y mecanismos de asociación y coordinación que complementen su gobernabilidad.

Marco legal de la coordinación metropolitana en México

Fue en 1993 cuando por primera vez la legislación mexicana definió explícitamente el concepto de zona metropolitana en la Ley General de Asentamientos Humanos, mencionada como “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población”; y conurbación como “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población”. Solo para este último ámbito mencionó los planes de ordenación, donde estableció que su delimitación y planeación sería concurrente entre la Nación, las Entidades Federativas y los Municipios involucrados mediante un Convenio de Conurbación. También creó la figura de Comisión de Conurbación de carácter permanente, en la que participaban los tres niveles de gobierno respectivos, y que sería la encargada de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona conurbada, así como gestionar y evaluar su cumplimiento (DOF, 1993/07/23).

Los avances se redujeron a algunos casos, como el de la ZM de Guadalajara que desarrolló su propia legislación con modificaciones a la Constitución local, la creación de la Ley de Coordinación Metropolitana y el decreto del Área Metropolitana de Guadalajara. Actualmente esta zona metropolitana se integra por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zuñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. El desarrollo de este marco normativo dio soporte a la creación de nuevas instancias a través del Convenio de Coordinación Metropolitana (Gobierno del Estado de Jalisco 2011, 2014 y 2015). De similar manera, la ZMVM, con una larga historia desde su decreto como Zona Conurbada del Centro del País, estableció comisiones metropolitanas a través de convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las

dos entidades federativas involucradas⁴ (DOF, 1976/10/06; Iracheta, 2003).

No obstante, las instancias resultantes de los convenios de coordinación metropolitana se han caracterizado por atender de forma sectorial algunas problemáticas de estas ciudades. Para continuar con los ejemplos ya mencionados, la ZM de Guadalajara ha coordinado acciones para atender temas como los ambientales, de seguridad pública, desechos sólidos y de movilidad y transporte, mientras que la ZMVM ha atendido de forma regular acciones en materia ambiental, desde la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana en 1996 hasta la actual Comisión Ambiental de la Megalópolis.

Después de décadas con estos cambios en el marco legal urbano, es claro que los retos ante el fenómeno metropolitano son todavía muchos y de una dificultad que implica responder a dinámicas ecológicas, sociales y económicas que pertenecen a una misma unidad. De esta forma, es esta la condición que debe guiar los mecanismos democráticos y eficientes de gobernabilidad que integren los tres órdenes de gobierno y la participación ciudadana, bajo criterios que planeen y regulen de manera conjunta el futuro de las ciudades.

En noviembre de 2016 se aprobó la reciente y vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), que avanza en la instrumentación jurídica al abordar el tema metropolitano de una manera más amplia, destacando los siguientes puntos: *i*) adopta una definición más adecuada de zonas metropolitanas, referidas como “centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional”; *ii*) define el proceso de planeación metropolitana como “regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios en zonas metropolitanas en las que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar los tres órdenes de gobierno en forma coordinada de acuerdo con sus atribuciones” y; *iii*) integra el concepto metropolitano a lo largo de todo el documento, destacando las atribuciones de cada autoridad, mecanismos de coordinación, planeación, delimitación, instrumentos de gobernanza, participación ciudadana y rendición de cuentas (DOF, 2016/11/28).

Esta ley seguramente marcará un antes y un después en nuestro país. Pero para ello es necesario comenzar con la integración de aquellas instancias de gobernanza metropolitana establecidas en el artículo 36 de la Ley, tales como:

⁴ Actualmente la ZMVM está constituida por las 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo.

- Comisiones de Ordenamiento Metropolitano.
- Consejos Consultivos Metropolitanos.
- Mecanismos de carácter técnico (institutos de planeación metropolitana, principalmente).
- Instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes (Agencias Metropolitanas de Agua, por ejemplo).
- Mecanismos y fuentes de financiamiento (las instancias del Fondo Metropolitano).

A pesar de lo innovador que resultó el planteamiento de la Ley General de Asentamientos Humanos, en materia de coordinación metropolitana, lo que prevaleció fue una coordinación de papel; es decir, en convenios que instalaban las instancias de gobernanza, pero que nunca tuvieron un funcionamiento orgánico o al menos sesiones recurrentes de trabajo. Algunas Comisiones de Ordenamiento Metropolitano fueron instaladas pero su trabajo fue más bien una formalidad, con una reunión anual, sin lograr generar acuerdos o políticas con impacto en la calidad de vida de las personas, aunque existen excepciones.

Nuevas políticas: hacia una gobernanza metropolitana efectiva

Con el cambio de gobierno federal, en diciembre de 2018, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ha implementado una nueva estrategia: la promoción de la gobernanza metropolitana efectiva. No a la simulación ha sido nuestra consigna. Pues es necesario acabar con las reuniones donde solo se vota a favor de las propuestas o de los proyectos que presentan los gobiernos estatales, sin mayor análisis. En concreto, nuestra propuesta es la promoción de una coordinación metropolitana efectiva que surja del diálogo, el consenso, la planeación y los acuerdos, con la participación de los distintos niveles de gobierno y la sociedad.

Este esfuerzo ha tenido un punto de quiebre con la creación, en el mes de diciembre de 2019, de la Red Nacional Metropolitana, un espacio de difusión, capacitación y de intercambio de experiencias entre actores que conforman las zonas metropolitanas del país. A partir de estos trabajos, se ha sumado la instalación formal de 51 Comisiones de Ordenamiento Metropolitano, al mes de agosto de 2020, cuando se escribe este documento, lo que representa un avance del 69% del total de zonas metropolitanas; y, al final de este año, se habrá instalado el 100%.

Estas comisiones están integradas por los gobiernos Federal, Estatales y Municipales y son las instancias que deberán aprobar, con procesos de toma de decisiones democráticos, los Programas de Ordenamiento Metropolitano y una Agenda de Temas Metropolitanos que recoja los asuntos de mayor interés para gobiernos y ciudadanos.

Para cada uno de estos temas se deberá integrar una Subcomisión o Grupo de Trabajo, en el que participarán los funcionarios de cada

nivel de gobierno encargados de ellos. Por ejemplo, un tema puede ser el transporte público y en este el grupo de trabajo se integrará por los directores de movilidad y transporte público de cada municipio, del o los gobiernos estatales y el área correspondiente del federal. Lo mismo sucederá en materia de agua, ordenamiento del territorio, salud, manejo de los residuos sólidos, entre otros.

Los Consejos Consultivos participarán en el seguimiento de los trabajos tanto de la Comisión como de las subcomisiones; la elaboración, aprobación y seguimiento del Programa de Ordenamiento Metropolitano y, sobre todo, promoverán la más amplia participación ciudadana y mecanismos de democracia participativa en los temas relevantes sobre las condiciones de vida de los habitantes de las metrópolis.

Las Comisiones de Ordenamiento Metropolitano ya están convocando a la integración de los Consejos Consultivos mediante procedimientos públicos y abiertos a toda la población. La participación de los candidatos tiene que ser avalada por una organización profesional, empresarial o social, una institución académica o por una con méritos y trayectoria reconocida en favor de su zona metropolitana.

La integración y el funcionamiento de un sistema de gobernanza integral en las zonas metropolitanas de México generará un paulatino cambio en el sentido de ciudadanía. Las personas poco a poco estarán más conscientes de que viven en una zona metropolitana, en la que es necesario exigir a sus gobiernos mayor cooperación, mayor planeación responsable a largo plazo y procesos de participación cada vez más vigorosos.

El papel del Fondo Metropolitano como estímulo a la gobernanza metropolitana

Algunas señales esperanzadoras sobre el futuro de las zonas metropolitanas son que este año, por primera vez, se incorporó la posibilidad de que el Fondo Metropolitano financie Programas de Ordenamiento Metropolitano y del que se recibieron 32 solicitudes. Esto habla del enorme interés y responsabilidad con el que muchos gobiernos locales están tomando el tema de la planeación metropolitana. Además, por medio del Programa de Mejoramiento Urbano se apoyará el Programa de Ordenamiento Metropolitano de Poza Rica, Veracruz.

De aprobarse, que todo indica que así será en la mayoría de los casos, por primera vez tendremos a un número importante de las grandes metrópolis del país con una planeación realmente sistemática. Además, SEDATU está próxima a publicar los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Programas de Ordenamiento Metropolitano, lo que garantizará el cumplimiento de requisitos de calidad en estos instrumentos.

A partir de 2006 y sin contar con un marco normativo sólido, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se creó el Fondo Metro-

litano, como parte del Ramo 23. En un principio se trató de recursos destinados a la Zona Metropolitana del Valle de México. En los años siguientes los diputados federales de otras zonas metropolitanas consiguieron incluir a cada vez más ciudades en los recursos del Fondo.

El funcionamiento era muy sencillo: en el presupuesto se acordaba cuánto correspondía a cada zona y los gobiernos estatales eran los encargados de aplicar y comprobar el recurso. Desde su creación hasta el día de hoy se han ejercido más de 85 mil millones de pesos.

Sobre todo, en los primeros años se financió todo tipo de proyectos, prevaleciendo los relacionados con vialidad tradicional, pavimentaciones y servicios urbanos. No había criterios ni metas.

En el PEF de 2018 se concretó uno de los mayores cambios en la operación del Fondo Metropolitano al pasar a ser Fondo Concursable. La idea era reducir la arbitrariedad en la asignación de recursos y dar paso a un procedimiento más transparente basado en el diagnóstico al que responde cada proyecto.

Este cambio tuvo serios problemas de implementación durante el primer año. Por primera vez desde su creación, el Fondo Metropolitano no fue capaz de ejercer su presupuesto. Al 30 de diciembre de 2018 solo se ejercieron 1,545 millones de pesos, sobre un total de 1,268 millones aprobados en el PEF de ese año. Un subejercicio del 52%.

Sin embargo, en 2019, aun cuando hubo un grave retraso en los primeros meses, hacia el final del año se habían ejercido más de los 3,300 millones de pesos aprobados para ese año e incluso una parte sustancial de lo acumulado por el subejercicio del año anterior.

Hacia la transformación de la gobernanza metropolitana en México

Los avances en materia de gobernanza metropolitana han sido significativos en esta nueva administración; sin embargo, es necesario seguir promoviendo y fortaleciendo estos espacios de diálogo, planeación y construcción de acuerdos. La existencia de comisiones y consejos metropolitanos es la base, pero no es la garantía de efectivas dinámicas colaborativas entre los distintos niveles de gobierno, pues hay una inercia de descoordinación que se tiene que romper. Para ello, es necesario generar iniciativas, procesos, instrumentos, espacios de diálogo y mecanismos paralelos que impulsen una participación activa e inclusiva de los diferentes actores metropolitanos, especialmente de las y los ciudadanos.

En este sentido, la participación de los municipios es clave y su integración e implicación en la toma de decisiones a escala metropolitana será fundamental para generar acciones locales de impacto metropolitano, así como en la definición de una agenda metropolitana consensuada.

El Fondo Metropolitano ofrece como nunca la oportunidad de generar una planeación estratégica, aprovechando la elaboración de los

Programas Metropolitanos como un proceso para construir una visión compartida de las metrópolis que queremos para el futuro. Este enfoque brinda la oportunidad de desarrollar dinámicas participativas y de coordinación entre los distintos territorios implicados, así como con los actores de la sociedad civil y del sector privado.

La planeación de las metrópolis tiene que ir acompañada del fortalecimiento de las capacidades técnicas locales, que permitan enfrentar la complejidad de los problemas metropolitanos. Desde SEDATU se seguirá robusteciendo la oferta de talleres, metodologías y capacitaciones, que brinden mayores herramientas a los servidores públicos e integrantes de las instancias de gobernanza metropolitana.

El pilar central en la consolidación de una gobernanza metropolitana efectiva es la participación ciudadana. El reto es generar conciencia y abrir espacios para la construcción de una ciudadanía metropolitana que sobrepase fronteras y tiempos administrativos.

Referencias bibliográficas

- Barajas, M. R. (2016). La frontera México-Estados Unidos: dinámicas transfronterizas y procesos de gobernanza. En *Nósis Revista de ciencias sociales y humanidades* Vol. 25 [111-128]. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez a través del Instituto de Ciencias Sociales y Administración.
- DOF. (1976/10/03). *Decreto por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms.* México: Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (1993/07/23). *Ley General de Asentamientos Humanos.* México: Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (2016/11/28). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.* México: Diario Oficial de la Federación.
- Fajardo, D. (2015). *Macroeconomía de las Zonas Metropolitanas de México en su Carácter de Fuerzas Productivas, 1998-2008.* (Tesis de doctorado). México: El Colegio de México
- Gamio, M. (2017). *La población del Valle de Tenochtitlán.* México: Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Antropología e Historia [1883-1960].
- Garrocho, C. y Sobrino, J. (coords.). (1995). *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva.* México: El Colegio Mexiquense.
- Garza, G. (1985). El proceso de Industrialización de la Ciudad de México. 1821-1970. México: El Colegio de México.
- Garza, G. (2007). La urbanización metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas. En *Papeles de Población* No. 52 [77-108]. México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Garza, G. (2013). *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción.* México: El Colegio de México.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2011/02/03). *Decreto 23486/LIX/10.* México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2014/02/12). *Decreto D 52/02/14. Decreto que autoriza la suscripción del Convenio de Coordinación Metropolitana del*

- Área Metropolitana de Guadalajara entre los municipios que la conforman y el Gobierno del Estado de Jalisco*. México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2015/08/22). *Decreto 25400/LX/15*. México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Helmult, et. al. (2014). *Finite land resources and competition*. En K.S. Seto y A. Reenberg (eds.). *Rethinking global land use in an urban Era*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hernández, E. (1985). *La productividad y el desarrollo industrial en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Iracheta, A. (2003). Gobernabilidad en la zona metropolitana del Valle de México. En *Papeles de Población* Vol. 6 No. 36 [211-239]. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- INEGI. (2015). *Tabulados: Encuesta Intercensal (EIC) 2015*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI. (2020). *Datos abiertos: Censo Económico 2019*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Lockhart, J. (1999). *Los nahuas después de la conquista. Historia social y cultural de los indios del México central, del siglo XVI al XVIII*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Polèse, M. (2005). Cities and National Economic Growth: A Reappraisal. En *Urban Studies* Vol. 42 No. 8 [1429-1451].
- SEDATU, CONAPO e INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Sobrino, J. (2010). Ciclos económicos y competitividad de las ciudades. En Gustavo Garza y Martha Scteingart (coords.) *Los grandes problemas de México. II. Desarrollo urbano y regional* [127-171]. México: El Colegio de México.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. En *Estudios Demográficos y Urbanos* Vol. 22 No. 2 [443-460]. México: El Colegio de México.
- Unikel, L., Ruiz, C. y Garza G. (2016). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. 2da. edición. México: El Colegio de México. [1976].
- Zepeda, I. E., Ángeles, G. y Carillo D. G. (2017). Infraestructura portuaria y crecimiento económico regional en México. En *Economía, Sociedad y Territorio* Vol. XVII No. 54 [337-366]. México: El Colegio Mexiquense.

Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local

Mexico City. Two city models and a conflictive local governance

Alicia Ziccardi*

Resumen

El objetivo de este trabajo es explorar cómo se construyen diferentes formas de gobernanza local al adoptarse simultáneamente dos modelos de ciudad que se expresan y conviven conflictivamente. Nuestro referente espacial es la Ciudad de México durante los cuatro sucesivos gobiernos controlados por una coalición de partidos de izquierda (1997-2018) y nuestra principal hipótesis de trabajo es que las políticas urbanas de esta gran ciudad, que constituyen componentes claves de la gobernanza democrática local, comenzaron privilegiando un modelo de ciudad incluyente para todos sus habitantes y ciudadanos, un modelo que hiciese efectivo el derecho a la ciudad y que a medida que se han refrendado sus triunfos electorales ha ido cediendo en favor de un modelo de ciudad en el que prevalecen los intereses empresariales en la producción de sus bienes y servicios urbanos y en la que las desigualdades estructurales se ven acrecentadas por las inequidades territoriales y urbanas lo cual no sólo tiene consecuencias urbanas sino sociales y políticas.

Palabras clave

Ciudad, Gobernanza, Pobreza, Ciudadanía, Conflictos Sociales.

* Doctora en Economía y socióloga especialista en problemas urbanos de las ciudades y regiones mexicanas y latinoamericanas. Es investigadora titular del Área de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto de Investigaciones Sociales (IISUNAM) y profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Forma parte del Sistema Nacional de investigadores de México (nivel III) y es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Actualmente es Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México

Abstract

The objective of this paper is to explore how different forms of local governance are constructed by simultaneously adopting both models of cities that express themselves and coexist in conflict. Our spatial reference is the city of Mexico during the four successive governments controlled by a coalition of left parties (1997-2018) and our main working hypothesis is that the urban policies of this great city, which are key components of democratic governance local, began privileging a model of inclusive city for all its inhabitants and citizens, a model that would make effective the right to the city and that as they have countersigned their electoral triumphs has been giving in favor of a city model in which business interests prevail in the production of their urban goods and services and in which structural inequalities are increased by territorial and urban inequalities which not only have urban but social and political consequences.

Keywords

City, Governance, Poverty, Citizenship, Social Conflicts.

I. Introducción

En este artículo se analizan dos modelos de ciudad que sustentan estilos de gobernanza local diferentes, los cuales coexisten y se confrontan en los procesos de gestión urbana y gobierno político democrático de varias ciudades latinoamericanas, entre estas la Ciudad de México, una de las megaciudades del mundo que se analiza en este trabajo.

En uno de esos modelos de ciudad se promueve desde el aparato gubernamental políticas urbanas articuladas a las políticas económicas neoliberales con la intención de vincular las economías locales a la sociedad global. Para ello se genera un proceso asociativo entre las élites gubernamentales y los representantes empresariales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios de la industria de la construcción y del capital financiero, a fin de garantizar la obtención de elevadas ganancias y la apropiación privada de excedentes generados en los procesos de gestión urbana.

El otro modelo de ciudad se sustenta en el llamado “derecho a la ciudad”, como una apelación colectiva que plantea la adopción de criterios de universalidad, inclusión social y equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios urbanos, ambientales, culturales para lograr condiciones de vida adecuadas para el conjunto de la ciudadanía. Las políticas urbanas que privilegian esta concepción de ciudad son impulsadas por sectores progresistas de la burocracia y de la tecnocracia local, diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil y académicos socialmente comprometidos que impulsan y participan en programas y acciones colaborativas. En el mismo subyace la intención de que las políticas urbanas del gobierno local logren contrarres-

tar las grandes desigualdades territoriales que existen actualmente en nuestras ciudades.

Pero lo que importa señalar es que existen dos modelos de ciudad contrapuestos, que coexisten conflictivamente y signan los procesos de gobernanza local más allá de las propias políticas urbanas generando efectos sociales y políticos en función de: i) la capacidad y los modos de influencia que ejercen los sectores empresariales sobre esas élites políticas y técnicas y ii) la capacidad de movilización y presión de los sectores populares para visibilizar sus demandas y que estas sean procesadas y atendidas a través de políticas y programas urbanos.

De esta forma, el objetivo de este trabajo es explorar cómo se construyen diferentes formas de gobernanza local al adoptarse simultáneamente ambos modelos de ciudad que se expresan y conviven conflictivamente. Nuestro referente espacial es la Ciudad de México durante los cuatro sucesivos gobiernos controlados por una coalición de partidos de izquierda (1997-2018) y nuestra principal hipótesis de trabajo es que las políticas urbanas de esta gran ciudad constituyen componentes claves de la gobernanza democrática local. Durante estos 21 años se comenzó privilegiando un modelo de ciudad incluyente para todos sus habitantes y ciudadanos, adoptando un modelo de ciudad que hiciese efectivo el derecho a la ciudad, pero a medida que se han refrendado los triunfos electorales de esta coalición las políticas urbanas se han ido redefiniendo en favor de un modelo de ciudad en el que prevalecen los intereses empresariales en la producción de sus bienes y servicios urbanos y en el que las desigualdades estructurales se ven acrecentadas por las inequidades territoriales que genera esta política pública. Sin duda, esta acción gubernamental local no solo ha tenido consecuencias urbanas sino sociales y políticas.

