

Eduardo José Grin

Doctor en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas-sp). Master en Ciencias Políticas (usp) y licenciado en Ciencias Sociales (Unisinos-as). Especialista en Sociología (uracs). Profesor-tutor de la Facultad de Economía de San Pablo (FEV-ESP). Profesor de Relaciones Internacionales de licenciatura y de posgrado. Latosensu, de la Administración Pública en el sNAC-sp. Investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno en el área de federalismo y relaciones intergubernamentales, políticas públicas y estudios del gobierno local (CEAVP/FEV-São Paulo).

Correo electrónico: eduardo.grin@fev.br.

Roberto Moreno Espinosa

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM); Pos-Doc: en Government and Public Policy (University of New Mexico); profesor de carrera de la UVAHx; presidente de la Academia Internacional de ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (IAPAS); miembro del SN-COMACT; Nivel II; integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (2001-2008); coordinador del posgrado de administración pública de la UNAM (1996-2008).

Correo electrónico:

rmorenoespinosa@yahoo.com.mx.

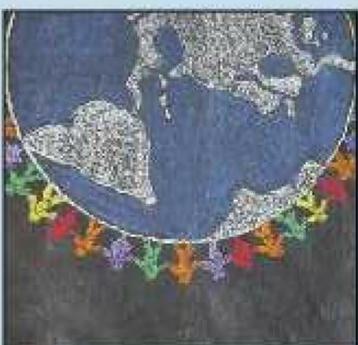
Muchos de los temas de gobierno se explican por la configuración de las relaciones intergubernamentales: san-

ración del centro, insuficiencia de instrumentos de colaboración, rezago en las capacidades de los gobiernos marginados, entre muchos otros. Por eso resulta relevante valorar su impacto y proponer acciones correctivas.

Esta obra muestra cómo las relaciones intergubernamentales son diferentes entre un Estado y otro; el federalismo cobra sentido y forma de acuerdo a lo que hacen y dejan de hacer los responsables de las decisiones de gobierno, es decir, que dichas relaciones son el efecto de las historias particulares y por lo tanto transformables, así sea gradualmente.

México y Brasil, ambos con regímenes federales, suelen reproducir características comunes que confirman tendencias históricas y hereditarias, pero también su configuración estatal resulta de la forma específica de operar el marco legal del conjunto de políticas y de la diversidad de actores públicos en acción.

El lector habrá de confirmar que las relaciones intergubernamentales varían de acuerdo a la política en cuestión y al nivel de pluralidad que contienen. La interpretación es que no sólo varían de un Estado a otro, sino que en un mismo arreglo estatal pueden coexistir diferentes patrones de relaciones, lo que nos lleva a cuestionarnos sobre sus determinantes.



editorial
fontamara

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin
Roberto Moreno Espinosa
(Coordinadores)

**FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
EN MÉXICO Y BRASIL**

FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO Y BRASIL

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Joel Mendoza Ruiz

Eduardo José Grin

Roberto Moreno Espinosa

(Coordinadores)

*Alejandro Alejo Pompilio
Aguilar Miranda*

Doctor en Ciencias y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), con Reconocimiento de Perfil Deseable por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal. Es autor de diversas publicaciones sobre políticas públicas y gestión municipal. También se ha desempeñado en diversos cargos en el ámbito de gobierno municipal.
Correo electrónico: aaguilar@colpos.mx.

Joel Mendoza Ruiz

Doctor en Administración Pública (UNAM, mención honorífica, 2009), maestro en Planificación (IPN, 2000) e ingeniero Arquitecto (IPN, 1990). Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT). Actualmente es profesor investigador de tiempo completo nivel "D" adscrito al Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México, en donde coordina la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.
Correo electrónico:
jmendoza66@gmail.com.

ISBN 978-607-736-



9 786077 971832



Colección
Argumentos

394

editorial
fontamara

Índice de contenido
“Federalismo y relaciones intergubernamentales
en México y Brasil”

COORDINADORES

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda,
Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Roberto Moreno Espinosa

Presentación	7
Mauricio Valdés Rodríguez	
Tendencias contemporáneas del federalismo en México	9
José Chanes Nieto	
La descentralización y el equilibrio de las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño	33
Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio	
El estudio de las relaciones intergubernamentales en México	49
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda	
El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil	75
Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio	
Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo	117
Ady Patricia Carrera Hernández	
Distribución de los recursos y las relaciones intergubernamentales entre los estados en la federación brasileña	137
Ricardo Carneiro y Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende	
Las transferencias intergubernamentales entre los estados y municipios brasileños	153
Mauro César Da Silveira	
Finanzas públicas: la programación del gasto intergubernamental en México	167
Joel Mendoza Ruiz	

Las transferencias intergubernamentales en la educación brasileña: Un análisis del papel de los directivos de las escuelas	203
Ana Paula Massoneto, Catarina Ianni Segatto Lara Elena Ramos Simielli y Fernando Luiz Abrucio.	
La implementación del gasto intergubernamental en México: discrecionalidad, resultados e impactos	221
Jaime Espejel Mena y Fermín Leonel Reyes	
Los desafíos del control de la recaudación en las grandes metrópolis: el caso de San Pablo	247
Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Luciana Paes Elmais, Brauner Geraldo Cruz y Rafaella Lopes	
Conflictos por límites competenciales en México	271
Miguel Ángel Sánchez Ramos y Rafael Cedillo Delgado	
Conflictos por límites competenciales en Brasil	283
Cibele Franzese	
Federalismo y relaciones intergubernamentales: la gestión en la Zona Metropolitana del Valle de México	299
Roberto Moreno Espinosa, Óscar Mauricio Covarrubias Moreno y José Antonio Rosique Cañas.o	
El papel de los gobiernos estatales en el fortalecimiento de la coordinación federal: el caso de la educación	323
Catarina Ianni Segatto y Fernando Luiz Abrucio	
Relaciones intergubernamentales y política social en México	337
Antonio Inoue Cervantes y Karina Rebeca Ramírez González	
Políticas regulatorias de las relaciones intergubernamentales en materia urbana en el Estado de México	355
Melesio Rivero Hernández y Enrique Moreno Sánchez	
Políticas urbano-ambientales y de vivienda de interés social en Brasil: marco legal y relaciones intergubernamentales	379
Flávia De Paula Duque Brasil, Ricardo Carneiro y Rafael Lara Mazoni Andrade	
Conclusiones	407
Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin	

Políticas regulatorias de las relaciones intergubernamentales en materia urbana en el Estado de México

*Melesio Rivero Hernández**

*Enrique Moreno Sánchez***

Introducción

El estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) es un tema de las Ciencias Sociales en general, sin embargo recientemente se han enfocado en temas concretos como federalismo fiscal, finanzas públicas, problemas ambientales, asuntos de ordenamiento urbano territorial. Las RIG y el proceso de políticas regulatorias en materia urbana en México y en particular en el Estado de México adquieren otro significado, toda vez que el proceso urbano y el estudio del mismo adquieren repercusiones en el ámbito local, estatal y federal. Hoy día la capacidad institucional busca nutrirse de un marco normativo institucional que tiene que ver con el federalismo, con las políticas de fortalecimiento del ámbito local, de analizar la gestión gubernamental, donde se puede conocer de mejor manera la evolución de las políticas regulatorias de las RIG en materia urbana en el Estado de México.

