

**PROBLEMAS PARA LA CONFORMACIÓN DE GOBIERNOS METROPOLITANOS: apuntes para su discusión<sup>1</sup>****Luis Alberto Salinas Arreortua**

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

**PROBLEMAS PARA LA CONFORMACIÓN DE GOBIERNOS METROPOLITANOS: apuntes para su discusión**

**Resumen:** La conformación de gobiernos metropolitanos de carácter supramunicipal o intermunicipal en las zonas metropolitanas es un tema de discusión tanto desde la administración pública como desde el ámbito académico, el cual repercute en diversas problemáticas tales como infraestructura, equipamiento, ambientales, expansión urbana, entre otros. Así, este trabajo discute los factores jurídicos, políticos y económicos que obstaculizan la creación de gobiernos metropolitanos, a partir del análisis de la política de escala. En este sentido, no plantea el tema como cerrado, sino por el contrario, como apuntes para discutir la complejidad de los gobiernos metropolitanos en general, y, de manera particular, para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

**Palabras-clave:** Gobiernos metropolitanos, política de escala, factores jurídicos, políticos y económicos.

**PROBLEMS FOR THE FORMATION OF METROPOLITAN GOVERNMENT: notes for discussion**

**Abstract:** The formation of metropolitan governments of supra municipality or inter municipality nature in metropolitan areas is an issue both from the public administration and from academic area, which reverberates in various problematics such as infrastructure, facilities, environmental, urban sprawl, among others. This article examines the legal, political and economic factors that hinder the creation of metropolitan governments, from the analysis of scale politics. In this sense, does not arise as a closed subject, but rather, as notes to discuss the complexity of metropolitan governments in general, and in particular, for the case of the Metropolitan Area of Mexico City.

**Key words:** Metropolitan governments, scale politic, legal, political and economic factors.

26.08.2013. Aprobado em: 29.08.2014.

## 1 INTRODUCCIÓN

La formación de gobiernos metropolitanos sigue siendo un tema pendiente en la gran mayoría de las grandes ciudades metropolitanas, y México no es la excepción. La concentración demográfica y de actividades económicas y culturales en determinados espacios del territorio nacional ha generado que en 383 ciudades, 10% del territorio nacional, se concentren tres cuartas partes de la población total quienes generan el 97% del producto interno bruto nacional, más aún, el 56.8% del total de la población nacional, es decir, 63.8 millones de habitantes, se concentran en 59 zonas metropolitanas<sup>2</sup> integradas por 367 municipios, lo que muestra que la población urbana de México es eminentemente metropolitana (COMISIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN; SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2012). Esta situación representa un reto para la gestión urbana, lo que sugiere necesario la conformación de gobiernos metropolitanos.

La conformación 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 en diversas partes del mundo (RODRÍGUEZ; OVIEDO, 2001; BORJA, 2004; LEFÈVRE, 2005; KLINK, 2005). En México ha cobrado relevancia a partir del aumento de zonas metropolitanas y de la delimitación desde la administración pública<sup>3</sup> a partir del trabajo interinstitucional realizado por la Comisión Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2005 y 2010.

Se reconocen, de manera general, por lo menos dos modelos para la gestión metropolitana: el primero tiene que ver con la conformación de 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 las 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 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 (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 (RODRÍGUEZ; OVIEDO, 2001; KLINK, 2005; LEFÈVRE, 2005; MORENO, 2006; ORELLANA, 2013).

Uno de los principales problemas de la gestión urbana y del territorio es considerar el territorio (espacio) como un escenario en el cual se reproducen las actividades, un espacio abstracto de los planificadores, concepción originada desde la geografía cuantitativa a mediados del siglo XX. Lo que ha implicado que se intente comprender la dinámica de un territorio -barrio, ciudad o región-, a partir de una delimitación física. Al respecto Doreen Massey (2012) se 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 estas áreas? En ese mismo sentido, Neil Smith (2002, p. 141) pregunta: "La represión brutal de la plaza de Tianamen ¿fue un evento local, un evento regional o nacional, o fue un evento internacional?" 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 escala la podemos entender como una construcción relacional (VALENZUELA, 2006). Centrándonos en el espacio urbano, la fragmentación que configura la ciudad actual, es resultado de una fragmentación de la política de escala (MANSILLA, 2011), en términos políticos, se proponen leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, algunas de las cuales son contradictorias para una misma ciudad. Esa descoordinación política caracteriza los problemas de la gestión urbana. Así también es importante considerar, además de la escala nacional, la escala global y local<sup>4</sup>.