II. De las políticas públicas a las políticas urbanas

De manera general puede decirse que la política pública constituye un conjunto de acciones o inacciones sobre una cuestión que concita el interés social, un problema socialmente definido, que como tal demanda la atención gubernamental (Oslak y O Donnell, 1981).

Por otra parte, en el marco de procesos de profundización de la democracia política y de la gestión del gobierno local que se inaugura en varias ciudades latinoamericanas, en la década de los años noventa, es necesario recuperar la noción de gobernabilidad democrática que hace referencia a la función y capacidad de gobernar, poniendo énfasis no solo en los indicadores de eficiencia, eficacia y “accountability”, los cuales fueron incorporados en el idea de “governance”, sino en la cuestión de la participación ciudadana como forma de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas. Se trata de un estilo de gobernar sustentado en la democratización de los procesos de diseño y aplicación de las políticas públicas (Ziccardi, 1998).

La noción de gobernanza introducida por Joan Prats (2007) ponía énfasis en la necesidad de construir espacios de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Posteriormente al ser redefinida por Luis Aguilar (2010) se puso énfasis en la configuración de un patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad de tipo colaborativo. Una relación de proximidad entre gobierno y ciudadanía, de coproducción de políticas públicas según Joan Subirats (2016). Una forma diferente de gobernar localmente que se caracteriza por el impulso otorgado a los procesos de innovación social (Ziccardi, 2012).

En este marco las políticas urbanas son definidas por Manuel Castells (1984) en su famoso libro “La cuestión urbana” como las formas de intervención del aparato del Estado sobre el espacio, advirtiendo que uno de sus principales objetivos es la creación y funcionamiento de los llamados bienes de consumo colectivo, en tanto soportes materiales para ofrecer los servicios públicos educativos, de salud, e inclusive la vivienda cuando ésta es producida por el aparato del estado. En América Latina este autor tuvo una gran influencia en las investigaciones urbanas de la época pero dada la debilidad de estas políticas para enfrentar los intensos procesos de urbanización que se registraban en nuestras ciudades obligó a puntualizar que no solo se debían definir como políticas las acciones sino también las inacciones que dejaba de hacer la tecno-burocracia gubernamental frente a los graves problemas urbanos evidenciados, en particular la falta de vivienda y las condiciones de vida precarias en las que vivían mayoritarios sectores populares. Será con la adopción de las teorías del desarrollo y el reconocimiento de que era necesario recuperar las ideas planificadoras cuando las políticas urbanas adquieren mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas.

Pero la doble naturaleza de valor de uso y valor de cambio que poseen los bienes de la ciudad (Lefebvre, 1969) lleva a que alrededor de los mismos existan intereses y posesionamientos. Para la ciudadanía se trata de la satisfacción de necesidades básicas (acceso al suelo, vivienda adecuada, servicios y espacios públicos, movilidad, y transporte de calidad). Para los empresarios en cambio se trata de que se adopten criterios mercantiles en los procesos de la producción y gestión de la ciudad. Por ello en las políticas urbanas se genera un doble patrón de comportamiento entre el gobierno y los diferentes actores que participan en la producción y gestión de los bienes de las ciudades y a partir de ello se generan diferentes conflictos urbanos, sociales y políticos.

a) El patrón asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales

Uno de los principales modelos de ciudad que se ha logrado imponer en el contexto de una economía global neoliberal se sustenta en re-

conocer que el principal componente del proceso de urbanización es el suelo urbano. En el escenario actual existe una oferta creciente de capital inmobiliario internacional, altamente especulativo y crecientemente oligopolizado, que se valoriza apropiándose de este bien (De Mattos, 2002).

Pero el capital privado dedicado a las actividades inmobiliarias ha promovido un urbanismo de grandes megaproyectos que transforman la estructura urbana y el paisaje de la ciudad, generan una oferta masiva de empleos de baja calificación y bajos salarios en la industria de la construcción y una dinámica de producción del espacio urbano cada vez más fragmentado (Cuenya, 2012). La masiva producción de vivienda, así como la producción de los diferentes artefactos urbanos generan fuertes y costosos procesos de expansión territorial porque es en la periferia donde el suelo es más barato pero donde la infraestructura y los servicios son más caros. El corolario es la creación de un modelo de la ciudad dispersa que implica altos costos, económicos y personales para quienes habitan en periferias cada vez más lejanas (Ziccardi, 2008; 2015).

En México esta producción masiva de vivienda se sustenta principalmente, cuando se da a principios de los años noventa, la liberalización de las restricciones de incorporación de suelo rural y de tenencia comunitaria (particularmente ejidos) al mercado de suelo, comprometiéndose en muchos casos la sustentabilidad ambiental. Lo singular de estos procesos es que los organismos de vivienda han tenido un signo contrario al de los preceptos neoliberales ya que han generado un mercado de vivienda social protegido en el que actúan importantes grupos económicos, promotores y desarrolladores inmobiliarios y también un elevado número de medianas empresas que acceden a una demanda subsidiada y obtienen altas ganancias, principalmente provenientes de la apropiación de plusvalías generadas con el cambio de uso del suelo de rural a urbano y de producir masivamente viviendas industrializadas de baja calidad (Ziccardi 2015).

Otra de las claves para comprender estos procesos es que al instalarse un patrón asociativo entre las élites técnicas y políticas y el empresariado de los negocios inmobiliarios, las acciones u omisiones gubernamentales se adecuan al logro de esos objetivos.

En este sentido, estos grupos empresariales pretenden incidir también y directamente en los procesos de planeación y creación de normas urbanísticas del territorio de los que se derivan las principales regulaciones urbanas. Siguiendo a Lowi (1964), las políticas regulatorias atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o grupos de ciudadanos dado que los efectos de las conductas de unos perjudican las propiedades y libertades de otros, como son la regulación urbanística o los derechos sobre la explotación del agua, u otros recursos del medio ambiente.

Ahora bien, dado que estos grupos empresariales no pueden lograr fácilmente nuevas regulaciones que los favorezcan, lo que hacen es debilitar o deslegitimar los procesos de planeación, o incidir en los equipos técnicos y no políticos para no actualizarlas. Con ello y dados los conocimientos y experiencia que poseen para sortear su cumplimiento, logran obtener las ganancias o sobreganancias que esperan de su actuación en los procesos de ocupación y uso del suelo.

Pero cabe señalar que este patrón asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales busca en la actualidad validarse no solo en el espacio de las políticas urbanas sino en el ámbito de la vida política, con lo cual los roles entre cada uno de estos actores o sus representantes suelen expresarse en el ámbito partidario no solo local sino también nacional.

b) El patrón colaborativo y el derecho a la ciudad

Un modelo de ciudad muy diferente es el que considera que la acción gubernamental local debe sustentarse en el denominado derecho a la ciudad que reivindican las organizaciones sociales y civiles y los nuevos movimientos urbanos que existen en las ciudades.

En este sentido en años recientes, David Harvey se ha encargado de decir que el Derecho a la Ciudad que hoy reclaman OSC y movimientos sociales de varias ciudades del mundo no es el mismo que Lefebvre (1969) reseñó y analizó en los años sesenta del siglo pasado.

Sin embargo, puede decirse que la crítica que hace Lefebvre, en su pequeño y valioso libro *Le Droit à la ville*, es aún válida porque estamos en presencia de una realidad urbana que conduce a la desintegración de la ciudad como proyecto colectivo y solo recuperando el valor social y humano del barrio y de la calle, ejerciendo el Derecho a la Ciudad, podremos lograr ciudades con menores desigualdades económicas, sociales y territoriales.

Lefebvre advirtió que “no se trata de un derecho en la acepción jurídica del término, sino que es un derecho análogo a los que quedan estipulados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre, base constitutiva de la democracia. Esos derechos no son jamás literalmente cumplidos, pero uno se refiere constantemente a ellos para definir la situación de la sociedad” (Lefebvre, 1976: 130). Así, este derecho es una apelación a una movilización masiva de la clase obrera para hacer efectivo su derecho a la ciudad central y para no aceptar vivir en la periferia sin ciudad.

Pocos años después, en la sociología urbana francesa aparecen los trabajos de Castells (1974) y Borja (1975) sobre los movimientos sociales urbanos que desafían el pensamiento marxista tradicional de la época que, instalado en la esfera de la producción veía a la clase obrera como único actor con capacidad social transformadora. Castells y Borja, instalaron su análisis en la esfera del consumo, identificando a

los movimientos sociales urbanos que reivindicaban bienes de la ciudad, como potenciales protagonistas del cambio. América Latina en la época pasó a ser un excelente laboratorio para discutir y confrontar la teoría de los movimientos sociales urbanos de las clases populares y muchos académicos nos encargamos de estudiar en nuestras respectivas ciudades qué características tenían los movimientos que surgían de los barrios populares, favelas, villas miserias, callampas, ranchos, conformados por una base social de origen popular que reivindicaban bienes y servicios urbanos, en especial vivienda y con capacidad de protagonizar importantes hechos sociales y políticos (Machado Da Silva y Ziccardi, 1980; Ziccardi 1983; 1984).

Sin duda estos movimientos que surgieron primero en Chile, Argentina y Brasil y posteriormente en México y otros países de AL, demostraron que la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares pasaba por movimientos diferentes a los sindicales y exigía un marco conceptual propio. Esto alimentó los desarrollos teóricos de los llamados movimientos sociales urbanos, los cuales hacen referencia a aquellas formas de organización social que tienen en su base reivindicaciones urbanas, cuyo interlocutor es el Estado, que tienen capacidad de generar alianzas con otras organizaciones de la sociedad y provocar efectos urbanos, sociales y políticos (Borja, 1975). Asimismo, demostró los puntos de encuentros y las diferencias que tenían respecto a los protagonizados por los sectores populares de la sociedad y las ciudades europeas, particularmente de Francia y Cataluña.

Actualmente, el derecho a la ciudad ha sido resignificado por David Harvey para quien esta noción no es el legado intelectual de Lefebvre, porque lo que ha venido sucediendo en las calles son movimientos sociales urbanos más importantes por los efectos sociales y políticos que generan, poniendo como ejemplo el caso de Brasil durante los años noventa, donde los movimientos dieron lugar a cláusulas en la Constitución brasileña de 2001, y muchos otros movimientos que han tomado “las calles de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados” (Harvey, 2013: 10).

Harvey agrega que el derecho a la ciudad va cayendo cada vez más, por desgracia, en manos de intereses privados o casi privados y afirma que “es demasiado estrecho y está en la mayoría de los casos en manos de una pequeña élite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades particulares y sus deseos más íntimos” (Harvey, 2013: 47). El actual modo de urbanización por desposesión ha dado lugar a un importante número de movimientos sociales que pretenden nuevamente definir un modo de vida urbana diferente al que les estaba asignado.

Muchas y diferentes expresiones ciudadanas son actualmente protagónicas y han logrado afectar por lo menos una parcela, por pequeña que sea, de sobre-ganancias que se apropia el capital inmobiliario y

la industria de la construcción, con la aplicación de políticas urbanas que redistribuyen parte de los excedentes generados. Por ello, varios autores, y en particular para Manuel Castells, los movimientos sociales han sido y continúan siendo agentes del cambio social, generando en las ciudades innovadoras formas y usos del espacio, con las que contradicen “la reproducción de la estructura urbana heredada de la dominación institucional” (Castells, 2014).

Este autor considera que los movimientos sociales contemporáneos tienen una principal característica: son movimientos sociales en red, pues siempre adoptan esta forma de internet y crean redes locales y de afinidad. Además son locales y globales porque se manifiestan a través de la ocupación del espacio público urbano local y se conectan a otros movimientos a través del internet, es decir, también ocupan el ciberespacio. Son virales pues se originan y difunden con rapidez. Surgen de manera espontánea como crítica e indignación ante la falta de representatividad, corrupción y abuso de las instituciones políticas, financieras y del poder mediático. Frente a ello, reivindican la dignidad de las personas y la coordinación horizontal. Entre sus impactos, destaca el generado en los valores de la sociedad, cuya red de movimientos se materializa en nuevas formas de articulación del espacio, de información y de lugares (Castells, 2014).

Aunque puede decirse que son movimientos de transformación política y social, los efectos sociales que han generado han sido diversos y muchos de ellos tienen una dimensión urbana, no sólo porque es en las ciudades donde estos surgen con mayor fuerza, sino por las reivindicaciones políticas que tienen; “los movimientos sociales en red se originan en buena parte a partir de configuraciones espaciales y contradicciones urbanas y, en su desarrollo, influyen en la transformación de los procesos urbanos y las formas espaciales” (Castells, 2014).

Asimismo, los movimientos populares urbanos han colocado la necesidad del reconocimiento del derecho a la ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial. De este modo, articulados dentro de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), las organizaciones populares y no gubernamentales, académicos, institutos de investigación y activistas sociales elaboraron la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un instrumento para promover que sociedad civil, gobiernos nacionales y locales y organismos internacionales, asuman compromisos y tomen medidas para construir “ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables”, donde las personas puedan vivir con dignidad.

De acuerdo con Charlotte Mathivet (2009), el proceso para la construcción de esta Carta inició como parte de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, en Río de Janeiro, en 1992. Entre otros instrumentos que antecedieron a la construcción de la Carta pueden mencionarse el

Tratado sobre Urbanización “Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables” y la Carta de Derechos Humanos en la Ciudad, antecedente civil del Estatuto de la Ciudad, que promulgaría años más tarde el gobierno de Brasil.

Pero es a partir del Foro Social Mundial realizado en 2001, que se fue construyendo la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En este instrumento, el derecho a la ciudad se define “como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad).

Dentro de los derechos relativos a la gestión de la ciudad, la Carta establece que las ciudades deben promover un desarrollo urbano equitativo y sustentable que impida la segregación y la exclusión territorial, y priorice la producción social del hábitat y el cumplimiento de la función social de la ciudad, promoviendo una ciudad integrada y equitativa y otorgando especial cuidado a la rehabilitación de hábitats degradados o marginales. También se trata de incluir como atributo del espacio público la seguridad. Además, los servicios públicos deben permanecer en calidad de bienes públicos, impidiendo su privatización, estableciendo sistemas de control social sobre su calidad y determinación de tarifas (art. 3). Otros derechos sobre la gestión de la ciudad son participar en el diseño del presupuesto de la ciudad (art. 4), transparencia en la gestión de la ciudad (art. 5), y derecho a la información pública (art. 6).

De manera simultánea a los esfuerzos de las OSC, algunos gobiernos, tanto a nivel regional, como nacional y local, han desarrollado instrumentos que incorporan este derecho como se hizo en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, y, a nivel local, la Carta de Montreal y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Además de que en las Constituciones de Ecuador y Bolivia se incluye el derecho a la ciudad. (Mathivet, 2009).

En 2016, en la Tercera Conferencia Internacional de Hábitat, el reconocimiento del derecho a la ciudad por parte de los Estados nacionales participantes fue uno de los más discutidos y finalmente se logró su incorporación en la Declaración final; pero debiendo aceptar sus promotores un texto demasiado superficial frente a las ideas que se debatieron y estuvieron contenidas en los documentos producidos en las reuniones preliminares.

En México, en la Constitución de la Ciudad de México, aprobada en febrero de 2017, el reconocimiento al derecho a la ciudad es uno de los principales componentes de la Carta de Derechos incluida en la misma.

Pero ¿cuál es el contexto en el que aparece nuevamente la reivindicación del derecho a la ciudad y surgen conflictos que son protagonizados por nuevos actores urbanos o por movimientos sociales urbanos? En diferentes ciudades de América Latina existen algunas tendencias comunes que enmarcan estos procesos, en lo fundamental la combinatoria de diferentes formas de actuación gubernamental que surgen de la aplicación de políticas neoliberales junto con los intentos por avanzar (no sin conflictos) en la profundización de los procesos de democratización de la gestión local, enarbolando el derecho a la ciudad. Sin duda, en varias ciudades se registran experiencias muy interesantes de gobiernos controlados por partidos o coaliciones de partidos de izquierda en los que esta es la principal disyuntiva que enfrenta la gobernanza local.

Quedándonos ahora en el contenido de las políticas urbanas dirigidas a atender las necesidades y demandas de los sectores populares, se advierte la existencia de diferentes tipos de políticas distributivas, entendiendo por tales acciones que generan y asignan recursos (materiales, humanos, financieros) (Lowi, 1964). En nuestro caso nos interesan las que apuntan a otorgar beneficios al conjunto de la ciudadanía y en particular a los sectores de menores ingresos. Por ejemplo, la inversión pública en la introducción de la infraestructura básica, como el agua y el drenaje o la construcción y mantenimiento de espacios públicos. También suelen incorporar subsidios, como ocurre con el pago de los servicios del agua, el transporte, la vivienda de interés social, a fin de garantizar el acceso a estos bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas con cierta independencia del ingreso que tengan las familias.

Pero las políticas urbanas también impulsan programas y acciones directamente relacionadas con las reivindicaciones de los sectores populares y éste componente redistributivo puede ser de diferente magnitud en función del poder que tienen esos sectores de incidir, por su capacidad organizativa y política, en el aparato gubernamental. Esto es particularmente claro en el caso de las políticas de vivienda de interés social que, en décadas anteriores, fue uno de los componentes centrales de las políticas urbanas. Sin embargo, todo indica que actualmente, a nivel local esta es una acción residual de las políticas urbanas que están mucho más orientadas a estructurar su acción o inacción en función de los intereses empresariales que actúan sobre el espacio urbano que a garantizar el ejercicio de los derechos y el acceso a bienes y servicios de la ciudadanía.

Entre estas posiciones se generan tensiones sobre la capacidad de los ejecutivos locales de movilizar recursos políticos en favor de unas u otras políticas. Pero sin duda uno de los actores principales es el legislativo local, donde los representantes de los partidos políticos son responsables a través del proceso de aprobación de los presupuestos que deciden el rumbo de la acción pública local.

III. Coexistencia y tensión en los procesos de gobernanza urbana de la Ciudad de México (1997-2017)

Ahora bien, la Ciudad de México, una de las mega ciudades del mundo, en la que los procesos de gobernanza democrática y gestión urbana son sumamente complejos, es un excelente laboratorio para analizar la confrontación de estos proyectos de ciudad. Los gobiernos locales de la Ciudad de México, democráticamente elegidos a partir de 1997, y gobernados por una coalición de izquierda, sin duda han permitido avanzar en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y se han realizado diferentes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares que viven en la ciudad. Pero, al mismo tiempo, junto con ello la ciudad se ha transformado rápida y profundamente, no solo en su fisonomía sino en la presencia de intereses empresariales en los procesos de gestión urbana del gobierno local.

Con el triunfo electoral de una coalición de centro izquierda liderada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se erradicaron los comportamientos autoritarios que prevalecieron en el pasado y se instaló un nuevo patrón de comportamiento, de relación gobierno-ciudadanía, de proximidad que modificó sustancialmente la forma de gobernanza local. En el mismo se hizo explícita la intención de incluir a organizaciones representativas de grupos populares, profesionistas y técnicos progresistas y académicos, que siendo la base de sustentación del nuevo partido gobernante, vieron la oportunidad de participar en el diseño e implementación de las políticas públicas de la ciudad, en particular las políticas urbanas y las políticas de vivienda.

En los cuatro gobiernos que se han sucedido, esta coalición de izquierda ha controlado no solo el ejecutivo local sino también la gran mayoría de los gobiernos locales delegacionales y el espacio político de la representación partidaria: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Puede decirse que con marcadas particularidades, en cada periodo gubernamental, se impuso un nuevo estilo de gobierno abierto y receptivo a las demandas de la ciudadanía muy distinto al del pasado, en el que durante casi setenta años el Presidente de la República elegía al Jefe de Gobierno de la ciudad (Regente), creándose un aparato gubernamental autoritario y centralizado en el que existían muy pocos espacios de inclusión y en los que sus participantes debían aceptar actuar subordinadamente (Ziccardi, 1998).