Las políticas regulatorias en el Estado de México, y las RIG adquieren otro significado porque parte de sus municipios involucra la Zona Metropolitana de la Ciudad de México¹ (ZMCM), lo cual implica definir características territoriales, sociales, económicas, políticas y urbanas de dos entidades como son el Distrito Federal y el Estado de México, con

* Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitario UAEM Texcoco, miembro del Cuerpo Académico Política y Gobierno, las líneas de investigación son: Instituciones, Metrópoli y Ciudad.

** Profesor de Tiempo Completo Definitivo del Centro Universitario UAEM Texcoco, miembro del SNI, miembro del Cuerpo Académico Política y Gobierno, las líneas de investigación son: gobierno local, desarrollo sociourbano y ambiental, y lo local, lo regional y movimiento sociales.

¹ La Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el año 2010, según el INEGI, comprendía la misma Ciudad de México y sus 16 delegaciones, más 27 municipios conurbados del Estado de México y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo, con una población estimada en más de 17 millones de habitantes en dicha región. También existe otra demarcación y división administrativa llamada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que es más amplia y abarca 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y 21 municipios de Hidalgo (PUEC, 2011).

actividades muy particulares, leyes y ordenamiento urbano distintos, pero insertos en la dinámica metropolitana de la ciudad más grande de México y de Latinoamérica.

El objetivo de este trabajo es generar mejor conocimiento de las RIG en materia urbana en el Estado de México y la legislación al respecto. La presente investigación utilizó el método deductivo, que se presenta para alcanzar el conocimiento de algo general a lo particular, comparando y analizando los datos cuantitativos disponibles y realizando análisis cualitativo de cada uno de los temas, con apoyo y seguimiento del objetivo planteado. Por lo que se refiere a las técnicas de investigación, se realizó una revisión de información documental y electrónica de la temática referida.

El trabajo está dividido en cinco apartados, el primero reflexiona acerca de la discusión de la RIG, luego se estudia el ámbito de lo urbano y las políticas regulatorias, en el siguiente apartado se particulariza el papel de las políticas regulatorias de la gestión urbana en el Estado de México, posteriormente se reflexiona y estudian las bases programáticas de las RIG en la gestión urbana del Estado de México, luego se estudian los aspectos concretos de las RIG para la autorización de conjuntos urbanos; finalmente se presenta la conclusión del trabajo desarrollado.

Discusión previa en torno a las RIG

De acuerdo con Agranoff (1993), las actuales formas de gestión cotidiana de las organizaciones gubernamentales, de regímenes unitarios o federales, se caracterizan por una presencia importante de Relaciones Intergubernamentales (RIG). Aunque también se presentan en regímenes unitarios, lo cierto es que en una organización federal existen múltiples centros de decisión y de legislación, con diversos niveles institucionales que hacen más compleja la gestión pública porque "...requiere reglas afinadas de coordinación para evitar conflictos entre los gobiernos" (Soto, 2006: 30) y para la adecuada división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas. Para Agranoff (1993) estamos en la "era de la gestión intergubernamental".

Al respecto, Agranoff (1993) señala que los gobiernos son juzgados por lo que hacen como por lo que son; es decir, por la serie de programas y proyectos que diversas organizaciones instrumentan para atender los problemas definidos como públicos. Según Anderson, las RIG se definen como "... un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación" (cit. pos. García, 1996: 102). De acuerdo con Hernández (2006) las RIG hacen referencia a "los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno" (*ibidem*, pp. 37-38). Por su parte, Arandia indica que las RIG son los espacios en los que "se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas" (Arandia, 2002: 25).

Agranoff (1993) propone considerar los aspectos: relación centro-periferia; leyes y marcos legales; estructura del gobierno y la administración; relaciones financieras; aspectos políticos; implementación de políticas; relaciones interorganizativas y dinámicas de redes. Para Agranoff (1993), el concepto de RIG trasciende la formalidad del Derecho, que determina facultades y atribuciones y se enfoca en el estudio de las relaciones dinámicas entre los gobiernos; por ello en el estudio de las RIG se deben superar los estudios legalistas que hacen hincapié en los instrumentos jurídicos y las normas del procedimiento. Con tal enfoque coinciden Hernández y Villa (2010) al señalar que "...la diversidad que pueden adquirir las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno se proyectan más allá de las condiciones legales, incluyen variables políticas y sociales que denotan la naturaleza de las relaciones" (Hernández y Villa, 2010: 101).

No obstante la diferenciación que puede establecerse en torno al federalismo y las RIG, para Martínez y Méndez (1996) ambos enfoques no son excluyentes, sino complementarios. En la idea que plantean se nota un hilo que ata los dos enfoques, ya que en el primero de ellos se estudian los principios normativos de la organización política del Estado y, mediante las RIG, se da cuenta de la dinámica y los patrones de conducta de los funcionarios públicos y las relaciones horizontales y/o verticales entre niveles de gobierno. Objetivos y métodos de los enfoques no son los mismos, pero su labor no puede separarse arbitrariamente so pena de cometer errores en el abordaje del objeto de estudio.

Las RIG se presentan bajo tres formas clásicas: coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación implica conciliar las actuaciones de las diversas autoridades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La concurrencia alude a la participación de varias entidades para atender de manera concertada problemas públicos transversales social y territorialmente. La subsidiariedad "aplica cuando las autoridades de un nivel superior apoyan transitoriamente a otras de un nivel inferior, a solicitud de estas últimas en la realización de actividades propias de este nivel" (Barbosa, 2007: 192).

No obstante que se pueden identificar tres formas clásicas de RIG, la instrumentación de las mismas resulta de procesos de negociación y conflicto. Para el caso de la coordinación entre organizaciones jerárquicas, sucede que es difícil construir acuerdos entre superiores y subordinados; lo mismo puede suceder entre organizaciones pares (Rosique, 2005: 39); todo ello deriva del grado de poder y las áreas de política pública que atienden los gobiernos. Son, entonces, las actitudes, aptitudes y acciones de los servidores públicos el centro de atención de las RIG. Al respecto, Pontifez (2002: 49) señala cinco "ingredientes de las RIG: 1) Negociación política, 2) Concatenación de las diferentes capacidades jurídicas e interactividad de programas, 3) Relaciones interpersonales entre funcionarios, 4) Mecanismos de comunicación formal e informal y 5) Sistemas de convenios.

Respecto a la agenda urbana, con su derivación metropolitana, en los Estados federados es común la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal en un marco de RIG. Según Ramírez (2002), es posible identificar tres tipos de gestión:

- Concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno.
- Establecimiento de convenios específicos.
- Concertación público-privada.

“La primera modalidad es cuasi permanente; la segunda y la tercera son predominantemente temporales” (Ramírez, 2002: 3-4). La participación de diversos ámbitos de gobierno con orígenes políticos opuestos, normatividades diferenciadas, presupuestos restringidos e inercias administrativas es una constante. Sin embargo, y a manera de ejemplo, estas formas son rebasadas por la dinámica de expansión urbana, ya que los organismos resultan lentos en su accionar ante los retos dinámicos que dicho fenómeno supone. Sobre todo, porque la tendencia espacial moderna tiende hacia la concentración, mientras que el diseño de las instituciones se fundamenta en la descentralización. Tal situación pareciera una paradoja.

El ámbito de lo urbano y las políticas regulatorias

El mundo contemporáneo se caracteriza por la preeminencia urbana como forma de ocupación del espacio, propiciatoria de la reproducción de las sociedades bajo la dinámica económica, política y cultural prevaleciente. Las ciudades son, al mismo tiempo, resultado y condición necesaria del desarrollo y constitución de tejidos socioterritoriales específicos. En ellas convergen procesos históricos, expresiones estéticas, infraestructuras, modelos funcionales, en los que sus habitantes (y transeúntes) se encuentran-desencuentran y conforman un complejo entramado de relaciones cotidianas: personales, institucionales, afectivas y efectivas.

