



AMECIDER 2016

“EL DESARROLLO REGIONAL FRENTE AL CAMBIO AMBIENTAL GLOBAL Y LA TRANSICIÓN HACIA LA SUSTENTABILIDAD”



Dra. Serena Eréndira Serrano Oswald
y Dra. Mayanin Sosa Alcaraz
Coordinadoras

Soc. Iván Sánchez Cervantes
Compilador

ISBN AMECIDER: 978-607-96649-2-3

ISBN UNAM: 978-607-02-8564-6



Eje o Foro	Trabajo
1. Teorías, metodologías y técnicas para el análisis regional	02
2. Impactos externos, integración geopolítica y potencialidades estratégicas	10
3. Desarrollo regional y sustentabilidad ambiental	33
4. Democracia, políticas públicas y ordenamiento del territorio	23
5. Dinámica económica sectorial y reconfiguración territorial	26
6. Desigualdad regional, pobreza y desarrollo social	21
7. Empresa, innovación tecnológica y capital humano en el desarrollo endógeno	25
8. Población, migración y mercados de trabajo	11
9. Sistemas urbanos, sistemas rurales y dinámica regional	26
10. Cultura, historia y educación en las regiones	26
11. Estudios de género para el desarrollo regional	14
12. Turismo y desarrollo regional	19
13. Foro de Debate "Salvador Rodríguez y Rodríguez" para Estudiantes de pregrado	11
14. Sesiones de Carteles	05
15. Reseñas de libros y revistas	13

El Comité Organizador de este Encuentro considera que los trabajos y las propuestas aquí incluidas contribuirán a entender y enfrentar los problemas de las regiones del país desde diversas ópticas. La Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., el Instituto Tecnológico de Mérida, la Coordinación de Humanidades, el Instituto de Investigaciones Económicas y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, conjuntamente con la Red Iberoamericana de Ciencia Regional, la Regional Science Association International, la Asociación de Ciencias Regionales de América Latina y el Caribe y la Pacific Regional Science Conference Organization, ofrecen a todo público esta obra colectiva.

"La Región Hoy"
 Dra. Serena Eréndina Serrano Oswald
 Presidenta de la AMEDDER, A. C.
 Noviembre de 2016



Ejes Temáticos	Foros especiales	Sesiones de carteles	Reseñas de libros
1 Teorías, metodologías y técnicas para el análisis regional		<p>Dra. Gabriela Valderrama Izquierdo y Mtro. Antonio de Jesús Aranda Correa <i>El liderazgo mexicano en la gobernanza regulatoria: el caso de Yucatán</i> Secretaría de Administración y Finanzas, Gobierno del Estado de Yucatán-UVM Campus Mérida</p>	1 2 3
2 Impactos externos, integración geopolítica y potencialidades estratégicas		<p>Dra. Juana Isabel Vera López <i>La política en salud para el Adulto Mayor en México: Una agenda en proceso</i> El Colegio de la Frontera Norte</p>	
3 Desarrollo regional y sustentabilidad ambiental		<p>Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez <i>La ciencia económica frente a la democracia y las desigualdades</i> Universidad de Quintana Roo</p>	
4 Democracia, políticas públicas y ordenamiento del territorio		<p>Lic. Gloria Bautista Díaz, C. Daniela Cleto López y Mtro. Isidro Rogel Fajardo <i>La Política de Desarrollo Urbano: implicaciones en la deshabitación de las viviendas; el caso del Fraccionamiento La Trinidad, Municipio de Zumpango, Estado de México (1990-2010)</i> Universidad Autónoma del Estado de México</p>	
5 Dinámica económica sectorial y reconfiguración territorial		<p>Dr. Rigoberto Soria Romo y Dr. Lucio Flores Payán <i>Radiografía del delito contra las empresas: Un análisis a nivel estatal</i> Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara</p>	
6 Desigualdad regional, pobreza y desarrollo social		<p>Mtro. Omar Agustín Hernández González, Dr. Alfredo Ruiz Martínez y Lic. Lidia Ana Merino Pacheco <i>Competitividad y políticas públicas en el desarrollo local: el caso de los productores de aguacate de Ejutla, Oaxaca</i> Instituto Tecnológico de Oaxaca</p>	
7 Empresa, innovación tecnológica y capital humano en el desarrollo endógeno		<p>Lic. Rafael Jesús López Fernández, Dr. Alfonso Munguía Gil y Dr. José Francisco Sarmiento Franco <i>Una nueva reforma del POETCY: el rol del estado en la protección del medio ambiente y la participación ciudadana</i> Instituto Tecnológico de Mérida</p>	
8 Población, migración y mercados de trabajo		<p>Dr. Julio Guillén Velázquez, Mtra. Sonia Ifigenia Villalobos López y Dra. Irene Barboza Carrasco <i>Política ambiental y participación social frente al problema de los residuos sólidos en el Municipio de Arriaga, Chiapas</i> Universidad Autónoma de Chiapas</p>	
9 Sistemas urbanos, sistemas rurales y dinámica regional		<p>Dr. Melesio Rivero Hernández y Dr. Enrique Moreno Sánchez <i>Federalismo y planeación de las zonas metropolitanas en México</i> Centro Universitario UAEM Texcoco</p>	
10 Cultura, historia y educación en las regiones		<p>Dr. Óscar López Chan <i>El Municipio del sureste de México como actor del federalismo en la política nacional de desarrollo rural sustentable 2001-2010</i> Universidad Autónoma de Campeche</p>	
11 Estudios de género para el desarrollo regional			
12 Turismo y desarrollo regional			

TÍTULO:

“Federalismo y planeación de las zonas metropolitanas en México”