Al instalarse una forma de gobierno democrática de la ciudad, una de sus prioridades era construir un nuevo modelo de ciudad y realizar las transformaciones que se requerían en el aparato gubernamental para lograr una gestión eficiente y democrática. Así, en el primer periodo del gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) se elaboró un documento básico que se denominó “Una ciudad para todos”, pero habrá que esperar casi veinte años para que con la Reforma política de 2016 se transforme el Distrito Federal en Ciudad de México y se

apruebe una Constitución local donde se retoma el propósito de definir un proyecto de ciudad que precise el rumbo de las políticas públicas en general y de las políticas urbanas en particular.

Debe reconocerse que en ese período se inició un patrón colaborativo entre los técnicos y los representantes políticos del PRD en el ejecutivo local y en la Asamblea Legislativa, al que sumaron otros pequeños partidos de izquierda, miembros de organizaciones sociales y civiles dedicadas a trabajar sobre la cuestión urbana y un amplio número de académicos de diferentes universidades, principalmente públicas (UNAM, UAM e IPN), que se comprometieron con el diseño y aplicación de innovadoras políticas sociales urbanas.

Estas formas de actuación pública se dieron principalmente en el campo de la vivienda popular al crearse el Instituto de la Vivienda del D.F. (INVI), donde se diseñó un original y participativo Programa de Mejoramiento de Vivienda para zonas populares (Mier y Teran y Ziccardi, 2005; Mier y Terán, 2015). En materia de planeación urbana se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), desde la que se impulsó un innovador proceso de planeación participativa en 31 zonas y barrios en los que se registraban intensos conflictos por el uso del suelo (Ziccardi, 1998).

En el siguiente gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se implementaron un conjunto de políticas sociales redistributivas en favor de los sectores populares y se creó el llamado Programa Integrado Territorial (PIT), que agrupaba todas las acciones realizadas en materia urbana en 870 unidades territoriales consideradas prioritarias por sus deficientes condiciones de vida (Álvarez y Ziccardi, 2015). El resultado es un modelo de gobernanza centralizado en la figura del ejecutivo local en el que la participación de la ciudadana se subordina a los programas de gobierno diseñados desde el aparato gubernamental y donde, solo en algunos casos, participarían las organizaciones sociales y civiles.

Sin embargo, en este periodo se comienzan articular los intereses de las élites políticas del partido gobernante con sectores empresariales de la industria de la construcción, principalmente al darse inicio a un conjunto de grandes obras viales, de las cuales la más importante es la construcción del segundo piso del Anillo Periférico y los puentes que conectan la zona de Santa Fe, enclave de modernidad de viviendas y servicios de las clases altas, localizado al poniente de la ciudad. Asimismo, se construyó la primera línea del metrobús sobre la Av. Insurgentes, una de las principales vialidades de la ciudad.

Sin duda, las obras viales se originan en la necesidad de mejorar la accesibilidad y movilidad en ciertas zonas de la gran y extendida Ciudad de México, pero una hipótesis de trabajo es que también estas obras por su magnitud y forma de contratación generan excedentes que son apropiados privadamente, no solo por el empresariado que las

construye sino también por los gobernantes que poseen aspiraciones políticas, no solo a nivel local sino en el escenario nacional y que hallan allí fuentes de financiamiento a sus campañas. Es decir, ya en este período comienzan a coexistir dos patrones: uno colaborativo, que atiende las demandas de los sectores populares, base de sustentación del partido gobernante; y otro de tipo asociativo entre representantes políticos y empresarios dedicados a producir los bienes materiales de la ciudad.

En el tercer periodo del gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se advierte un fortalecimiento del modelo de ciudad colaborativo, ya que por un lado se diseña y se aplica en 2006 un innovador Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios (PCMB), cuya finalidad es contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen en la Ciudad de México y promover la organización social de los sectores para contribuir a mejorar su calidad de vida. Sin duda, este programa constituye una valiosa experiencia de innovación social que, por sus objetivos, diseño y resultados, que los hemos evaluado en otros trabajos, obtuvo varios reconocimientos internacionales¹ (véase Ziccardi, 2012; Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

Asimismo, en 2008 se aprueba la Carta del Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México, importante documento que firman diferentes actores sociales, políticos y económicos de la Ciudad, inclusive el mismo Jefe de Gobierno; y que sin duda constituye un avance de la carta que HIC-ONU promueve a nivel internacional. Con las políticas y con el avance en materia de derechos civiles que logra aprobar el gobierno local se refrenda su compromiso con construir un modelo de gobernanza urbana local democrática y participativa.

Sin embargo, también es posible advertir que se da continuidad a las obras del segundo piso del Anillo Periférico y la realización de la Supervía para dar conectividad a Santa Fe con el sur de la Ciudad, los cambios de uso del suelo con la intención de redensificar zonas centrales deterioradas, la extensión de las líneas del metro y el metrobús, acciones facilitadoras para recuperar predios con valor patrimonial, creándose la figura de la Autoridad del Centro Histórico, así como la aplicación de mecanismos de inversión público-privada.

¹ La relevancia de este Programa, más allá de los recursos que moviliza es la calidad de las obras que se realizan y quizá lo más importante es que “el Programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, tales como: las Asambleas para aprobar el proyecto, los comités de administración y supervisión de obras, el Comité Técnico Mixto del PCMB que evalúan y aprueban los proyectos (donde participan miembros de OSC, de universidades y del gobierno local), los comités ciudadanos delegacionales y el Consejo del PCMB que da seguimiento al programa en su conjunto. Pero sin duda, la principal innovación es el transferir directamente los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía, para que asuman el papel de gestionarlos. Se trata de generar no solo una mejora material, una obra pública, sino un responsable proceso de aprendizaje ciudadano, avanzando un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (Ziccardi, 2012).

Pero debe decirse que todas estas acciones se realizan con cierto pragmatismo ya que en el periodo se advierte un gran desinterés del gobierno local por actualizar la principal normativa urbana, el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad que se había aprobado en 2003. Otro dato es que se pone al frente de la SEDUVI a un representante de los intereses de los desarrolladores inmobiliarios.

Puede afirmarse así que en estos tres primeros gobiernos del PRD se instala un patrón de comportamiento colaborativo entre las élites técnicas, políticas, académicos, OSC y los sectores populares que constituyen el principal componente de la gobernanza democrática; y que con ello se produce una auténtica ruptura cultural respecto a cómo debía ser la relación gobierno- ciudadanía. Pero también desde el gobierno de Andrés Manuel López Obrador este patrón coexiste con un patrón de comportamiento asociativo entre el grupo gobernante, funcionarios técnicos y representantes de los intereses empresariales, que se construye alrededor de la realización de obras públicas y grandes proyectos urbanos.

Quizás esta combinatoria de formas de gobernanza diferentes y particulares contribuyó a que la misma coalición de izquierda tuviese un triunfo arrollador en las elecciones de 2012; y que con un alto grado de legitimación política se iniciara el cuarto y actual período del gobierno del PRD, al frente del cual estuvo Miguel Ángel Mancera.

Sin embargo, este gobierno marca una clara ruptura con los tres anteriores, pues el Jefe de la Ciudad expresa claramente que no pertenece a ningún partido, crea un pequeño equipo de gobierno de su confianza personal pero con pocas credenciales técnicas y nombra como secretario de SEDUVI a un empresario del sector inmobiliario que promueve procesos de renovación urbana en barrios degradados pero con localización estratégica, como es el caso de Granaditas o El Nuevo Polanco. Es decir, los empresarios del desarrollo urbano tratan de incidir en la definición de la agenda urbana y para ello, como lo describió acertadamente Joan Subirats (2014), se ha producido en el gobierno de la Ciudad de México, una captura del aparato estatal por grupos de poder económico.

Asimismo, crea una instancia de gobierno paralela a esa secretaría, la Agencia de Desarrollo Urbano, para promover grandes proyectos urbanos y debilita la acción habitacional del INVI, dedicada al mejoramiento de vivienda popular, a la vez que se incrementa la promoción de desarrollos de vivienda terminada producida por empresas privadas.

Es decir, el patrón de comportamiento colaborativo es cada vez más residual mientras que el asociativo se fortalece. Esto ha dado lugar a que los conflictos entre el gobierno local y la ciudadanía se incrementaran en número y se intensifican las acciones de las organizaciones sociales para poner alto a proyectos tales como el crear una asociación pública-privada en el espacio público de la calle Chapultepec para be-

neficar claramente a los intereses empresariales. También se advierten otros conflictos por cambios de uso de suelo y la construcción de un deprimido con recursos públicos, como obra complementaria, a la autorización de una gran torre en la esquina de las calles Insurgentes y Río Churubusco, esquina de entrada a la colonia Insurgentes Mixcoac, la cual posee un Plan Parcial de Desarrollo Urbano vigente para garantizar la conservación de sus predios con valor patrimonial, su imagen urbana y su calidad de vida.

Es claro que el partido gobernante se va alejando de su original base de sustentación social y acompaña y avala desde la Asamblea Legislativa una gestión en la que predominan los intereses empresariales. En este marco se advierte el desprestigio del marco normativo urbano vigente, ya que existe un manifiesto interés en algunos grupos económicos privados por desacreditar el referido marco para su beneficio (García Ortega, 2001), lo que puede percibirse los últimos años en la Ciudad de México, donde existen claras resistencias a modificar la legislación, a la vez que la aplicación de la normatividad vigente es cada vez más débil.

Ante esto debe reconocerse que existe consenso entre los técnicos y urbanistas y en algunas organizaciones sociales de la Ciudad de que es necesario mejorar los procesos de planeación del territorio y la calidad de las regulaciones urbanas, inclusive porque las actuales no facilitan las actividades económicas generadoras de empleo e ingresos, ni tampoco crean condiciones favorables para la vida comunitaria. Muchas veces, por el contrario, las obstaculizan solicitando un conjunto de requisitos que no pueden ser cumplidos y es poco útil para el ejercicio de gobierno de los funcionarios honestos, ya que alimenta las prácticas políticas clientelares y corruptas que existen en los procesos de gestión urbana, particularmente en relación con las autorizaciones sobre usos del suelo. (Ziccardi, 2008).

Ahora bien, en la Ciudad de México se registra un considerable número de conflictos urbanos, pero no existen movimientos con capacidad de transformar la realidad urbana y social del tipo de los que describe Harvey. Los mayoritarios sectores pobres reciben diferentes apoyos provenientes de las políticas y programas sociales y con ello enfrentan las situaciones de precariedad en las que viven. En cambio, las capas medias más informadas y afectadas por algunos proyectos, las que conocen muy bien la normatividad urbana, son las que han protagonizado importantes luchas y creado organizaciones que actúan con la intención de impedir cambios de usos del suelo y la realización de obras que afectan su calidad de vida.

Un último hecho importante al que debemos hacer referencia es que en este escenario, en 2016 finalmente se logra aprobar una postergada reforma política al gobierno del Distrito Federal que se transforma en Ciudad de México y se debe elaborar una Constitución para

la nueva entidad del pacto federal. Es precisamente en ese momento cuando estos dos modelos de ciudad que signan formas diferentes de gobernanza urbana se explicitan, se transparentan y se tensionan en los debates. Sin embargo, en la Constitución que se aprueba en febrero de 2017, el proyecto de ciudad se funda principalmente en el reconocimiento del derecho a la ciudad.

Lo interesante es que en 2016 se abre un debate aunque acotado a determinados actores —sociales, políticos, académicos, empresariales, gubernamentales— interesados y en particular los miembros del grupo redactor designado por el Jefe de Gobierno para elaborar la iniciativa que debía enviar a la Asamblea Constituyente. Pero una vez instalada la Asamblea Constituyente y después de profundos y prolongados debates, la Constitución de la Ciudad de México se aprobó en 2017 y se le otorgó a la ciudad no solo la autonomía que poseen los demás estados de la república para decidir sobre su hacienda, designar al procurador y al jefe de policía sino una ley suprema que contiene una Carta de Derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y urbanos, elaborada a partir de las ideas que aportaron diferentes organizaciones de la ciudadanía.

Con la Constitución de la Ciudad de México se sientan las bases para fortalecer un patrón de comportamiento colaborativo entre las élites políticas y técnicas locales progresistas, OSC que trabajan sobre la problemática social y urbana y grupos de académicos socialmente comprometidos e interesados en participar para lograr un mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía.

Mientras tanto y en tensión con esta nueva norma que regirá la vida de la Ciudad de México, el PRD, principal partido de la coalición de izquierda que gobernó la Capital del país desde 1997, decidió participar en las elecciones nacionales y locales de 2018 en alianza con el partido de la derecha, el Partido Acción Nacional (PAN). Ante ello, los resultados obtenidos en las elecciones pusieron en evidencia que las prácticas de gestión urbana de construcción de un patrón asociativo entre las élites políticas y técnicas y los grupos empresariales formaban parte de los grandes cuestionamientos que la ciudadanía había expresado públicamente al quehacer gubernamental local de ese partido. Así, en el proceso electoral del 1 de julio de 2018 la ciudadanía de la capital de la república le dio un rotundo triunfo al partido MORENA, con su candidata la Dra. Claudia Sheinbaum, abriéndose con ello la posibilidad de que en adelante se fortalezca un estilo de gobernar colaborativo que permita que el conjunto de la ciudadanía alcance una mejor calidad de vida.

Bibliografía

- Aguilar, L. (comp.) 2010 *Política pública* (México: Escuela de administración pública del D. F.; Siglo XXI Editores).
- Álvarez, L.; Ziccardi, A. 2015 “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México” en Carrión, F.; Ponce, S. (coords.) *El giro a la izquierda: Los gobiernos locales de América Latina* (Ecuador: Avenida) pp. 367-405.
- Blanco, I.; Fleury, S.; Subirats, J. 2012 “Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social” en *Revista Gestión y Política Pública* (México: CIDE) pp. 3-40.
- Borja, J. (1975) *Movimientos sociales urbanos* (Buenos Aires: SIAP).
- Borja, J.; Castells, M. 1998 *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: United Nations for Human Settlements; Taurus).
- Castells, M. 1974 *La cuestión urbana* (Madrid: Siglo XXI).
- Castells, M. 2012 “La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información” en Ziccardi, A.(coord.). *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (México: PUEC-UNAM).
- Castells, M. 2014 “Espacio y Movimientos Sociales en Red” en *Revista Ciencia* (en prensa).
- De Mattos, C. 2002 “Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿impactos de la globalización?” en *Revista EURE* (Santiago de Chile) N° 28(85).
- García Ortega, R. 2001 “Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana” en *Frontera Norte* (México: El Colegio de la Frontera Norte) Vol. 13, diciembre.
- Gomà, R.; Subirats, J. (coords.) 1999 *Políticas públicas en España* (Barcelona: Ariel).
- Harvey, D. 2013 *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Akal) trad. J. Madariaga.
- Habitat international Coalition 2004 *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.
- Lefebvre, H. 1969 *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Península) trad. J. González Pueyo.
- Lefebvre, H. 1976 *Espacio y política: El derecho a la ciudad II* (Barcelona: Península) trad. J. Muls y J. Liarás.
- Machado Da Silva, L. A.; Ziccardi, A. 1980 “Elementos para una discusión sobre el concepto de movimientos sociales urbanos” en *Cuadernos del Centro de Estudios Rurales e Urbanos* (Universidad de Sao Paulo) N° 13, pp. 79-95.
- Mathivet, C. 2009 *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “Otra ciudad posible”* (Habitat international Coalition).
- Mier y Terán, A. “El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del Programa de Mejoramiento de Vivienda del GDF 1998-2006” en Ziccardi, A.; González, A. (coords.) *Habitabilidad y política de vivienda en México* (México: PUEC-Coordinación de Humanidades, Facultad de Arquitectura, Facultad de Economía, UNAM) pp. 443-453.
- Mier y Terán, A.; Ziccardi, A. 2005 “Poverty and Policies of Social inclusion in México city. Mejoramiento de Viviendas” en Herrle, P.; Uwe-Jens, W. (eds.) *Socially Inclusive Cities* (Berlín: LIT) pp. 51-72.
- Oslak, O.; O'Donnell, G. 1981 *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia*

- una estrategia de investigación*, Documento G. E. CLACSO N° 4 (Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad).
- Prats, J. 2007 “Gobernanza y Democracia” en Cerrillo, A.; Prats, J. (eds.) *La Governança a Catalunya* (Barcelona: AIGOB; ECAP; UOC). En <http://aigob.org/images/libroselectronicos/la_governca_a_catalunya.pdf>.
- Machado da Silva, L. A.; Ziccardi, A. 1983 *Notas para una discusión sobre los movimientos sociales urbanos* (Quito: Ciudad).
- Soja, E. W. 2009 “The city and spatial justice” en *Spatial Justice* (Minneapolis: University of Minnesota Press) N° 1, septiembre.
- Soja, E. W. 2010 *Seeking spatial justice*, Globalization and community series (Minneapolis: University of Minnesota Press) N° 16.
- Subirats, J. 2014 “innovación social y políticas urbanas. El debate sobre lo público en la ciudad”, Ponencia presentada en el Seminario internacional *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (Ciudad de México) 24-25 de febrero.
- Subirats, J. 2016 “Políticas sociales e innovación social” en Carrión, F.; Erazo, J. *El Derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la Política* (México: PUEC-CEALC; UNAM; IDRC-CRD) pp. 49-71.
- Ziccardi, A. 1983 “Villas Miseria y Favelas” en *Revista Mexicana de Sociología* (México: UNAM) N° 45(1), pp. 159-181.
- Ziccardi, A. 1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital* (México: IISUNAM; Miguel Ángel Porrúa).
- Ziccardi, A. (coord.) 2004 *La planeación participativa en el espacio local. 5 Planes de Desarrollo Urbano* (México: Instituto de Investigaciones Sociales; PUEC; UNAM).
- Ziccardi, A. 2008 *Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI* (Barcelona: UOC). Ziccardi, A. 2012 “Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México” en *Revista Gestión y Política Pública* (México: CIDE) pp. 187-226. Ziccardi, A. 2018 “Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad” en Carrión, F.; Dammert, M. *El derecho a la ciudad en América Latina, visión desde la política* (Perú: Universidad Católica de Lima; CLACSO).

La noción de ciudadanía metropolitana como elemento fundamental para la gobernanza metropolitana

Metropolitan citizenship as a fundamental element in metropolitan governance

Daniel Enrique Pérez Torres*

Resumen

La gobernanza metropolitana se ha concebido, por lo general, como un arreglo institucional y más recientemente como un acuerdo entre actores clave o representativos. Este trabajo plantea que una gobernanza metropolitana de mayor calado implica la necesidad de construir socialmente una noción de *ciudadanía metropolitana* que promueva derechos y obligaciones en esta escala, basada en los conceptos de la *polis* griega y la *civitas* romana.

Palabras clave

Ciudadanía metropolitana, gobernanza, *civitas*, *polis*, poder.

Abstract

Metropolitan governance has been pursued as an institutional arrangement and more recently as an agreement between key or representative actors. This work proposes that a profound metropolitan governance implies to socially construct a notion of metropolitan citizenship that promotes rights and obligations in this scale, based in the concepts of greek polis and roman civitas.

Keywords

Metropolitan citizenship, governance, civitas, polis, power.

* Doctor y Maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Licenciado en Diseño de Asentamientos por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Actualmente es profesor investigador del Posgrado en Urbanismo de la UNAM, así como profesor de asignatura de la Maestría en Proyectos para el Desarrollo Urbano en la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México. Desde 2014 es Director General de Consultoría en Planeación, Desarrollo y Territorio, S.C. Correo: dpereztorr@gmail.com

Introducción: gobernanza y ciudadanía metropolitana

La gobernanza metropolitana continúa siendo un tema polémico y no resuelto (Borja, 2002), debido –sobre todo– a que se relaciona con la lucha por el poder político (Pérez Torres, 2013), ya que implica de alguna manera modificar la distribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, por lo que cualquier acuerdo metropolitano conlleva nuevos balances entre diversas fuerzas políticas, sociales y económicas. Hasta la fecha, la mayoría de los estudios sobre la gobernanza metropolitana se enfocan en definir los modelos más adecuados para enfrentar estos problemas que rebasan la escala local de gobierno (Feiock, 2004; Lefèvre, 1998 y 2005; Marks y Hooghe, 2004, entre otros), mientras que –en contraparte– los planteamientos enfocados en la importancia de una conciencia de *ciudadanía metropolitana* han sido escasos (Blanco y Osorio, 2016; Pérez Torres, 2017; Walter-Rogg, 2018).