El objetivo de este texto es discutir los factores que obstaculizan la creación de gobiernos metropolitanos, considerando la escala como un componente que nos ayuda a comprender que parte de los procesos locales tienen múltiples relaciones a diversas escalas. En ese sentido, no se plantea como un tema cerrado, sino por el contrario, como apuntes para discutir la complejidad de los gobiernos metropolitanos en general, y de manera particular, para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En la primera sección del texto, se analizan los factores jurídicos, políticos y económicos que hay que considerar en la conformación de gobiernos metropolitanos en México. En la segunda sección se discuten las problemáticas que han incidido para la ausencia de coordinación metropolitana en la ZMCM. Como conclusiones se plantea la necesidad de formación de gobiernos metropolitanos y los problemas que hay que superar para una adecuada gestión metropolitana.

## 2 FACTORES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

La posibilidad de organización de cualquier forma de gobierno metropolitano está fuertemente vinculado a dos factores: a escala nacional como un sistema de gobierno de república federal, organizado

en tres niveles de gobierno: gobierno federal, gobiernos estatales (31 estados y un Distrito Federal) y gobiernos municipales (2,445) y delegacionales (16); y a escala global, por el contexto político económico (economía de libre mercado) en el cual se relaciona a la economía mundial, que determinará la *cultura de gestión urbana*, que retomaremos más adelante. Bajo este contexto, proponemos que la complejidad de la conformación de gobiernos metropolitanos pasa por tres factores estrechamente interrelacionados que, a distintas escalas, son: legales, políticos y económicos.

Factores legales: estrechamente vinculados a escala nacional y local, tanto los gobiernos estatales como los gobiernos municipales implican una dimensión territorial, es decir, son los responsables de la planificación territorial de su jurisdicción, acorde a los planes y programas de desarrollo urbano nacional. Para el caso de los municipios, están regulados por el artículo 115 constitucional, el cual determina sus funciones y competencias:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) 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 equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera." Además en la fracción V se establece: "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: 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; f) 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 aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. (MÉXICO, 1917, p. 108-110).

Essas reformas constituyen parte de un proceso de descentralización, delegando responsabilidades al gobierno municipal (TECCO, 2001; ZICCARDI, 2003; BORJA, 2004; ROJAS, 2005; CHAVOYA; RENDÓN, 2010; IRACHETA, 2009; 2011), pues antes de las reformas realizadas al artículo 115º, los municipios hasta entonces eran una instancia de carácter administrativo (ZICCARDI, 2003; ISUNZA; MÉNDEZ, 2011). Con ello se otorga funciones y competencias a las autoridades locales que les proporciona mayor margen en el desarrollo urbano, sin embargo, no existen los mecanismos legales en la Constitución Política que reconozcan a las zonas metropolitanas como una unidad social y territorial y menos como una unidad político-administrativa, sino únicamente como *zonas conurbadas* (IRACHETA, 2008) lo que impide, legalmente, la formación de gobiernos metropolitanos de carácter supramunicipal, razón por la cual, diversos estudios establecen necesario generar cambios legislativos

para la formación de gobiernos metropolitanos (IRACHETA, 2008; 2011; ÁVILA, 2008; GARCÍA, 2008; MONTERRUBIO, 2013). Esta posición ya se ha traducido en discusiones legislativas cuyos primeros resultados fueron la creación de la Comisión de Desarrollo Metropolitano en 2003 por parte de la Cámara de Diputados (federal), dos años después de esta Comisión se incluye en el presupuesto de egresos para el año 2006 el Fondo Metropolitano<sup>5</sup> el cual serviría para el desarrollo de proyectos de gran impacto metropolitano (MORENO, 2011).