EJE TEMÁTICO 4: Democracia, políticas públicas y ordenamiento del territorio

AUTORES:

1. Dr. en U. Melesio Rivero Hernández
2. Dr. en U. Enrique Moreno Sánchez

MODALIDAD:

AVANCE DE INVESTIGACIÓN

FEDERALISMO Y PLANEACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Melesio Rivero Hernández¹

Enrique Moreno Sánchez²

RESUMEN

Actualmente el fenómeno metropolitano se ha convertido en un reto mayor para las instituciones públicas. La complejidad de problemas que se generan con la consolidación de las grandes aglomeraciones urbanas requiere de mejores mecanismos e instrumentos para la acción pública. Sin embargo, las instituciones del federalismo mexicano dejan poco margen de acción a los gobiernos, ya que solamente se prevén la coordinación, la concurrencia y el asociacionismo local como vías posibles de intervención en las metrópolis. Pensar en gobiernos metropolitanos hasta el momento resulta una utopía en México. El objetivo de este trabajo es presentar los avances que se han logrado en México en materia de reglamentación y planeación metropolitana en un escenario de restricciones institucionales. Como conclusiones preliminares se obtiene que sólo en un porcentaje limitado de estados de la república se observan leyes que regulan los procesos metropolitanos en sus territorios y que, paradójicamente, en la mayor parte de las zonas metropolitanas se han formulado planes de tal dimensión. Lo anterior indica asimetrías entre la normatividad y la planeación metropolitana en México, que no pueden ser superadas sino con grandes reformas al modelo del federalismo y a las instituciones que de él emanan.

PALABRAS CLAVE:

- 1.- Federalismo,
- 2.- Planeación,

¹ Dr. en U. Centro Universitario UAEM Texcoco, tel. 5560459955, correo: mriveroh@uaemex.mx

² Dr. en U. Centro Universitario UAEM Texcoco, tel. 5951068825, correo: enriquetex132@gmail.com

3.- Zona metropolitana

FEDERALISMO Y PLANEACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

1.- El federalismo y su vinculación con la gestión metropolitana

Pocos temas como el del federalismo suscitan tantas polémicas. “El federalismo no es un concepto ni una teoría ni una realidad simple. Existen múltiples modelos y maneras de entenderlo” (Cárdenas, 2004: 480). En su esencia el federalismo es un arreglo institucional que contempla un territorio y funciones que sobre, y entorno a, él se desarrollan. Existen tres elementos comunes en todo régimen federal: 1) ámbitos de gobierno definidos (por lo regular general, estatal y municipal); 2) subordinación de poderes y entidades a la Constitución; 3) autonomía y equilibrios entre ámbitos de gobierno (Ziccardi, 2003:323-324).

La naturaleza política de las relaciones establecidas entre los elementos constitutivos de un régimen federal se caracteriza por una efectiva independencia y la no subordinación hacia la esfera general del poder federal. Señalan Grimaldo y Rangel (2007) que la perspectiva inicial de comprensión del federalismo es de naturaleza jurídica; sin embargo también están inmersas condiciones económicas, la cultura y los valores predominantes en una sociedad.

Una segunda acepción del federalismo, según Grimaldo y Rangel (2007) corresponde a la esfera procesual derivada del desarrollo de normas y la experiencia práctica del federalismo. Para dichos autores se trata de una visión dinámica del federalismo, en el que las estructuras cambian y se adaptan a las transformaciones que la propia dinámica de las sociedades imprime en su devenir. “Por último, queremos enfatizar en la comprensión del federalismo como principio, entendiendo por tal el postulado que orienta

la acción o la realización de metas [...] estos principios constituirían la base de una cultura federal, esencial para la existencia real de un sistema federal, que vaya más allá de una descentralización política avanzada” (Grimaldo y Rangel, 2007: 35).

Si bien el liberalismo surgió de la experiencia francesa de la Revolución de 1789, para Rachadell (2008) es en los Estados Unidos donde se produce por primera vez la necesidad de identificar el liberalismo con el federalismo, con el propósito de avanzar en la creación de un régimen de libertades y la salvaguarda de los “particularismos” locales en un amplio territorio. El precepto de primacía de la Constitución permitió a los norteamericanos salvaguardar al Estado federal, ya que se garantizaron las autonomías estatales frente al Congreso de la Unión. Liberalismo y federalismo son visiones que “se complementan y que derivan de distintas realidades” (Grimaldo y Rangel, 2007:53).

El régimen político federal resulta complementario con los principios del liberalismo para garantizar los derechos individuales y de las comunidades frente a los excesos que pudieran surgir de las instituciones estatales (Rachadell, 2008). Son complementarios porque permiten que las sociedades construyan instituciones más eficientes mediante esquemas de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los países con mayores niveles de desarrollo han logrado una síntesis positiva entre los principios del liberalismo, democratización de la sociedad e intervencionismo moderado del Estado.

Para Grimaldo y Rangel (2007) el federalismo implica un mínimo de cualidades y valores que incluyen la diversidad, la autonomía, coordinación pluralismo político, corresponsabilidad, cooperación y descentralización política. Resaltan sobre todo el federalismo como principio, ya que de ello deriva aplicabilidad en cualquier sistema que lo asuma como fundamento e inspiración constitutiva y procedimental.

Ziccardi (2003) señala que el federalismo se caracteriza por la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental. Existe un poder soberano (el gobierno federal) y entidades locales soberanas, tanto en su territorio como en sus sociedades. El federalismo es un modelo tan amplio en el que caben diversas experiencias y formas de concretarlo, por ello en la historia se han observado federaciones de carácter monárquicos o republicanas; así como regímenes democráticos como autoritarios.