Este trabajo presenta, en primer lugar, algunas reflexiones sobre los conceptos de *polis griega* y de *civitas* romana, así como otros términos relacionados con las nociones originales de ciudadanía y ciudad. Este apartado no intenta hacer un análisis exhaustivo de estos términos, sino poner nuevamente en el centro la importancia de que la ciudad no se conciba únicamente desde la perspectiva urbana, sino también en su dimensión política y social; esto es, en su sentido más amplio, de una comunidad conformada por ciudadanos con derechos y obligaciones.

Posteriormente, se hace un análisis sobre el origen del término *metrópolis*, comenzando con su acepción original en Grecia y su uso como neologismo a mediados del siglo XIX, que luego deriva en el actual concepto de *zona metropolitana*, mismo que se define por hacer referencia a un modelo de ciudad caracterizado por el desbordamiento de un asentamiento más allá de sus límites político-administrativos originales. Las zonas metropolitanas son un escenario complejo de relaciones sociales, económicas y ambientales, en territorios que no son homogéneos para todas las problemáticas que enfrentan.

La *gobernanza* aparece como la alternativa para abordar los problemas metropolitanos, pero se trata de una aspiración difícil de cumplir que se ha enfocado en dos grandes planteamientos: la que busca *a priori* un arreglo ideal aplicable a cualquier contexto para enfrentar los problemas metropolitanos, y la que propone que lo importante es construir modelos de gobernanza donde el objetivo es promover políticas metropolitanas, por lo que el arreglo institucional depende del problema o problemas a enfrentar.

El texto concluye con un análisis sobre la relevancia que tiene para una gobernanza metropolitana más legítima y duradera, la necesidad de construir socialmente una conciencia más amplia sobre la importancia de la noción de *ciudadanía metropolitana* entre la población. Este

planteamiento busca incluir en el foco de la atención la construcción de una agenda metropolitana más clara y didáctica, que permita una ciudadanía más informada y consciente de sus derechos y obligaciones en materia metropolitana.

Reflexiones conceptuales sobre la *polis* y su relación con la ciudad

Si bien cuando aludimos al fenómeno metropolitano se debe hacer una reflexión sobre este modelo de ciudad cualitativa y cuantitativamente distinto a la ciudad tradicional, que implica rebasar los límites político-administrativos originales de un asentamiento humano, es preciso discurrir antes sobre las nociones de *ciudad* y *ciudadanía*. Para ello, es necesario presentar un breve análisis exegético sobre el significado de términos como *polis*, *política* y *politís*, para luego referirnos de forma más concreta a la *metrópolis* y lo *metropolitano*.

En primer lugar, es fundamental reflexionar sobre el significado de la palabra griega *polis* (πόλις), que se traduce generalmente como *ciudad* en el sentido de asentamiento humano, enfatizando sus aspectos físico-territoriales, densidad, agrupación de población, infraestructura y edificaciones, o como unidades político-territoriales. Aun así, este término griego en realidad se refiere al mismo tiempo como la dimensión de una comunidad constituida generalmente por una agrupación urbana y su territorio circundante, con la organización político-social necesaria para permitirle administrarse a sí misma¹. El término *polis* se constituye entonces como un concepto político-social, cuyo origen es explicado por Platón de la siguiente forma en uno de sus diálogos de La República:

- Pues bien –dije– [Sócrates], pienso que una ciudad nace porque ninguno de nosotros es autosuficiente, sino que necesita de muchos otros: ¿O piensas que hay alguna otra razón para crear una ciudad [polis]?
- Ninguna otra [Adimanto].
- Por lo tanto, de este modo, tomando a alguien para satisfacer una necesidad y a otro para satisfacer otra, como necesitamos muchas cosas hemos ido reuniendo muchos en un mismo lugar en calidad de asociados y auxiliares, y a esa comunidad hemos impuesto el nombre de ciudad [polis]. ¿Cierto?” (Platón, La República, 369c.).

Los planteamientos de Platón sobre el origen y razón de ser de la *polis* implican la existencia de una comunidad que permite cubrir diferentes

¹ Las *polis* eran ciudades-estado o ciudades independientes griegas, con una población no mayor a diez mil habitantes, con una superficie entre mil y tres mil kilómetros cuadrados. En Grecia llegaron a existir miles de comunidades pequeñas relativamente autosuficientes y autónomas, que podían generar alianzas entre algunas de ellas por razones comerciales o políticas.

necesidades humanas, donde existen diversos grupos sociales, a saber: ciudadanos (*polítes*, πολίτης), que disfrutaban de todos los derechos, los metecos (*métoikos*, μέτοικος), sin derechos, pero libres; y los esclavos (*doúlos*, δοῦλος), privados de libertad y que no disponían de ningún derecho (Pocock, 1998).

La lectura de *La República* y de otros textos griegos antiguos que han sobrevivido, como *La Política* de Aristóteles, dan luz en el sentido de que el uso del término *polis* se refiere sobre todo a las relaciones entre los ciudadanos que habitan una comunidad, “particularmente respecto a las decisiones que deben tomarse dentro de esta comunidad para que funcione de manera más adecuada o ‘justa’” (Pérez Torres, 2017, 286).

La noción de *polis* nos lleva a reflexionar sobre otro concepto fundamental: *política* (Πολιτικά), la cual significa etimológicamente “las cosas referentes a la polis”; en otras palabras, la forma en que se discuten y se toman las decisiones sobre temas de interés para la comunidad. Es tal la relación entre ambos conceptos que “Aristóteles, en el primer libro de *La Política*, usaba el término de *koinōnia politikē* (κοινωνία πολιτική) ‘koinonía política’ o ‘comunidad política’, como sinónimo para remitir a la *polis*. Esto significa que la *polis* era un espacio para la koinonía, o comunión, que implica una participación conjunta o colectiva de los ciudadanos” (Pérez Torres, 2017, ibidem).

En su concepción contemporánea, la política es un proceso para la toma de decisiones que aplica a todos los miembros de una comunidad humana, aunque es algo que se da particularmente en las personas que se dedican al gobierno, donde el tema del poder es clave. Sobre esto volveremos más adelante, pero basta en este momento señalar que cuando nos referimos al poder estamos haciendo alusión a la capacidad de individuos o instituciones para influir en el comportamiento de otras personas u organizaciones sociales.

La política en la *polis* griega era un derecho reservado a los *polítes* (πολίτης), es decir, los ciudadanos. En este caso, Aristóteles afirma que “el ciudadano sin más por nada se define mejor que por participar en la administración de justicia y en el gobierno” (Pol. III 1, 1275a22-23). Es decir, “ciudadano en la polis griega es quien –a diferencia del ciudadano hoy– participa directamente en el gobierno [...] No es que el ciudadano elija a sus representantes mediante votación, sino que es el mismo ciudadano quien de alguna manera gobierna, y por tanto no necesita a nadie que lo represente” (Bueno, 2018: 15).

Una definición complementaria, que propone el mismo Aristóteles, sobre ciudadano se refiere a quien “tiene derecho a participar en la función deliberativa o judicial de la ciudad” (Pol. III 1, 1275b19-20). En esta definición se sigue hablando de participación, pero en el sentido de una “deliberación y juicio encaminados al gobierno, ya que se trata de actos distintos. Parece ser la definición más clara [porque] no todo

ciudadano participa efectivamente en el gobierno, pero sí tiene la posibilidad de hacerlo, y esto es lo que le define en cuanto tal” (Bueno, 2018: 16).

De lo anterior resulta que la noción de *polis* es relevante en la época actual, más allá de las diferencias históricas, debido a que permite poner el acento en la idea de ciudadanía y su relevancia con la identificación de las personas respecto del ámbito geográfico donde pueden ejercer sus derechos políticos.

En resumen, el término *polis* hace referencia, en paralelo, a los aspectos físicos de lo que ahora entendemos por *ciudad*, así como al concepto de una comunidad con derechos políticos que pueden ser ejercidos dentro de un espacio geográfico determinado.

La noción de *civitas* para entender la ciudad y lo metropolitano

De manera similar con lo analizado para la *polis* griega, en el imperio romano se planteó la palabra *civis* que en latín refiere al sentido de comunidad, pero con un énfasis distinto al de la *polis* griega. El uso de la palabra *civis* (ciudadanos) inicia en el año 451-450 A.C.², cuando se aplica por primera vez en Roma para aludir a los hombres pertenecientes al pueblo romano, que se diferenciaban de otros grupos como las mujeres (*feminae*), los extranjeros (*peregrini*) que estaban bajo otro régimen y los esclavos (*servi*) que eran personas sometidas y sin libertad.

La palabra latina que equivale al actual término de *ciudadanía* es *civitas*, que remite al *estatus* que garantizaba los derechos civiles y políticos de quienes la poseían (los *civis*), ya fuera por nacimiento u otorgada por alguna autoridad bajo distintas modalidades. El poseedor de la ciudadanía romana tenía una posición social privilegiada en relación al estatus social, el derecho de propiedad y el acceso a posiciones de gobierno.

Si bien la *civitas* romana tiene su origen en la *polis* griega, se trata de un cambio de énfasis de la política hacia la sumisión a la ley pública. Sobre esto, Giovanni Sartori hace la siguiente reflexión:

Es claro que donde los griegos decían *polites* los romanos decían *civis*, así como es claro que *polis* se traduce al latín por *civitas*. Pero los romanos absorbieron la cultura griega cuando su ciudad había sobrepasado ampliamente la dimensión que admitía el ‘vivir político’ según la escala griega. Por lo tanto la *civitas* con respecto a la *polis*, es una ciudad de politicidad diluída; y esto en dos aspectos. Primeramente, la *civitas* se configura como una *civitas societas*, adquiere una calificación más elástica, que amplía sus límites [más allá de la ciudad]. Y en un segundo aspecto, la *civitas* se organiza jurídicamente. La *civitis societas*, en efecto, se tra-

² Como parte de la Ley de las Doce Tablas (*Leges Duodecim Tabularum* o *Duodecim Tabulae*).

duce a su vez en una *iuris societas*, o que permite sustituir la ‘politicidad’ por la ‘juridicidad’” (Sartori, 2003: 204).

Este énfasis en la importancia de la juricidad para la noción de ciudadanía perdura hasta el día de hoy en muchas sociedades por encima de la idea de personas como entes políticos, lo cual tiene consecuencias en la forma como se conciben sus derechos y obligaciones, ya que entender a los ciudadanos desde un punto de vista jurídico ha limitado su acción política, concibiéndola fundamentalmente dentro de la esfera del derecho a ejercer el voto y participar en partidos políticos.

Ahora bien, la palabra original en latín para aludir a las ciudades fue *civitates*, que se refiere específicamente al cuerpo social de los ciudadanos, no a los aspectos físicos de la misma. Para aclarar lo anterior es necesario retomar a Cicerón, quien plantea que las ciudades son las “uniones y combinaciones de hombres unidos bajo la ley a las que llamamos ciudades [*civitates*]; por tanto los gobernantes y conservadores proceden de ese lugar y a él retornan después”³ (Cicerón, De Rep. VI, 13).

En otras palabras, la *civitates* “debe entenderse como unidad territorial, jurídica, económica y religiosa, dotada de cierta autonomía, aunque controlada por el poder central y en la que cobra un papel fundamental para la población el hecho de ser ciudadano” (López Medina, 1996: 173).

La palabra *civitates* sufre modificaciones fonéticas con el tiempo para convertirse en *cibitate-cibdat/cibdad* durante el siglo XII, y luego en el siglo XV se denomina *civdad*, para que desde el XVI y hasta la actualidad se use en español como *ciudad*. Este cambio no fue solo fonético filológico, sino también conceptual, ya que el uso cotidiano y técnico del término *ciudad* en la época contemporánea hace referencia principalmente a su aspecto físico (calles, edificios, infraestructura, etc.) y se ha perdido en este proceso histórico su acepción original relacionada con la ciudadanía.

En el caso de la cultura romana, a diferencia de la griega antigua, existía una palabra para remitir a la parte edilicia de la *civitas*, misma que en latín es *urbs*, la cual se cree está relacionada con el término *orbis* (círculo, redondo, esfera), probablemente en virtud de que las antiguas ciudades romanas se construían en forma de círculo. La palabra *urbs* también se relaciona con la raíz etimológica muy antigua *Ur* (uno de los primeros asentamientos humanos de la historia, ubicado en Mesopotamia, actualmente Irak).

En palabras de Isidoro de Sevilla en el siglo VI, la diferencia entre *civitas* y *urbs* se puede explicar de la siguiente forma “*civitas* es una mu-

³ “. . . quam concilia coetusque hominum iure sociati, quae ‘civitates’ appellantur; harum rectores et conservatores hinc profecti huc revertuntur”.

chedumbre de personas unidas por vínculos de sociedad, y recibe ese nombre por sus ciudadanos (*cives*), es decir, por los habitantes mismos de la urbe. Con el nombre de urbe (*urbs*) se designa la fábrica material de la ciudad, en tanto que *civitas* hace referencia, no a sus piedras, sino a sus habitantes” (De Sevilla, *Etymologiarum* XV, 2, B.A.C. 1994).

En términos contemporáneos, López Medina plantea la siguiente distinción y cambio de significado de la palabra ciudad:

[los romanos, a diferencia de los griegos usaban] dos términos diferentes para designar a la ciudad: el de *civitas* que designaba el ordenamiento socio-político; y el de *urbs*, que es el núcleo urbano propiamente dicho. En España [y en todos los países de habla española] la traducción de los términos *civitas* y *urbs* es la misma, ‘ciudad’. Este hecho ha repercutido en la investigación de una manera negativa, porque ha provocado la confusión entre ambos términos, es decir, se les ha dado el mismo significado, lo que ha dado lugar al mal uso del primero de ellos al traducirlo generalmente por ‘ciudad’ dándole un sentido de asentamiento como núcleo urbano” (López Medina, 1996: 173).

La misma autora complementa lo anterior explicando que la *civitas* “generalmente va a estar formada por la ciudad (*urbs*) y su territorio (*territorium*); lo que nos demuestra que el campo y la ciudad constituyen un todo unitario en el mundo romano y en consecuencia en nuestra zona a estudiar” (Ibídem, 174).

En efecto, lamentablemente con el paso del tiempo, la distinción entre urbe y ciudad se ha hecho difusa. Desde un punto académico y profesional, los temas relativos al análisis y propuestas para las ciudades quedan principalmente en manos de urbanistas y arquitectos que enfatizamos el carácter urbano de las ciudades. Esto conlleva de origen una visión escasamente enfocada en las nociones de *civitas* y *polis*, las que para los fines del presente artículo son muy importantes de recuperar para referirnos a la *ciudad* como un conjunto de ciudadanos con derechos y obligaciones, lo cual es particularmente relevante a la luz del modelo dominante en nuestra urbanización actual: las *metrópolis*.

Diferentes acepciones del término *metrópolis*

En primer lugar, hay que señalar que la palabra *metrópolis* proviene del griego *μητρόπολις*, que literalmente significa *ciudad madre* (*metro* deviene de *meter*, que significa *madre*), por lo que se usa ampliamente como un sinónimo de una ciudad de gran tamaño demográfico y territorial.

Metrópolis fue una expresión utilizada por los griegos para aludir a ciudades (*polis*) que patrocinaban la creación de nuevas colonias (*klerukía*) que se establecían en otros territorios, para lo cual se asignaban tierras a varios ciudadanos que, si bien emigraban a otros asentamientos, seguían dependiendo de la *metrópoli* original respecto de

aspectos religiosos, económicos y políticos, en virtud de que se regían por las leyes de esta.

El “sentido de identidad y pertenencia dado a la ciudad-madre griega por los ciudadanos que la ocupaban y por los que habitaban las colonias, es un componente importante para nuestra actual comprensión de lo metropolitano, ya que hace referencia a una relación de parentesco (madre) y dependencia política (*polis*)” (Pérez Torres, 2017: 287). Esta visión socio-política-territorial es muy diferente a la noción que hoy se tiene de las metrópolis, donde más bien se enfatizan los aspectos relacionados con el sistema complejo que implica este asentamiento humano, como es el número de habitantes, las relaciones funcionales (particularmente los viajes cotidianos a mercados de trabajo), la densidad y las actividades urbanas (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018). Este enfoque metodológico no considera como relevante la identidad socio-cultural o dependencia política y, por consecuencia, tampoco la noción de *ciudadanía metropolitana*.

Históricamente, en el mundo occidental el término *metrópolis* fue retomado desde el siglo XVIII por varios pensadores debido al nuevo interés hacia la cultura griega. Destaca el caso de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, donde este concepto fue utilizado para referirse a sus ciudades más importantes: Londres, París y Nueva York, respectivamente; esto con el fin de enfatizar su tamaño y relevancia política, económica y cultural, con un impacto que trascendió sus países y llegó a la mayor parte del mundo.

Es importante resaltar que la palabra *metrópolis* también se ha usado con una connotación que alude a una relación de tipo colonial. En este caso sobresale la aplicación del vocablo *metropole* en los imperios británico, francés y portugués para referirse al territorio central de un imperio colonial, es decir, para designar sus territorios europeos, y así diferenciarlos de sus otros territorios coloniales o de ultramar. Esta acepción perdura hasta la fecha en Francia con el uso del concepto *France métropolitaine* o *Métropole* para señalar al territorio de la República Francesa situado en Europa, y así distinguirlo de la *France d’outre-mer*, que alude a los territorios fuera de dicho continente. Esta aplicación es consistente con la esencia original de la palabra aplicada por los griegos, de un territorio *madre* del cual dependen ciudadanos del mismo país que habitan en territorios que formaron parte de los antiguos imperios coloniales franceses.

En el caso del Imperio Británico el concepto de *metropole* se usaba de una forma un poco diferente ya que “dependiendo del contexto, se refería a Inglaterra, Londres o a instituciones imperiales ubicadas en Londres... en este sentido, *polis* no se refiere aquí a una ciudad, sino al carácter político y gubernamental de la relación entre el centro imperial y la periferia, mientras que *metera* o madre describe la relación de dependencia política de las colonias” (Farías y Stemmler, 2012: 56).

Aunque dicho modo de utilizar la palabra *metrópolis* actualmente está en desuso, muestra una connotación del término en el sentido de dominación-dependencia, es decir, un carácter más político que urbano.

Para los fines del presente artículo, cabe destacar que desde una perspectiva urbanística la *metrópoli* se entiende como un modelo cualitativa y cuantitativamente distinto de urbe. Esto significa que se trata no solo de “una versión más grande de la ciudad tradicional, sino una forma nueva y diferente de asentamiento humano” (Blumenfeld, 1971: 61).

La visión contemporánea de concebir a las *metrópolis* como grandes asentamientos humanos con problemas complejos en materia de infraestructura, vivienda, equipamiento, espacios públicos y otros, es dominante y se caracteriza por enfatizar los aspectos relativos a la *urbs*, alejándose del sentido de *polis* y *civitas*, es decir, considerar que las *metrópolis* están habitadas por ciudadanos con derechos y obligaciones políticas y sociales en el ámbito metropolitano.

En efecto, las *metrópolis* son también una versión distinta de ciudad en su sentido de *civitas*, es decir, se trata de una comunidad mucho más compleja por el número de ciudadanos que la conforman, pero también porque estos ciudadanos viven una realidad en la que los diversos bienes y servicios a los que pueden acceder son administrados por diversos gobiernos e instituciones bajo modelos diferenciados de tarifas, administración y calidad, entre otras variables.

