

# Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política

Luis Alberto Salinas-Arreortua

*Universidad Nacional Autónoma de México*

## *Resumen*

La gestión metropolitana constituye uno de los grandes desafíos por la complejidad económica, social, y sobretodo política que representa. Para el caso de México, es un tema que suscita atención, sin embargo, no hay un consenso sobre el tipo de gobierno metropolitano más eficiente, lo que si se tiene presente, es la necesidad de una gestión metropolitana. Sin embargo, es importante mencionar, que la formación de una estructura administrativa que gestione una zona metropolitana con base a límites político-administrativos y en una determinada escala, ha significado un problema para la gestión urbana y metropolitana. El objetivo de este texto es aportar elementos para la discusión de una gestión metropolitana para la Zona Metropolitana del Valle de México, a partir de considerar mecanismos para la construcción de relaciones y actores a distintas escalas, bajo las condiciones jurídicas actuales.

*Palabras clave:* Gestión metropolitana, gobierno metropolitano, política de escala, condiciones jurídicas y voluntad política.

## *Abstract*

*Metropolitan management in the Metropolitan Zone of the Valley of Mexico: between legality and political will*

Metropolitan management is one of the great challenges because of the economic, social, and above all political complexity that it represents. In the case of Mexico, it is an issue that attracts attention, however, there is no consensus on the most efficient type of metropolitan government, which, if we bear in mind, is the need for metropolitan management. However, it is important to mention that the formation of an administrative structure that manages a metropolitan area based on political-administrative boundaries and on a certain scale has been a problem for urban and metropolitan management. The objective of this text is to provide elements for the discussion of a metropolitan management for the Metropolitan Zone of the Valley of Mexico, considering mechanisms for the construction of relationships and actors at different scales, under the current legal conditions.

*Key words:* Metropolitan management, metropolitan government, scale policy, legal conditions and political will.

## Agradecimiento:

Este trabajo presenta resultados parciales del proyecto de investigación titulado “Política de vivienda de interés social y mercado formal de suelo urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México”, CONACyT – 247398; y del proyecto: “Gobiernos metropolitanos y política de vivienda en periferias urbanas. El caso de la ZMVM”, PAPIIT - IA300416, los cuales se desarrollan en el Instituto de Geografía, UNAM.

## INTRODUCCIÓN

**L**a gestión metropolitana es un tema muy controvertido por las distintas propuestas y experiencias que se han experimentado en ciudades en todo el mundo, y México no es la excepción. La concentración de población y de actividades económicas y culturales en tan sólo diez por ciento del territorio nacional, ha generado que en 383 ciudades se concentren tres cuartas partes de la población total, quienes generan 97 por ciento del PIB nacional. Más aún, 56.8 por ciento del total de la población nacional (63.8 millones de habitantes), se concentra en 59 zonas metropolitanas<sup>1</sup>, las cuales están integradas por 367 municipios, lo que muestra que la población urbana de México es metropolitana (SEDESOL *et al.*, 2012: 12). Esta situación representa un reto para la gestión urbana, lo que sugiere necesario aportar elementos para discutir las formas de gestión metropolitana en México.

La formación de gobiernos metropolitanos es uno de los grandes desafíos por la complejidad económica, social, y sobretodo política que representa. No obstante, es un tema cuya discusión y análisis tiene larga data para diversas ciudades en todo el mundo (ver Rodríguez y Oviedo, 2001; Borja, 2004; Lefèvre, 2005 y 2010; Klink, 2005; Orellana, 2013; Pérez, 2014; Rojas, 2005). En México, distintos son los investigadores que han discutido la pertinencia de un gobierno para zonas metropolitanas (Ávila, 2008; Álvarez, 2009; Eibenschutz, 2008 y 2009; García, 2008; Iracheta, 2003, 2008, 2009, 2009b; Moreno, 2006; Ugalde, 2007; Pérez, 2009; Ramírez, 2009; Negrete, 2010; Pradilla y Sodi, 2006; Pradilla, 2009; Ward, 2011). Pesa a ser un tema que suscita atención, no hay un consenso sobre el tipo de gobierno metropolitano más eficiente, lo que si se tiene presente, tal parecería ser, es la necesidad de una gestión metropolitana.

Se reconocen, de manera general, por lo menos dos modelos para la gestión metropolitana: gobierno “supramunicipal” y gobierno “intermunicipal” (ver Rodríguez y Oviedo, 2001:15; Klink, 2005: 139; Lefèvre, 2005: 201; Moreno, 2006: 9-10; Orellana, 2013: 7). El gobierno supramunicipal, es una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobier-

<sup>1</sup> Se maneja la definición de zona metropolitana como “...al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.” (SEDESOL *et al.*, 2012: 25).

no estatal, el cual está basado en un proceso de centralización en la toma de decisiones, lo que deriva en una estructura administrativa denominada consolidación. El segundo modelo se basa en una asociación intergubernamental (gobierno municipal, estatal y federal) para la gestión metropolitana, basado en la descentralización de la administración pública, conocido como fragmentación (Ugalde, 2005; Ramírez, 2012).

El gobierno supramunicipal se fundamenta en la escuela de la reforma, el cual surge en el contexto de un Estado fuerte, siendo la escala nacional, el ámbito de la toma de decisiones. Mientras que el gobierno intermunicipal se basa en la teoría de la elección racional, en un contexto de libre mercado, en el cual el adelgazamiento del Estado y la descentralización de la administración pública determinan que la escala de actuación es la escala local.

La formación de una estructura administrativa que gestiona el territorio con base a límites político-administrativos y en una determinada escala, ha significado un problema para la gestión urbana y metropolitana. Esto se debe, en parte, a considerar el espacio urbano como un escenario en el cual se reproducen las actividades, un espacio abstracto que se delimita para su planificación. Esto implica que se intente comprender la dinámica de un lugar —barrio, ciudad o región—, a partir de una delimitación. Do-reen Massey (2012) cuestiona: ¿en qué sentido los problemas “regionales” son problemas *regionales*? ¿Cuántas veces se ha “explicado” el “problema del centro de las ciudades” basándose en rasgos exclusivamente internos a éstas áreas? (2012: 87). Esta situación trae a la discusión la importancia de considerar el espacio no como escenario, sino como lo plateaba Lefebvre (2013): como construcción social. En tanto es así, la política de escala permite tejer relaciones que estructuran los procesos en un barrio, ciudad o región, situación que resulta básico para la gestión urbana, no sólo la conformación de gobiernos metropolitanos *per se*, pues es otra delimitación de un gobierno sobre un territorio.

La política de escala la podemos entender como una construcción relacional (Valenzuela, 2006: 24). Centrándonos en el espacio urbano, la fragmentación que configura la ciudad actual, es resultado de una fragmentación de la política de escala (Mansilla, 2011: 63). En términos políticos, se proponen leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, algunas de las cuales son contradictorias para una misma ciudad o zona metropolitana. Esa fragmentación y descoordinación política caracteriza los problemas de la gestión metropolitana.

Lo que se pretender plantear, retomando la política de escala, es considerar la construcción de relaciones, identificación de funciones y actores que intervienen en la gestión metropolitana, pero considerando un “anclaje espacial” (Harvey, 2003), es decir, se deben concretar e institucionalizar para ser operativas. Lo que Ramírez (2012: 514) llama una “arquitectura institucional”, entendida como la creación de instituciones, reglas claras para la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas de interés regional. El grado de su institucionalización, dependerá de la situación jurídica prevaleciente y de la voluntad política de los actores involucrados.