Sin embargo, no existen sistemas federales iguales, sino que de conformidad con diversos factores, existen formas institucionales particulares de organización de los poderes, sistemas electorales, de partidos y de cultura política. Ziccardi (2003) señala que lo más propio es hablar en plural al referirse al federalismo. Tan amplio es el concepto que existen regímenes federalistas conviviendo con las más variadas formas de gobierno.

En el federalismo los ámbitos de gobierno reciben su poder del ordenamiento mayor, la constitución, y no de otros poderes. Mientras que “[...] en las confederaciones el gobierno central recibe su poder de los estados confederados. En los regímenes unitarios, que deberían encontrarse centralizados, las provincias reciben su poder del gobierno central” (Anderson, 2007: 16). Al revisar los sistemas políticos del mundo, Anderson (2007) indica que las democracias están asentadas en grandes territorios y son federales.

“El federalismo es probablemente la más extendida y promisorio forma de organización estatal y multinacional en los albores del siglo XXI” (Reyes, 2006: 44). No obstante, resulta siempre complejo concatenar los diversos actores institucionales en el marco de la división territorial prevaeciente, las competencias exclusivas y la pluralidad política existentes. “En modelos prototípicos, las uniones han derivado más que de la homogeneidad, de la necesidad de contener y cobijar la diversidad” (Asensio, 2007: 8).

El modelo económico-social y la gestión del territorio deben introducirse en el análisis del funcionamiento del sistema federal, entendido como la necesaria conciliación de unidad y diversidad como marco institucional de los escenarios espaciales, sociales y económicos. Sobre todo porque las sociedades se han urbanizado de manera acelerada y cada vez son mayores porciones del territorio que han transformado su condición y se ha dado pie a la aparición de grandes aglomeraciones: las metrópolis.

En este trabajo se parte de la idea que las metrópolis conforman un contexto en el que es importante que se aplique el principio articulador del federalismo: conciliar la unidad y la diversidad. Sobre todo porque en ellas, deben tomar decisiones dos o tres ámbitos de gobierno para responder eficientemente a las nuevas condiciones y necesidades de los ciudadanos que en ellas habitan. También se deben distribuir competencias y recursos económicos que aseguren la autonomía para cada ámbito de gobierno y se logren intervenciones virtuosas y sinérgicas en el espacio metropolitano.

En una metrópoli el federalismo debe garantizar la representación de intereses regionales específicos mediante ordenamientos legales claros y precisos, donde sea posible el funcionamiento de mecanismos de negociación y arbitraje cuando la discusión pública de los problemas metropolitanos así lo requiera. Pero sobre todo, y retomando el planteamiento de Asensio “[...] procesos e instituciones de colaboración intergubernamental en áreas de responsabilidad compartida o yuxtapuesta” (2007b: 49).

Lo que actualmente suceda en cuanto a la estructura y funcionalidad de una metrópoli tiene que ver con la propia transformación del federalismo. El propio Asensio (2007b) señala que los “primeros federalismos” son distintos de los “federalismos de llegada”; y se

refiere en particular al caso de los países latinoamericanos en los que el federalismo “se ha distinguido, junto a aquéllos, una etapa intermedia de federalismo liberal, por un lado y una fase de federalismo centralizador, más reciente. En este aspecto, la relación centralización-descentralización es crucial” (Asensio, 2007b: 49).

Para las metrópolis latinoamericanas resulta vital contar con instituciones federales facilitadoras y no obstaculizadoras en la construcción de la acción pública y social para la gestión del espacio metropolitano. Los desafíos organizacionales, que implican los factores económicos y políticos mezclados en el territorio metropolitano, deben superar la aparente antinomia unidad-diversidad. “En cuanto a estructura y proceso, el federalismo requiere de un diseño más elaborado e implica mayores niveles de complejidad institucional, toda vez que se deben conciliar distintos ámbitos de poder, y distintos órdenes jurídicos” (Grimaldo y Rangel, 2007: 51).

Se puede señalar que el federalismo como arreglo institucional puede propiciar un diseño adecuado en términos de la distribución de competencias y recursos, establecimiento de mecanismos de participación, de relaciones intergubernamentales y de flexibilidad en la acción pública para intervenir eficientemente en las metrópolis, vistas estas últimas más allá de las ideologías o de parcialidades culturales o étnicas. La óptica que se maneja en esta presentación es que el federalismo es más que una técnica distributiva de competencias, es una entidad vital que mediante el reconocimiento de derechos logra consensos y resultados positivos en términos sociales, económicos, ambientales y espaciales para las metrópolis.

Para Reyes (2006) el siglo XXI de la globalidad le impone serios retos al federalismo. Hacia el exterior los países deben moverse en un escenario de cooperación mediante

reglas impuestas por los grandes organismos multinacionales; mientras que hacia el interior deben resolver la dicotomía necesidades-demandas ciudadanas *versus* exigencias y compromisos contraídos con el exterior que en su mayor parte son contrarias a los intereses de los ciudadanos de un Estado. “Las contradicciones de la globalidad inciden en los espacios locales, transformándolos en el eslabón más débil del proceso de globalización.” (Reyes, 2006:44).

En definitiva la relación entre federalismo y la gestión metropolitana en México exige estudiar y elaborar iniciativas para transformar las desigualdades que se observan en los espacios metropolitanos, incluso entre las propias metrópolis. Aún se deben vislumbrar como espacio de desarrollo de los individuos y no, un su sentido contrario. Como señala Ziccardi (2003) las metrópolis en México deben esforzarse por alcanzar los niveles de calidad de vida que se observan en otras metrópolis del mundo, donde sus ciudadanos libres puedan acceder a bienes y servicios básicos de calidad. Desde la perspectiva de este trabajo, las metrópolis pueden ser un espacio por excelencia para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia teniendo como soporte consolidadas instituciones federalistas.