Factores políticos: también vinculados a escala nacional y local, existe un enfoque basado en que la gestión metropolitana basta con acuerdos políticos entre los gobiernos municipales y, en su caso, gobiernos estatales para la formación de diversos acuerdos (autoridades, comisiones, etcétera) que afronten los temas más sensibles de las zonas metropolitanas, situación legalmente posible, pues el artículo 115º prevé la posibilidad de 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. (MÉXICO, 1917, p. 108).

Este mecanismo de coordinación metropolitana intermunicipal es el más extendido en diversas ciudades de todo el mundo (BORJA, 2004). Sin embargo, para el caso de México, las posibilidades de gestión metropolitana mediante una coordinación intermunicipal se confronta a los procesos de competitividad política que protagonizan los partidos políticos (ZICCARDI, 2003), tanto a nivel municipal como estatal (ROSENBAUM; RODRÍGUEZ, 2005; IRACHETA, 2003). Incluso Ugalde va más allá, y

menciona que la autonomía municipal, producto de la reforma constitucional, hace parecer difícil esa coordinación (intermunicipal), pero aún más remota sería la adopción de la fusión (UGALDE, 2007), es decir de la formación de un gobierno supramunicipal.

Factores económicos: con fuerte relación a la escala local, nacional y global. Los factores económicos los podemos dividir en: la situación financiera de los municipios; y el cambio en la *cultura de gestión urbana*. 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, 2013). Razón por la cual, las coordinaciones de gestión intermunicipal que se han desarrollado, por no tener autonomía (financiera, pues dependen de las aportaciones de los municipios y estados) y competencia en cuanto diagnósticos vinculantes, no suelen tener los resultados esperados. No obstante lo anterior, se han creado algunas experiencias de coordinación entre municipios metropolitanos, siendo las más significativas las que se han realizado en la Zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) (MORENO, 2006).

Por otra parte, hacia principios de los años ochenta, con el cambio en política económica centrada en libre mercado y la reducción de la presencia del Estado en la economía (privatización de empresas paraestatales, privatización en la gestión de servicios públicos, reducción del gasto social, reducción de la regulación de la actividad económica, etcétera) tuvo un fuerte impacto en diversos ámbitos, transformando la cultura de gestión urbana, al pasar de una gerencia urbana a un empresarismo urbano (KLING, 2005). Según De Mattos (2009) se impuso la transición desde una gestión de tipo gerencial (la planificación) hacia otra de corte empresarista (la gobernanza<sup>6</sup>). En otras palabras, pasar del gerencialismo, que

busca ante todo proveer con eficacia a todos los ciudadanos de los servicios de utilidad colectiva, al empresarismo, 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, donde la competitividad pasa a ser el componente central de las estrategias respectivas. Todo ello basado en: 1) alianzas entre el sector público y privado; 2) ejecución y diseño de proyectos especulativos; y 3) importancia en la economía política del lugar y no del territorio (HARVEY, 2001)<sup>7</sup>. De esta manera, los gobiernos locales compiten entre sí por atraer residentes e inversiones privadas a su territorio, siendo esta una de las características que acompañan la fragmentación de la gestión urbana en México. Smith (2001, p. 15) lo explica de esta forma:

Cada día aumenta la presión sobre los gobiernos municipales para que se desentiendan de sus responsabilidades en la reproducción social a la escala local, al tiempo que se ven cada vez más envueltos en una aguda competencia sin precedentes por las inversiones de capital en el seno del mercado global.

Dado la complejidad jurídica, política y económica, según un estudio publicado por la CEPAL, México tiene un sistema de gestión metropolitana descentralizado, fragmentado y sin coordinación (RODRÍGUEZ; OVIEDO, 2001), situación que agudiza los problemas económicos, sociales y ambientales en las zonas metropolitanas. Esta situación se trata en particular sobre la ZMCM.