El objetivo de este texto es aportar elementos para la formación de una gestión metropolitana para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), a partir de considerar mecanismos para la construcción de relaciones y actores a distintas escalas, bajo las condiciones jurídicas actuales. En la primera sección del texto, se revisan los modelos predominantes de gobiernos metropolitanos, destacando sus características en términos de democracia y de eficiencia en la prestación de servicios públicos, y el ámbito de toma de decisiones (escala). En la segunda parte, se hace una breve revisión de los aspectos jurídicos de México y de la ZMVM, destacando que las condiciones jurídicas actuales remiten la gestión metropolitana a la asociación intergubernamental, en donde la voluntad política, en el ámbito de la autonomía promovida por el proceso de descentralización de la administración pública, queda como un elemento esencial. En la tercera parte, a partir de señalar los principales problemas de la gestión metropolitana reciente en la ZMVM se aportan elementos a considerar para una forma de gestión que incorpore la escala como un componente que nos ayude a comprender que parte de los procesos locales tienen múltiples relaciones a diversas escalas, pero es necesario una instrumentalización (arquitectura institucional) para la coordinación de los distintos niveles de gobierno que inciden en el ámbito metropolitano. Como reflexiones finales, en tanto no se produzca una reforma urbana a mediano y largo plazo que posibilite, jurídicamente, la creación de gobiernos metropolitanos con plenas competencias, más que una propuesta se discuten elementos que debe contener una gestión metropolitana a corto plazo. En este sentido, no se plantea como un tema cerrado, sino por el contrario, como elementos para discutir la complejidad de los gobiernos metropolitanos de manera particular para el caso de la ZMVM.

## **CONSOLIDACIÓN, FRAGMENTACIÓN Y POLÍTICA DE ESCALA EN LA GESTIÓN METROPOLITANA**

Se reconocen, de manera general, por lo menos dos modelos para la gestión metropolitana: el primero es un gobierno “supramunicipal”, lo que generalmente se entiende por gobierno metropolitano. Se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno estatal. En este modelo, las autoridades son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios establecidos por ley sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores. Por tanto, es el modelo puro, porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional. El segundo modelo se basa en una coordinación de gobiernos locales (municipal y estatal) para la gestión metropolitana, un modelo “intermunicipal”, el cual corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros de las unidades territoriales (municipios o delegaciones). Generalmente no tiene autonomía financiera, su financiamiento lo constituyen los municipios miembros o bien a través del presupuesto estatal o federal. Las competencias las definen los propios gobiernos de cada autoridad local (IMCO, 2010: 196; Rodríguez y Oviedo, 2001: 15; Klink, 2005: 139; Lefèvre, 2005: 201; Moreno, 2006: 9-10; Orellana, 2013: 7).

El gobierno metropolitano supramunicipal se ha caracterizado básicamente por dos procesos; anexión y fusión de municipios (por ejemplo Metro Toronto); y creación de gobiernos metropolitanos que coexisten con los gobiernos locales (como el caso de Greater London Authority).<sup>2</sup> Mientras que el gobierno metropolitano intermunicipal puede estar representado por una coordinación de distintos niveles de gobierno o mediante la formación de comisiones metropolitanas, dependientes de instancias de gobierno (ver Yaro y Ronderos, 2011; Ramírez, 2012).

Estos modelos, han estado presente en diversas ciudades en todo el mundo (Borja, 2004; Rodríguez y Oviedo, 2001; Yaro y Ronderos, 2011), cuyas características se basan en argumentos provenientes de tres co-

<sup>2</sup> Según un estudio elaborado para el Banco Mundial, de la fusión o anexión de municipios se conforman los gobiernos metropolitanos como grandes entidades a escala regional o la amalgamación de autoridades locales en un gobierno metropolitano unificado. Y la otra forma de gobierno metropolitano son los consejos metropolitanos quienes se forman dejando a los gobiernos locales en línea, pero crean una organización coordinadora sobre los gobiernos locales para coordinar inquietudes de planificación y administración a escala regional, mientras que los gobiernos locales continúan administrando otros sistemas, en efecto creando una estructura de dos niveles (Yaro y Ronderos, 2011: 10).

rrientes teóricas predominantes: escuela de la reforma, elección racional y nuevo regionalismo. A continuación, considerando estas tres escuelas, nos centraremos, esencialmente, en aspectos de democracia y eficiencia en servicios públicos que caracteriza a cada modelo de gobierno metropolitano. Así también, se destaca la escala, como una perspectiva de análisis, en la cual se basa cada gobierno metropolitano y la cual representa un aspecto fundamental para la gestión metropolitana.

El gobierno metropolitano supramunicipal, ha sido desarrollado desde mediados del siglo XX, apoyado en la llamada “escuela de la reforma”, basado en un esquema de centralización de la administración pública, proceso también conocido como *consolidación* (Ugalde, 2007; Ramírez, 2012). Este tipo de gobierno metropolitano se basó en el predominio de la escala nacional en la organización económica nacional (Brenner, 2002; González, 2005), fuertemente anclada en las grandes ciudades. La instrumentalización, ya sea mediante fusión de municipios o formación de un gobierno conlleva a una planificación estratégica a largo plazo.

Dentro de las supuestas ventajas de un gobierno metropolitano es que al ser una instancia de mayor tamaño puede reconocer los problemas que afectan a toda el área metropolitana así como sugerir propuestas que atiendan dichas problemáticas, además de evitar duplicidad de servicios. También se hace referencia a que atender las problemáticas de toda el área y no de cada jurisdicción local disminuye los costos, lo que se conoce como economía de escala. Esta forma de gobierno atiende la equivalencia fiscal, es decir, lo referente al uso de instalaciones, equipamiento e infraestructura urbana que hacen usuarios que viven y por tanto pagan impuestos en otros municipios, situación que genera disputas de diferentes jurisdicciones contiguas (municipales y estatales).

Sin embargo, las críticas hacia este modelo de gestión urbana recaen en la perspectiva de la democracia. Se conforma una instancia más de gobierno, mayor a un gobierno municipal, lo que repercute en mantener a los habitantes más alejados de la participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones, como en la rendición de cuentas, (situación que, por cierto, no hay una garantía de mayor participación ciudadana en gobiernos de menor escala). Este modelo de gobierno implica la pérdida de autonomía de los gobiernos locales (municipales).

Por otra parte, los cambios en el régimen de acumulación global, en el cual se establece una economía de mercado, se acentúa la importancia de los gobiernos locales, y se destaca la coordinación intergubernamental como el mecanismo para la gestión metropolitana. Estos planteamientos se

basan en premisas de la teoría de elección racional (*public choice*), la cual argumenta a favor de la autonomía de los gobiernos locales (Pírez, 2008; Ward, 2011). En este sentido se implanta la idea de que la excelencia en la eficiencia y la democracia se obtienen en los municipios pequeños (Tomàs, 2010: 128). Por lo anterior, se apela por la descentralización de la administración pública, la cual se refiere a que cada gobierno local (municipal) será responsable del desarrollo urbano de su territorio, conformando una *fragmentación* de la administración y gestión metropolitana. En este escenario, se conforma un *nivel de coordinación*, dependientes de los gobiernos locales, para la gestión urbana en general, tal como sucede en Santiago de Chile o Lille y Lyon en Francia, o se crean instancias sectoriales, como las comisiones metropolitanas creadas para la Zona Metropolitana del Valle de México.