La ciudad puede definirse como “...un complejo sistema de relaciones humanas que se realizan en un hábitat particular definido por infraestructuras. En ella confluyen afectos e intereses que vinculan e interrelacionan a las personas, y las mantienen unidas para realizarse individual y colectivamente” (Rangel y Grimaldo, 2005: 119). En ese sentido, lo que ocurre en y para las ciudades en términos de su forma-estructura, así como los caminos y vías sociales, públicas e institucionales en que se toman decisiones importa como objeto de estudio. La ciudad es una entidad dinámica cuyos resortes fundamentales impulsan y son impulsados por las interacciones entre individuos, grupos e instituciones.

En este trabajo se parte del supuesto que las políticas urbanas forman parte del conjunto de referentes empíricos del dinamismo relacional intra e intergubernamental, es decir, de las RIG. Sobre todo, porque en torno a la ciudad un conjunto amplio de representantes organizacionales debe vincularse, discutir, tomar decisiones, acordar y actuar. En lo particular,

las políticas urbanas forman parte de las políticas regulatorias, ya que estas últimas tienen como propósito incidir sobre el comportamiento de las personas y grupos hacia un conjunto de acciones determinadas.

Se entiende como política regulatoria:

...el establecimiento de actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, etc., que tengan como objetivo la dirección de la conducta de los particulares... Las políticas regulatorias se instrumentan mediante la publicación de normas y la creación de organismos administrativos o cuerpos policiales para la verificación del cumplimiento de dichas normas. El conjunto de obligaciones y sanciones estipuladas en la norma y la forma acordada por la autoridad para verificar su cumplimiento se denomina instrumento regulatorio (Cofemer-CIDE, s/a: 9).

De las políticas regulatorias se desprenden los instrumentos que, de acuerdo con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en México (Cofemer), se pueden clasificar genéricamente en cuatro tipos:

1) Prohibiciones absolutas (por ejemplo, el asesinato o la tala de árboles en reservas ecológicas).

2) Limitaciones o excepciones a las libertades de los particulares (por ejemplo, la imposición de un límite de velocidad cuando se conduce en automóvil, la excepción de pintar las paredes exteriores en los centros históricos, entre otros).

3) Libertades sujetas a la autorización (aprobación) explícita de la autoridad (por ejemplo, poder construir o abrir comercios sólo si se cuenta con la licencia respectiva).

4) Libertades sujetas a presentación de notificación a la autoridad (por ejemplo, informar sobre la compra-venta de un automóvil, los avisos sobre la finalización de una construcción) (Cofemer-CIDE, s/a: 9).

Para el caso de las políticas urbanas regulatorias, el tercer tipo (Libertades sujetas a autorización explícita de la autoridad), se concreta en la emisión de licencias y permisos, los cuales son instrumentos útiles cuando se considera que deben imponerse restricciones para el inicio de una actividad. De acuerdo con la Cofemer, estos instrumentos tienen algunos inconvenientes jurídicos cuando no están diseñados correctamente, ya que los particulares que llegan a beneficiarse obtienen derechos generadores de ingresos o privilegios que otros individuos, grupos u organizaciones no pueden alcanzar.

Uno de los aspectos que debe cuidarse durante la emisión de licencias y permisos es que en la emisión de autorizaciones debe hacerse “la observación de que los derechos (libertades) otorgados a los particulares no son absolutos, sino que su ejercicio está bajo la protesta de que se seguirán cumpliendo todas las obligaciones estipuladas en la norma” (Cofemer-CIDE, s/a:

10). Es decir, en ningún momento debe poner en entredicho la potestad de la autoridad, misma que en cualquier instante puede restringir o sancionar por incumplimiento de los términos establecidos en la autorización correspondiente. En lo general, los instrumentos de regulación tienen la ventaja de facilitar la identificación de los sujetos (individuales u organizacionales) que realizan la actividad normada, y se genera mayor certeza de que se cumplirán las exigencias marcadas y una mayor planeación de las funciones regulatorias de los distintos ámbitos gubernamentales.

En relación con las políticas regulatorias de los gobiernos locales en México, actualmente dichos gobiernos tienen un papel fundamental en la prestación de servicios a la ciudadanía y la administración de los usos del suelo (García, 2002), aunque su función no se acota meramente a tal responsabilidad. Además, en ellos subyace la obligatoriedad de lograr mejores condiciones de desarrollo en su demarcación, mediante la oportuna implementación de políticas en función de la agenda de problemas públicos locales que consideren un amplio espectro de acciones: desarrollo social, calidad de vida, economía local, territorio y medio ambiente.

El problema de generar e instrumentar políticas públicas encaminadas a la satisfacción de demandas ciudadanas asociadas a servicios específicos (agua, alcantarillado, pavimentación, etc.) presenta diversas facetas. Aparece una discusión sobre la pertinencia de la intervención pública o bien sobre las modalidades que ésta debe asumir; también existe un debate sobre la posibilidad de cubrir demandas crecientes ante la carencia económica; los problemas de la eficiencia en la conjugación de los medios y los fines conduce al análisis de una faceta administrativa en el manejo de los servicios... (García, 2002: 17).

La agenda de políticas locales, tanto en su construcción como en su implementación, responde a lógicas diversas y, a veces, contradictorias. Existen programas compartidos entre los gobiernos federal, estatal y municipal, en los que la fuente de RIG puede variar y ser multidireccional. Así, puede observarse que, en algún momento, la acción del gobierno municipal "... se convierte en un ámbito particular sujeto a normas jurídicas, especificidades de planeación y programación, y reglas del juego que corresponden a los niveles federal y estatal, pero que se concreta en la compleja coyuntura local" (García, 2002: 21).

De acuerdo con la Cofemer, en los análisis de políticas municipales, un aspecto central es evitar el establecimiento de alternativas de política centradas en obligaciones y sanciones, para dar pie a una multiplicidad de decisiones de fomento, impulso e innovación, de tal modo que se logre un mayor control y desarrollo mediante incentivos o subsidios, ampliación de la información pública, registros voluntarios y en un nivel más elevado, la autorregulación (Cofemer-CIDE, s/a: 14).

Marco regulatorio de la gestión urbana en el Estado de México²

Para desarrollar este apartado se parte del enfoque denominado de políticas públicas planteado por Martínez y Méndez (1996) y que está definido como el enfoque que enfatiza el examen de los actores implicados en la ejecución de los programas ante la necesidad de coordinación y control en un contexto de implementación multiorganizativo. Del mismo modo, del enfoque elegido, se utiliza la dimensión formal establecida por Agranoff (citado por Martínez y Méndez, 1996), que implica el estudio del orden jurídico-constitucional de las RIG y la distribución de competencias. En esta dimensión se privilegia el estudio de las estructuras administrativas e instituciones de transferencia, así como el marco que genera los momentos de intercambio y negociación entre los funcionarios de diversas organizaciones gubernamentales.

En este trabajo se describen y analizan las bases jurídicas de la gestión urbana en el Estado de México, sobre todo considerando tres aspectos centrales de las mismas: planeación territorial, administración urbana y, finalmente, operación urbana. La primera de ellas alude al conjunto de momentos y espacios en que es requerida la opinión, aprobación y visto bueno de diversos funcionarios del gobierno estatal y municipal en lo concerniente a la prelación lógica entre los diversos documentos de planeación.