2.- Metrópolis en el mundo y su gestión

Cuando se habla de la gestión se alude a la gestión de las políticas como una de las tareas propias y relevantes de las sociedades abiertas (democráticas y federalistas) y de una intensa vida pública ciudadana (Uvalle, 2004: 10). Así la gestión tiene que ver con tres tipos de racionalidad: técnica, organizacional y pública. La combinación adecuada de las racionalidades permite a los gobiernos alcanzar los resultados esperados y deseados. Por ello la acción de los gobiernos no puede separarse de una adecuada gestión

metropolitana que logre amalgamar a los diversos actores y procesos derivados de la conjunción de la acción conjunta.

“Por ello es necesario determinar cómo pueden las ciudades jugar el papel de fuerza motriz económica, social y cultural, que las transforma en fermento de la innovación, y adaptarse a nuestro mundo interdependiente, vacilante y rápidamente cambiante como alternativa a la crisis de los Estados-nación” (Sach, 2007: 89). La complejidad espacial, social, y gubernamental metropolitanas plantean con toda claridad el problema de la gobernabilidad, donde los procesos de descentralización y privatización son parte de las transformaciones más generales y estructurales de los Estados-nación. Por ello hay que repensar los sistemas políticos y su constitución.

Señala Heinz (2005) que la globalización tiende a intensificar su influencia en los arreglos institucionales presentes en las grandes aglomeraciones urbanas del mundo; del mismo modo influye en las reestructuraciones y fragmentaciones internas y en los efectos negativos que dichas expansiones generan en el medio ambiente. En el futuro la cuestión sobre las metrópolis en el proceso de la globalización no va a perder actualidad, y necesitaremos muchas más investigaciones científicas para comprender y evaluar mejor estos fenómenos y estos procesos tan importantes.

Al hacer un recuento del estado del arte en materia de gestión metropolitana, Arellano (2013) señala que en los estudios realizados por Jordi Borja y Manuel Castells se observan algunas imprecisiones. Sobre todo, porque dichos estudios se han concentrado en aspectos funcionales, organizativos, administrativos, prestación de servicios públicos y/o falta de recursos financieros de las zonas metropolitanas. La falla está en que ignoran el sistema de organización política de cada país: federal, unitario y autonómico, lo que

implica un desconocimiento del estatuto que tiene una ciudad en el sistema de organización política. Por ello considera Arellano (2013) que en el análisis institucional de la gestión de las metrópolis es necesario contrastar los mecanismos institucionales contemplados en los marcos constitucionales que regulan los diferentes ámbitos de gobierno de una nación. Los marcos constitucionales determinan los alcances del diseño institucional.

El hecho de que una metrópoli cuente o no con algún tipo de gobierno metropolitano, estén coordinados o no los gobiernos locales, puede resultar en algún modo necesario, pero no suficiente para comprender y esclarecer la complejidad en la gestión metropolitana (Arellano, 2013). No tiene las mismas implicaciones en la gestión el que una ciudad sea la capital nacional, una capital provincial o estatal, de carácter regional, un municipio o una combinación de algunas de ellas. Por ejemplo el hecho de que una metrópoli sea la capital del país, tiene un tratamiento especial en función de la asimetría constitucional en función del estatuto político que guarda en comparación con las otras entidades que conforman la federación. “[...] sus mecanismos de organización metropolitana y las políticas públicas que ahí se generan ignoran los aspectos formales que se desprenden del sistema de organización política, y que las relaciones intergubernamentales deben considerar” (Arellano, 2013: 46).

El modelo analítico propuesto por Arellano (2013) se aplicó en el estudio de los mecanismos o instituciones de gestión de algunas metrópolis de América Latina. Las conclusiones generales que se obtuvieron de dicho estudio se condensan en lo siguiente: en la ciudad de Córdoba (Argentina) existe un Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM) que se encuentra en una fase inicial de diseño de políticas públicas. En Brasil, el área metropolitana de Belo Horizonte cuenta con una Asamblea

Metropolitana, la Junta Asesora de Desarrollo y la Agencia de Desarrollo; por otro lado en Curitiba existen la Red integrada de Transporte (RIT), el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba y la Coordinación Metropolitana de Curitiba. Para el caso mexicano únicamente el estudio citado resalta la existencia de experiencias sectoriales de gestión y/o coordinación sin que tengan la solidez de los casos brasileños aludidos.

De manera general, en los estudios de la gestión metropolitana existen dos enfoques principales: la de los reformadores y la de elección racional (Zentella, 2007). En ellos no son preponderantes el tamaño y forma de la ciudad; sino los mecanismos institucionales y las organizaciones gubernamentales, que en diversos momentos y espacios han sido responsables de actuar en un entorno urbano y metropolitano.

La escuela de los reformadores parte de la premisa de que la multiplicidad de estructuras administrativas resulta una desventaja para el desempeño de la ciudad, porque ello dificulta la coordinación entre gobiernos e instituciones públicas; tal estado de cosas genera superposición o duplicación, lo que genera altos costos para la reproducción de la ciudad (Zentella, 2007: 9). Esta escuela plantea la necesidad de construir estructuras fuertes y centralizadas que controlen la gestión metropolitana y ello evita el fenómeno del 'gorrón' o *free rider* (Zentella, 2007: 12), lo que dará como resultado una mejor asignación de recursos públicos en el espacio, costos equitativos entre las diferentes zonas que conforman el territorio, aprovechamiento de las economías de escala y mayor equidad. Para esta escuela el gobierno metropolitano es su propuesta más acabada.