### 3 AUSENCIA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA EN LA ZMCM

La ZMCM es la zona metropolitana más grande de México, la cual, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, esta zona metropolitana está conformada por 20,116,842

de habitantes en una superficie de 7,866.1 km<sup>2</sup> lo que representa una densidad media urbana de 160.1 habitantes por ha, la más alta de las 59 zonas metropolitanas (MÉXICO; CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2012). Se encuentra integrada por 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, dando un total de 76 delegaciones y municipios.

La ZMCM, en 1990, registró una cifra de 15,563,795 habitantes, mientras que para el año 2000 se incrementó a 18,396,677 de habitantes, mostrando una tasa de crecimiento de 1.7 para el periodo 1990 – 2000 y de 0.9 para 2000 – 2010. Esta reducción de la tasa de crecimiento se puede explicar, entre otros factores, a una disminución de movimientos migratorios hacia la ciudad de México, y por el contrario, se aprecia un aumento de la migración a ciudades medias cercanas (Cuernavaca, Querétaro, Toluca, Pachuca), además de procesos de transición demográfica que han incidido en la reducción del índice de natalidad. En las delegaciones y municipios centrales de la ZMCM se aprecian tasas de crecimiento negativa<sup>9</sup>. La concentración de población y la movilidad residencial entre las delegaciones y municipios han generado diversos problemas, dentro de los cuales podemos retomar, sin ser los únicos, aquellos planteados por Moreno (2006) e Iracheta (2010) como son:

- Insuficiencia en la provisión de servicios básicos, como agua, drenaje y energía eléctrica y falta de visión para atenderlos integralmente y de manera sustentable.
- Creciente deterioro del ambiente y pérdida de recursos naturales (masas forestales en particular).
- Diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades y sistema de transporte público
- Aumento de la inseguridad pública.
- Distinta normatividad para trámites

administrativos entre entidades contiguas.

- Fragmentación urbana, pérdida de espacio público y desintegración social.
- Infraestructura urbana y equipamientos sociales deteriorados por falta de inversión pública.
- Insuficiencia e inadecuación del manejo de residuos sólidos.
- Ineficiencias en la recaudación de impuestos locales (principalmente predial), vinculado a la existencia de vacíos urbanos y expansión urbana periférica, cuyas plusvalías son apropiadas de manera privada mientras los costos son socializados.
- Ocupación del suelo en asentamientos irregulares / informales / ilegales
- Y crecimiento periférico, desordenado y sin una visión de sustentabilidad, por fraccionamientos residenciales.

Por los problemas mencionados anteriormente, se aprecia la necesidad de la conformación de un gobierno metropolitano, el cual enfrente dichas problemáticas. Sin embargo, son diversos los obstáculos jurídicos, políticos y económicos que deben ser superados para ello.

Entre los obstáculos jurídicos destacan aquellos citados con anterioridad. En la Constitución se establece que es mediante el acuerdo entre ayuntamientos la coordinación para la prestación de servicios públicos, y para la asociación de municipios de dos o más Estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. En tanto es así, jurídicamente no hay obstáculos para la formación de gobiernos intermunicipales en la ZMCM, no así para la formación de gobiernos supramunicipales, lo cual implicaría limitar las facultades de los municipios. En tanto no está prevista la formación de gobiernos supramunicipales, nos remitiremos a las estrategias

de coordinación intermunicipal planteadas en planes y programas de desarrollo urbano.

Una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es:

Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda. (MÉXICO, 2013a, p. 120).

Más allá de plantear una coordinación intermunicipal, toca un tema importante en cuanto a la coordinación, a escala nacional y local, de las instituciones involucradas en el ordenamiento del territorio. Contrario a lo anterior, actualmente se aprecia una descoordinación interinstitucional mediante acciones desarticuladas e incluso contradictorias en diversos temas que inciden en el desarrollo urbano de la ZMCM. Por poner un ejemplo: la política de vivienda del gobierno federal, con diversos organismos públicos (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), FOVISSSTE, etcétera) se remiten prácticamente a financiar la adquisición de vivienda mediante créditos a largo plazo. Por otro lado, también están los gobiernos estatales que con distintos organismos, Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) para el caso del DF, Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) para el caso del Estado de México y Comisión Estatal de Vivienda del Estado de Hidalgo (CEVIH), apoyan con créditos para la adquisición de vivienda. La mayor cantidad de adquisición de vivienda a partir de créditos del gobierno federal se aplica en la periferia metropolitana<sup>9</sup> (en municipios correspondientes al estado de México), mientras que el Gobierno del Distrito Federal, ha promovido la redensificación del centro de la ciudad, a partir de medidas como el Bando 2<sup>10</sup>, situación que evidencia una total descoordinación.