La administración urbana tiene que ver con el conjunto de decisiones y autorizaciones que se desprenden de la normatividad vigente (leyes) y de las políticas, estrategias y normas contenidas en el plan municipal de desarrollo urbano referentes a la expedición de licencias de uso de suelo, así como de la autorización de construcción de conjuntos urbanos. Por su parte, la operación urbana se vincula con el seguimiento y control una vez que se han ejecutado dichas autorizaciones. Para tal efecto, se parte del análisis de los contenidos del marco normativo urbano del ámbito federal y de manera complementaria la normatividad particular del Estado de México.

En el ámbito federal las bases jurídicas de la gestión urbana se encuentran en los artículos 25, 26, 27, 28, 115 y 122 de la Constitución General; además, existen la Ley Federal de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos. Así, el artículo constitucional 25 marca los lineamientos generales de la planeación, dentro de las cuales una de sus variables es el desarrollo territorial; en ese sentido, tal artículo marca la potestad exclusiva del Estado

² El Estado de México (oficialmente Estado Libre y Soberano de México) es, junto con el Distrito Federal, una de las 32 entidades federativas o estados de los Estados Unidos Mexicanos. Es uno de los estados fundadores de la Federación y el de mayor densidad de población. Está dividido en 125 municipios y su capital es Toluca de Lerdo. Se encuentra en el centro sur del país y posee una superficie mayor a 22,000 km². Su gentilicio es mexiquense, para distinguirse de los ciudadanos del país, llamados mexicanos. La entidad mexiquense limita al norte con Querétaro e Hidalgo, al sur con Morelos y Estado de Guerrero; al oeste con Michoacán, al este con Tlaxcala y Puebla, y rodea al Distrito Federal. Con sus más de quince millones de habitantes es la entidad mexicana con mayor número de habitantes, de los cuales más de dos tercios se concentran en la Zona Metropolitana del Valle de México y en la ciudad de Toluca (Wikipedia).

mexicano de conducir, coordinar y orientar el desarrollo nacional. En ese artículo se señala que la realización de las tareas tiene que estar respaldada en estructuras administrativas del ámbito encargadas de atender sectores específicos del desarrollo. De manera complementaria, en el artículo 26 se señala la obligatoriedad de establecer un Sistema Nacional de Planeación Democrática en la que se incluyan diversos actores gubernamentales, así como grupos representativos de la sociedad.

Por su parte, el artículo 27 constitucional es enfático al establecer la obligatoriedad del Estado mexicano de determinar lineamientos para la distribución equilibrada de los asentamientos humanos a través del territorio nacional. Para el Estado es ineludible establecer políticas y normatividad en lo concerniente a los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de que se ejecuten obras públicas; del mismo modo, debe planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Como puede observarse, el artículo 27 resulta fundamental al establecer potestad sobre el territorio y sus recursos, lo que obliga a las instituciones a contar con dispositivos regulatorios claros, precisos y efectivos.

A partir de 1983 se llevó a cabo una de las reformas más importantes en materia urbana al descentralizar facultades y atribuciones, antes del ámbito federal, en pro del fortalecimiento de los gobiernos locales. Así, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, a partir del año mencionado corresponde a los gobiernos municipales formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; asimismo, dichos gobiernos también pueden participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y en la formulación de planes regionales junto con los gobiernos estatales y el federal, si así fuere el caso. Otra de sus facultades centrales es la de autorizar, controlar y vigilar la autorización del uso del suelo en el ámbito de su competencia territorial.

Aunque no es un artículo que privilegia lo municipal como espacio potestativo en materia urbana para los gobiernos locales, el artículo 122 (apartado C, Base Quinta-G) señala que el Distrito Federal (también denominado Ciudad de México), en función de sus estatus especial (asiento de los poderes federales) dentro del conjunto de entidades de la República y de su vecindad con el territorio del Estado de México con el cual se ha formado una gran región metropolitana, deberá construir con eficacia un esquema de coordinación metropolitana entre las distintas delegaciones locales y con los gobiernos municipales del Estado de México mediante la definición de una agenda metropolitana.

Por su parte, la Ley Federal de Planeación es el ordenamiento vinculante, en el que se establecen las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzarán, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal (fracc I); también, en ella se establecen las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (fracc. II); así como los fundamentos para que el Ejecutivo federal coordine sus

actividades de planeación con las entidades federativas (fracc. III); las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales (fracc. IV), y las determinantes para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas (fracc. V).

En cuanto a los “momentos” de RIG que prevé la Ley de Planeación en el artículo 16, fracción III, se señala que las dependencias de la administración central deberán elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados. Del mismo modo, en el citado artículo, en su fracción VI, se establece para las dependencias federales la obligatoriedad de considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados.

Otro de los “momentos” de RIG previstos en la Ley de Planeación se establece en el Capítulo Quinto referido a la “Coordinación”. A la letra el artículo 33 señala que

el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Del mismo modo, las cinco fracciones del artículo 34 señalan particularidades de los mecanismos de coordinación del gobierno federal con los de los estados y municipios. Así, se prevé recibir de ambos niveles de gobierno propuestas para el desarrollo, definición de mecanismos de congruencia y complementariedad entre sistemas de planeación, establecimiento de lineamientos metodológicos, formulación de programas o planes regionales y, finalmente, la instrumentación de acciones bajo el principio de corresponsabilidad.

El tercer instrumento jurídico del ámbito federal es la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), misma que tiene aplicabilidad en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. En términos generales, la LGAH, vigente desde 1993, mejoró el principio de concurrencia en materia de urbana de los tres ámbitos de gobierno, normó la competencia municipal en la materia establecida en el 115 constitucional, buscó compatibilizar medio ambiente y urbanización, simplificó el tratamiento de las conurbaciones y, lo más importante, instituyó la zonificación como instrumento de regulación en los usos del suelo municipal.

En cuanto a los “momentos” de RIG, el Capítulo Segundo de la LGAH establece el principio de concurrencia y coordinación de autoridades. El artículo 6º señala que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial

de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias.

El artículo 7º establece que las competencias del nivel federal se condensan en las acciones de promover, verificar, vigilar y coordinar. Dichas acciones representan un papel tangencial en cuanto a la toma de decisiones respecto al uso del suelo y el desarrollo territorial. Uno de los aspectos más importantes que se señalan en el artículo citado es la facultad de formular el programa nacional de desarrollo urbano, mismo que se convertirá en referente programático a la hora que gobiernos estatales y municipales elaboren o actualicen sus respectivos planes urbanos.

El artículo 8º señala las atribuciones que corresponden a los gobiernos estatales. Una muy importante es la de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; del mismo modo, les corresponde formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano y evaluar su cumplimiento. De manera complementaria, el resto del contenido del artículo refiere facultades para convenir con la Federación y los municipios acciones para la regulación de conurbaciones, fundación de centros de población y, cuando así lo indiquen las necesidades de los municipios, apoyarlos en lo concerniente a la planeación y gestión urbana local.

Para los municipios, la LGAH prevé la mayor relevancia en términos urbanos. En el artículo 9º se señala que corresponde a los gobiernos locales formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación estatal (fracc. I). Además, como ya lo indica el artículo 115 constitucional, deben regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población (fracc. II) y administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano (fracc. III).

En términos de la coordinación con otros ámbitos gubernamentales, la fracción IX del artículo 9º, señala que los municipios podrán hacerlo con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local. Otro aspecto central de la gestión urbana corresponde a los municipios, ya que en la fracción X del mismo artículo se señala que es facultad de ellos expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios. Es decir, las facultades y atribuciones en materia urbana no son menores, al contrario.