La escuela de la elección racional plantea un esquema de horizontalidad entre gobiernos locales (Zentella, 2007). Un gobierno metropolitano constituye un gran monopolio económico, administrativo y político; mientras que la existencia de múltiples estructuras

locales permite la existencia de una competencia “sana” y un estímulo a la innovación en la gestión urbana. Esta escuela adopta valores como la igualdad social y la solidaridad territorial.

Iracheta (2009) señala que en la metrópolis del mundo se han creado gobiernos metropolitanos, asociaciones de municipios, estructuras administrativas *exprofeso*, así como experiencias de participación en la planeación y la presupuestación. Como gobierno metropolitano están los casos de Tokio y Montreal; en el primero existen efectos vinculantes en los 23 barrios especiales de 26 ciudades, 8 villas y 5 pueblos que conforman la metrópoli de Tokio; como autoridad existe un poder legislativo denominado Asamblea Metropolitana de Tokio y un gobernador elegido para un periodo de cuatro años. En el caso de Montreal, abarca más de 80 municipalidades, es la zona más poblada de la región de Quebec y; también cuenta con su propio gobernador.

Asimismo, el área Metropolitana de París es una experiencia de asociacionismo municipal surgida de la participación de la mayor parte de los gobiernos locales de la Región *Ile de Francia*. En París el poder metropolitano denominado *Conseil Regional de Île-de-France*, creado en 1982 y elegido mediante sufragio universal, tiene jurisdicción sobre siete departamentos y 310 municipios. Realiza la planificación e implementa políticas regionales con recursos públicos crecientes provenientes de los fondos estructurales de la Unión Europea (Rivero, 2014).

Por otra parte, la creación de estructuras administrativas para la gestión metropolitana, se ilustra con el *Great London Council* y el *Greater London Authority* (Inglaterra). En esta experiencia surgida en 1965 los gobiernos locales cedieron parte de su autoridad legal a una coordinación general. Sin embargo, en 1999 se transitó de estructura administrativa

hacia gobierno metropolitano, a través de la figura del *Great London Authority*, el cual institucionalizó la participación ciudadana como elemento de gestión (Rivero, 2014).

La organización federal se caracteriza por la existencia de múltiples centros de decisión y de legislación, con diversos niveles institucionales; al respecto, Wilson, Spink y Ward (2011) sostienen que la estructura de los gobiernos constituidos con base en los principios federales difiere de los sistemas unitarios. La organización federal resulta mucho más compleja que la unitaria porque "...requiere reglas afinadas de coordinación para evitar conflictos entre los gobiernos" (Reyes, 2006:30) y para la adecuada división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas. En la mayoría de los gobiernos federales las autoridades locales se ubican en territorios definidos constitucionalmente y se mantiene una relativa autonomía de tales ámbitos gubernamentales (Wilson, Spink y Ward, 2011).

3.- Federalismo mexicano y la planeación metropolitana

Señala Topelson (2007) que a pesar de la complejidad derivada de la gestión de los espacios metropolitanos en México, aún se pueden considerar a las grandes aglomeraciones urbanas como áreas de oportunidad en diversas actividades: industrial, servicios, comercio, investigación y toma de decisiones; sobre todo, porque son espacios estratégicos de contacto con el mundo. Las metrópolis tienen que enfrentar diversos retos sustantivos tales como: desorden urbano, carencias de infraestructura y equipamiento, deterioro del medio físico construido y efectos perniciosos en los recursos naturales. Lo anterior indica la necesidad institucional de discutir y crear bases normativas e instrumentos de planeación que establezcan conductos para la intervención pública y privada en el espacio metropolitano.

Dado el carácter del sistema federal mexicano, el diseño institucional metropolitano se acota en esquemas o mecanismos de coordinación y/o asociacionismo intermunicipal. No existe la posibilidad legal de dar paso a gobiernos metropolitanos hasta el momento, a contrapelo de la tendencia histórica de urbanización y metropolización del territorio nacional (en 2016 se reconocen 59 zonas metropolitanas de distinto carácter: por conurbación, por tamaño, por criterios estadísticos y geográficos, por criterios de planeación y política urbana). Lo anterior deriva de la prohibición constitucional de crear gobiernos intermedios entre los estatales y los municipales (Arellano, 2014).

La mayor parte de de los arreglos institucionales que posibilita el federalismo mexicano se concentran en problemas públicos específicos: servicios públicos y fondos metropolitanos. En lo tocante a experiencias de colaboración, cooperación y gestión intermunicipal, Ramírez (2002) da cuenta de la agenda de problemas públicos en los que se han dado algunos resultados: recolección de basura, eliminación de residuos y vertederos, desarrollo económico, seguridad pública, manejo de recursos naturales, ordenación del territorio, salud pública e infraestructura pública. También, el propio Ramírez (2012) ejemplifica con la gestión del agua mediante la creación de organismos metropolitanos en Guadalajara, Monterrey, San Luis Potosí (municipios de Cerro de San Pedro, Soledad de Graciano Sánchez y el propio San Luis Potosí), que en todos los casos se han construido un entramado institucional para suministrar y desalojar agua en sus respectivas zonas metropolitanas.

En el caso del Fondo Metropolitano, la participación principal es por parte de la Federación ya que en el presupuesto de egresos se contempla un fondo para proyectos de comunicaciones y transportes; abasto y desalojo de agua; seguridad pública

metropolitana; protección civil y adquisición de reservas territoriales y derechos de vía, entre otros (Ramírez, 2012). También el fondo financia acciones de planeación territorial, elaboración de proyectos y cuidado del medio ambiente. Los recursos del Fondo metropolitano se transfieren a los gobiernos de los estados según lo establecido en las reglas de operación en lo tocante a tiempos y formas de ministrar los recursos; sobre todo, porque el fundamento está en la cartera de proyectos que elaboren municipios metropolitanos y gobiernos de los estados.