Quienes promueven este nivel de coordinación metropolitana establecen como atributos el proceso de descentralización de la administración pública en el contexto del adelgazamiento de las funciones del Estado-Nación, de esta manera las responsabilidades las atienden gobiernos municipales, quienes buscan la participación del sector privado. Los gobiernos municipales, basados en una acción de “voluntad” firman contratos, convenios o acuerdos para atender las problemáticas que padece su territorio. Así también es voluntaria la formación de comisiones sectoriales, las cuales dependerán de la coordinación intergubernamental (gobierno federal, estatal y municipal) que las originaron.

Los gobiernos locales, al ser entes pequeños, se presume, tienen una estrecha vinculación con la sociedad, en términos de procesos electorales, rendición de cuentas, participación ciudadana y acercamiento a los problemas específicos de un territorio determinado, lo que en suma fortalece la democracia. En este sentido, si los ciudadanos no están conformes con la gestión del gobierno local y la calidad de los servicios tienen la libertad de elegir otro municipio para residir, lo que se conoce como “votar con los pies”<sup>3</sup> (Brenner, 2002; Pírez, 2008; Tomàs, 2010; Ramírez, 2012). Por tanto, la competencia entre municipios es vista como una cualidad.

Las principales críticas a esta forma de gestión metropolitana recaen en que se realizan planes de desarrollo urbano delimitados por las distintas jurisdicciones políticas, de manera que no se tiene una planeación integral del área metropolitana. Por lo tanto, en muchas ocasiones, los problemas que se deben de atender superan la capacidad de cada gobierno municipal.

<sup>3</sup> Esta idea es retomada de Tiebout (1956) quien analiza la posibilidad de elección de los consumidores-votantes cuya decisión de residir en una localidad depende de los bienes y servicios ofrecidos en una jurisdicción determinada.

Es decir, en términos de eficiencia, es muy limitada la gestión metropolitana, ya que los problemas socioterritoriales no se pueden atender de manera fragmentada (Cuadro 1).

Pareciera que los esfuerzos por conformar gobiernos metropolitanos se han debilitado en el contexto del libre mercado,<sup>4</sup> poniendo especial atención en la descentralización de la administración pública. Sin constituir una razón determinante: las áreas metropolitanas han sido olvidadas en el proceso de descentralización (Lefèvre, 2010: 133), imponiéndose la fragmentación en la gestión urbana.

Hacia la década de los noventa, se aprecia un nuevo interés sobre los modelos metropolitanos y el debate no se centra tanto en el tamaño de los municipios, sino en las dinámicas y las prácticas de los actores locales (Tomàs, 2010: 129). Brenner (2002) cuestiona ¿porqué el tema de la reforma política metropolitana ha sido redescubierta durante la década de 1990? Y hace mención de un cambio central en la discusión sobre los gobiernos metropolitanos, citando a Swanstrom (1996) “...en el caso del regionalismo metropolitano se ha desplazado (el objetivo) recientemente ‘de una justificación de bienestar social a una justificación económica de la redistribución de recursos con vistas al crecimiento regional y la prosperidad’” (Brenner, 2002: 9). De ser cierto este argumento, la fragmentación de la gestión metropolitana sienta las bases de la planeación del desarrollo urbano a partir de incentivar la inversión pública y privada para la generación de recursos económicos, lo cual utilizarían para resolver los problemas de su jurisdicción, sin considerar el contexto metropolitano en el que se encuentra. De esta manera se pueden establecer condiciones territoriales (cambio de uso de suelo, licencias de construcción, reducción de impuestos locales como el predial, entre otros) para estimular la inversión en grandes proyectos urbanos, que sin considerar una escala metropolitana, pueden generar procesos de gentrificación y segregación, lo que contribuye a la fragmentación del territorio.

Es en este contexto que surge el nuevo regionalismo, el cual comparte con la escuela de la reforma, la necesidad de tener algún instrumento de coordinación metropolitana, pero descarta la creación de gobiernos metropolitanos con fuertes competencias. En este sentido, el nuevo regionalismo se inscribe en el paso del “gobierno a la gobernanza” (Tomàs, 2010: 1 29-130, Brenner, 2002: 9). Se incentiva la relación del sector público con el

<sup>4</sup> Ejemplo de ello son la Corporación Metropolitana de Bilbao la cual fue suprimida en 1980, la del Gran Valencia en 1986, y al año siguiente la Generalitat de Cataluña eliminó la autoridad metropolitana de Barcelona (Lefèvre, 2010: 134). Las pocas entidades metropolitanas existentes (Hanover, Stuttgart, Copenhague) son instituciones débiles y controladas (Lefèvre, 2010: 134).

sector privado, además de considerar la participación ciudadana a diversas escalas. Un tema central para el análisis e instrumentación de gobiernos metropolitanos. La gobernabilidad está basada en la cooperación y en la competencia (Yaro y Ronderos, 2011: 11).

En la escuela reformista la escala nacional en la organización económica fue la dominante, lo cual no quiere decir que las escalas locales (municipal o regional) no existieran, sino que adquirían relevancia en relación al Estado-Nación (González, 2005: 6). Mientras que en la teoría de elección racional, la escala local era la más importante. En el nuevo regionalismo, siendo una característica la gobernanza, el concepto de escalas tiene una íntima relación (Trucco, 2012:120). Se comparte la noción de política de escala (Brenner, 2002; González, 2005; Harvey, 2003; Jessop, 2004; Mansilla, 2011; Massey, 2012; Trucco, 2012; Valenzuela, 2006) como un marco conceptual para el análisis e instrumentalización de gobiernos metropolitanos.

Sobre la política de escala, Brenner (2002: 10) menciona que es “a través del cual diversas fuerzas sociopolíticas están tratando de gestionar los múltiples problemas de gobernabilidad de urbanización posfordista mediante el establecimiento de nuevas escalas de regulación urbana y regional”. Estamos transitando de un modelo de gestión metropolitana que ha estado basado en decisiones del Estado-Nación y posteriormente a decisiones del gobierno local (municipal), a un patrón en el cual las decisiones de gestión metropolitana están inmersas en distintos actores.

De hecho, el cambio de competencias de los gobiernos locales y metropolitanos en relación con los Estados-Nación y las fuerzas planetarias (pienso en todas las cuestiones que surgen desde la competencia interurbana por la inversión multinacional y el “empresarialismo urbano” hasta el elemento de la Agenda 21 de los acuerdos de Río, que establecía toda una serie de medidas que debían tomar los gobiernos locales para contener el calentamiento del planeta) ha sido una forma significativa en la que una escala particular de organización humana ha aumentado su papel en los últimos veinte años (Harvey, 2003: 96).

Es decir, aún así hablando de escalas menores, como son los gobiernos municipales, desarrollan asociaciones para promover sus intereses a niveles nacionales, regionales, internacionales y globales (Jessop, 2004: 32). Esta complejidad escalar, es uno de los retos en la gestión metropolitana.

La construcción de relaciones económicas y sociales a diversas escalas y la identificación de funciones y actores que intervengan en la gestión metropolitana, mediante el “anclaje espacial” (Harvey, 2003) es decir, su

institucionalización, dependerá de la situación jurídica y de manera particular, de la voluntad política de los actores, situación que se presenta en el siguiente apartado (Cuadro 1).

## **ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE LA GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO**

Analizar la posibilidad de formación de gobiernos metropolitanos es pertinente revisar, por un lado, el aspecto normativo a partir del cual se puede establecer el tipo de gestión metropolitana posible. Por otro lado, se requiere reflexionar sobre los factores políticos y económicos que posibilitan o representan obstáculos para la formación de gobiernos metropolitanos, situación que se tratará para el caso de la ZMVM.