En efecto, los ciudadanos que habitan una *metrópoli* la experimentan en diversas facetas, ya sea como residentes o como “población flotante” que realiza actividades -cotidianas o no- fuera de su área de residencia, pero todo al interior de una misma aglomeración urbana: pagan sus contribuciones fiscales inmobiliarias (destacando el impuesto predial) de forma distinta dependiendo de la demarcación territorial donde tengan su propiedad; deben utilizar diferentes modos de transporte a lo largo y ancho de la *metrópoli*; reciben servicios con calidad y tarifas heterogéneas de agua potable, alumbrado público, entre otros. Los permisos para edificar, poner y mantener un negocio, también son distintos debido a la fragmentación administrativa, entre otros aspectos. Todo esto lleva a una gran confusión para los ciudadanos sobre quién es la autoridad responsable en cada caso. Aun así, es necesario destacar que, en el fondo, gran parte del problema radica en la carencia de bienes y servicios con enfoque metropolitano, por lo que la población carece de una conciencia de *ciudadanía metropolitana*.

Con base en lo anterior, destaca la necesidad de promover la noción de *ciudadanía metropolitana* como una construcción social que haga referencia a la identidad y dependencia que tienen los habitantes de una *metrópoli*. Sobre esto el trabajo regresará más adelante, no sin antes referirse a cómo se ha delimitado y delimita el fenómeno metropolitano.

Delimitación estadística de las zonas metropolitanas en Estados Unidos, Canadá y Francia

Lo revisado hasta ahora deja claro que el término *metrópolis* en la actualidad se sigue aplicando ampliamente para hacer referencia a grandes conglomerados urbanos que, en consecuencia de su tamaño demográfico y económico, tienen un importante impacto regional, nacional e inclusive hasta internacional. Aun así, *metrópolis* se limita a un concepto clasificatorio, no métrico u operativo. Es por ello que los gobiernos nacionales y el sector académico se han preocupado desde el siglo XX por elaborar definiciones y metodologías para describir estadísticamente este fenómeno, para lo cual se usa por lo general la noción de *zonas o áreas metropolitanas*, conocidas como *metropolitan areas o metro regions* en Estados Unidos y Canadá, así como *unités urbaines* en Francia.

El primer país que se ocupó en definir metodológicamente las *zonas metropolitanas* fue Estados Unidos a través de la Oficina de Administración y Presupuesto, misma que en 1949 propuso la categoría de *Standart Metropolitan Statistical Areas*, que luego se denominaron *Statistical Metropolitan Areas* y que en la actualidad se clasifican simplemente como *Metropolitan Areas* (Office of Management and Budget, 2006). Esta delimitación incluye aglomeraciones con por lo menos 50 mil habitantes, las que deben tener a su interior relaciones funcionales por medio de viajes cotidianos de la población por motivos de trabajo. Esta delimitación se hace con la finalidad de preparar, presentar y comparar información, y se propuso en virtud de que “anteriormente, las Agencias Federales [de Estados Unidos] definían una gran variedad de áreas geográficas estadísticas a nivel metropolitano... usando diferentes criterios y aplicándolos a diversas unidades geográficas” (Office of Management and Budget, 2000: 82228).

Si bien existen múltiples ejercicios para la delimitación de zonas metropolitanas alrededor del mundo, para los fines de este trabajo únicamente se incluyen un par de ejemplos más: en primer lugar, en Canadá existe una institución denominada Estadísticas de Canadá (*Statistics Canada*) que se encarga de definir *Áreas Metropolitanas Censales*, las cuales también buscan cumplir exclusivamente con objetivos estadísticos, con criterios similares a los que se usan en Estados Unidos, pero considerando aglomeraciones a partir de 100 mil habitantes.

El segundo caso es Francia, donde el concepto *unidad urbana (unité urbaine)*, corresponde a una categoría estadística que designa empíricamente un territorio que puede incluir varios municipios cuando aparecen juntos para formar una sola aglomeración, la cual debe tener una superficie edificada continua sin corte de más de 200 metros entre dos edificios y con al menos 2 mil habitantes (INSEE, 2020). Desde 2010 se estableció que las *unidades urbanas* con al menos 10 mil puestos de trabajo se denominan *polo urbano (pôle urbain)*, esto en caso que no

esté ubicada en el *anillo periurbano (couronne périurbane)* de otro *polo urbano* (INSEE, 2020).

En resumen, todas las clasificaciones mencionadas tienen motivaciones “estadístico-descriptivas” para medir el fenómeno metropolitano y no se usan con fines de *política pública o gobernanza* (Pérez Torres, 2013).

Delimitaciones de las zonas metropolitanas en México

En el caso de México, la primera delimitación operativa de las zonas metropolitanas fue propuesta en el ámbito académico por Unikel, Ruíz y Garza (1978), quienes consideraron como criterio principal aglomeraciones mayores de 100 mil habitantes, con criterios similares a los aplicados en Estados Unidos. La definición que usaron para *zona metropolitana* fue la siguiente:

la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa (Unikel, Ruíz y Garza, 1978: 110).

Posteriormente, se presentaron otras delimitaciones académicas entre las que destacan las de María Eugenia Negrete y Héctor Salazar (1986) y Luis Jaime Sobrino (2003), donde se enfatizó el carácter urbano de los municipios. Más tarde, un momento trascendental en la definición del fenómeno urbano se dio en el año 2004 con la primera propuesta institucional llevada a cabo por un grupo conformado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Este grupo aplicó criterios de conurbación física entre áreas urbanas de dos o más municipios, relaciones funcionales, así como la presencia de mercados de trabajo identificados por los viajes cotidianos (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004), basándose en los siguientes criterios que se siguen aplicando a la fecha:

conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2007: 21).

Para los fines del presente trabajo destaca que en México, a diferencia de las experiencias de Estados Unidos y Canadá, la delimitación, que se ha actualizado cada 5 años con base en información del Censo y el Coteo de Población del INEGI, no ha perseguido únicamente fines estadísticos, sino que ha sido base para el diseño de políticas públicas. En este sentido, destaca su aplicación para la asignación de recursos del Fondo Metropolitano, que se incluyó originalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación desde 2005 y que si bien tuvo un crecimiento importante por varios años (Pérez Torres, 2013), recientemente ha administrado menos recursos con riesgo de desaparecer en el ejercicio fiscal 2021.

La más reciente delimitación del grupo interinstitucional en México identificó para el año 2015 un total de 74 zonas metropolitanas (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018), muy por encima de las 58 zonas metropolitanas identificadas en el año 2000 (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004), lo cual se explica –entre otras razones– por lo que podríamos denominar como un *énfasis urbano institucional*, es decir, “el interés que las autoridades federales en materia de desarrollo urbano tienen en que la clasificación y delimitación de zonas metropolitanas sea funcional para los fines de un diseño de políticas públicas urbanas” (Pérez Torres, 2013: 81). Esto debido a que muchos municipios desean incorporarse al Fondo Metropolitano y para ello deben cumplir con el requisito establecido en las Reglas de Operación de dicho Fondo (Diario Oficial de la Federación, 31-01-2020), que contemplan que los municipios beneficiarios deben ser parte de la delimitación propuesta por el grupo interinstitucional, lo que en gran parte de los casos lleva a su inclusión bajo criterios de “planeación y política urbanas”.

Gobernanza metropolitana y ciudadanía

Las delimitaciones estadísticas reseñadas implican una concepción de lo metropolitano enfocada a la *urbs*, es decir, a su expresión *físico-espacial, económica y socio-demográfica*. Como un ejemplo de las diferencias de las delimitaciones estadísticas y las que tienen fines de gobernanza, puede mencionarse el ejemplo de la Unidad Urbana de París (*Unité Urbaine de Paris*) que se conforma al 2015 por 409 comunas con 10.8 millones de habitantes (delimitación estadística), que se diferencia de la Metròpoli del Gran París (*Métropole du Grand Paris*), que es una intercomunidad de 7 millones de habitantes concebida como un Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal (EPCI) que posee su propio sistema tributario; que, a su vez, deviene de la Ley para la Modernización de la Acción Pública Territorial y la Afirmación de las Metròpolis (Ley No. 2014-58 del 27 de enero de 2014). Es decir, la delimitación de la metròpolis con fines de gobernanza no coincide con la forma en que se define como fenómeno urbano.

Lo anterior es relevante ya que, como se ha mencionado, México es una excepción donde las delimitaciones estadísticas se usan para fines de gobernanza y política pública, principalmente para las asignaciones del Fondo Metropolitano.

Esto nos lleva a analizar en esta sección otra dimensión de lo metropolitano más cercana a las ideas de *polis* y *civitas*: la *gobernanza*, donde la condición de metropolitano se constituye cuando una “aglomeración urbana que rebasa sus límites político-administrativos, independientemente de su tamaño, ya que en cualquier caso debe ser administrada por más de una autoridad local” (Pérez Torres, 2017: 291).

De forma general, podemos señalar que el concepto de *gobernanza metropolitana*:

destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la constitución de nuevas estructuras. Al hacer esto, se nos muestra una idea radicalmente distinta... [la gobernanza metropolitana] ya no se presenta como el punto de inicio, creada de antemano, lista para usarse, sino que aparece como el resultado de un proceso constitutivo. Es dicho proceso lo que transforma radicalmente el modelo metropolitano del pasado. La gobernanza metropolitana no considera que deba preestablecerse la institución, al contrario (Lefèvre, 1998: 18).

En otras palabras, la gobernanza metropolitana implica la inclusión de actores distintos a los funcionarios de diversas agencias gubernamentales en las decisiones sobre temas metropolitanos, los que corresponden a ciudadanos conscientes y activos que ejercen su derecho a participar en las decisiones de la *metrópoli*.

Lo anterior señala la relevancia que tiene para la gobernanza metropolitana incluir la noción de *civitas*, donde los ciudadanos tienen derecho no solo a un gobierno local (municipal) para atender sus necesidades cotidianas básicas, sino a su prerrogativa de que las autoridades desarrollen “políticas públicas metropolitanas, que los reconozcan como sujetos con derechos políticos, con una identidad metropolitana. Esta visión permitiría también atender tensiones que actualmente se presentan entre población ‘residente’ y ‘flotante’, reconociendo que todos son ciudadanos de la *metrópoli*” (Pérez Torres, 2017: 291).

Aun así, la condición de ciudadano, si bien en México se adquiere por nacimiento y mayoría de edad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 34), desde una perspectiva más profunda, implica realmente una participación más consciente, activa y participativa, por lo que habitar una ciudad no sería suficiente, en estricto sentido, para considerar a alguien ciudadano con plenos derechos.

En otras palabras, “la participación ciudadana no reemplaza la participación política, sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto ten-

gan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México” (Ziccardi, 1998: 29).

Es por ello que este trabajo ha enfatizado la noción de ciudadanía, en este caso, sobre su dimensión metropolitana. Aun así, se entiende que la participación de los ciudadanos no es solamente un tema de derechos; “no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran” (Merino, 1997: 11), lo cual se hace más difícil de percibir y aprehender en el caso de los problemas metropolitanos con su carácter de alta complejidad y geografías variantes (Ugalde, 2007).

En el caso mexicano, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) plantea un modelo de gobernanza para cada zona metropolitana que incluye dos tipos de instituciones: i) una comisión de ordenamiento metropolitano para coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos, que se integra por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; y ii) un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

Si bien estas disposiciones constituyen un paso importante, son evidentemente insuficientes para hacer frente a las necesidades que implica una gobernanza metropolitana amplia, donde las personas se asuman como ciudadanos de pleno derecho.

Reflexiones finales: la relevancia de la ciudadanía metropolitana

Los formidables retos que conlleva una gobernanza metropolitana más efectiva implican la necesidad de una construcción social y política de la *ciudadanía metropolitana*, en el sentido propuesto por Lezama (2004: 15) al señalar que “un problema puede tener existencia física real, pero si no es socialmente percibido y asumido como tal, termina siendo socialmente irrelevante”, lo cual aplica a los problemas ambientales. Para el caso que nos ocupa, los problemas metropolitanos deben destacarse como una prioridad de atención y como un derecho de *ciudadanos metropolitanos*, ya que de lo contrario seguirán concibiéndose como un asunto del interés de unos cuantos estudiosos o, a lo sumo, una responsabilidad de consejos metropolitanos como los propuestos por la LGAHOTDU, con participación formal limitada.

La ciudadanía metropolitana implica una conciencia de la población sobre el derecho que tiene de que las autoridades encargadas de lo público desarrollen políticas metropolitanas que permitan hacer frente a problemas tan complejos como la planeación territorial, provisión de redes de infraestructura estratégica (agua potable, saneamiento, dre-

naje, alcantarillado, energía, telecomunicaciones), el acceso al suelo, la vivienda, la movilidad y el transporte público, los servicios urbanos (recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos), la protección al medio ambiente, la sustentabilidad, la resiliencia, así como cobertura de equipamientos regionales, entre otros temas.

Pero lo anterior también conlleva el reconocimiento de que lo metropolitano implica una distribución adecuada de los recursos y, posiblemente, nuevos mecanismos de recaudación fiscal, que permitan contar con los recursos necesarios para enfrentar los retos mencionados. Esto es particularmente relevante para el caso de México, donde las contribuciones asociadas a la propiedad inmobiliaria (primordialmente el impuesto predial) muestran una baja eficiencia recaudatoria.

La noción de ciudadanía metropolitana debe competir con el apego más arraigado de la población hacia los Ayuntamientos como la instancia encargada de resolver los problemas relativos a infraestructura, equipamientos y servicios básicos. Aun así, en algunas experiencias internacionales, como es el caso de Alemania, se observa ya un crecimiento de la conciencia de ciudadanía metropolitana (Walter-Rogg, 2017).

La necesidad de promover una identidad para el ciudadano metropolitano y la consolidación de la ciudadanía metropolitana, no necesariamente otorgada por las leyes, son temas que se han tratado también en México (Ramírez, 1999; Blanco y Efrén Osorio, 2016), pero que no han tenido todavía el impacto necesario para promover la construcción social de este concepto como un derecho humano en un marco de alta desigualdad.

Estas dificultades tienen su origen primordialmente en el hecho de que “las *metrópolis* se relacionan necesariamente con aspectos de poder, dominación y gobierno” (Farías y Stemmler, 2012: 53), por lo que es previsible que la construcción social de la noción de ciudadanía metropolitana se enfrente a múltiples obstáculos, ya que en el fondo cuestiona el diseño institucional de los Estados-Nación prevaleciente desde el siglo XIX. Aun así, si se quieren resolver los problemas de las *metrópolis*, está claro que es necesario atender no solo su dimensión urbana (*urbs*), sino también la política (*polis*) y la ciudadana (*civitas*).

Bibliografía

- Aristóteles. (2005). *Política*. J. Marías, J. y M. Araujo. (trads.) Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2002). *Ética a Nicómaco*. J. Marías, J. y M. Araujo. (trads.) Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Blanco, Karina y Efrén Osorio (2016). “Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)”, en *Revista Ciudad. Estados Política*, Volumen 3, Número 2, p. 89-103, 2016. ISSN electrónico 2389-8437. ISSN impreso 2462-9103.
- Blumenfeld, Hans (1971). *The Modern Metropolis: Its Origins, Growth, Characteristics and Planning: Selected Essays of Hans Blumenfeld*. Cambridge: MIT Press.
- Borja, Jordi (2002). *Informe sobre las áreas metropolitanas en el mundo actual*. Barcelona: Urban Technology Consulting.
- Cicerón, Marco Tulio (1991). *Sobre la república*. (Trad. Á. D’Ors). Madrid: Editorial Gredos.
- De Sevilla, Isidoro (1994). *Etimologías*. Edición bilingüe de José Oroz & Manuel A. Marcos. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Farías, Ignacio y Susanne Stemmler (2012). “Deconstructing metropolis” en Brantz, Dorothee, Sasha Disko y Georg Wagner-Kyora, *Thick Space: Approaches to Metropolitanism*. Bielefeld: Transcript-Verlag, pp. 49-68.
- Feiock, Richard (2004). “Introduction: regionalism and institutional collective action”. En Feiock, Richard (editor). *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*. Washington, DC: Georgetown University Press, 3-16.
- Flyvbjerg, Bent (2004). “Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections” *Planning Theory & Practice*, 5 (3), 283-306.
- (1998). *Rationality and power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Graham, Alexander (1999). *Colony and mother city in ancient Greece*. Manchester: Manchester University Press.
- Institut National de la Statistique et des Études Économiques [INSEE] (2020). *Définitions*, Ministère de l’Économie et de Finances de Francia, <https://www.insee.fr/fr/information/2410967>
- Lefèvre, Christian (2005). “Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas: Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. En Rojas, Eduardo, Juan R. Cuadrado-Roura y José M. Fernández (editores). *Gobernar las metrópolis*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1998). “Metropolitan government and governance in western countries: a critical review”. En *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, marzo, 9-25.
- Lezama, José Luis (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- López Medina, María Juana (1996). “Las Civitates del Sureste Peninsular durante el Alto Imperio. Algunas cuestiones sobre su urbanismo y su territorio” en *Florentia iliberritana*, Revista de estudios de antigüedad clásica. Il. 7, pp. 171-185.
- Marks, Gary y Liesbeth Hooghe (2004). “Contrasting visions of multilevel governance”. En Bache, Ian y Mathew Flinders (editores). *Multilevel governance*. Nueva York: Oxford University Press, 15-30.

- Merino, Mauricio (1997). "La participación ciudadana en la democracia", en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral.
- Norris, Donald (2001). "Whither Metropolitan Governance?" en *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 5, 32-550.
- Pérez Torres, Daniel (2017). "Planeación urbano-territorial y ciudadanía metropolitana en México". En Ignacio Kunz (comp.). *Planeación metropolitana* (pp. 272-299). México: Siglo XXI.
- (2013). *Las Zonas Metropolitanas de México: Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Programa Universitario de Estudios Metropolitanos.
- (2002). "Planeación, poder y racionalidad: reflexiones teórico prácticas", en Carreño, Fermín, et. al. (coords.) *Planeación en México: región y medio ambiente*, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 70-87.
- Platón (2009). *La República*. (Rosa María Mariño, Salvador Mas, Fernando García, Traductores). Madrid: Ediciones Akal. [Obra originalmente escrita en el 360 a.C.].
- Pocock, John (1998). *The Citizenship Debates*. Minneapolis, MN: The University of Minnesota.
- Ramírez Sáenz, Juan (1999). *Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Sartori, Giovanni (2003). *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Ciudad de México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México.
- (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000*. México.
- Smith, William (1875). *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, Londres: John Murray.
- Sobrino, Luis Jaime (2003). "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada (parte A)". En *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 054. México: El Colegio de México, 461-507.
- Ugalde, Vicente (2007). "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México: El Colegio de México, pp. 443-460.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruíz y Gustavo Garza (1978). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Walter-Rogg, Melanie (2018). What about metropolitan citizenship? Attitudinal attachment of residents to their city-region, *Journal of Urban Affairs*, 40:1, 130-148, DOI: 10.1080/07352166.2017.1355664.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Hacia una nueva gobernanza

Towards a new governance

Enrique de la Madrid Cordero*

Resumen

Definir la vocación de las diferentes ciudades y transitar hacia una nueva gobernanza, son aspectos fundamentales para la evolución de los centros urbanos, en México y el mundo. Es relevante contar con una planeación sólida que involucre más a las empresas, la academia y los centros de investigación, pensamiento y acción, la sociedad civil organizada, y los diferentes órdenes de gobierno, empezando por el municipal. Ciudades como Bilbao, España; Medellín, Colombia; y, en su dimensión, Tequila, México, son ejemplos de ello. Los más interesados en el florecimiento de nuestras ciudades somos quienes las vivimos y por ello es sumamente importante un involucramiento más profundo y proactivo de los actores económicos y sociales, sobre todo en el contexto de la economía del conocimiento y de la innovación tecnológica que estamos viviendo, y no solo dejarlo como una responsabilidad de las autoridades políticas y administrativas. Enfrentamos retos locales que no se resuelven con soluciones globales o nacionales; y retos globales que no se resolverán con soluciones locales, incluso nacionales. Por ello, una nueva gobernanza nos llevará a tener mejores ciudades y a ser mejores ciudadanos.