Respecto al financiamiento para la

coordinación metropolitana, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, propone en la estrategia 1.6:

Hacer de las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales que estructuren el sistema urbano, a partir de, generar incentivos para el desarrollo de proyectos intermunicipales y de carácter metropolitano a través de programas y fondos federales [...] y armonizar las reglas de operación del Fondo Regional con las del Fondo Metropolitano para impulsar proyectos complementarios. (MÉXICO, 2014, p. 17 y 27).

Esta reglamentación, representa un vía para la coordinación intermunicipal.

Dentro de los obstáculos políticos podemos mencionar: la diversidad de objetivos e intereses, que se muestra en la pluralidad política, de los gobiernos municipales y estatales que integran la ZMCM. A escala estatal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna al estado de México y al estado de Hidalgo; mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobierna el Distrito Federal. A escala municipal y delegacional se conforman por: 44 municipios gobernados por una coalición conformada por PRI - Partido Verde Ecologista de México (PVEM) - Partido Nueva Alianza (PNA); 17 por el PRD; 10 por el Partido Acción Nacional (PAN); 2 por el PRI; 2 por una coalición Movimiento Ciudadano (MC) - Partido del Trabajo (PT); y 1 por coalición PRD-MC<sup>11</sup>.

Un ejemplo de tensiones que hay a escala estatal, entre el estado de México y el Distrito Federal, se debe al gasto de los gobiernos en infraestructura y equipamiento urbano y su correspondiente recaudación fiscal. Esto se expresa en quién debe pagar qué, es decir, el estado de México argumenta que hay una sobreexplotación de sus recursos sin compensación adecuada, por ejemplo la explotación del agua del valle de Toluca-Lerma, posteriormente del Río Cutzamala

y se prevé la explotación de los Ríos Amacuzac y Temascaltepec. Por otro lado, el Distrito Federal argumenta que los traslados diarios de población residente del estado de México hacia el centro de la ciudad trabajan y consumen servicios sin contribuir al financiamiento, y lo mismo sucede con la población que traslada su residencia de la ciudad al estado de México demandando infraestructura y equipamiento urbano (BIRD; SLACK, 2005; IRACHETA, 2003).

Obstáculos económicos: la mencionada reforma al artículo 115º constitucional, la cual proporciona mayores competencias a los gobiernos municipales sin autonomía financiera<sup>12</sup>, ha provocado que los gobiernos municipales busquen la manera de aumentar sus ingresos mediante la recaudación fiscal, en particular a partir del impuesto predial, que es el principal gravamen para las municipalidades (BIRD; SLACK, 2005).

Debido a lo anterior, una de las consecuencias ha sido el crecimiento desmedido de conjuntos habitacionales en municipios de la periferia urbana. En el total de los municipios de la ZMCM, excluyendo las delegaciones del Distrito Federal, en el periodo de 2003 a 2014 (febrero) se construyeron 483,865 viviendas para 2,236,431 habitantes, siendo los municipios metropolitanos con el mayor número de viviendas nuevas Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, los cuales registran 268,642 viviendas para 1,213,376 habitantes, es decir, en estos tres municipios se concentra el 55.52% de la oferta total de viviendas de los municipios que integran la ZMCM<sup>13</sup>. Este crecimiento de conjuntos habitacionales en los municipios de la ciudad de México se realiza sin coordinación metropolitana, pues lo que se busca esencialmente con esta gestión empresarialista por parte de los gobiernos municipales es la generación de recursos propios a partir de una alianza con el sector privado, compitiendo entre sí para atraer este tipo de inversiones, de esta manera “[...] la competencia no se basa en el desarrollo de potencialidades locales, sino en el precio del suelo.” (ISUNZA; MÉNDEZ, 2011, p. 113), sin considerar las posibles consecuencias en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano, así

como en agudizar procesos de segregación urbana.