En cuanto a la normatividad en materia urbana en el Estado de México se dispone de cuatro herramientas jurídicas: Constitución Política del Estado de México (CPEM), Ley Orgánica Municipal (LOM), Ley de Planeación

del Estado de México y Municipios (LPEMYM) y el Libro Quinto del Código Administrativo y su Reglamento.

La CPEM señala en el artículo 112 que las facultades municipales establecidas en la Constitución General de la República y la LGAH se ejercerán de manera exclusiva por el ayuntamiento sin que exista autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Aspecto que se refuerza en el artículo 122 del mismo ordenamiento.

Por otra parte, el artículo 139 señala que los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, en su caso. El citado artículo abre un “momento” de RIG al indicar que los ayuntamientos deberán, en forma coordinada, participar en la planeación y ejecución de acciones con la Federación y con las entidades federativas colindantes con el estado en los asuntos definidos como metropolitanos y en los trabajos de las comisiones respectivas.

La Ley Orgánica Municipal (LOM) especifica, en el artículo 5º, que los ayuntamientos podrán coordinarse entre sí y con las autoridades estatales y, en su caso, con las autoridades federales. Es decir, esta Ley prevé “momentos” para las RIG. Mientras que en la fracción XXIV del artículo 31 determina facultades para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas; y de manera complementaria la misma fracción en su punto *Quater* establece la facultad de otorgar licencias y permisos de construcciones privadas.

Quizá el ordenamiento más claro en materia de RIG lo sea el artículo 33, fracción VII, porque prescribe que se necesita autorización de la Legislatura o la diputación permanente para poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal. Cuestión que se refuerza con el contenido del artículo 34, el cual mandata que una solicitud en el sentido indicado deberá enviarse al ejecutivo estatal a la que agregará íntegramente los documentos, justificaciones necesarias y, en su caso, el dictamen técnico correspondiente que le haya remitido el ayuntamiento en su petición.

En cuanto a los “momentos” de RIG que establece la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMYM), el artículo 19, en su fracción V, instituye que los municipios podrán participar en la estrategia del desarrollo del Estado de México, formulando las propuestas que procedan en relación con el plan de desarrollo municipal; del mismo modo, en la fracción VII del citado artículo se señala como obligación municipal la de propiciar la participación del Ejecutivo federal, el ejecutivo estatal, organizaciones y privados en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio.

En el capítulo tercero de la LPEMYM, el conjunto de artículos que van del 24 al 31 se prevén “momentos” de RIG tales como: los mecanismos y procedimientos para la revisión conjunta, actualización, modificación y evaluación de los planes y programas. En lo concerniente al desarrollo territorial y urbano, los artículos 32, 33 y 34 refieren que se debe procurar el desarrollo equilibrado de las distintas regiones que conforman el Estado de México, mediante la convergencia de las estrategias y políticas de cada uno de los planes y programas de los gobiernos municipales y el estatal.

De manera explícita, en el capítulo quinto de la LPEMYM (artículos 40 al 43) se establecen los mecanismos y procedimientos para la coordinación entre gobiernos y la participación ciudadana. El artículo 40 dota de facultades al ejecutivo del estado para celebrar convenios de coordinación con el Ejecutivo federal, las dependencias federales y con los ayuntamientos para ejecutar programas, proyectos y acciones que se desarrollen en la entidad y que por su naturaleza o vigencia requieran de fortalecer las acciones de coordinación, concertación y participación; mientras que los artículos 41, 42 y 43 particularizan mecanismos para asegurar el cumplimiento y seguimiento de las acciones concertadas entre gobiernos.

En el análisis del los “momentos” de RIG que instituye el Libro Quinto (referido al Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población) del Código Administrativo del Estado de México, se destaca en el artículo 5.5 la observancia obligada de autoridades estatales y municipales en lo concerniente a la expedición de normas, lineamientos, planes de desarrollo urbano, autorizaciones, licencias, dictámenes, constancias y demás instrumentos administrativos de su competencia en las que podrán participar de manera coordinada y concurrente (fracc. II).

También en la fracción III del artículo 5.8 se estipula que el gobernador del estado, en el marco de sus facultades, podrá celebrar convenios de coordinación con autoridades federales, de otras entidades federativas y municipales, en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los centros de población. Mientras que la fracción IV del citado artículo lo faculta para crear órganos técnicos de consulta, coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento.

También en la lógica de “momentos” previstos de RIG en la normatividad estatal, el artículo 5.9 señala en su fracción XIV que una de las atribuciones de la Secretaría del ramo es la de intervenir en las instancias de coordinación, consulta, seguimiento y evaluación en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población. Por su parte, en el artículo 5.10 se indica que los municipios tienen la atribución de participar en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano o de los parciales que de éste deriven, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio (fracc. II), participar en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano de los centros de población y vivienda (fracc. X).

Explícitamente, en el capítulo cuarto del citado libro, se da cuenta de las facultades y atribuciones de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda (CEDUYV), misma que en su esencia está definida como un órgano técnico de coordinación interinstitucional que tiene por objeto promover el desarrollo urbano ordenado de los centros de población y alentar la producción formal de la vivienda en la entidad (art. 5.13). La integración de dicha comisión considera la participación del secretario estatal del ramo, los titulares de las dependencias gubernamentales que se estipule, los municipios cuando se traten asuntos de su competencia territorial y, en su caso, representantes de otras instancias gubernamentales cuya actividad esté vinculada con el desarrollo urbano (art. 5.14). En este marco, los participantes en la Comisión aludida deberán emitir por escrito opiniones o dictámenes técnicos en asuntos de su competencia en las sesiones para los cuales sean convocados.

La agenda pública que atiende la CEDUYV se vincula con temas de emisión de dictámenes de congruencia de planes de desarrollo urbano; estudio y seguimiento de programas, acciones, inversiones y obras públicas de interés estratégico; así como programas y acciones de desregulación, homologación normativa, desgravación, simplificación, mejora y agilización de la gestión urbana (art. 5.15, fracc. II).

Como se observa en el largo recorrido por la normatividad urbana que aplica en el Estado de México, son varios los momentos de decisión compartida entre gobiernos. En la legislación urbana se prevén diversos “momentos” de RIG; es decir, enunciados generales que marcan la necesidad de vinculación interinstitucional para la definición e implementación de políticas. Sin embargo, para que puedan ser fructíferos tales “momentos”, a la hora de lograr acuerdos y emprender acciones, se requiere de artesanía política, capacidades comunicativas, habilidades de negociación y una coyuntura político-administrativa de factibilidad.

Bases programáticas de la gestión urbana del Estado de México

Las bases programáticas se refieren al conjunto de instrumentos de planeación urbana de carácter vinculante para gobiernos y particulares. Al respecto, la LGAH, en su artículo 11, señala que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática como una política sectorial. La característica de la política es su carácter de concurrencia entre niveles de gobierno que le es inmanente.

La propia LGAH señala que la planeación y regulación en materia urbana se llevará a cabo mediante el programa nacional de desarrollo urbano, el plan estatal respectivo, los programas de ordenación de zonas conurbadas, los planes municipales de desarrollo urbano y los planes de centro de población estratégicos (artículo 12). Para el caso concreto del Estado de México, el ordenamiento ha aterrizado, en el ámbito federal, a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM); y en el ámbito estatal por medio

del Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), los dos Planes Regionales de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca y del Valle Cuautitlán-Texcoco, así como los planes municipales de desarrollo urbano. En este trabajo se describen los elementos principales que enuncian la presencia de RIG, sea como origen o como propósito de los siguientes planes urbanos: PNDU, POZMVM y el PEDU.