Abstract

Defining a city vocation and looking forward to a new model of governance are key aspects for the evolution of and city, in Mexico and around the world. It is relevant to have solid planning that integrates private companies, universities, think and to do tanks, citizens and the different governments regarding a city, especially the municipality. Bilbao, Spain; Medellín, Colombia; and, in a smaller city-size, Te-

* Director del Centro para el Futuro de las Ciudades del Tecnológico de Monterrey.

quila, Mexico, are examples of these. The habitants of a city are the main ones interested in the flowering of the city are the main ones interested in the flowering of the city are the main ones interested in the flowering of the city itself. It is because of this that it's really important for the economic and social actors to get involved in a more proactive and profound way, especially in the knowledge economy and technological innovation era. It is crucial that authorities are not the only ones making these decisions. We are facing local challenges that will not be solveed with global or nacional actions; and global challenges that will not be solved with local, even nacional actions. A new governance will help us to reach better cities and become better citizens to them.

Existen dos temas fundamentales que nos llevan a pensar sobre el futuro de los centros urbanos en un país como México: uno es el de la vocación de estos, de las diferentes ciudades, la cual es motivo de extensa reflexión y discusión según el contexto de cada caso en particular; el otro es la necesidad de evolucionar decididamente hacia una nueva gobernanza, tomando en cuenta casos de éxito que hemos venido observando en nuestro país y alrededor del mundo.

Para que esta nueva gobernanza sea posible, es necesario partir desde la base de que las municipalidades y las zonas metropolitanas generen un plan a, cuando menos, 25 años, revisable cada cinco años, a efecto de que la planeación central pueda considerarse blindada ante la llegada de distintos gobiernos, con diferentes ideologías y visiones sobre temas que comprometen el desarrollo, la vinculación con municipios y entidades vecinas, y con ello la prosperidad de cada demarcación y de sus habitantes.

Con una planeación sólida, basada en políticas públicas y seriedad técnica respecto al rumbo a tomar, es cada vez más relevante el papel que juegan otros actores clave. Por ejemplo, empresas con presencia o base en la localidad; la academia y los centros de investigación, pensamiento y acción, como el que impulsa el Tecnológico de Monterrey con el Centro para el Futuro de las Ciudades (CFC), que tengo el honor de dirigir; la sociedad civil organizada e iniciativas ciudadanas; y, por supuesto, los diferentes órdenes de gobierno, empezando por el municipal y por los mecanismos creados para el funcionamiento de zonas metropolitanas.

Avanzar en ello toma especial relevancia en este cambio de época y con las crisis sanitaria y económica que estamos enfrentando, por las múltiples necesidades y los retos que implicarán hacia los próximos años, en el corto y mediano plazo.

Son tres los casos de éxito que expongo en este texto, acerca de ejemplos alrededor del mundo que hemos estudiado y que en años recientes tuve la oportunidad de conocer, ya como director del CFC y

cuando encabecé la Secretaría de Turismo del Gobierno de la República, respectivamente. Me refiero a Bilbao, en España; a Medellín, en Colombia; y, en su dimensión, al caso de Tequila, en Jalisco, México.

Bilbao, en la provincia de Vizcaya, España, es un buen ejemplo en el que, a partir de la visión de futuro, de la planeación y de una gobernanza progresista, la ciudad logró mutar de un centro urbano industrial en declive, “gris”, a uno de corte postmoderno y vibrante. Así, se ha consolidado como uno de los destinos turísticos más emblemáticos en España. El empuje de un grupo de empresarios de la región y el decidido apoyo de las autoridades locales hicieron posibles los grandes proyectos de infraestructura como son su red de metro, la regeneración de su sistema de ríos (la ría), puentes, paseos y el museo Guggenheim. La reconversión de Bilbao le ha llevado a conseguir numerosos galardones, entre ellos el premio Lee Kuan Yew World City Prize (2010), conocido como el premio Nobel de las ciudades.

En cuanto a ciudades más parecidas a las nuestras, Medellín, la segunda más poblada de Colombia, es un ejemplo de transformación urbana, económica y social. Muestra de ello es que logró transitar de la ciudad más violenta del mundo a una de las más prósperas e innovadoras. En 1991, la tasa de homicidios en Medellín llegó a 381 por cada 100 mil habitantes, mientras que en 2018 se registraron 25 homicidios por cada 100 mil habitantes. Además de la crisis social, a principios de los años 90 Medellín sufrió una profunda crisis económica, al ser una ciudad de vocación textil que se vio afectada y perdió un importante número de empleos por la apertura comercial de China.

Actualmente, Medellín es una ciudad basada en servicios y en la innovación, lo que ha contribuido a su prosperidad y a un ambiente de mayor seguridad. En 2019 ganó el premio Ciudad Discovery, por ser una de las ciudades más innovadoras a nivel mundial. La principal clave del éxito de Medellín fue la vinculación entre la academia, el sector empresarial, el gobierno y la sociedad civil. Las empresas y las universidades se dieron cuenta de las necesidades de capital humano del mercado laboral, por lo que las universidades capacitan a las personas específicamente en esos requerimientos, aun sin estar en la matrícula formal. Todos los actores asumieron corresponsabilidad de su ciudad. Se crearon los CUEEs o “Comités Universidad Empresa Estado”, con los que más allá del discurso, realmente se empezaron a coordinar esfuerzos en favor de la ciudadanía. La Banca de Desarrollo también se articuló correctamente y ayudó a financiar los esfuerzos en materia de innovación y capacitación de la fuerza laboral medellinense.

Una ventaja de la ciudad de Medellín es que para hacerse de recursos cobra impuestos a nivel local, con el fin de funcionar adecuadamente y así depender poco del gobierno central de Colombia. La Empresa de Servicios Públicos de Medellín y Colombia dota de más recursos a la ciudad (30% de la utilidad neta se destina a la Alcaldía

de Medellín). Con el dinero que gestiona la ciudad se ofrecen servicios de esparcimiento, educativos, de salud, movilidad, áreas públicas y vivienda, que mejoran el desarrollo de todos sus ciudadanos.

En el caso mexicano y en una dimensión mucho más pequeña, Tequila, en Jalisco, es un ejemplo de cómo la vocación de una ciudad puede ser cambiante y de cómo una nueva gobernanza es posible; y que la combinación de ambas visiones puede traer transformaciones más que positivas para quienes la viven y la visitan. Herencia del México tradicional, esta localidad pasó de ser una ciudad industrial y rural, a ser un destino turístico inteligente. Esto último en poco más de una década, gracias a su destacada reconversión turística y a la consistente labor del Consejo de Desarrollo Integral de Tequila, A.C. (CODIT), que ha logrado la cohesión institucional y social en este, uno de los 121 “Pueblos Mágicos” de México y uno de los siete declarados en el estado de Jalisco.

Tequila es el primer Pueblo Mágico mexicano en proceso de certificación como Destino Turístico Inteligente por la Secretaría de Turismo de España. También lo es en Turismo Sostenible por Biosphere, y en aspectos de seguridad por el Instituto para la Calidad Turística Española. La nueva gobernanza que ha impulsado el CODIT en su localidad, procura el desarrollo sustentable en lo económico, social y ambiental, a partir de estrategias integradas por las autoridades, el empresariado, la academia y las agrupaciones sociales. Todo esto con el diseño de políticas públicas acordes a la realidad y a su nueva vocación, que además son vigiladas y evaluadas en su aplicación.

Los más interesados en el florecimiento de nuestras ciudades somos quienes las vivimos y quienes planeamos seguir viviendo en ellas. Por ello es tan importante un involucramiento más profundo y proactivo de los actores económicos y sociales, y no solo dejarlo como una responsabilidad de las autoridades políticas y administrativas.

Otro aspecto que no podemos dejar de lado es que nos ha tocado vivir en la economía del conocimiento y en la Industria 4.0, con tendencias a una mayor digitalización y democratización de los medios de producción, las cuales se han venido acelerando aún más en el contexto de la pandemia que enfrentamos. Esto ha hecho patente un mundo de oportunidades que debemos de aprovechar, sobre todo en grandes concentraciones de habitantes como son las ciudades.

Problemas históricos y complejos pueden ser abatidos echando mano de la creatividad, la colaboración y la innovación tecnológica. Hoy tenemos herramientas como la ciencia de datos, la inteligencia artificial y el *blockchain*, las cuales están siendo de gran ayuda para erradicar vicios y conductas humanas que nos han acompañado a lo largo de nuestra existencia.

Por todo esto, por los recursos y por los ejemplos con que hoy contamos y que iluminan el camino, es que quiero hacer énfasis en que una

nueva instancia de gobernanza, ajustada a cada caso concreto, podrá ser más eficaz que las adaptaciones y actualizaciones a los marcos jurídicos existentes en México. Es decir que, para realmente transformar, con sentido de urgencia, las diferentes realidades que conviven en un México complejo, debemos de apostar más por modelos de gobernanza innovadores, plurales e integrales. Más aún en un país democrático y de libertades como debe ser el nuestro, con una mayor participación de todos los que le damos vida y lo hacemos posible.

Enfrentamos problemas locales que no se resuelven con soluciones globales o nacionales; y problemas globales que no se resolverán con soluciones locales, incluso nacionales. Una nueva gobernanza también nos ayudará a alcanzar más y mejores mecanismos que incidan en una cultura de mayor corresponsabilidad, así como en diagnósticos, acciones y seguimientos más acertados que los que uno o un grupo de gobiernos pueden tener. En pocas palabras, una nueva gobernanza nos llevará a tener mejores ciudades y a ser mejores ciudadanos.

Gobernanza metropolitana en el Valle de Toluca: experiencias y desafíos

Metropolitan governance in the Toluca Valley: experiences and challenges

Carlos Rojas Gutiérrez*

Resumen

La metropolización de los centros urbanos en México ha traído consigo desafíos y experiencias para mantener la gobernabilidad y la sostenibilidad, frente a los múltiples problemas que rebasan las fronteras municipales y las estructuras tradicionales de gobierno. Un persistente esfuerzo ha sido la construcción de modelos de coordinación institucional, colaboración y participación en el Estado de México, en donde ha madurado una noción operativa a partir de la cual puede edificarse una gobernanza metropolitana eficaz. En la Zona Metropolitana del Valle de Toluca se han impulsado diversos mecanismos, pero han carecido de permanencia e inclusión. Esa experiencia y el nuevo entramado jurídico federal y local asegurarían construir un modelo de gobernanza metropolitana horizontal, inclusivo y funcional, si se garantiza una coordinación y colaboración simétrica entre los tres órdenes de gobierno, fórmulas flexibles de participación democrática de la sociedad y un sistema ciudadano de transparencia y rendición de cuentas.

Abstract

The metropolization of urban centers in Mexico has brought with it challenges and experiences to maintain governability and sustainability in the face of the multiple problems that go beyond municipal borders and traditional government structures. A persistent effort has been the construction of models of institutional coordination, collaboration and participation in the State of Mexico, where an operational notion has matured from which an effective metropolitan governance can be built. In the Metropolitan Area of the Toluca Valley, various mechanisms have been promoted, but they have lacked permanence and inclusion. This experience and the new federal and

* Coordinador del Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

local legal framework would ensure the construction of a horizontal, inclusive and functional metropolitan governance model, if a symmetrical coordination and collaboration between the three levels of government, flexible formulas for the democratic participation of society and a citizen system of transparency and accountability.

1. La gobernanza, una estrategia global para el desafío metropolitano

El urbanismo ya no es suficiente para abordar los problemas urbanos (Subirats, 2019). Se requieren intervenciones incluyentes, en donde las políticas se aborden desde un enfoque diferente, por lo que hoy la gobernanza metropolitana es la premisa global para la ordenación territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, y forma parte central de las estrategias impulsadas por la *Agenda 2030* y la *Nueva Agenda Urbana*.

En septiembre de 2015, durante la Cumbre de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York, fue aprobada la *Agenda 2030* que sintetiza los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 (ODS) y sus 169 metas, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016, buscando intensificar los esfuerzos de casi 200 países para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático, garantizando que “nadie se quede atrás” (GEM, 2016). Doce de los 17 ODS se aplicarán en las zonas urbanas –lo que indica (Cohen, 2019) la eficacia de la práctica metropolitana– y uno de ellos, el 11, propone “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos” (GEM, 2016).

En octubre de 2016, en Quito, durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), se aprobó la *Nueva Agenda Urbana* (NAU), un conjunto de 175 puntos, que presentó un cambio de paradigma “basado en la ciencia de las ciudades” y un código de principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas (ONU-Hábitat III, 2016). Con ese consenso se reafirmó el reconocimiento de lo urbano como prioridad global (Tomás, 2018) y el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible.

La NAU, desde sus alcances específicos, busca contribuir a la consecución de los ODS y coincide en reivindicar a la gobernanza como estrategia para avanzar en la solución de los desafíos del desarrollo urbano. Así, en el punto 15, ubicado en su apartado “Nuestros principios y compromisos” (ONU-Hábitat III, 2016), se detalla:

“15. Nos comprometemos a trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano hacia la adopción de una Nueva Agenda Urbana que:

...

c) Adoptará enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales, a saber:

...

ii) El fortalecimiento de la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados, que faciliten una mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente”.

De igual forma, en el apartado “Construir la estructura de gobernanza urbana: establecer un marco de apoyo”, la NAU introduce los elementos clásicos de la gobernanza y otros que pueden identificarse como componentes de la gobernanza metropolitana: gobierno descentralizado, actores participativos, mecanismos de consulta de múltiples niveles, cruce de fronteras administrativas, subsidiariedad, territorios funcionales, alianzas con las comunidades, la sociedad civil y el sector privado, formas de asociación directa entre los niveles de gobierno y la sociedad civil, cooperación; gobierno policéntrico, etcétera (ONU-Hábitat III, 2016).

Es cierto que el concepto de gobernanza parece “necesitado de una discusión más amplia y escéptica que requiere un contenido más empírico y menos normativo” que conduzca de uno, “muchas veces vacío de contenido, demasiado normativo en muchos sentidos” y otras “sobre idealizado de gobernanza democrática” (Arellano, 2014), a procesos concretos de gestión. Sin embargo, también es de reconocer que la gobernanza metropolitana, en particular, es mostrada como un mecanismo mejor estructurado para lidiar entre la inaceptable inequidad social y la insostenible ineficiencia económica (Ortiz y Kamiya, 2019).

Según una gran diversidad de autores, la gobernanza metropolitana parece estar mejor posicionada para utilizar la planificación espacial estratégica, promover una forma compacta sostenible y un uso más eficiente del suelo (Ahrend et al., 2019); con capacidad para integrar mejor el sistema de transporte público con la planificación y los usos del suelo (Xu y Yeh, 2019); y para producir efectos directos en la productividad (Ahrend, 2019) y en la promoción de la equidad y la cohesión social (López-Moreno y Orvañanos, 2019).

Algunos autores sostienen que la gobernanza metropolitana puede mejorar la base financiera y hacer un sistema tributario más eficiente (Ortiz y Kamiya, 2019), en tanto otros la vinculan con la resiliencia económica (Xu y Yeh, 2019), la noción de riesgos sanitarios y la gestión de

riesgos (Andersson, 2019), con un mejor abordaje de la segmentación social, la segregación urbana y la inseguridad urbana y violencia (Subirats, 2019). La gobernanza metropolitana es también referida a reducir la brecha en la accesibilidad a los servicios sociales y comunitarios, como parte de los esfuerzos de los programas por la igualdad (Roberts y Abbott, 2019).

2. Antecedentes de gobernanza metropolitana en el Valle de Toluca

En el Valle de Toluca, los esfuerzos por atender el fenómeno metropolitano se presentan en 1992 cuando se creó la Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca (COVIT)¹. Este órgano de coordinación intergubernamental, pese a que fue constituido para atender solo uno de los múltiples problemas que ya enfrentaba la región,² constituyó el primero formalmente creado en el Estado para resolver un tema metropolitano (Arias, 1997). No obstante, la COVIT tuvo una corta vida institucional, ya que fue disuelta en diciembre de 1993.

La COVIT fue constituida como un órgano desconcentrado del gobierno del Estado, coordinador de la acción pública y social para dar coherencia e integración a las acciones, inversiones y recursos de los sectores público, social y privado, orientados a la problemática de tránsito y vialidad. Contaba con un Consejo Directivo, uno Consultivo y una Vocalía Ejecutiva. El Directivo estaba integrado por el Secretario de Gobierno, como presidente; los Secretarios de Comunicaciones y Transportes, y de Ecología, como vicepresidentes; y cinco vocales que eran los presidentes municipales del área metropolitana y el que, a propuesta del gobernador, nombraba al Vocal Ejecutivo. El Consejo tenía un presidente electo de entre sus miembros, designado rotatoriamente cada tres meses y estaba compuesto por un máximo de 21 ciudadanos de la zona, de reconocido prestigio y representatividad entre los miembros de los sectores obrero, comercial, industrial, transporte, padres de familia, instituciones de crédito, educativo, medios de comunicación y clubes de servicio.

En 2005 se creó el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT) (Venancio e Iracheta, 2015), por voluntad convencional del gobierno estatal y de los gobiernos municipales que conformaban la zona metropolitana.³ Este tenía como objeto social

¹ Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 13 de abril de 1992.

² El Acuerdo consideró solo a los municipios de Toluca, Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantan como los que conformaban la Zona Metropolitana de Toluca.

³ Convenio de Coordinación que para la creación del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca suscribieron, el 24 de enero de 2005, el Gobierno del Estado de México y los municipios de Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya,

llevar a cabo la integración regional mediante el proceso de planeación y operación para atender problemas comunes de: medio ambiente, desarrollo urbano, agua potable, drenaje, salud, desarrollo económico, seguridad pública y procuración de justicia, protección civil, abasto, transporte y vialidad, recolección y depósito final de residuos y desechos sólidos, turismo, cultura y educación.

El CECMVT tenía entre sus atribuciones: analizar y determinar la congruencia e integralidad de los usos y reservas regionales de recursos naturales bajo los principios de preservación y uso racional; generar un banco de proyectos y programas de impacto metropolitano; formular, actualizar y ejecutar programas regionales sobre los impactos generados por la sobrepoblación y el desempleo, determinando las acciones para prevenir dichos fenómenos; analizar los problemas comunes de los municipios conurbados; y, entre otras, proponer soluciones viables y sustentables para el desarrollo armónico de la población. La instancia del Consejo para tomar acuerdos era el Pleno, el cual era presidido por el gobernador del Estado e integrado con representantes de las dependencias del Ejecutivo y los presidentes de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

El CECMVT contaba con un director del Pleno en la figura del titular de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, quien tenía como funciones elaborar y someter ante el Pleno el programa anual de trabajo; proponer los programas y proyectos que apoyaran las estrategias y acciones para el cumplimiento de los objetivos del Consejo; dar seguimiento, evaluar e informar el cumplimiento de los acuerdos adoptados; implementar y coordinar los mecanismos financieros que, en su caso, se generaran para el cumplimiento de los acuerdos del propio Consejo; así como coordinar las actividades de los grupos de trabajo que se constituyeran. Este Consejo, además, contaba con un Consejo Consultivo conformado por la comunidad académica, empresarial, social y por especialistas de prestigio en las materias de las comisiones, teniendo la facultad de formular opiniones sobre los planes, programas, proyectos y acciones propuestos, a fin de coadyuvar a la toma de decisiones del Consejo.