No obstante los factores jurídicos políticos y económicos que hay que superar, se han creado instancias de coordinación intermunicipal de tipo sectorial, tales como: Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, CECM (1992); Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, CMSPPJ (1994); Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, COMETAH (1995); Comisión Ambiental Metropolitana, CAM (1996); Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos, COMEDS (1996); Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, COMETRAVI (1998); Comisión Metropolitana de Protección Civil, COMEPROC (2000), Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos (2003) integradas por los titulares de las respectivas dependencias de los gobiernos federales, del estado de México y del Distrito Federal. Sin embargo, hasta hace poco la mitad de las comisiones no estaban en operación (MORENO, 2006).

#### 4 CONCLUSIÓN

La falta de voluntad política para conformar gobiernos metropolitanos mediante una *reforma urbana*<sup>14</sup> o a través de coordinaciones intermunicipales eficientes ha sido el escenario en el cual se ha desarrollado el proceso de urbanización de la ZMCM, lo que ha generado distintos problemas en la infraestructura urbana (agua, drenaje, desechos sólidos, vialidades), insuficiencia de equipamiento (educación, salud, ocio), problemas ambientales (contaminación, pérdida de suelo de conservación) y expansión urbana.

La ausencia de gobiernos metropolitanos supramunicipales en la ZMCM se debe a la inexistencia de mecanismos legales, para poder conformar un gobierno metropolitano que pueda estar dotado de autonomía financiera y decisiones sobre su ámbito de actuación. Por otro lado, la inexistencia de gobiernos metropolitanos intermunicipales responde a una falta de voluntad política, pues las comisiones existentes, en su mayoría, no han aportado lo que de ellas se esperaba. El problema de fondo para



la conformación de gobiernos metropolitanos supramunicipales o intermunicipales, mas allá de la voluntad política para reformas legales o creación de instancias de coordinación intermunicipal responde a fuertes intereses económicos que caracterizan la forma de gobierno empresarialista por parte de los gobiernos locales que conforman la ZMCM.

Resulta necesario trabajar desde las distintas instancias correspondientes, es decir, desde el legislativo, para crear las reformas necesarias para la conformación de gobiernos metropolitanos, autónomos, con legitimidad mediante la elección directa; así también, desde el ámbito de la administración pública, es necesario superar las diferencias políticas y modificar la visión empresarialista, tanto a escala estatal como municipal, para el trabajo coordinado para la formación de comisiones intermunicipal sectoriales, es decir, una planificación integral de corto y mediano plazo para la ZMCM.

## REFERENCIAS

ÁVILA, Obdulio. Reforma constitucional para una adecuada coordinación y gestión de gobierno en la zonas metropolitanas del País. **Rizoma**: Revista de cultura urbana, Monterrey, México, n. 8, p. 2-4, abr./jun. 2008.

BIRD, Richar; SLACK, Enid. Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO, Juan y FERNÁNDEZ, José (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

BORJA, Jordi. **Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo**. 2004. Disponible en: <<http://www.regionbogotacundinamarca.org/ariadna/document/document/35/gobernabilidad%20metropolitana%20borja.pdf>>. Acceso en: 12 feb. 2014.

CHAVOYA, Jorge; RENDÓN, Héctor. Áreas metropolitanas, competencias, capacidades y procesos, hacia una gobernabilidad y gobernanza eficaz; La Bahía de banderas, México. In: CONGRESO

INTERNACIONAL CIUDAD Y TERRITORIO VIRTUAL, 6., 2010, Mexicali. **Anais...** Mexicali: UABC. 2010. Disponible en: <<http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/12826>>. Acceso en: 9 dic. 2013.

CUENYA, B.; CORRAL, M. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. **EURE**: Revista de Estudios Urbano y Regionales, Santiago, v. 37, n. 111, p. 25-45, mayo 2011.