### **Contexto nacional**

Comencemos por mencionar la forma de gobierno de México, que como república federal está dividido en tres niveles de gobierno: gobierno federal, gobiernos estatales (31 estados y la Ciudad de México<sup>5</sup>) y gobiernos municipales (2 445) y alcaldías (16).<sup>6</sup> Los gobiernos estatales como los municipales implican una dimensión territorial, es decir, son los responsables de la planificación territorial de su jurisdicción, acorde a leyes derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de leyes generales, en particular la Ley General de Asentamientos Humanos.

En la Constitución Política no se reconocen a las zonas metropolitanas como una unidad social y territorial y menos como una unidad político-administrativa, sino únicamente como “zonas conurbadas”, establecido en el art. 122, en el cual únicamente se hace mención de la posibilidad de suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> El 5 de febrero del 2017 se promulga la Constitución de la Ciudad de México, sustituyendo al Distrito Federal. En el presente documento, se hablará de Ciudad de México, aún y cuando se haga referencia a convenios o comisiones que se realizaron con el llamado Gobierno del Distrito Federal.

<sup>6</sup> Tanto la Ciudad de México como las alcaldías que forman parte, difieren sus características principales en cuanto a sus respectivos niveles de gobierno (estados y municipios).

<sup>7</sup> En 1993 se reforma el art. 122 agregándole “Podrán suscribirse convenios con los gobiernos locales, municipales y federal para la creación de comisiones metropolitanas, a través de las cuales se acordarán ámbitos territoriales y de funciones para la ejecución de obras, servicios y otras acciones, así como establecer la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros y demás reglas para la regulación del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones acordadas por los integrantes de las comisiones” (Secretaría de Gobernación, 2014: 571).

Cuadro 1: Gestión metropolitana: consolidación, fragmentación y política de escala		
Consolidación	Fragmentación	Política de escala
<b>Principales características</b>		
Escuela de la reforma ( <i>reform school</i> ). Centralización de la administración pública. Escala nacional. Gobierno Metropolitano. Elección pública. Autonomía financiera. Competencias claras. Legitimidad política. Gobernabilidad basada en la cooperación.	Escuela de elección racional ( <i>public choice</i> ). Descentralización. “Policentrismo territorial”. Escala local. Coordinación municipal. Instancia dependiente de autoridades (municipal y estatal). Presupuesto dependiente. Las competencias las definen las autoridades. Legitimidad indirecta. Gobernabilidad basada en la competencia.	Nuevo regionalismo ( <i>new regionalism</i> ). Política de escala. Actores, construcción relacional. Coordinación distintos niveles de gobierno y sector privado. Interdependencia. Autonomía financiera. Competencias claras definidas por los actores. Legitimidad política. Gobernabilidad basada en la cooperación y competencia.
<b>Tipo de gobierno</b>		
Anexión o fusión de gobiernos municipales.  Autoridad metropolitana (coexistencia con gobiernos municipales).	Gobierno municipal: responsable del desarrollo urbano.  Asociación intergubernamental (contratos, convenios o acuerdos).  Comisiones metropolitanas.	Asociación intergubernamental (contratos, convenios o acuerdos), en el que estén involucrados distintos actores. Responsabilidades y obligatoriedad definidas por el gobierno federal. Mecanismos que contemplen la participación de organismos públicos y privados nacional e internacional así como participación ciudadana
<b>Supuestas ventajas</b>		
Planteamiento de problemas a escala metropolitana. Mayor capacidad de recaudación fiscal. Disminución de costos (economía de escala). Equivalencia fiscal.	Se plantean los problemas en una delimitación territorial (racionalidad de uso de recursos financieros). Cada gobierno municipal participa según sus posibilidades. Se presume mayor participación ciudadana.	Planteamiento de problemas a partir de la relación interescalares. Mayor capacidad de recursos económicos. Equivalencia fiscal. Participación del sector público, privado y social.
<b>Supuestas desventajas</b>		
Gobierno alejado del ciudadano. Desincentivación de la participación ciudadana.	Dificultad de planeación y coordinación metropolitana. Los problemas metropolitanos superan la capacidad de los gobiernos locales.	Complejidad interescalares en el involucramiento de distintos actores. Fricciones entre los tres niveles de gobierno.
Fuente: elaboración propia con base en Brenner, 200; González, 2005; Jessop, 2004; Klink, 2005; Lefèvre, 2005; Morales y García, 2004; Moreno, 2006; Orellana, 2013; Pérez, 2009; Pradilla, 2009; Rodríguez y Oviedo, 2001; Ramírez, 2012; Tomàs, 2010; Trucco, 2012; Ugalde, 2007; Ward, 2011; Yaro y Ronderos, 2011; Zentella, 2007).		

En lo que respecta a la Ley General de Asentamientos Humanos, en el capítulo cuarto “De las conurbaciones” establece los compromisos de la federación, entidades federativas y municipios para planear y regular las zonas conurbadas, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada (art. 22), el cual deberá tener congruencia con el programa nacional de desarrollo urbano, programa de desarrollo urbano de las entidades federativas, así como de los programas de desarrollo urbano municipales.

No existe una ley general, que basada en la constitución, posibilite la formación de gobiernos metropolitanos de carácter supramunicipal: “...no habrá autoridad intermedia alguna entre éste (se refiere al municipio) y el gobierno del Estado.” (Art. 115° Secretaría de Gobernación, 2014:167). Sin embargo, es importante mencionar que se han producido diversos análisis que establecen necesario generar cambios legislativos para la formación de gobiernos para las zonas metropolitanas (Iracheta, 2008 y 2011; Ávila, 2008; García, 2008; Monterrubio, 2013; Pradilla y Sodi, 2006; Pradilla, 2009).

Desde el marco normativo federal es posible la gestión metropolitana a partir de la coordinación y asociación de los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), ya sea mediante la firma de acuerdos y contratos; o mediante la formación de comisiones en donde están implicados los tres niveles de gobiernos.

El proceso de descentralización política ha incidido en una relativa autonomía por parte de los estados, y en particular, de los municipios. El artículo 115° constitucional establece las funciones y competencias de los municipios,<sup>8</sup> en cuyas reformas en 1983, y principalmente, la realizada en 1993 delegaron mayores responsabilidades a los gobiernos municipales (Tecco, 2001: 4; Ziccardi, 2003: 327; Borja, 2004: 69; Rojas, 2005: 44; Chavoya y Rendón, 2010: 2; Iracheta, 2009 y 2011: 15-16). Con ello se convierten en los responsables de la planeación del desarrollo urbano, acorde a los planteamientos de la teoría de la elección racional.

Esta situación permite que los municipios tengan decisión sobre sus finanzas<sup>9</sup> y sean los responsables de los servicios públicos<sup>10</sup> y del desarrollo urbano. El art. 115 establece que los municipios serán los encargados de:

<sup>8</sup> Hay que considerar que los municipios tienen una situación legal financiera distinta que las delegaciones del Distrito Federal, que carecen de autonomía económica (para un análisis más amplio ver Bird y Slack, 2005).

<sup>9</sup> Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor... (Secretaría de Gobernación, 2014: 170).

<sup>10</sup> Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales. c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios. d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales. e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones. g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial. i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (Secretaría de Gobernación, 2014: 171-172).