El PNDU 2014-2018 (Sedatu, 2015) deriva del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y plantea seis objetivos centrales: 1) controlar la expansión de las manchas urbanas y vigorizar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes, 2) consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental, 3) diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo, 4) impulsar una política de movilidad sustentable que incremente la calidad, disponibilidad y accesibilidad de los viajes urbanos, 5) evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales y, 6) consolidar la política nacional de desarrollo regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.

Con tal conjunto de objetivos, y su consecución, se busca lograr la transición hacia un modelo de desarrollo sustentable, mediante el crecimiento ordenado de las ciudades en el que "...más que barreras se establezcan puntos de encuentro e inclusión entre los ciudadanos, mediante el fomento de lo que se denominan ciudades productivas" (Sedatu, 2015: 2).

En lo referente a las RIG, el PNDU plantea, de manera específica en la estrategia 3.3, "aplicar en coordinación con los gobiernos locales instrumentos de financiamiento que permitan mejorar plusvalías en favor de la ciudad" (Sedatu, 2015: 20). Mientras que en la estrategia 4.2 se habla de "fortalecer y ampliar las capacidades técnicas de las administraciones locales para la planeación, gestión y ejecución de proyectos de movilidad sustentable" (Sedatu, 2015: 22) y, finalmente, en la estrategia 4.4 se estableció el "promover la coordinación intersectorial para el impulso de obras y proyectos de movilidad urbana" (Sedatu, 2015: 23).

Es en el objetivo número seis donde se encuentran alusiones a la necesidad de desarrollar las RIG (aunque no se usa el término). En las estrategias 6.2, 6.3 y 6.4 se establecen líneas de acción para establecer convenios con gobierno estatales y municipales, también se instituyen mecanismos para la operación conjunta y corresponsable; así como la evaluación y seguimiento de procesos y resultados en materia urbana.

En cuanto al Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) se puede sostener que es el resultado y, al mismo tiempo, generador de RIG (véase cuadro 1) entre los gobiernos de la metrópoli aludida. El POZMVM es un instrumento de planeación de los asentamientos humanos elaborado ex-profeso para responder a la problemática que se presenta en la Zona Metropolitana del Valle de México, misma que está conformada por las 16 delegaciones de la Ciudad de México, 59 municipios

del oriente y norte del Estado de México y 21 municipios del estado de Hidalgo (PUEC, 2011: 17). El POZMVM tiene como propósito central “sentar las bases de aquellos temas comunes sobre los cuales se deberán construir los acuerdos a partir de la gran diversidad de elementos que constituyen esta metrópoli” (PUEC, 2011: 1).

Cuadro 1

AGENCIAS DE GOBIERNO QUE TOMAN DECISIONES EN Y PARA LA ZMVM, 2011

	Agencias del Poder Ejecutivo	No.	Agencias del Poder Legislativo	No.	No. de Integran-tes
Federal	Presidente de la República	1	Cámara de Diputados	1	500
			Cámara de Senadores		128
	Jefe de Gobierno	1			
Ciudad de México	Secretaría de Gobierno	1	Asamblea Legislativa	1	66
	Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental	1			
Estado de México	Gobernador del Estado de México	1	Congreso Local	1	75
	Secretaría de Desarrollo Metropolitano	1			
Hidalgo	Gobernador del Estado de Hidalgo	1			
	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	1	Congreso Local	1	30
	Coordinación de Desarrollo Metropolitano	1			
Municipal	Jefes delegacionales	16	No aplica		
	Presidentes Municipales Estado de México que integran la ZMVM	59	Cabildos	59	695
	Presidentes Municipales Hidalgo que integran la ZMVM	21	Cabildos	21	183
Totales		105		85	1,677

Fuente: PUEC (2011: 262).

En su definición, el “El POZMVM es, a nivel metropolitano, el instrumento de planeación que articula las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano... con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del estado de México y del estado de Hidalgo” (PUEC, 2011: 3). Además, dicho programa tiene como objetivos establecer los mecanismos de coordinación metropolitana que permitan a las entidades involucradas contar con un referente técnico para la definición de estrategias comunes y particulares de ordenación del territorio y la gestión del espacio metropolitano.

En términos y consolidación de RIG, el POZMVM plantea, dentro de sus estrategias para el entorno jurídico e institucional, impulsar el cambio y consolidación de la gestión metropolitana y de sus herramientas fundamentales. También se propone la construcción de modelos que permitan gestionar de manera adecuada el territorio metropolitano; quizá lo más sobresaliente sea el tránsito del modelo de “Comisiones Metropolitanas” hacia la creación de “Organismos metropolitanos sectoriales”, con atribuciones, recursos y autoridad técnica (PUEC, 2011: 303).

En cuanto al Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (PEDU) se advierte que, en términos de RIG, señala la necesidad de ampliar la colaboración en materia de desarrollo urbano con los municipios y con las entidades vecinas a su territorio y con las cuales se observan fenómenos de conurbación (GEM, 2008: 79). “Las líneas de estrategia tienen un alineamiento ‘vertical’, dado que son generadas por un sector particular de la administración pública, (pero) observarán una función de tipo ‘horizontal’” (GEM, 2008: 115).

El PEDU estipula que en materia de vinculación de acciones e inversiones para construcción de infraestructura y equipamiento, es dable la gestión de esquemas de financiamiento provenientes del gobierno federal, la banca y organismos internacionales, para que en la medida de lo posible exista corresponsabilidad del gobierno federal y de los ayuntamientos para la construcción de obras convenidas en los diferentes espacios de interlocución entre los gobiernos (GEM, 2008: 84). Es decir, se está en presencia de un escenario posible de RIG en términos operativos.

En el apartado 7.2.7 el PEDU contiene de manera explícita alusiones a la necesidad de impulsar la gestión urbana estatal mediante un esquema de RIG. Señala que la planeación, programación, ejecución, supervisión, administración, control, seguimiento y evaluación de las decisiones deberán ser el resultado de la intervención de los distintos órdenes de gobierno de manera coordinada y concurrente (GEM, 2008: 88). En lo particular, el esquema de coordinación metropolitana construido con el gobierno de la Ciudad de México (desde 1994) y complementado con la integración del estado de Hidalgo (2008), debe ser un tema para fortalecimiento, sobre todo en los trabajos de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

En el análisis del PEDU se destaca la integración de una nueva política urbana que hasta la versión precedente de 2003 estaba vedada: Impulso. En la versión del 2003 sólo se consideraban políticas de Control y de Consolidación, ya que implicaban poner un freno al crecimiento urbano experimentado en décadas anteriores, caracterizado por no seguir un patrón de organización respetuoso de los recursos naturales, ni tampoco propiciatorio de calidad de vida para sus habitantes. Sin embargo, en la versión del PEDU 2008 se introdujo la política de Impulso que consiste en permitir nuevos desarrollos en zonas no ocupadas por asentamientos humanos (GEM, 2008: 103-107).

La manera de instrumentar la política de impulso acrecentó las tareas de diversas dependencias de gobierno para implementar dicha política mediante la autorización de grandes desarrollos habitacionales denominados conjuntos urbanos (Rivero, 2015). En este proceso, necesariamente, han concurrido en un esquema de RIG diversos representantes organizacionales del nivel municipal, estatal y federal.

Regulación para la autorización de conjuntos urbanos en el Estado de México

Marco normativo

Un conjunto urbano es, de acuerdo con el artículo 5.2, fracción XVII, del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México:

...la modalidad que se adopta en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, las normas de usos, aprovechamientos y destinos del suelo, las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un predio ubicado en áreas urbanas o urbanizables.