DE MATTOS, Carlos. Modernización capitalista, Metamorfosis Urbana y Competitividad en América Latina. 2009. In: SEMINARIO INTERNACIONAL LA INVESTIGACIÓN URBANA: perspectivas y desafíos, 2009, Lima, Perú. **Anais...** Lima, Perú: [S. n], 2009. Disponible en: <[http://www.uarm.edu.pe/Docs/investigacion/doc/competitividad\\_mattos.pdf](http://www.uarm.edu.pe/Docs/investigacion/doc/competitividad_mattos.pdf)>. Acceso en: 15 ago. 2013.

GARCÍA, Roberto. Hacia una reforma metropolitana integral. **Rizoma**: Revista de cultura urbana, Monterrey, México, n. 8, p. 5-7, abr./jun. 2008.

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

\_\_\_\_\_. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**, [S. l.], v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989. (Series B, Human Geography)

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. **Saturación del mercado**. Ciudad de México, 2014. Disponible en: <[http://www.canadevivallemexico.com/documentos/pdf\\_nuevos/estadisticas\\_del\\_sector.pdf](http://www.canadevivallemexico.com/documentos/pdf_nuevos/estadisticas_del_sector.pdf)>. Acceso en: 25 mayo 2014.

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

\_\_\_\_\_. Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. **Papeles de Población**, México, v. 9, n. 36, p. 211-239, abr./jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Las metrópolis mexicanas en el siglo xxi: Crisis y oportunidades. **Prospectiva metropolitana**,

México, tercer trimestre, 2011

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas.** Editor Miguel Ángel Porrúa. México: El Colegio Mexiquense, 2009.

\_\_\_\_\_. Soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. **Rizoma:** Revista de cultura urbana, Monterrey, México, n. 8, p. 20-23, abr./jun. 2008.

ISUNZA, Georgina; MÉNDEZ, Benjamín. Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México. **EURE:** Revista de Estudios Urbano y Regionales, Santiago, n. 111, p. 107-129, 2011.

KLINK, Jeroen. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO, Juan; FERNÁNDEZ, José (Ed.). **Gobernar las metrópolis.** Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio.** Trad. Emilio Martínez. Madrid: Editorial Capitán Swing, 2013.

LEFÈVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO, Juan; FERNÁNDEZ, José (Ed.). **Gobernar las metrópolis.** Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

MANSILLA, Pablo. De la racionalidad cartográfica de la escala, a las políticas de escala en el proceso de reestructuración territorial metropolitano. **Espacio:** Revista de Geografía, Santiago de Chile, n. 1, p. 53-65, 2011.

MASSEY, Doreen. ¿En qué sentido hablamos de problema regional?. In: ALBET, Abel; BENACH NÚRIA. **Doreen Massey. Un sentido global del lugar** Barcelona: Icaria Editorial, 2012.

MÉXICO. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación,** Ciudad de México, DF, 1917. Disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>. Acceso en: 16 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Gobierno Federal. Secretaría de Desarrollo Social; CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. **Delimitación de las zonas metropolitanas 2010.** Ciudad de México, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.** México, DF, 2013a. Disponible en: <<http://pnd.gob.mx>>. Acceso en: 10 mayo 2014.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.** México, DF, 2014. Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5342867](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5342867)>. Acceso en: 10 mayo 2014.

\_\_\_\_\_. **Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013-2018.** México, DF, 2013b. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5326473](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326473)>. Acceso en: 11 mayo 2014.

MONTERRUBIO, Anavel. **Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México.** México, DF: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2013. (Documento de Trabajo, n. 151).

MORENO, Roberto. El proceso metropolitano y sus implicaciones en las relaciones intergubernamentales y en el ámbito municipal. **Prospectiva metropolitana,** México, tercer trimestre, 2011.

\_\_\_\_\_, Salvador. **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis.** México, DF: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006. (Documento de Trabajo, n. 9).

ORELLANA, Arturo. Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad. **Temas de la Agenda Pública,** año 8, n. 63, nov. 2013.