Para la implementación de las acciones, se estableció como mecanismo de coordinación un instrumento legal denominado “convenio de coordinación”, que se fundamentó en las facultades que tienen el Ejecutivo Estatal y los municipios, las cuales les permiten coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones, así como para, en materia metropoli-

Capulhuac, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio La Isla, San Mateo Atenco, Santa Cruz Atizapán, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca, Xalatlaco, Xonacatlán y Zinacantepec. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 17 de febrero de 2005.

tana, participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas en las materias previstas en el artículo 139, fracción II inciso a) de la Constitución del Estado de México, mismo que faculta al gobierno estatal y a los ayuntamientos, en el marco del Sistema de Planeación Democrática, a conformar comisiones metropolitanas. Para renovar el sistema de coordinación de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y mejorar las instancias de coordinación entre los municipios, en el año 2010, el Ejecutivo del Estado creó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca (CODMVT),⁴ como una instancia de coordinación metropolitana, que permitiera atender lo relacionado a: los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento postulados para la zona metropolitana.

La creación del CODMVT se fundamentó en las facultades que el Ejecutivo Estatal tiene para conducir y administrar los ramos de la administración pública a través de dependencias y organismos auxiliares; pero, además, en concordancia con los lineamientos específicos de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, que establecían que las entidades federativas y los municipios en los que se delimitara una zona metropolitana que recibiera recursos federales del mismo, debían constituir un “Consejo para el Desarrollo Metropolitano”, como órgano colegiado que tendría por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona. Dicho consejo sería una instancia de interés público y beneficio social, que debería apoyar la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, contribuir a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, dirigidas a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de los gobiernos locales a los que se destinaran los recursos del Fondo.

Al CODMVT únicamente podían asistir los municipios que integran la Zona Metropolitana del Valle de Toluca para, sin voto de decisión, postular estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, así como para presentar iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fideicomiso del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, cuando se trataran asuntos de su competencia e interés; así como para conocer los avances físicos y financieros de los programas y proyectos ejecutados en su jurisdicción.

⁴ Acuerdo del Ejecutivo del Estado de México por el que se crea el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca, publicado en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 26 de marzo de 2010.

Los lineamientos de la Reglas de Operación del Fondo Metropolitano señalaban que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano debía integrarse, como mínimo, por los representantes de las entidades federativas de las Secretarías de Gobierno; de Hacienda; de Planeación y Desarrollo; de Desarrollo Metropolitano; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente; y de Obras, o su equivalente, quienes tendrían el nivel de Subsecretario o equivalente, así como del Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo; y del ámbito federal por los representantes de las Secretarías de Desarrollo Social, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales. De conformidad con los lineamientos del Fondo Metropolitano, tendría un Secretario Técnico que, en el caso del Valle de Toluca, era el Director General de Coordinación Metropolitana de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano; y un Prosecretario. El Secretario Técnico era la instancia ejecutiva del Consejo y representante ante el Comité Técnico y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos del fideicomiso que se constituiría. En el marco del Consejo podían participar, por invitación del Secretario Técnico, representantes de los ámbitos público, social y privado, además de asociaciones, colegios de académicos, científicos, empresarios y ciudadanos.

3. La gobernanza metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca

Para que, en un futuro inmediato, un proceso de gobernanza funcione en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca se requiere evaluar las herramientas con que se cuenta. Para ello, es importante considerar el nivel de las autoridades locales involucradas, si las intervenciones planeadas y ejecutadas han contribuido al desarrollo metropolitano, y qué tan auténtico ha sido el proceso participativo en la toma de decisiones.

El carácter permanente del órgano de coordinación metropolitana no se cumple

La literatura internacional sobre gestión y regulación de las zonas metropolitanas se ha enfocado en el diseño, alcances y consolidación de la gobernanza metropolitana, como una de las condiciones para alcanzar un desarrollo sostenible en las áreas metropolitanas e inclusive en las megalópolis. En México, la reflexión mayoritaria ha versado especialmente sobre los cómo de la coordinación de gobierno (Kunz y González, 2019), y poco sobre la falta de continuidad de los órganos de coordinación metropolitana.

En la actualidad, la falta de continuidad de los órganos de coordinación metropolitana se relaciona intrínsecamente con los problemas relacionados a la asociatividad municipal, en tanto son el principal mecanismo que la Constitución federal ha dispuesto para hacer efectiva la coordinación intergubernamental ante el fenómeno metropolitano. La deficiente o escasa capacidad de las entidades federativas y de

los municipios para coordinarse y asociarse, con el objetivo de atender la compleja gestión metropolitana, se ubica hoy como uno de los problemas que no han podido allanarse. Ello incide en la incapacidad de resolver los conflictos de interés derivados de las agendas políticas de los actores públicos y la dificultad de alinearlos en torno a objetivos comunes (Kunz y González, 2019); en la falta de visión metropolitana; en las asimetrías fiscales y regulatorias; y en la imposibilidad de contar con un marco jurídico capaz de conciliar las acciones en el campo de la competitividad económica y la rivalidad de los actores que inciden en lo metropolitano (Iracheta, 2009; citado por Kunz y González, 2019), lo que hace que se vuelva virtualmente imposible construir un acuerdo voluntario (Kunz y González, 2019).

A pesar de la noble intención de atender el asunto de la metropolización del Valle de Toluca a partir de la integración del CECMVT, de la importancia que para el gobierno del Estado reviste la atención y regulación del fenómeno metropolitano, el aprendizaje de los últimos años es que no ha existido un proceso continuo para regular y gestionar la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Diversos analistas han señalado que el CECMVT, cuya permanencia se vio truncada por la irrupción de un órgano alternativo de coordinación metropolitana para la zona que las reglas de operación del Fondo Metropolitano impusieron, carecía de compromiso gubernamental, que sus comisiones actuaban fragmentadamente y que se encontraba limitado a la voluntad política estatal en menoscabo de los municipios (Venancio e Iracheta, 2015; Venancio, 2017). Esas razones, agregadas a la nueva composición territorial de la zona y la ausencia de voluntad política entre los actores involucrados, han incidido en que, hasta estos días, las condiciones de permanencia y continuidad institucional no se hayan logrado recuperar, sobre todo a la luz de la exigencia normativa que ahora establecen las Constituciones federal y local, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado.

A nadie escapa que el Fondo Metropolitano representa actualmente la más consistente herramienta de financiamiento para gestionar las zonas metropolitanas del país. El Fondo, aun con sus limitaciones, pasó de ser un simple instrumento financiero a convertirse en uno de los pilares de la actual política regional-metropolitana en México (Moya, 2015). Sin embargo, sus reglas de operación propiciaron, para nuestro caso, constituir el CODMVT en el momento de vigencia del CECMVT, generando una dualidad de órganos de coordinación metropolitana.

Esta dualidad, a pesar de tener cada uno de ellos un objetivo común, trajo como consecuencia que el CECMVT empezara a perder fuerza e interés de los municipios y del gobierno estatal por participar en él, toda vez que el principal incentivo para lograr una participación eficaz se hallaba ahora en el CODMVT a través del Fondo, cuyos recur-

sos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación se operan a partir de este último, en donde inexplicablemente las reglas de operación del Fondo establecen que los municipios carecen de poder de decisión, lo que hace que el CODMVT sea un órgano intergubernamental no del todo incluyente.

Como consecuencia y al no conseguir el CECMVT consolidar una operación efectiva, no lograr construir una red de gobernanza auténtica con la participación de los municipios y de la sociedad, y no presentar avances contundentes (cfr. Venancio, 2017) no pudo tener una continuidad funcional, lo que puede confirmarse en los informes de gobierno de los periodos señalados que indican cómo, de arrojar resultados satisfactorios, dejó de tenerlos para ser sustituidos por los avances del CODMVT⁵. Dentro de esos avances destacan, entre otros, la constitución de grupos de trabajo en temas específicos, la elaboración de la Agenda Metropolitana del Valle de Toluca, la formulación del Atlas de Riesgos, la puesta en marcha del Programa de Aire Limpio del Valle de Toluca, así como la integración de las Agendas Municipales Metropolitanas de los 22 municipios que integraban la Zona.

Otro elemento que vino a ser determinante en la falta de continuidad del CECMVT lo constituyó la declaración de una nueva zona metropolitana para el Valle de Toluca⁶, conformada actualmente por 16 municipios en lugar de los 22 que la integraban y que fueron los que originalmente suscribieron el convenio de coordinación en 2005, que dio lugar a la constitución del CECMVT; que si bien supuso una actualización del Sistema Estatal de Desarrollo Urbano en sus niveles estatal, regional y municipal para fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial y los niveles de gobierno que participan en el desarrollo y planeación urbana con miras a construir una megalópolis sustentable y, con ello, impulsar el desarrollo del Estado de México y generar mejores condiciones de vida de los mexiquenses⁷, en los hechos provocó la desaparición del CECMVT, pues no había soporte para los municipios de Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco -que finalmente conformaron la

⁵ Sobre el particular se analizaron los seis Informes de Gobierno del Ejecutivo del Estado de México del periodo 2005-2011 y los seis del periodo 2011-2017.

⁶ Decreto Núm. 159 de la H. LIX Legislatura del Estado de México por el que se reforma el artículo Primero del Decreto número 13 de la LVIII Legislatura, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 19 de noviembre de 2009, por el que se aprueba la Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca, desincorporando los municipios de Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco; aprobándose la Declaratoria de una nueva Zona Metropolitana del Valle de Toluca, integrada por los municipios de Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio La Isla, San Mateo Atenco, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 25 de noviembre de 2016.

⁷ *Ibíd.*

Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco-⁸ participaran en dicho órgano metropolitano.

Lo anterior dio pauta a que, desde 2010 y hasta hoy, el CODMVT siga en funciones, pues si bien, desde una interpretación *prima facie*, se pudiera considerar detenta un carácter permanente, lo cierto es que no constituye el órgano de coordinación metropolitana que la intención del Constituyente Permanente y el espíritu de la norma establecen, pues dichos términos de la coordinación tienen que ser sujetos de un convenio de conurbación, en donde se alcancen acuerdos entre el gobierno del Estado de México y el grupo de municipios que constituyen la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, a efecto de que exista una efectiva coordinación, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha resuelto debe ser igual para todos los actores involucrados y sin contraposiciones, mientras que en la práctica el CODMVT presenta un marcado déficit democrático.

Los Consejos para el Desarrollo Metropolitano, que nacen a partir de las reglas de operación del Fondo Metropolitano, no garantizan una democrática coordinación intergubernamental del país, al limitar la participación de los municipios y restringir la toma de decisiones sobre programas, proyectos o acciones que inciden en sus territorios, en donde la posición dominante es la de los gobiernos de las entidades federativas, que reducen las posibilidades de construir visiones compartidas y nulas para articular los esfuerzos de los sectores de la sociedad y los de los municipios, al mismo tiempo que no aseguran la planeación democrática ni la visión de largo plazo en las estrategias y en los proyectos de desarrollo.

La coordinación para gestionar zonas metropolitanas, facultad y obligación

Los debates de la academia y los estudios empíricos que sobre el fenómeno metropolitano se han publicado, dejan en claro que uno de los principales obstáculos para edificar una eficaz gobernanza metropolitana es el carácter voluntario que reviste la coordinación de gobierno para gestionar y regular las zonas metropolitanas. Si bien la obligatoriedad para coordinarse a fin de atender el fenómeno metropolitano se encontraba en entredicho, el criterio constitucional actual de la SCJN es que la coordinación no es solo un derecho de las entidades federativas y de los municipios que integran un área metropolitana sino

⁸ El mismo Decreto 159 aprobó en su resolutive primero la Declaratoria de Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco, integrada por los municipios de Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco, para la coordinación de los planes, programas y acciones, de estos entre sí o del Estado y sus municipios, con planes federales o de la Ciudad de México.

también una obligación⁹ ¹⁰, lo cual vino a confirmar la LGAHOTDU. Lo anterior hace que el carácter voluntario de la asociatividad intermunicipal quede reservado para cuando los municipios busquen asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, pero no en el momento actual para asociarse y coordinarse con el objeto de gestionar y regular las zonas metropolitanas a través de una comisión metropolitana. Tampoco para planear conjunta y coordinadamente su desarrollo, por lo que el carácter potestativo queda limitado a los cómo debe darse la coordinación.

El artículo 115, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla un par de imperativos,¹¹ cuando expresa que la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, cuando formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. La SCJN ha resuelto también sobre las intermunicipales, pues de lo contrario no podrían funcionar correctamente las zonas metropolitanas o conurbadas.

La anterior disposición sobre el ejercicio obligatorio de coordinación intergubernamental es asumida igualmente por la Constitución del Estado, que en su artículo 139, fracción II inciso a) señala que, en materia metropolitana, el gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios respectivos deberán participar en forma coordinada en la planeación conjunta y ejecución de acciones coordinadas con la federación y las entidades federativas colindantes, en las materias relacionadas con la prestación de servicios públicos, debiendo conformar comisiones metropolitanas, las cuales también pueden ser creadas al interior del Estado, lo que denota una facultad y correlativa obligación de coordinarse.

No obsta a la anterior afirmación el hecho de que, para el caso de las zonas metropolitanas al interior del Estado, dicho artículo de

⁹ Véase la sentencia dictada por el Pleno de la SCJN dentro de la Controversia Constitucional 74/2008 promovida por el municipio de Zapopan, Jal. en contra del órgano Reformador de la Constitución y el Poder Ejecutivo, en la que se resolvió que el Constituyente Permanente, respecto del artículo 115, fracción VI de la CPEUM tuvo la intención de establecer la obligación de la federación, las entidades federativas y los municipios, de coordinación en la planeación y regulación de los fenómenos de conurbación en territorios municipales de diversas entidades federativas que, *vr.gr.*, resolvió también obliga para las conurbaciones en el territorio de una misma entidad federativa. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=100297>

¹⁰ Al momento de dictar la Suprema Corte la sentencia a la Controversia Constitucional 74/2008, la Ley General de Asentamientos Humanos vigente era la publicada en el DOF el 21 de julio de 1993.

¹¹ Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. En gramática, el modo imperativo –definido como deber o exigencia inexcusable– denota principalmente mandato, ruego o exhortación. Visto en <https://dle.rae.es/modo>

la Constitución local prevenga el término “puede”, que indicaría una facultad de ejercicio potestativo y no obligatorio. La parte última de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución General señala que la coordinación debe darse con apego a la ley federal de la materia. En el presente caso es la LGAHOTDU, que en su artículo 33 dispone la obligación de que los gobiernos federal, estatales y municipales planeen de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa. De acuerdo al artículo 36, fracción I de la propia LGAHOTDU, eso sería a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según sea el caso.

Tampoco es obstáculo que dicha disposición constitucional establezca que las zonas metropolitanas intermunicipales deben ser reguladas por la legislación local. El artículo 5.27 del Código Administrativo del Estado de México previene la facultad imperativa u obligatoria de que el Estado y los municipios respectivos planeen y regulen, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo urbano de las conurbaciones o zonas metropolitanas que se presenten al interior del territorio estatal. A su vez, el artículo 5.28 señala que ambos órdenes de gobierno deberán¹² celebrar convenios para la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas, acordando la integración, organización y funcionamiento de un órgano permanente de coordinación metropolitana que se denominará “Comisión Metropolitana”.

Con el criterio de la SCJN y la expedición de la LGAHOTDU, la percepción del carácter volitivo para que Estado y municipios se asocien para gestionar y regular una zona metropolitana o conurbada debe quedar atrás y dar paso a una nueva narrativa que concilie el derecho y la obligación de coordinarse para resolver.

Formalizar la coordinación metropolitana para edificar una gobernanza eficaz

No obstante el claro carácter obligatorio de la coordinación metropolitana para construir acuerdos, establecer los términos de ésta es todavía el principal problema a vencer. En México, la indisposición al ejercicio conjunto de competencias en los municipios ha sido la constante por muchos años. De ahí que, ante las limitaciones, el asociacionismo intermunicipal se vea como solución (Ugalde, 2007).

Alinear los intereses en torno a un objetivo no es sencillo porque estos se encuentran frecuentemente dominados por la anteposición de agendas políticas de los actores, por la rivalidad partidista de los actores que inciden en lo metropolitano y por la falta de una visión

¹² Entendiendo por “deber” a aquello que se tiene obligación de hacer. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. Visto en <https://dle.rae.es/deber?m=form>

metropolitana. A ello pueden agregarse otros factores, como la competencia entre municipios (Venancio, 2015; Roberts y Abbott, 2019), la desconfianza hacia proyectos metropolitanos que los alcaldes no sienten tangibles, la falta de experiencia en la participación de procesos metropolitanos (Birch, 2019), el desconocimiento del fenómeno metropolitano (Venancio, 2015), y de sus procesos de atención; también, la dificultad para acordar las prioridades que emergen de las discusiones (Birch, 2019), la persistencia de un espíritu “municipalista” (Kunz y González, 2019), los cortos periodos de los Ayuntamientos, los escasos temas de escala metropolitana (Kunz y González, 2019), la carencia de recursos presupuestarios (Venancio, 2015), así como la ausencia de incentivos para provocar la asociación intermunicipal (Andersson, 2019).

El corto periodo de gobierno es una de las principales limitaciones que las autoridades de los Ayuntamientos señalan para la asociación intermunicipal. El núcleo del problema es la falta de continuidad de la gestión y de las acciones de gobierno, debido a que afecta la prolongación de políticas públicas involucradas en instrumentos de coordinación y asociación intermunicipal, el cumplimiento de los compromisos convenidos y la eficiencia en la provisión de servicios públicos coordinados, lo que viene a repercutir (Dworak, Ramírez y Merino, 2016) en la necesidad estructural de la profesionalización del quehacer político municipal, la participación ciudadana permanente y en la rendición de cuentas institucional.

Tenemos claro, como advierten Dworak, Ramírez y Merino (2016), que muchos problemas requieren soluciones de política cuyo horizonte de planeación y ejecución requiere un tiempo mayor al periodo de gobierno de los Ayuntamientos, lo que el Constituyente Permanente siempre tuvo en cuenta al insistir en el carácter permanente de los órganos de coordinación metropolitana. Así, la posibilidad de reelección de los integrantes de los Ayuntamientos puede ser un aliciente para romper la escasa voluntad política para formalizar la concurrencia.¹³

Finalmente, no debiera preocupar que el convenio de conurbación que al caso se suscriba para gestionar y regular la Zona Metropolitana del Valle de Toluca se halle en riesgo de continuar vigente cuando trasciendan los periodos de gobierno municipal, ya que los artículos 115, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el 126, párrafo tercero de la Constitución local estipulan la posibilidad de que los actos jurídicos que comprometan al municipio, como lo son los convenios de asociación y coordinación intermunicipal e intergubernamental, puedan ser por un plazo mayor al periodo cons-

¹³ El artículo 116, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone que la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos será por un periodo adicional [de tres años].

titucional de los Ayuntamientos, los cuales deben ser aprobados por el Poder Legislativo del Estado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 61, fracción XXXVI de la Constitución local.¹⁴

El nuevo arquetipo de ordenación territorial y del desarrollo urbano y metropolitano

En 2016 el Congreso de la Unión expidió la LGAHOTDU,¹⁵ como un nuevo arquetipo de la ordenación del territorio de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, incorporando el derecho a la ciudad como incentivo para promover y garantizar ciudades más incluyentes, seguras, resilientes, productivas y sostenibles. Respecto de lo metropolitano fijó criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, existan mecanismos efectivos de coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México en la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población, atendiendo en particular la gobernanza metropolitana que propicie mecanismos de participación ciudadana acordes con los estándares internacionales. Consideró la constitución de mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura de Instituto Metropolitano de Planeación, Agencia de Planeación o Secretariado Técnico. Dispuso la constitución del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como la instancia consultiva, plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y metropolitano, la LGAHOTDU estableció que las entidades federativas y los municipios deberán conformar, como órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural, los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, así como los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda.

Sobre la constitución de zonas metropolitanas o conurbaciones interestatales, la LGAHOTDU previó que cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales

¹⁴ Los actos administrativos de los Ayuntamientos, como lo son los convenios de asociación y coordinación, son una declaración unilateral de la voluntad que versa sobre asuntos de la administración pública y que tiene efectos jurídicos de orden particular o general. Al atenderse la gestión y regulación metropolitana, a partir de una serie de actos y procesos de largo plazo, bastaría establecer, en el instrumento respectivo, un término o plazo indefinido.