Sin embargo, la asociación intergubernamental como mecanismo para la gestión metropolitana ha sido escasamente utilizado, siendo un instrumento de carácter voluntario, se confronta con diversos intereses económicos y políticos. Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales realizado por el INEGI en 2011, el cual recoge información de los años 2009 y 2010, informa que se realizaron 889 asociaciones intergubernamentales, entre municipios y/o gobierno estatal y/o gobierno federal. De los cuales 59 fueron contratos, 629 convenios y 201 acuerdos, principalmente sobre servicios públicos. Este censo se realizó también en 2013, reflejando que en los años 2011 y 2012 había 52 contratos, 387 convenios y 161 acuerdos, es decir, 289 asociaciones intergubernamentales menos que en 2009 y 2010. Con estos datos se puede estimar, según el censo de 2011, para los años 2009 y 2010 solo 36.1 por ciento de municipios y delegaciones manifestaron una asociación intergubernamental, cifra que bajó a 24.4 por ciento para el año 2011 y 2012 según información del censo 2013. Como se puede apreciar es poco el interés que muestran los gobiernos municipales para alguna forma de asociación intergubernamental; cabe mencionar, que son diversas las cooperaciones intermunicipales que son de facto, sin una formalización jurídica, ya sea con un contrato, acuerdo o convenio.

El carácter voluntario de la asociación intergubernamental, promueve que cada autoridad local construya su propio plan de desarrollo urbano basado en el “potencial” de su jurisdicción territorial, sin considerar las

---

equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21º de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito (Secretaría de Gobernación, 2014:169).

repercusiones territoriales con las demarcaciones adyacentes. La falta de interrelación con otros agentes y la escasa construcción de relaciones en la gestión urbana, ha limitado a la escala local la planeación urbana de las zonas metropolitanas, conformando la fragmentación administrativa y territorial.

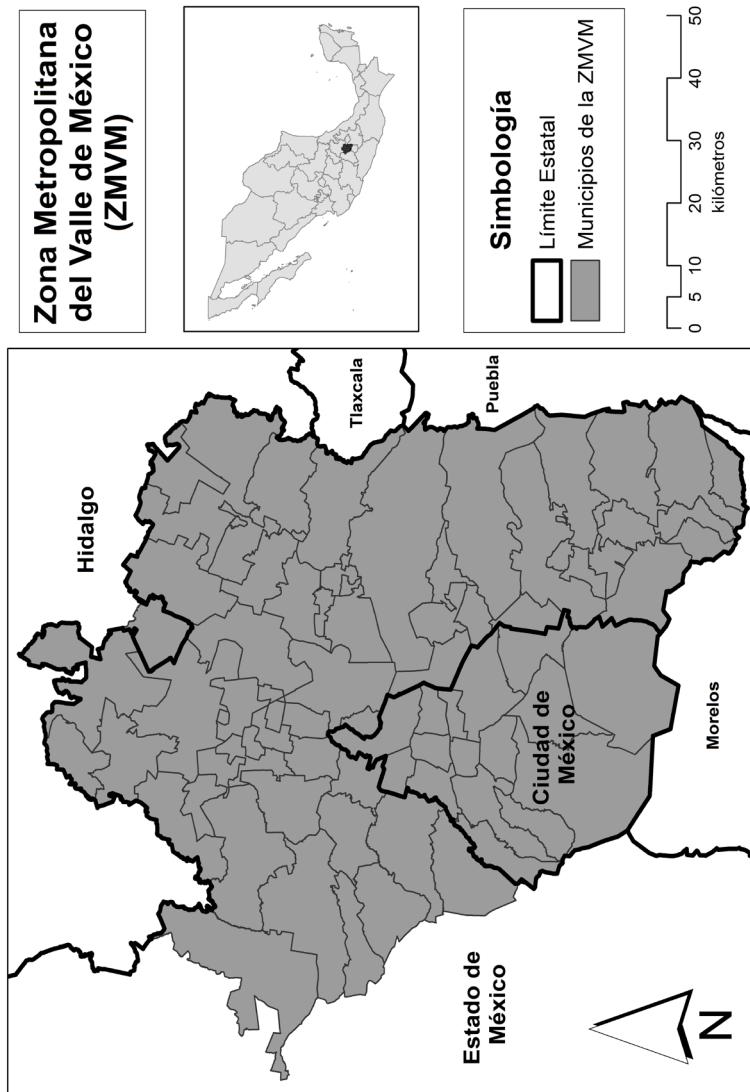
### **Aspectos normativos para la ZMVM**

La ZMVM está integrada por 60 municipios que forman parte de dos entidades federales, Estado de México y Estado de Hidalgo, además de las 16 alcaldías (municipios) de la Ciudad de México, dando un total de 76 municipios y alcaldías en tres entidades federales (Mapa 1). El marco jurídico en el cual se basa la ZMVM, acorde a las leyes federales, contempla la posibilidad de gestión metropolitana a partir de asociación intergubernamental, dando origen a contratos, convenios o comisiones metropolitanas.

El Gobierno de la Ciudad de México,<sup>11</sup> contempla tanto en la Constitución de la Ciudad de México, 2017, Ley de Desarrollo Metropolitano, 2008, como en la Ley de Desarrollo Urbano, 2010, las condiciones para la coordinación de la zona metropolitana. En la Ley de Desarrollo Metropolitano se establece que será responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, la responsable de coordinar la planeación estratégica y ejecución de acciones coordinadas con la federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la ciudad de México (art. 3º). Mientras que la Ley de Desarrollo urbano establece dentro de las funciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Jefe de Gobierno participar a través de las comisiones de planeación de conurbación y desarrollo metropolitano y megalopolitano (art. 5º y 6º).

<sup>11</sup> En el Artículo 19º. Coordinación Metropolitana y Regional. Se establece que “El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes en la materia. Las alcaldías podrán suscribir acuerdos de coordinación para la prestación de servicios públicos con los municipios conurbados, en los términos que establezca y con el acuerdo de su respectivo concejo. (GOCDF, 2017: 42-43).

Mapa 1: Municipios y alcaldía de la Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: elaboración de Alan Immit López Meza con base en SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012.

El gobierno del Estado de México, contempla en el art. 139° de su constitución que el gobierno del estado y los ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: suscribir convenios con la federación, los estados y municipios limítrofes y la Ciudad de México, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueran determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionados con los diversos ramos administrativos. Mientras que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México encomienda a la Secretaría de Desarrollo Metropolitano como la dependencia encargada de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas (art. 37°).

Por su parte, el gobierno del estado de Hidalgo mediante la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del estado de Hidalgo, 2009 establece que será el Consejo Estatal Metropolitano el responsable de proponer la celebración de convenios con la federación, los estados y municipios, para atender requerimientos generados por las Conurbaciones y Zonas Metropolitanas (art. 7°). Mientras que la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, 2007 en su artículo 23° establece que: en los casos de las conurbaciones y zonas metropolitanas situadas en el territorio del estado y otras entidades federativas, el estado y los municipios participarán de manera conjunta y coordinada con la federación, en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Las leyes federales y las leyes locales (estados y municipios) mantienen un marco jurídico que permite la formación de gobiernos metropolitanos intermunicipales. Sin embargo, como se había mencionado, la formación de gobiernos metropolitanos pasa por aspectos normativos, pero también por factores políticos y económicos que posibilitan o representan obstáculos para la formación de gobiernos metropolitanos, situación que se tratará a continuación.

### **Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México**

El fundamento jurídico revisado ha posibilitado la gestión metropolitana a partir de asociación de autoridades locales y mediante la creación de comisiones metropolitanas. Sin embargo, han sido mecanismos que no han proporcionado los resultados esperados. Comencemos por las comisiones metropolitanas.