No obstante de la presencia de algunas experiencias de gestión metropolitana y de los esfuerzos que han realizado diversos gobiernos municipales y estatales, lo cierto es que ha resultado difícil definir e instrumentar formas y mecanismos de gestión metropolitana que logren la consecución de objetivos positivos en términos espaciales, sociales, ambientales y económicos. Actualmente la organización político administrativa del país establece mecanismos de planeación territorial que distribuye entre diversos ámbitos gubernamentales, de tal suerte que intervienen en diferentes grados y modos el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. Sin embargo, la planeación territorial no ocurre en los hechos de manera coordinada ni concertada y “hacen falta poner en práctica instrumentos necesarios para ejecutarlo” (Topelson, 2007:42).

El país está en un momento en que dicho fenómeno urbano es un tema de agenda y discusión pública. El fenómeno es un problema social pero no tiene existencia jurídica para el Estado, por lo que no es susceptible de intervención estatal. Aunque la hay en la acción gubernamental y en las políticas públicas, constitucionalmente no existen. De ahí que problema en el marco del sistema de organización política federal, no haya congruencia entre el territorio, población y su gobierno (Arellano, 2014: 47)

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) como instrumento jurídico central de la normatividad en la materia está desvinculada de las leyes ambientales, de infraestructura, bienes nacionales, patrimonio construido y la agraria (Topelson, 2007); de tal modo que se hace necesario que dicha ley incorpore un capítulo de instrumentos y gestión urbana. En relación con los mecanismos de aprobación, los alcances y estructura de los planes regionales, pero sobre todo los de ordenación, la LGAH tiene un vacío porque no los prevé. En los artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 18 se alude, únicamente, a lo que debe hacer cada nivel de gobierno para sus respectivos planes. Esto quiere decir que la planeación metropolitana no está prevista en la Ley General.

La manera como se intenta salvar este vacío de la ley se encuentra en el contenido del Capítulo Cuarto, que trata específicamente de las conurbaciones. En el artículo 20, la LGAH establece que, ante una conurbación, los gobiernos implicados planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno. Los artículos 21 y 22, señalan que, en principio, se debe trabajar en la declaratoria de la conurbación, definiendo su localización y su delimitación. Posteriormente se debe pasar a los compromisos de cada ámbito gubernamental “con base en un programa de ordenación de la zona conurbada”.

Por otro lado, y a pesar de las limitantes que se han indicado párrafos arriba, existen dos aspectos en los que se observan algunos avances: el primero, es en la parte legal de los gobiernos estatales al crear leyes de coordinación metropolitana (cuadro 1) y; el segundo, es la formulación de planes metropolitanos en 49 de las zonas existentes en México. Ambos aspectos son nodales en la definición de políticas públicas de carácter metropolitano. Si bien parecerá insuficiente, pero la existencia de tales instrumentos en algunos estados de la república marca una tendencia de participación de los gobiernos

estales y municipales en la atención a la problemática, más allá de las limitaciones constitucionales.

El cuadro 1 muestra que, ante los vacíos de la LGAH, seis entidades de la república han creado las bases para normar la gestión de sus metrópolis. Destaca el caso del Estado de Jalisco ya que en dicho territorio se asienta la ZM de Guadalajara que es una de las más grandes del país. Cabe destacar la ausencia de legislación en el estado de Nuevo León ya que es asiento de la ZM de Monterrey otra de las más grandes del país. En el mismo caso se ubican los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México, ya que no cuentan con leyes *exprofeso* que les permita normar a la ZM más grande de México y, al parecer la más compleja.

Los casos de los estados de Colima, Morelos y Zacatecas debe resaltarse, ya sus metrópolis en términos poblacionales y por el número de municipios que las integran (cuadro 1) no parecen indicar una gran complejidad en su gestión. Por otro lado, la ubicación de los estados de Morelos e Hidalgo en la región centro del país con vecindad de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se han adelantado a las probables secuelas de diversos tipos que observan por la condición geográfica que les rodea; al menos, las normas metropolitanas que han creado muestran capacidades institucionales que se están desarrollando.

Por otro lado, en el cuadro 1 destaca el estado de Oaxaca al haber considerado la ley respectiva para regular las zonas metropolitanas de Oaxaca y Tehuantepec. A pesar de que comparativamente pudiera pensarse que en términos poblacionales no tiene una gran complejidad, el caso es que en la capital de ese estado participan 22 municipios en la

gestión del espacio metropolitano, lo cual implica construir un tejido institucional de análisis, discusión y acción conjunta.

Finalmente se observa en el cuadro 1 que las once zonas metropolitanas que cuentan con un fundamento normativo apenas representan el 18.6 por ciento del total. Es decir, en materia legal la mayor parte de las metrópolis mexicanas adolecen de bases legales y, por lo tanto, es posible pensar que sus políticas metropolitanas quedan en manos de las inercias políticas y acuerdos de buena voluntad que logren alcanzar los representantes institucionales de los gobiernos municipales y estatales participantes.

Por lo que se refiere a la formulación de planes metropolitanos las tendencias resultan distintas a las mostradas en términos de la promulgación de leyes metropolitanas. El cuadro 2 muestra que son 49 zonas metropolitanas donde se han generado planes metropolitanos, ya sea por iniciativa de los gobiernos estatales o por medio de convenios entre gobiernos municipales. Evidentemente que los estados donde existen leyes metropolitanas, también hay planes metropolitanos, no podía ser de otra manera.