Se refiere a una unidad espacial que contiene una mezcla de usos del suelo en los que se considera, preponderantemente, la construcción de vivienda, complementado con espacios para comercio, servicios o industria. Dichos espacios deberán estar dotados de la infraestructura y equipamientos requeridos para la reproducción social. En su concepción se deben detallar las normas, aprovechamientos y destinos del suelo al interior del conjunto y las formas en que se habrá de integrar a la estructura urbana local y, en su caso, a nivel regional.

El artículo 5.37 establece una tipología de conjuntos urbanos: Habitacional; Industrial o agroindustrial; Abasto, comercio y servicios; Científicos y tecnológicos y de Unidades económicas de alto impacto; todo esto en su forma pura, aunque pueden ser mixtos. Para el caso de los habitacionales, que es el seguimiento que se hace en este trabajo, se derivan los siguientes subtipos: Social progresivo, Interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre. En todos y cada uno de estos subtipos permean

distintos tamaños de lote, densidades e intensidades en el uso de suelo; siendo los lotes de menor tamaño y con mayores densidades e intensidades los subtipos social progresivo y de interés social.

Los lineamientos que deben seguir los solicitantes, de acuerdo con el artículo 5.38 fracciones I a la IX, para lograr la autorización de un conjunto urbano se condensan en siete pasos: 1) entregar la solicitud ante la Secretaría del ramo, 2) considerar la normatividad contenida en la “Tabla de usos del suelo” del Plan Municipal respectivo, 3) observar las normas del libro quinto y de su reglamento, 4) definir si son inmuebles públicos o privados, 5) ubicar el conjunto en áreas urbanizables, según la zonificación municipal, 6) integrar las autorizaciones, constancias, dictámenes y licencias urbanas que correspondan a dependencias federales y municipales, 7) cumplir las normas municipales y estatales concernientes a la división, fusión y/o relotificación de predios.

Una vez que ha procedido la autorización de un conjunto urbano, los desarrolladores están obligados, entre lo más relevante, a (art. 5.38, fracc. X): 1) ceder a los gobiernos estatal y municipal la propiedad de la superficie de terreno para vías públicas y áreas de donación para equipamiento urbano y, 2) construir obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano. De manera complementaria, se debe proporcionar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno toda la información y documentación que se les requiera para que se realicen las supervisiones que sean necesarias; además, atender las precisiones que al respecto contiene el Reglamento del citado Libro Quinto.

Los aspectos indicados en los párrafos precedentes conllevarían una interminable lista de instancias y dependencias gubernamentales ante las cuales se deberían realizar los trámites. Sin embargo, la regulación del Libro Quinto establece que corresponde a la CEDUYV, en su carácter de órgano técnico de coordinación interinstitucional, la responsabilidad de concentrar todas las decisiones, dictámenes, autorizaciones y licencias requeridas para las autorizaciones de conjuntos urbanos (art. 5.13).

Número y variedad de unidades y funcionarios

De acuerdo con el artículo 5.14, la CEDUYV se integra por el titular de la Secretaría, los titulares de las dependencias del gobierno estatal y los municipios de la entidad cuando se traten asuntos de su jurisdicción territorial; también participarán como invitados representantes de otros del nivel federal cuya competencia u objeto esté relacionado con el desarrollo urbano de la entidad. Al interior de la Comisión integrantes e invitados deberán emitir por escrito opiniones o dictámenes técnicos respecto a los asuntos de su competencia, mismos que se desahogarán en las sesiones ordinarias. Es decir, las reuniones tienen un carácter decisorio y no de consulta meramente.

Cuadro 2

DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS PARTICIPANTES EN LA CEDUyV

DEPENDENCIAS	ORGANISMOS
Secretaría de Desarrollo Urbano	Direcciones Generales de Operación, Planeación y Control Urbano
Secretaría General de Gobierno	Direcciones Generales de Protección Civil y del Instituto de la Función Registral del Estado de México
Secretaría del Medio Ambiente	Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental
Secretaría de Agua y Obra Pública	Comisión de Agua del Estado de México
Secretaría de Comunicaciones	Dirección General de Vialidad
El municipio que corresponda según la ubicación del Conjunto Urbano	Representante
Dependencias Federales	Pemex, CFE, INAH y CNA

Fuente: Elaboración propia con base en Artículo 17 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y Figueroa (2009: 20).

El artículo 18 del Reglamento del Libro Quinto establece tres reglas básicas esenciales para el funcionamiento de la Comisión: 1) Integrar dictámenes de factibilidad e impacto regional, 2) Solicitar la concurrencia de los municipios, de manera oficial y por escrito, cuando se requiera por motivo de potestad territorial, y 3) Integrar previamente a los dictámenes, constancias de viabilidad y aprovechamiento inmobiliario.

La estructura de la CEDUYVEM cubre las diferentes etapas que implica la autorización de un Conjunto Urbano tanto las de planeación y usos del suelo que corresponden a las Direcciones Generales de Operación, Planeación y Control Urbano (véase cuadro 2); es decir, en su momento tuvieron que ver con la decisión de otorgar las correspondientes licencias de uso del suelo que es el paso principal para dar inicio o no, a un proyecto habitacional de grandes números.

Al Instituto de la Función Registral del Estado de México (véase cuadro 2), corresponde dotar certeza jurídica en torno a la propiedad de las tierras que, de acuerdo con la licencia de uso de suelo previamente obtenida, fueron objeto de compra por parte de las compañías inmobiliarias, ya hubiesen sido terrenos ejidales o propiedad privada. La Dirección General de Protección Civil (véase cuadro 2) genera el dictamen de no existencia de fallas naturales en el suelo, y de ausencia de restricciones por causa de existencia de infraestructura: gasoductos, oleoductos o torres de conducción de alta tensión, entre otros.

De manera complementaria, la Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental expide visto bueno respecto a que la instalación de los desarrollos habitacionales no genera impactos negativos en los recursos naturales de la región, asimismo, el dictamen de que, ni que en el mediano y ni en el largo plazo, se habrán de generar efectos negativos en el entorno natural y social (véase cuadro 2).

Corresponde a la Comisión de Agua del Estado de México (véase cuadro 2) elaborar dictamen respecto a la existencia de fuentes abastecedoras de agua, así como formas adecuadas de canalizar y expulsar las aguas de desecho. En tanto que en la Dirección General de Vialidad (véase cuadro 2) tiene la encomienda de determinar la conectividad del proyecto habitacional con la infraestructura vial existente, tanto a nivel local como regional.

De los municipios se debe integrar la certificación de clave catastral, la licencia de uso del suelo, autorización de alineamiento y número oficial. Finalmente, los representantes de las dependencias federales de Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Comisión Nacional del Agua (CNA) serán convocadas cuando las características de la zona donde se ubique el predio a desarrollar así lo requiera.

De la revisión que se ha hecho de las regulaciones existentes en materia de autorización de Conjuntos Urbanos se puede generar la impresión de que con dicha regulación es suficiente. No obstante, existen espacios en los que la artesanía política y las habilidades de negociación entre los representantes organizacionales son necesarias para acordar, instrumentar, controlar y evaluar. De otro modo, a pesar de la puntualidad con que se describen los procedimientos, en la gestión de las documentales requeridas tales como planos, memorias de cálculo, dictámenes, entre otros, también es importante la calidad, coherencia técnica, normativa, legal y temporal, mismas que dependen de capacidades y competencias de los funcionarios.