En la década de los noventa, teniendo como contexto las reformas realizadas al artículo 122º constitucional, el gobierno federal (mediante una dependencia federal correspondiente), el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno del Estado de México, crean las siguientes comisiones metropolitanas para la Zona Metropolitana del Valle de México: Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), 1994; Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), 1994; Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 1994; Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), 1995; Comisión Ambiental Metropolitana, 1996; y Comisión Metropolitana de Protección Civil, 2000 (DOF, 2008: 2).

Las comisiones metropolitanas fueron creadas con el fin de evaluar, coordinar y promover los temas más delicados en el ámbito de cada comisión, con el objetivo que los tomadores de decisiones involucrados en la gestión de las políticas públicas, reconozcan su ámbito de responsabilidad en la sustentabilidad de este territorio y enfoquen sus actividades a cooperar en su implementación (CAM, 2010: 1-4). Es decir, se deja a la voluntad del gobierno municipal y estatal la aplicación de políticas que incidan en la zona metropolitana.

Existe un consenso de que la ineeficacia de las comisiones metropolitanas se debe a que carecen de carácter vinculatorio y obligatoriedad para los actores involucrados (ver González, 2009; Iracheta, 2009, 2010; Pradiilla, 2005, 2009, 2013; Ward, 2011). Razón por la cual, los trabajos de las comisiones metropolitanas suelen quedarse como diagnósticos de la zona metropolitana.

Al ser la escala local (autoridad municipal) la responsable del desarrollo urbano, no hay un involucramiento con las comisiones metropolitanas. Dichas comisiones, dependen por lo general, de las instancias que la integran, en particular del gobierno federal y del gobierno de las entidades. Un ejemplo lo constituye la COMETAH creada por un convenio entre la Ciudad de México, el Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social (gobierno federal). Dicha comisión aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, instrumento de planeación cuyo objetivo es

...establecer los mecanismos de coordinación metropolitana que permitan comprometer a las entidades involucradas en una estrategia común de ordenación del territorio y constituir un marco de actuación interinstitucional que incluya los programas y acciones de los sectores público, social y privado en el

desarrollo integral-sustentable de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (POZMVM, 2011: 3).

No obstante, el POZMVM, no tiene carácter vinculante ni obligatorio, razón por la cual queda como un informe diagnóstico.

Por otro lado, derivado de las normatividad existente, el otro mecanismo de gestión metropolitana es mediante la elaboración de acuerdos entre los gobiernos municipales y, en su caso, con gobiernos estatales y gobierno federal, para la formación de diversos acuerdos que afronten los temas más sensibles de las zonas metropolitanas, situación legalmente posible, pues el artículo 115° referido prevé la posibilidad de una coordinación entre municipios de una entidad e incluso interestatales:

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas (Secretaría de Gobernación, 2014: 108).

Este mecanismo de coordinación metropolitana intermunicipal es el más extendido en diversas ciudades de todo el mundo (Borja, 2004:283). Sin embargo, para el caso de la ZMVM, la coordinación intermunicipal se confronta a los proceso de competitividad política que protagonizan los partidos políticos, tanto a nivel municipal como estatal (Iracheta, 2003: 232; Ziccardi, 2003: 339; Rosenbaum y Rodríguez, 2005: 11) (Cuadro 2).

La diversidad política así como la libre determinación por parte de los gobiernos municipales para formar asociaciones intermunicipales ha representado un obstáculo para la asociación intermunicipal. En tanto es así, se deja a la voluntad política la asociación municipal. Dicha situación ha sido un rotundo fracaso para la ZMVM. Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), hacia el año 2012, de los 76 municipios y delegaciones que integran la ZMVM sólo siete tenían un convenio o contrato de asociación con un municipio y/o estado y/o gobierno federal (Cuadro 3).

Tanto por ser un territorio que corresponde a tres entidades federales, 60 municipales y 16 alcaldías, así como por tener el antecedente que la voluntad política no basta para cumplir acuerdos para el desarrollo urbano del valle de México, resulta necesario una coordinación federal, como marco para la gestión metropolitana que incluya la obligatoriedad para las partes involucradas.

Cuadro 2: Partidos políticos en la Zona Metropolitana del Valle de México

Zona Metropolitana del Valle de México	Partido político							
	PAN	PRI	PRD	MORENA	PRD-PT	PRI-PVEM- PNA	Otros	Total
Alcaldías de la Ciudad de México	2	0	1	5	4	0	4	16
Municipios del Estado de México	7	5	5	1	0	34	7	59
Municipio del Estado de Hidalgo		1			0	0	0	1
Total	9	6	6	6	4	34	11	76

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2016.

Es necesario considerar también aspectos económicos que han incidido en la fragilidad de la gestión metropolitana de la ZMVM. El mencionado proceso de descentralización de México, en lo que tiene que ver con la situación de los municipios, fue muy limitado, pues las reformas no han sido acompañadas con una descentralización efectiva de los recursos, de modo que, los municipios tienen autonomía legislativa, pero no financiera (Monterrubio, 2011: 11). Y las facultades otorgadas por el artículo 115° hacen que sean los gobiernos municipales los encargados de la recaudación de ingresos, de esta forma, muchos acuerdos entre gobiernos municipales o formación de comisiones metropolitanas pasa por los intereses económicos de los gobiernos locales.

Por otra parte, con el cambio en política económica centrada en libre mercado, base de la teoría de la elección racional, se aprecia una transformación de la cultura de gestión urbana, al pasar de una gerencia urbana a un empresarialismo urbano (Klink, 2005: 133). Así, según De Mattos (2009), se impuso la transición desde una gestión de tipo gerencial (la planificación) hacia otra de corte empresarialista (la gobernanza<sup>12</sup>). En otras palabras, se transita del gerencialismo, que busca ante todo proveer con eficacia a todos los ciudadanos de los servicios de utilidad colectiva, al empresarialismo, que se caracteriza netamente por una aproximación estratégica que busca el crecimiento económico favorable a la toma de riesgo, a la innovación y propenso a orientarse hacia el sector privado.

<sup>12</sup> “La gobernanza hace alusión al hecho de que el poder para gobernar la ciudad excede al gobierno urbano; incluye una coalición amplia de fuerzas movilizadas por diversos actores sociales (empresas industriales, comercios, promotores inmobiliarios, instituciones educativas y religiosas, sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales, aparatos estatales)” (Cuenya y Corral, 2011: 27).