En relación con el tipo de gestión que el federalismo mexicano posibilita, es la concurrencia y coordinación entre ámbitos de gobierno el mecanismo a través del cual se ha logrado avanzar en la planeación metropolitana de 24 estados de la república y, como se mencionó en el párrafo anterior, 49 zonas metropolitanas. Se destaca que la aprobación de los planes no sigue una tendencia regional, ya que hay planes en el sur, centro y norte del país. En la relación destacan los estados de Veracruz ya que son ocho las metrópolis, Tamaulipas y Guanajuato con 4; paradójicamente en estos estados no se cuenta con la ley respectiva.

Ahora bien, la planeación de las metrópolis se ha generado a través de Comités de planeación que se forman con el objetivo único de diseñar el instrumento que habrá de consensarse entre los representantes de los gobiernos estatales y/o municipales en el marco de convenios de colaboración y coordinación metropolitana; una vez concluidos los trabajos dichos comités tienden a desaparecer. En cambio, la figura de Institutos de planeación se han creado en municipios que fungen como centros de metrópoli y se han encargado de establecer políticas, lineamientos, estrategias de ordenación del territorio, que habrán de discutirse y acordarse entre los gobiernos. Dichos institutos no desaparecen sino que permanecen para estudiar y evaluar los resultados de la acción conjunta.

Conviene señalar que la formulación de planes está vinculada con los requisitos que se establecen en las reglas de operación del Fondo Metropolitano instituido desde 2006 en el presupuesto de egresos de la federación. En las reglas se establecen los criterios estructurales y de operación de las instituciones requeridas en el proceso de aplicación, erogación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. En cada zona metropolitana se debe crear un Consejo Metropolitano que tiene por obligación vigilar que los recursos se aplicasen dentro de los límites territoriales de la zona metropolitana correspondiente. También debe definir el impacto metropolitano que la aplicación de dichos recursos traería en el corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a su estructura el Consejo Metropolitano debe formar un Comité Técnico cuyas funciones son autorizar, administrar los recursos y definir la cartera de estudios, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura. Dicho comité debe contar con un Secretario Técnico que realiza funciones operativas. Para el caso de que una zona metropolitana abarque dos o más entidades federativas, el Comité Técnico

lo deben formar los representantes de cada una de las dependencias de los gobiernos implicados y por lo menos deberían tener como mínimo nivel de subsecretario o su equivalente.

En definitiva, los planes metropolitanos han sido instrumentos válidos y necesarios para acceder a los recursos del Fondo Metropolitano en una primera instancia; no obstante cabe estudiar con más detalle cada zona metropolitana para identificar otras formas de participación y contribución a la gestión por parte de los gobiernos estatales y municipales. Sobre todo, porque los retos que se enfrentan demandan el desarrollo de capacidades institucionales y nuevos arreglos institucionales, en los que cabría pensar en la posibilidad de ampliar los alcances del federalismo mexicano. El Federalismo es como la democracia: una aspiración, no existen como procesos acabados; corresponde a las sociedades y sus instituciones ampliarlos y mejorarlos.

Conclusiones

A partir de los dos elementos estudiados en esta presentación, se puede señalar que desde el ámbito institucional mexicano lo metropolitano está en ciernes. La noción de federalismo preponderante no permite la modificación de la prohibición constitucional de implantar gobiernos intermedios entre los municipios y los estados. La constitución general requiere introducir criterios para el desarrollo metropolitano, entre los cuales se establezcan los mecanismos para la delimitación de las metrópolis; así como los efectos administrativos y jurídicos que derivarían de ello: recursos, políticas, planeación, decisores y responsabilidades. Lo metropolitano en México necesariamente debe pasar por reformas constitucionales y como indica Cárdenas “el sistema federal mexicano requiere de ajustes en materias relativas a las atribuciones concurrentes, a la descentralización y delegación administrativa [...]” (2004: 480).

Por otra parte, en esta presentación se mostró que solamente algunos estados cuentan con legislación metropolitana; es decir, que a pesar de la intensidad de la metropolización del país, existen grandes rezagos institucionales para responder a un fenómeno de creciente complejidad. Por ello, no puede dejarse a la voluntad de los gobiernos estatales la formulación de los marcos legales metropolitanos, sino llevar a cabo reformas constitucionales y en su ley general, cuyos efectos vinculantes corran por todo el territorio nacional para crear condiciones más favorables a la gestión metropolitana.

La existencia de planes en la mayor parte de las zonas metropolitanas del país y su relación con la aparición del Fondo Metropolitano muestra que ante los incentivos las instituciones locales reaccionan y actúan en consecuencia. La complementariedad entre marcos legales e incentivos económicos puede generar mejores resultados. Por ello, es conveniente que en México la gestión metropolitana se piense en el marco de las instituciones del federalismo, como condición necesaria e imperativa para el desarrollo político y económico, así como para el cambio social.

CUADRO 1
Zonas metropolitanas en las entidades federativas
donde hay leyes de coordinación metropolitana.