¹⁵ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, que abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

de dos o más entidades federativas llegaran a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las alcaldías de la Ciudad de México respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por la ley, debiendo convenir la delimitación y constitución del área conurbada, además de instituir una comisión de ordenamiento de carácter permanente, que habrá de ser integrada por representantes de los órdenes de gobierno involucrados.

Respecto de las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, la ley general dispuso fueran reguladas por la legislación local, las cuales deberán coordinarse con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de la LGAHOTDU, precisando por último que los gobiernos de los tres órdenes son quienes de manera coordinada planearán su desarrollo con la participación de la sociedad, para la más eficaz prestación de los servicios públicos, para lo cual deberá constituir una comisión de ordenamiento de carácter permanente integrada por representantes de los órdenes de gobierno involucrados.

Con el propósito de armonizar la norma local con el nuevo modelo urbano y metropolitano de la LGAHOTDU, en enero de 2018, el Congreso local reformó el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado¹⁶ y se ajustaron las disposiciones para señalar, entre los principios que deben observarse, la creación de instrumentos de gobernanza metropolitana como los institutos de planeación. Con relación a la coordinación y concertación intergubernamental, la reforma dispuso una nueva composición de órganos auxiliares, a fin de asegurar una eficaz gobernanza metropolitana, a través del Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano, de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano, de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y de la integración de un órgano permanente de coordinación metropolitana para cada zona, que ya se incluía en legislaciones anteriores.

A diferencia de su antecesora inmediata, a la Comisión Estatal ahora no solo le corresponde promover el desarrollo urbano ordenado de los centros de población de la entidad, sino también el de las zonas metropolitanas o conurbadas, por lo que se constituye como un espacio de coordinación de acciones entre las dependencias y organismos de la administración pública federal, del Estado y de los municipios en su materia. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, por su parte, se plantearon como instancias permanentes de participación social

¹⁶ Decreto 273 de la LIX Legislatura del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 10 de enero de 2018.

para la asesoría y consulta de los Ayuntamientos en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Respecto de los convenios de conurbación, se aclaró el texto anterior y se señala que los mismos tienen por objeto la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas, en las cuales deberá contemplarse la integración, organización y funcionamiento de una denominada “Comisión Metropolitana”, en la que participarán el Estado y los municipios y la cual será presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado.

Con relación a las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales se dispuso que, para su ordenación y regulación, el gobierno local y los municipios respectivos, previa declaratoria de la Legislatura, participarán con la federación y las entidades limítrofes en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas, así como en la suscripción de convenios en materia de desarrollo urbano, conforme a la LGAHOTDU y demás disposiciones legales. Como nueva atribución de los municipios está crear institutos municipales de planeación en desarrollo urbano, así como órganos técnicos de participación social, consulta, coordinación, evaluación y seguimiento municipales o vecinales con carácter honorífico.

4. Hacia un modelo de gobernanza metropolitana para el Valle de Toluca

El largo recorrido del país y por el Estado de México para responder a los retos que irrumpen por la metropolización de las ciudades y el desarrollo urbano desordenado, ha venido abriendo camino para atender las preocupaciones que obstaculizan la coordinación metropolitana. Hoy existe un ambiente más propicio y una mejor posición para edificar una auténtica coordinación para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, soportada tanto por una nueva base jurídica sólida y moderna, que reconoce a la gobernanza metropolitana como condición para lograr un desarrollo urbano integral y sostenible de las zonas metropolitanas; como por una interpretación constitucional que alienta la obligatoria coordinación intergubernamental en materia metropolitana; como, además, por una nueva delimitación de zona metropolitana que, no obstante ser un espacio de gestión relativamente joven (cfr. Venancio, 2015), es emblema de un modelo disperso de urbanización que debe contar con capacidades institucionales para una gestión urbana transparente, moderna, participativa y multinivel (GEM, 2018).

¿Qué hay que hacer? Hacer operativa la coordinación y romper el problema de la formalización de la coordinación, que invariablemente deberá suceder mediante el impulso del diálogo, la generación de confianza y la negociación política entre el gobierno federal, el estatal y los municipios; en donde la participación convenida de los municipios y de la sociedad esté motivada por el impacto directo que supondrá la

asociación y en donde el proceso de toma de los acuerdos se enfoque a las decisiones esenciales (Ortiz y Kamiya, 2019).

Además de contar con una base jurídica sólida que facilita la coordinación metropolitana, el gobierno del Estado de México hoy puede hacer uso de herramientas adicionales que potenciarían esa posibilidad, como por ejemplo: a) la experiencia que representó el convenio suscrito entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano y los municipios de Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec, que sentó bases de coordinación y colaboración para implementar el Plan Parcial de Cobertura Sub-Regional del Tren Interurbano México-Toluca; b) la coincidencia de áreas de interés común e impacto directo, identificados por los municipios; c) la posibilidad de reelección inmediata que actualmente tienen los presidentes municipales; y, d) la voluntad política del gobierno estatal para construir una auténtica gobernanza metropolitana. Estos factores, sin dejar de lado el incentivo que supone el Fondo Metropolitano, estimularían y acelerarían la formalización de un convenio de coordinación para regular y gestionar la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

La cooperación metropolitana o intermunicipal, de acuerdo con Birch (2019), puede acelerarse por proyectos conjuntos ingentes en materia de tránsito, de gestión de residuos o de infraestructura medioambiental. Como señala Andersson (2019), el énfasis para lograr el objetivo puede estar en identificar iniciativas metropolitanas iniciales con una alta probabilidad de éxito para generar confianza e impulso.

El convenio de coordinación y colaboración para implementar el Plan Parcial de Cobertura Sub-Regional del Tren Interurbano México-Toluca representa un caso de éxito que puede generar confianza en los municipios sobre cómo un mecanismo de coordinación intergubernamental puede traducir la acción de gobierno en una oportunidad excepcional para el desarrollo territorial urbano, económico y social de la región,¹⁷ mediante la suma de acciones para hacer efectivo el instrumento de planeación; el cual puede perfectamente replicarse, además, para la suscripción del convenio de conurbación en asociaciones intermunicipales en materias como administración y manejo del agua, movilidad y gestión de residuos sólidos.

Pese a la baja capacidad de los municipios para asociarse entre sí y con otros órdenes de gobierno¹⁸, situación que en el caso de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca también es un pro-

¹⁷ Proyecto del Plan Parcial de Cobertura Subregional del Tren Interurbano México-Toluca, sometido a consulta pública mediante aviso publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 1º de noviembre de 2019.

¹⁸ De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de los Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del INEGI [febrero de 2018], en el país únicamente el 24.3 % de las municipios y alcaldías de la Ciudad de México se asociaron con gobiernos de otros órdenes de gobierno, de las cuales el 31% fueron con el poder ejecutivo estatal y sólo 13.2% con

blema, insistir en la asociatividad intermunicipal sigue siendo la opción más estructurada. Para que esta coordinación metropolitana tenga lugar, sería deseable que los esfuerzos se enfocaran en persuadir la cooperación para la atención conjunta de intereses y problemas comunes que permita inaugurar la transición hacia el diseño e implementación de un mecanismo más sólido de gobernanza metropolitana. Esta vez, sostenida por una legislación que reglamente el artículo 139, fracción II de la Constitución Política del Estado, que conceda las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana en la entidad.

El Fondo Metropolitano es otra herramienta que facilitaría formalizar la auténtica coordinación metropolitana para esta Zona ya que el Fondo, pese a situaciones de coyuntura, se ha convertido en uno de los principales instrumentos de la política metropolitana en el país y, además, como señala Moya (2015), en un incentivo de tipo económico que lo convierte en un poderoso instrumento para promover condiciones objetivas de coordinación intergubernamental vertical y horizontal.

¿Qué inconvenientes se advierten? Las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano siguen soportando la permanencia de un órgano de coordinación metropolitano alternativo que, en esencia, es contrario al modelo de órgano que el espíritu de las normas constitucionales señala debe conformarse a partir de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

A pesar de que la LGAHOTDU especifica al Fondo Metropolitano como uno de los mecanismos o instrumentos de carácter obligatorio, a partir de los cuales se debe gestionar y regular una zona metropolitana o de conurbación, bajo la perspectiva e interés metropolitano de asegurar la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad, los *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano*, que en el orden jurídico están jerárquicamente por debajo de las leyes, juegan en contra del sentido de lograr una eficaz gobernanza metropolitana, al disponer que los Consejos para el Desarrollo Metropolitano se conformen solo por instancias de los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno Federal¹⁹. Ello desincentiva la formalización de órganos de coordinación metropolitana en los términos que las normas constitucionales y legales disponen, es decir, concurrentes entre los órdenes de gobierno, incluyentes y democráticos, induciendo con ello una coordinación metropolitana artificial.

Formalizar la coordinación metropolitana, sin embargo, no será posible si en la federación y en los gobiernos de los estados no se

Ayuntamientos de otros municipios.

¹⁹ Véase lo dispuesto en los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano publicados en el DOF del 31 de enero de 2020, numeral 24.

comprende la acción institucional para gestionar y regular las zonas metropolitanas dentro del marco de la coordinación y colaboración simétrica entre los tres órdenes de gobierno, con la participación efectiva de la sociedad.

La capacidad política y administrativa del gobierno del Estado de México lo hace indiscutiblemente un actor clave en la edificación de este modelo de gobernanza. De ahí que, con mayor razón, le corresponda asumir un papel fundamental en la dirección del cambio y como articulador de la voluntad de los actores que inciden en el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca para formalizar, con los municipios y a través del convenio de conurbación respectivo, una coordinación que tenga los atributos del modelo de gobernanza metropolitana que disponen las constituciones federal y local, la LGAHOTDU y el Código Administrativo del Estado, haciendo uso de las mejores prácticas de la negociación política.

5. Conclusiones

El urbanismo no es suficiente para abordar los problemas de la expansión de la mancha urbana. La gobernanza metropolitana es ya una estrategia valorada por el consenso global para superar los formidables desafíos del acelerado crecimiento urbano que rebasa fronteras administrativas, competencias y estructuras tradicionales de gestión y causa deterioro ambiental y exclusión social.

Las áreas metropolitanas implican enormes problemas en la calidad de vida de sus habitantes, pero también son espacios de innovación, bienestar y oportunidades. Una estrategia de gestión metropolitana basada en la gobernanza permite mayor capacidad para atender con mejores perspectivas de éxito la ordenación territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

En el Estado de México, la experiencia de más de un cuarto de siglo en la construcción de modelos de coordinación metropolitana en el Valle de Toluca, muestra las dificultades que han obstaculizado el ritmo y calidad de la gestión urbana, pero también deja entrever las posibilidades de un renovado impulso a partir del nuevo entramado jurídico federal y local, que puede permitir estimular la voluntad política y la formalización de la coordinación metropolitana; y superar, en el mediano plazo, la fragmentación administrativa, la discontinuidad institucional, la diferenciación política, los desencuentros de las competencias de los órdenes de gobierno y las contradicciones en la competencia por el espacio.

Bibliografía

- Andersson, M. (2019). "Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida". En Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López Moreno, E., Lanfranchi, G. ed. *Gobernanza Metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernanza_Metropolitana_El_gobierno_de_las_metrópolis_para_el_desarrollo_urbano_sostenible.pdf
- Ahrend, R., Kim, S., Lembcke, A. C. and Schumann, A. (2019). "Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla", en Gómez-Álvarez, et al, op. cit.
- Arellano Gault, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 119-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Arias Valdez, R. (1997). *Toluca, la otra metrópoli mexicana*. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Recuperado de <http://iapem.dyndns.org:8080/libros/199-53-Toluca-la-metropoli-mexiquense.pdf>
- Birch, E. (2019). "Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas" en Gómez-Álvarez, et al, op. cit.
- Cohen, M. (2019). "Gobernanza metropolitana y economía urbana" en Gómez-Álvarez, et al, op. cit. Dworak, F. Ramírez, M. de L., Merino, J. (2016 formato eBook) *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes*. Ciudad de México, México. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Recuperado de <https://fnst.org/sites/default/files/uploads/2017/09/05/paraquesequeden14.pdf>
- GEM (2006). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*. Toluca, México. Recuperado de <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/PDEM2005-2011.pdf>
- GEM (2016). *ODS: La agenda de desarrollo global 2030*. Toluca, México. Consejo Estatal de Población del Edo. de México. Recuperado de https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/osd_agenda16.pdf
- GEM (2018). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2018*. Toluca, México. Recuperado de https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2017/1/3/1d7a9833b20cf070701e52c249dae978.pdf
- López-Moreno, E. y Orvañanos M., R. (2019). "Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana" en Gómez-Álvarez, et al ed. Op. cit.
- Kunz Bolaños, I. C., González Herrera, G. (2019, enero-abril). «¿Es posible la gobernación metropolitana en México?». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Nueva Época, LXIV (235): 463-494. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/61562/60219>
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López Moreno, E., Lanfranchi, G. ed. (2019). *Gobernanza Metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moya Fonseca, L. A. (2015). *Implementación e impacto del Fondo Metropolitano: análisis comparado de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Valle de*

- México, Ciudad de México, México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Recuperado de <https://inap.mx/portal/images/pdf/book/67273.pdf>
- ONU-HÁBITAT III (2016). Resolución A/CONF.226/4. *Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*. Recuperada de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>
- Ortiz, P. Kamiya, M. (2019). “Economía política en el norte y sur globales: Conectando, financiando, gobernando” en Gómez-Álvarez, et al, eds. Op. cit.
- Roberts, B., Abbott, J. (2019). “Gobernanza colaborativa: Mejora de la sostenibilidad del desarrollo en las metrópolis” en Gómez-Álvarez, et al, eds. Op. cit.
- Subirats, J. (2019). “Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas” en Gómez-Álvarez, et al, eds. Op. cit.
- Tomás, M. (2018), *Modelos de gobernanza metropolitana*, Universidad Oberta de Catalunya; Metropolis. Ajuntamiento de Barcelona, 2018.
- Ugalde, V. (2007, mayo-agosto). «Sobre el gobierno de la zona metropolitana de México». *Estudios Demográficos y Urbanos*. 22(2):443-460. Ciudad de México, México. El Colegio de México, A.C. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/312/31222206.pdf>
- Vélez Torres, A. (2015). *Gestión Pública y Gobernanza en el desarrollo metropolitano. El caso del Estado de México, 2002-2013*. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Recuperado de <http://iapem.dyndns.org:8080/libros/GESTION-PUBLICA-Y-GOBERNANZA-WEB.pdf>
- Venancio Flores, A. (2016). *Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Un análisis desde la gobernanza, 2005-2012*. Tesis doctoral. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Recuperado de <http://iapem.dyndns.org:8080/libros/PREMIO%20IAPEM%20DOCTORADO%20WEB.pdf>
- Venancio Flores, A., Iracheta Cenecorta, A. (2015, enero-abril). «Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca». *Revista de Estudios Regionales*. (102):91-118. Málaga, España. Universidades Públicas de Andalucía. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75539637003>
- Xu, J. and Yeh, A. (2019). “Gobernanza de las regiones de megaciudades y planificación urbana”, en Gómez-Álvarez, et al, eds. Op. cit.

Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM

1. Contenido

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- Título breve: si requiere un concepto más largo, agregar un subtítulo.
- Autor: se debe indicar el nombre completo. Algunos datos curriculares, que el autor considere se deben mencionar, pueden ser agregados al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y página *web*.
- Abstract: en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- Palabras clave: en español e inglés (no más de 6 en cada idioma).
- Introducción: breve.
- Desarrollo: cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, en alta resolución. No se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. Semlbero.jpg).
- Conclusiones: con lo relevante del artículo.

2. Formato de entrega

- Texto: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres).
- Cuerpo del trabajo (contenido): Debe ir en word (.doc) fuente tipo Arial, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. En tamaño carta, sin sangrías.
- Márgenes de página: 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior.
- Archivo. Se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc).

3. Fuentes

- El registro de fuentes debe respetar las normas APA 6ta edición (2016), las cuales pueden ser consultadas en la siguiente página <http://normasapa.com/como-hacer-referencias-bibliografia-en-normas-apa/>
- Conforme a ello: las FUENTES se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto. Si tiene que referenciar textos del mismo autor se deben leer en orden de publicación: de la más antigua a la más reciente y si tienen la misma fecha de publicación, en orden alfabético según el título de la obra.
- Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente: Apellido autor, Iniciales nombre autor, (Año), Título en cursiva, Ciudad y país: Editorial.

Un autor:

Landeta, J., (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, España: Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A. y González, J. L., (2003), *Pasión por el futuro. Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México: Mc Graw Hill.

Editor (es):

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo xxi. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México: Miguel Ángel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).

World Future Society (2004). Special report, Forecasts for the next 25 years, U.S.A. The futurist.

Series:

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, unam, fcps.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M., (1998), "Visión del mundo en el próximo milenio", en Mojica, F.J. *Análisis del siglo xxi. Concepto de prospectiva*, Colombia: ed. Alfaomega.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la fuente y de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona: Océano.

****Para un artículo se requieren los datos siguientes:**

Apellido autor, Iniciales nombre autor., (Año), “Título entre comillas”, *Nombre de la publicación* y volumen en cursivas, (número de la publicación en paréntesis) pp-pp.

Ejemplo de artículo

Gresser, J. y Cusumano, J., (2005), “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, (no. 2), pp. 19-25.

**** Para artículo de periódico impreso y digital**

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp-pp

Ejemplo impreso

Manrique Grisales, J. (14 de noviembre de 2010). La bestia que se tragó Armero. *El Espectador*, pp. 16-17.

Ejemplo digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado fecha y URL.

Bonet, E. (2 de febrero de 2011). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de <http://www.eltiempo.com/>

****Para fuentes electrónicas se requieren los siguientes datos:**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado el (fecha) de <http://www.xxxxxx.xxx>

Ejemplo: De Jesús Domínguez, J. (1887). La autonomía administrativa en Puerto Rico. Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de <http://memory.loc.gov/>

4. Citas

Respetarán el formato APA 6ta edición:

- Cita textual o directa: se entrecomillará y colocará de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación, p.#).
- Cita indirecta o Paráfrasis: no lleva comillas, y se coloca de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación).

Si son dos autores: se coloca “y” entre un apellido y otro. Ejemplo: Siliceo y González, 2003). De tres a cinco autores la primera vez que realices la cita escribirás los nombres de todos los autores. En el caso que la cita se repita se escribirá el apellido del primer autor seguido por la sigla “et al.” que significa “y otros”.

Cita de cita, ejemplo:

Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que “la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la forma en que ve las cosas y no la realidad objetiva” (Citado en Márquez, 2003, p. 57).

Si una cita tiene más de 40 palabras el formato de la cita cambia, se realiza en un párrafo aparte con una sangría de 5 espacios.

Para diferenciar obras de un mismo autor con el mismo año de publicación, colocarás, luego del año de publicación, una letra minúscula comenzando desde la “a” correlativamente: (Giles, 1998a) – (Giles, 1998b), para diferenciar las obras. De igual manera se colocará en la lista de referencias.

De preferencia no se usarán notas de pie de página, las referencias abreviadas, así como las ideas complementarias, irán al interior del texto.



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Consejo Directivo

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

Arturo Huicochea Alanís
Presidente

Eriko Flores Pérez
Vicepresidente

Roberto Inda González
Tesorero

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Alejandro Fernández Campillo
Bernardo Jorge Almaraz Calderón
Miguel Ángel Torres Cabello
Raúl Domínguez Rex
Reyna María del Carmen Ávila Vázquez
Mariana Flores Orona
Jorge Bernáldez García
María Isabel Sánchez Holguín
Ivett Tinoco García
Juan Jaffet Millán Márquez
Enrique Vargas del Villar
Juan Hugo de la Rosa García
Juan Rodolfo Sánchez Gómez
Elena García Martínez
Raciel Pérez Cruz
Mauricio Osorio Domínguez
Consejeros

Revista IAPEM, núm. 106, Mayo-Agosto de 2020.

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir en septiembre de 2020.
en la Ciudad de México.

La edición consta de 300 ejemplares.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.