Cuadro 3: Municipios y delegaciones de la ZMVM con asociación con otra entidad, 2012			
Delegación/Municipio	Asociación	Entidad	Temática
Álvaro Obregón	Contrato	Gobierno estatal	Agua potable
Xochimilco	Contrato	Gobierno estatal	Agua Potable
	Acuerdo	Gobierno federal y estatal	Tratamiento y disposición de aguas residuales
	Convenio	Gobierno estatal	Limpia, recolección, y/o traslado residuos sólidos
	Contrato	Gobierno estatal	Mercados y/o centrales de abasto
	Contrato	Gobierno estatal	Panteones
	Contrato	Gobierno estatal	Mantenimiento y/o equipamiento de áreas verdes, jardines y/o
	Acuerdo	Gobierno estatal	Mantenimiento y/o equipamiento de calles y/o vialidades
	Acuerdo	Gobierno estatal	Mantenimiento y/o equipamiento de inmuebles y/o espacios públicos
	Contrato	Gobierno estatal	Seguridad pública
	Contrato	Gobierno estatal	Tránsito
Gustavo A. Madero	Convenio	Gobierno estatal	Limpia, recolección, y/o traslado residuos sólidos
	Convenio	Gobierno estatal	Mantenimiento y/o equipamiento de áreas verdes, jardines y/o
	Convenio	Gobierno estatal	Mantenimiento y/o equipamiento de calles y/o vialidades
	Convenio	Gobierno estatal	Mantenimiento y/o equipamiento de inmuebles y/o espacios públicos
	Convenio	Gobierno federal estatal	Seguridad Pública
Chiconcuac	Convenio	Gobierno estatal	Agua potable, drenaje y/o
	Convenio	Gobierno estatal y municipal	Limpia, recolección, y/o traslado residuos sólidos
	Acuerdo	Gobierno federal	Mantenimiento y/o equipamiento de calles y/o vialidades
	Convenio	Gobierno federal	Seguridad Pública
Hueyopoxtlá	Convenio	Gobierno estatal	Mantenimiento y/o equipamiento de calles y/o vialidades
	Convenio	Gobierno estatal	Otro
La Paz	Acuerdo	Gobierno estatal	Agua potable, drenaje y/o alcantarillado
Tecámac	Convenio	Gobierno estatal	Otro

Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

La competitividad pasa a ser el componente central de las estrategias respectivas. Nuevamente, retomando a Brenner (2002), se transita de una justificación de bienestar social a una justificación económica.

### **Hacia una gestión metropolitana**

Es sugerente la propuesta de reforma urbana que posibilite, en materia jurídica, la creación de gobiernos metropolitanos de carácter supramunicipal, para el cual ya se han elaborado propuestas concretas (Morales y García, 2004; Pradilla y Sodi, 2006). Sin embargo, a corto plazo parecería remota dicha posibilidad (Ugalde, 2007: 453; Ward, 2011: 26), razón por la cual, bajo las condiciones jurídicas actuales, se plantea algunas características esenciales que debe tener una gestión metropolitana.

Una gestión metropolitana pasa por el involucramiento de los tres niveles de gobierno, quienes deben considerar la participación ciudadana así como agentes del sector privado, local, regional, nacional e internacional. La complejidad interinstitucional e interescalal tendrá su instrumentalización a partir del anclaje espacial (Harvey, 2003), es decir, mediante la operacionalización de una institución u organismo metropolitano, que mediante acuerdos de los tres niveles de gobierno, establezcan:

- Libre determinación de la administración y gestión financiera: La elaboración de estudios, programas, proyectos y acciones deberá ser responsabilidad exclusiva del organismo metropolitano. Asimismo, es necesario que mediante presupuesto federal y estatal se conforme el financiamiento de la institución, pero además, y muy importante es, que se creen los mecanismos idóneos para la generación de recursos propios mediante la obtención de presupuesto del Fondo Metropolitano, así como mediante la participación del sector privado. Cabe recordar que difícilmente se obtendrá plena autonomía financiera mediante las condiciones jurídicas actuales, razón por la cual, no se pueden plantear la obtención de ingresos mediante impuestos, cuya competencia es del gobierno municipal (Art. 115° de la constitución).
- Decisiones vinculantes y cumplimiento obligatorio: corresponde a los tres niveles de gobierno acordar que las decisiones aportadas por el organismo metropolitano se pongan en marcha de carácter obligatorio. Importante es mencionar que la formación de este organismo debe ser iniciativa del gobierno federal para que los gobiernos estatales y municipales se comprometan con la legitimidad de la actuación del organismo. Cabe mencionar que el carácter obligatorio sigue quedando en la

libre determinación que tienen los distintos niveles de gobierno, hasta no se realice una reforma constitucional.

- Participación del sector privado: se considera necesaria la participación del sector privado nacional e internacional así como de organismos financieros internacionales. Sin embargo, es indispensable que se creen las condiciones adecuadas para que dicha participación esté totalmente controlada por el organismo metropolitano y que la participación de este sector sea en beneficio de proyectos metropolitanos.
- Integración de participación ciudadana: actualmente los políticos y sus partidos consideran a los ciudadanos solamente como votantes en los procesos electorales y no sujetos activos en la democracia (Pradilla, 2009:199), razón por la cual, es necesario considerar los mecanismos adecuados para la participación ciudadana en el organismo metropolitano, de tal manera que puedan intervenir tanto de manera directa en la elaboración de proyectos, como de manera indirecta, a partir de mecanismos de rendición de cuentas.

Estas son algunas características que debería tener un organismo metropolitano bajo las condiciones jurídicas actuales, el cual representaría un esfuerzo de gestión metropolitana, antes de una reforma urbana que permita la creación de un gobierno metropolitano con plenas capacidades.

## CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, las propuestas de gestión metropolitana pasan por el contexto político económico imperante. Así el proceso de descentralización de la administración pública, que ha consolidado la competitividad como una cualidad, ha propiciado la fragmentación de la gestión metropolitana. Las reformas constitucionales ya comentadas —art. 115° y 122° en 1993— se enmarcan en un contexto de descentralización de la administración pública y la gobernanza, entendida como una forma de gestión empresarialista (Harvey, 1989 y 2001), son parte de la estrategia a seguir para el desarrollo económico. La fundamentación jurídica (modificaciones al art. 115°) y la visión económica (gestión empresarialista) son los elementos que están inmersos en la gestión actual del territorio.

Por lo anterior, el marco jurídico vigente apuesta por la cooperación y coordinación de las autoridades locales para el desarrollo metropolitano, quienes participaran en ello de manera voluntaria. Pero ello, más que ser una fortaleza es una debilidad, tal como lo ha expresado el Instituto Mexicano para la Competitividad:

Méjico está lejos de este modelo cooperativo en su sistema federal. Particularmente, las ciudades no poseen ni los instrumentos jurídicos ni institucionales, ni administrativos, ni la cultura de cooperación metropolitana, que haga posible un funcionamiento adecuado de las mismas. El gobierno de la ciudad se diluye en voluntades dispersas de varios municipios conurbados (IMCO, 2010: 195).

Lo que ha revelado la descentralización, y de manera particular, la gestión empresarialista, establece que los gobiernos locales se muestren más eficientes en la recaudación, ingresos y gastos de sus recursos económicos. En ese sentido, se interponen los intereses económicos de la gestión local, sobre una posible coordinación metropolitana.

Hasta que no se concrete una reforma urbana, no basta con el carácter “voluntario” de la coordinación intermunicipal, se requiere de una coordinación para la gestión metropolitana a partir de iniciativas del gobierno federal (IMCO, 2010; Iracheta, 2010; Pérez, 2010), que contemple incentivos fiscales y financieros así como mecanismos para la construcción de relaciones a otras escalas, que permitan concretar proyectos, obras e infraestructura mediante el apoyo de diversas instancias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Joaquín, 2009, “Propuestas para una política legislativa para el gobierno y administración de zonas metropolitanas”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ávila, Obdulio, 2008, “Reforma constitucional para una adecuada coordinación y gestión de gobierno en la zonas metropolitanas del País”, en *Rizoma* núm. 8 Revista de cultura urbana, Abril-Junio.
- Bird, Richar y Slack, Enid, 2005, “Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana”, en Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan y Fernández, José (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Borja, Jordi, 2004, *Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo*, en Urban Technology Consulting, <http://www.urbantechology.org>, consultado en 10/2014.
- Brenner, Neil, 2002, “Decoding the Newest ‘Metropolitan Regionalism’ in the USA: A Critical Overview”, en *Cities*, vol. 19, núm.. 1, pp. 3–21.
- Chavoya, Jorge y Rendón, Héctor, 2010, “Áreas metropolitanas, competencias, capacidades y procesos, hacia una gobernabilidad y gobernanza eficaz; La Bahía de banderas, México”, en *International Conference Virtual City and Territory*. 6to. Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, 5, 6 y 7 Octubre 2010, UABC. Mexicali.