Zona metropolitana	Entidad federativa	Población	Municipios que la integran	Superficie (km2)
Colima–Villa de Álvarez	Colima	334.240	5	2287,6
Cuatla	Morelos	383.010	6	980,0
Cuernavaca	Morelos	924.964	8	1189,9
Guadalajara	Jalisco	4.434.878	8	2727,5
Oaxaca	Oaxaca	543.721	22	585,0
Ocotlán	Jalisco	141.375	2	1077,5
Pachuca	Hidalgo	512.196	7	1196,5
Puerto Vallarta	Jalisco	379.886	2	1452,2
Tehuantepec	Oaxaca	161.337	3	1537,8
Tula	Hidalgo	205.812	5	591,3
Zacatecas–Guadalupe	Zacatecas	261.422	3	1215,0

Fuente: Arellano, 2014: 41

Cuadro 2
La planeación de las metrópolis en México, 2016

TIPO DE GESTIÓN	MECANISMO	ENTIDAD	ZONA(S) METROPOLITANA(S)
Concurrencia y coordinación entre ámbitos de gobierno	Planeación Metropolitana a través de Comités o Institutos	Aguascalientes	Aguascalientes
		Baja California Norte	Tijuana, Mexicali
		Ciudad de México-Estado de México-Hidalgo	Valle de México*
		Colima	Colima-Villa de Álvarez
		Coahuila	Saltillo, Monclova-Frontera, Piedras Negras
		Chiapas	Tuxtla Gutiérrez
		Chihuahua	Chihuahua, Ciudad Juárez
		Durango-Coahuila	Torreón-Gómez Palacio-Lerdo (La Laguna)
		Estado de México	Toluca
		Guanajuato	San Francisco del Rincón, Celaya, Morelón-Uriangato, León
		Guerrero	Acapulco
		Hidalgo	Pachuca, Tula, Tulancingo
		Jalisco	Guadalajara, Ocotlán
		Jalisco-Nayarit	Puerto Vallarta
		Michoacán	Zamora-Jacona
		Michoacán-Guanajuato	La Piedad-Pénjamo
		Morelos	Cuautla, Cuernavaca
		Nuevo León	Monterrey
		Oaxaca-	Oaxaca
		Puebla	Tehuacán
		Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala
		Querétaro	Querétaro
		Tabasco	Villahermosa
		Tamaulipas	Tampico-Ciudad Madero-Altamira, Nuevo Laredo, Reynosa-Río Bravo, Matamoros
		Tlaxcala	Tlaxcala-Apizaco
		Veracruz	Coatzacoalcos, Minatitlán, Acayucan, Veracruz, Orizaba, Córdoba, Xalapa, Poza Rica
Yucatán	Mérida		
Zacatecas	Zacatecas-Guadalupe		

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de páginas oficiales de los gobiernos estatales y municipales donde existen zonas metropolitanas.

REFERENCIAS

LIBROS

Aguilar, G (coord.) 2004, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, Cámara de Diputados, Instituto de Geografía, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Programa Universitario Sobre la Ciudad-CONACYT- Miguel Ángel Porrúa Editores, México.

Arellano, A 2013, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional, México*, UNAM-El Colegio de Jalisco, México.

Iracheta, A 2009, *Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense y Miguel Ángel Porrúa, México

Moreno, S 2006, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.

Moreno S y Meixueiro G (coords.) 2007, *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México

Rivero M 2014, 'Fondo metropolitano para el Valle de México 2006-2012: límites y alcances', en S Oswald, S Eréndira, Sánchez A & C Venegas (coords.) *Dinámica espacial, impactos externos en México y perspectivas de desarrollo regional*, UNÁM, México

Topelson S 2007, 'Retos sustantivos y normativos del desarrollo metropolitano', en S Moreno y G Meixueiro (coords.), *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, pp.35-49.

Zentella J. C 2007, 'Propuestas, para el corto, mediano y largo plazo', en Cieslik, T, *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?*, Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. *Metrópoli 2025*, la Fundación Este País y la Revista Este País, México pp.41-55.

ARTÍCULOS

Anderson G, 2007, 'Federalismo en el siglo XXI: tendencias y prospectivas', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 7, núm. 9, 2007, pp. 15-25, visto 23 mayo 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214002>>.

Arellano A 2014), 'La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 14, núm. 23, 2014, pp. 33-70, visto 23 Mayo 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337539189002>>.

Asensio M A 2007, 'Comparando federalismos: una introducción', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 7, núm. 9, pp. 7-13, visto 14 mayo 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214001>>.

Asensio, M A 2007B, 'Algunas notas sobre federalismo comparado, institucional y económico *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 7, núm. 9, pp. 47-53, visto 12 junio 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214005>>.

Cárdenas J 2004, 'México a la luz de los modelos federales', *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXVII, núm. 110, mayo - agosto, pp. 479-510, visto 18 abril 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42711002>>.

Grimaldo L & Rangel R 2007, 'Análisis multidisciplinario del federalismo', *Revista Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 12, 2007, pp. 33-58, visto 13 Febrero 2015, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235600002>>.

Heinz H 2005, 'Las metrópolis en el proceso de globalización', *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. X, nº 563, visto 12 Mayo 2016, <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-563.htm>>.

Rachadell M 2008, 'Liberalismo y federalismo', *Politeia*, vol. 31, núm. 41, pp. 1-29, visto 24 Abril 2016 <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170018434001>>.

Ramírez E 2012, 'Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México', *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, pp. 491-520, visto 24 Marzo, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31226408006>>.

Ramírez J M 2002, 'Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitanos', *Revista Ciudades*, año 14, Nº 53.

Reyes E 2006, 'Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir', *Política y Cultura*, núm. 25, pp. 27-45, visto 12 Junio 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702503>>.

Sachs C 2007, 'Ciudad y gestión de las transformaciones sociales', *Urbano*, vol. 10, núm. 16, pp. 86-96, visto 14 Mayo 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19801612>>.

Uvalle R 2004, 'El valor institucional de la gestión pública', *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 28, pp. 1-29, visto 16 Junio 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29092807>>.

Wilson, R, Spink P & Ward P 2011, 'M. Governança metropolitana nas Américas Cadernos MetrÓpole', vol. 13, núm. 25, 15-44, visto 12 Junio 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837820001>>.

Ziccardi A 2003, 'El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal', *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, II visto 23 Abril 2016, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312205>>.