Incluso criterios subjetivos de apreciación, respecto a las características idóneas de las infraestructuras y equipamientos, que se presentan al momento de opinar por parte de los representantes de las organizaciones gubernamentales y de los cuales se desprenden firmas de autorización y/cumplimiento requieren de discusión, intercambio, acuerdo, sea en escritorio o en el espacio mismo en que se construyeron las diversas obras comprometidas. Es decir, política pura.

Otro factor que no debe descuidarse es la filiación política de los funcionarios, sea como integrantes de partidos políticos diferentes o como integrantes de corrientes internas de un instituto político, ya que dependiendo de la coyuntura política exógena y el momento político (cercano a elecciones, por ejemplo) serán las disposiciones y calidad de los acuerdos tomados.

Conclusiones

El estudio de las RIG enfocado al tema de ordenamiento urbano territorial, en particular las políticas regulatorias, otorga un significado profundo al conocimiento de los problemas urbanos, ya que la gestión de los mismos requiere del concurso de una diversidad de tomadores de decisiones en un marco de intercambio y negociación permanente. Es decir, lo que en este trabajo se denominaron “momentos” de RIG previstos en el marco regulatorio mexicano.

Las capacidades institucionales en materia de gestión urbana están definidas en el marco normativo en un régimen federal descentralizado. Competencias, facultades y atribuciones en materia urbana se han distribuido entre los niveles de gobierno que el régimen político mexicano tiene. Así, en la década de los ochenta del siglo pasado los gobiernos municipales se colocaron como actores centrales en la toma de decisiones respecto a las ciudades: les corresponde la zonificación de su territorio y la emisión de las autorizaciones de uso de suelo mediante las licencias respectivas. Las políticas regulatorias en la materia demandan a todos desarrollo de capacidades organizacionales y de interlocución con otros ámbitos de gobierno.

En el Estado de México una adecuada implementación de las políticas resulta de vital importancia para la región y para el país entero, ya que el territorio estatal es asiento de una porción importante de la Zona Metropolitana del Valle de México, la más grande del país en términos poblacionales, así como de unidades político-administrativas que la integran. Tal fenómeno metropolitano implica la necesidad de tomar decisiones adecuadas en términos sociales, económicos, políticos y territoriales, por ello el marco regulatorio es un punto de partida importante de abordar, primero desde el enfoque del federalismo y, posteriormente en su faceta dinámica, desde el enfoque de las RIG.

El objetivo de este trabajo se fue bordando conforme los apartados tomaron cuerpo, de ahí que se puede afirmar que este trabajo contribuye, sobremanera, a generar mejor conocimiento de las RIG en materia urbana en el Estado de México. El método deductivo aplicado en el estudio permitió comparar, analizar e identificar los diversos “momentos” de RIG contenidos en la legislación urbana.

El procedimiento y los “momentos” de RIG presentes en la autorización de conjuntos urbanos en el Estado de México dan cuenta del vigor que puede tomar la gestión urbana en la entidad. La decisión de definir zonas aptas para el desarrollo urbano, los tiempos y formas para llevarla a cabo y los modelos de ciudad a seguir son puntos nodales para una utilización del suelo y sus recursos en pro de incrementar o crear condiciones para un efectivo desarrollo del país.

Fuentes consultadas

Agranoff, Robert (1993), "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", *Política y Sociedad*, N° 13, España, Universidad Complutense de Madrid, pp. 87-105.

Arandia, Ledesma, Iván Carlos (2002), "Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia", *Reflexión Política*, año 4, No 8, ISSN 0124-0781, Colombia/Convergencia, N°30, UNAB.

Barbosa Cardona, Octavio (2007), "Relaciones intergubernamentales en Colombia", *Cuadernos de Administración* [en línea], núm. 36-37, enero-junio, Cali, Colombia, Universidad del Valle, pp. 188-221. Disponible en <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=225020349007>, consultado el 6 de marzo de 2015.

Cofemer-CIDE (s/a), *Guías para la Mejora Regulatoria Municipal. Análisis de Políticas Regulatorias*, Cofemer-CIDE [en línea]. Disponible en <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/estados/guias/guia-apr.pdf>, consultado el 16 de agosto de 2015.

Figueroa Espinoza, Bárbara (2009), "Urbanización: la planeación regional", *Habitar*, Revista de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, año 2, núm. III, Toluca, México, pp. 6-11.

García Del Castillo, Rodolfo (1996), "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", en *Política y Cultura* [en línea], otoño, número 007, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, pp 97-122. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26700706&iCveNum=10052>, consultado el 7 de marzo de 2015.

_____. (2002) "Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México*, Segunda Parte, núm. 65, pp. 17-42.

Gobierno del Estado de México (GEM) (2008), Plan Estatal de Desarrollo Urbano [en línea]. Disponible en <http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/PEDU.pdf>, consultado el 12 de agosto de 2015.

Hernández Díaz, Ana María (2006), "Relaciones Intergubernamentales", *Espacios Públicos*, año 9, núm. 18, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 36-53.

Hernández E. David y Villa Sánchez, Sughei (2010), "El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México", *Sí Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* [en línea], volumen X, núm. 1, Chile, Instituto de Estudios Internacionales, pp. 97-123. Disponible en http://www.sisomosamericanos.cl/documentos/5_hernandez.pdf, consultado el 6 de marzo de 2012.

Martínez, Héctor y Alejandro Méndez (1996), *El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica*, CIDE [en línea]. Disponible en aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/3551/1/DOCT2064521.PDF, consultado el 11 de julio de 2015.

Pontifez Martínez, Arturo (2002), "Relaciones intergubernamentales", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno*

y la gestión municipal en México. Segunda parte [en línea], número 65, año 2002, pp. 43-59. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>, consultado el 17 de julio de 2015.

Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (PUEC) (2011), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Fondo Metropolitano del Valle de México-PUEC.

Ramírez Saiz, Juan Manuel (2002), “Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitanos”, *Ciudades*, año 14, núm. 53 México, Red Nacional de Investigación Urbana.

Rangel Guerrero, Christi y Jaime Grimaldo Lorente (2005), “Análisis de las relaciones intergubernamentales en áreas metropolitanas. Experiencias y Propuestas”, *Provincia*, enero-junio, número 13, Universidad de los Andes Mérida, Venezuela, pp. 117-140.

Rivero Hernández, Melesio (2015), “Políticas urbanas de impulso y crecimiento demográfico en los municipios del norte del Valle de México, 2000-2010. Casos de Huehuetoca y Tecámac”, ponencia presentada en el 3er Congreso Internacional de Ciencia Política, AMECIP, Guadalajara, Jalisco, 15 al 18 de julio de 2015.

Rosique Cañas, José Antonio (2005), “Regiones metropolitanas y régimen institucional: los casos de París y de la Ciudad de México”, *Veredas* [en línea], núm. 11, Segundo Semestre, UAM-Xochimilco. Disponible en http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_fasciculo.php?id_fasciculo=267, consultado el 12 de marzo de 2015.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2015), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*, [en línea]. Disponible en http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PNDU/PROGRAMA_Nacional_de_Desarrollo_Urbano_2014-2018.pdf, consultado el 23 de agosto de 2015.

Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2006), “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos por venir”, *Política y Cultura* [en línea], primavera, número 025, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26702503>, consultado el 6 de marzo de 2015.

Wikipedia, *Estado de México*, disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Estado_de_M%C3%A9xico, consultado el 30 de agosto de 2015.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de México

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Ley Federal de Planeación

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México

Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México