SEDESOL/CONAPO/INEGI, 2012, *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

Eibenschutz, Roberto, 2008, “El futuro de la gestión metropolitana”, en *Territorios metropolitanos*, UAM-X, vol. 2, núm. 2, México.

Eibenschutz, Roberto, 2009, “Ciudad de México. Metrópolis y región centro”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (coord.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

GOCDMX, 2017, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Disponible en [http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746\\_ef5f8cc4474\\_7517\\_6.pdf](http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746_ef5f8cc4474_7517_6.pdf). Consultado: 13/02/2017.

García, Roberto, 2008, “Hacia una reforma metropolitana integral”, en *Rizoma* núm. 8, Revista de cultura urbana, Abril-Junio.

González, Marcos, 2009, “La experiencia de planeación e instrumentación en la Zona Metropolitana del Valle de México”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (coord.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

González, Sara, 2005, “La geografía escalar del capitalismo actual”, en *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, vol. 9, núm. 189.

Harvey, David, 1989, “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”, en *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* vol. 71, núm. 1, pp. 3-17.

Harvey, David, 2001, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal, España.

Harvey, David, 2003, *Espacios de esperanza*, Akal, España.

Iracheta, Alfonso, 2003, “Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México”, en *Papeles de Población*, vol. 9, núm. 36, abril-junio, pp. 211-239, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Iracheta, Alfonso, 2008, “Soluciones institucionales al fenómeno metropolitano”, en *Rizoma* núm. 8 Revista de cultura urbana, Abril-Junio.

Iracheta, Alfonso, 2009, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa Editor, México.

Iracheta, Alfonso, 2009b, “Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (coord.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

Iracheta, Alfonso, 2010, *Evaluación del fondo metropolitano 2006-2009*, Informe final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo, El Colegio Mexiquense, SHCP, BID.

- Iracheta, Alfonso, 2011, “Las metrópolis mexicanas en el siglo XXI: crisis y oportunidades”, en *Prospectiva metropolitana*, tercer trimestre, Estado de México.
- Jessop, Bob, 2004, “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, en *Eure*, vol. 29, núm. 89, pp. 25-41, Santiago de Chile.
- Klink, Jeroen, 2005, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan y Fernández, José (eds.) *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Lefebvre, Henri, 2013, *La producción del espacio*, Capitan Swing, España.
- Lefèvre, Christian, 2005, “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, en Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan y Fernández, José (eds.) *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Lefèvre, Christian, 2010, “¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas”, en *Política y Sociedad*, vol. 47 núm. 3, pp. 131-143.
- Monterrubio, Anavel, 2013, *Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 151, Julio.
- Moreno, Salvador, 2006, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 9, Septiembre.
- Negrete, María Eugenia, 2010, “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas”, en Garza, Gustavo y Schteingart, Martha (coord.) *Desarrollo urbano y regional*, El Colegio de México, Los grandes problemas de México, vol. II. México.
- Orellana, Arturo, 2013, “Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad”, en *Centro de Políticas Públicas UC*, año 8, núm. 63, noviembre.
- Pérez, Daniel, 2009, “El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (coord.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Pírez, Pedro, 2008, “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”, en Yañez, G. et al. (edit.), *Ciudad, poder, gobernanza*, Serie GEO, Libros núm. 9, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pírez, Pedro, 2014, “El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 14, núm. 45, pp. 523-548, El Colegio Mexiquense, Toluca, México.
- Pradilla, Emilio, 2009, “La arena política en lo metropolitano ¿limitante o oportunidad para la gobernabilidad?”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (coord.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

Pradilla, Emilio y Sodi, Demetrio, 2006, *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, Océano, México.

Ramírez, Víctor, 2009, “Fortalezas y debilidades del marco legal para la acción metropolitana”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (coord.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM y Miguel Ángel Porrua, México.

Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique, 2001, “Gestión urbana y gobiernos de áreas metropolitanas”, en CEPAL Serie *Medio ambiente y desarrollo*, núm. 34, Santiago de Chile.

Rojas, Eduardo, 2005, “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno”, en Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan y Fernández, José (edit.), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Secretaría de Gobernación, 2014, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://www.gobernacion.gob.mx>, consultado en octubre de 2014.

Tecco, Claudio, 2001, “Regiones Metropolitanas ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba”, en *Administración Pública y Sociedad* núm. 14, IIFAP, UNC.

Tiebout, Charles, 1956, “A pure theory of local expenditures”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.

Tomàs, Mariona, 2010, “Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, Julio, pp. 125-148.

Trucco, Ignacio, 2012, “Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos”, en *Daapge*, año 12, núm. 19, pp. 99-138. Santa Fe, Argentina.

Ugalde, Vicente, 2007, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto, pp. 443-460, El Colegio de México, México.

Ward, Peter, 2011, “Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México: ¿cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos?”, in Capron, G. et. al. (eds.), *La geografía contemporánea y Elisée Reclus*, El Colegio de Michoacán, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Centro de Investigaciones en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo” y Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Publicaciones de la Casa Chata, México, pp. 308.

Yaro, Robert y Ronderos, Nicolás, 2011, *Gobernabilidad metropolitana internacional: Tipología, estudio de casos y recomendaciones*, Banco Mundial. Disponible en <http://www.metropolis.org/sites/default/files/meetings/primeras->

reunion-de-la-iniciativa-metropolis-sobre-gobernanza-metropolitana/texto\_base\_rober\_yaro\_completo\_esp.pdf, consultado en octubre de 2014.

Zentella, Juan, 2007, “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo”, en Cieslik, Thomas (comp), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, México.

Ziccardi, Alicia, 2003, “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 12, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

## INFORMACIÓN CURRICULAR DEL AUTOR

### *Luis Alberto Salinas Arreortua*

Es investigador del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México donde imparte seminario de Geografía Política en el Colegio de Geografía y en el doctorado en Urbanismo. Ha publicado diversos artículos en revistas internacionales indexadas, así como capítulos de libros. Ha realizado varias estancias de investigación así como una estancia postdoctoral. Así también, ha presentado más de 40 ponencias en Congresos Nacionales e Internacionales. Sus temas de investigación son: políticas de vivienda, gentrificación y ciudad neoliberal. Recibió el reconocimiento a la mejor tesis doctoral en Geografía Social, 2013. Desde el año 2015 ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACyT, México. Publicaciones recientes: Salinas, Luis (2014) “Empresarialismo urbano y transformación urbana en áreas centrales de la Ciudad de México”, en *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales* (en prensa); Janoschka, Michael; Sequera, Jorge y Salinas, Luis (2014) “Gentrificación en España y América Latina. Un diálogo crítico”, en *Revista Geografía Norte Grande*, núm. 58, pp. 7-40; y Salinas, Luis (2014) “Problemas para la conformación de gobiernos metropolitanos. Apuntes para su discusión”, en *Revista de Políticas Públicas*, vol. 18, núm. 2, pp. 647-658.

Dirección electrónica: luis\_arreortua@hotmail.com

Artículo recibido el 15 de abril de 2015 y aprobado el 7 de febrero de 2017.