RODRÍGUEZ, Alfredo; OVIEDO Enrique. Gestión urbana y gobiernos de áreas metropolitanas. **Medio ambiente y desarrollo,** Santiago, Chile, n. 34, 2001.

ROJAS, Eduardo. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO, Juan; FERNÁNDEZ, José (Ed.). **Gobernar las metrópolis.** Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo,

2005.

ROSENBAUM, Allan; RODRÍGUEZ, Cristina. Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, Chile: [S. l.], 2005. Disponible en: <<http://www.uimunicipalistas.org/xcongreso/documentacion/documentos/III/7.pdf>>. Acceso en: 15 mayo 2014.

SALAZAR, Héctor; NEGRETE, María Eugenia. Zonas metropolitanas en México, **Estudios Demográficos y Urbanos**, México, v. 1, n. 1, 1986.

SALINAS, Luis. Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México. **GeoGraphos**, Alicante, v. 4, n. 44, p. 281-305, feb. 2013.

SMITH, Neil. Geografía, diferencia y políticas de escala. **Terra Livre**, São Paulo, año 18, v. 2, n. 19, p. 1-296, 2002.

\_\_\_\_\_. Nuevo globalismo, nuevo urbanismo. **Documents de Análisi Geogràfica**, Barcelona, n. 38, p. 15-32, 2001.

SOBRINO, Luis. Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada. **Estudios Demográficos y Urbanos**, México, v. 18, n. 3, 2003.

TECCO, Claudio. Regiones Metropolitanas ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada?: aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba. **Administración Pública y Sociedad**, Córdoba, Argentina, n. 14, 2001.

UGALDE, Vicente. Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. **Estudios Demográficos y Urbanos**, México, p. 443-460, v. 22, n. 2, mayo/ago. 2007.

UNIKEL, Luis; RUIZ, Crescencio. **El desarrollo urbano de México**. México: El Colegio de México, 1978.

VALENZUELA, Cristina. Contribuciones al análisis del concepto de escala como instrumento clave en el contexto multiparadigmático de la Geografía contemporánea. **Investigaciones Geográficas**, México, n. 59, p. 123-134, 2006.

ZICCARDI, Alicia. El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. **Gestión y Política Pública**, México, v. XII, n. 2, 2003.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Texto fue presentado como ponencia en la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., realizado en Jalisco, México 2014.

<sup>2</sup> Se maneja la definición de zona metropolitana “[...] 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, incorporado 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.” (MÉXICO; CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2012, p. 25).

<sup>3</sup> Desde el ámbito académico son diversos los estudios sobre la delimitación de zonas metropolitanas (para un análisis más detallado ver: Unikel y Ruiz (1978), Salazar y Negrete (1986), y Sobrino (2003).

<sup>4</sup> “La escala global puede ser concebida como la escala del capital financiero y el mercado mundial, y se diferencia interna y principalmente de acuerdo con las condiciones comparativas, costos y capacidades organizativas y tendencias de la fuerza de trabajo. La escala nacional se construye vía cooperación política -militar y competición, pero es dividida en regiones según cuestiones económicas que también relacionan el trabajo. La escala local, por el contrario, puede ser vista como la escala de la reproducción social e incluye el territorio geográfico sobre el cual las actividades diarias se desarrollan normalmente. La renta del suelo constituye el primer medio de diferenciación [...]” (SMITH, 2002, p. 142-143).

<sup>5</sup> “Fondo Metropolitano: programa por medio del cual se destinan recursos económicos para atender las necesidades de las metrópolis del país bajo dos principios: el primero, corresponde a la tendencia acelerada de México a concentrar cada vez más población y actividad económica en zonas metropolitanas y, el segundo, el reconocimiento que una metrópoli es un territorio con peculiaridades tales que exige de una acción específica de parte del Estado Mexicano, particularmente porque para gobernarlas, administrarlas y planificarlas, se requiere de la concurrencia y coordinación de un conjunto de jurisdicciones político-administrativas que

las integran y que impulsen la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas; la viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; la consolidación urbana; y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas." (MÉXICO, 2013b, p. 55).

<sup>6</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; CORRAL, 2011, p. 27).

<sup>7</sup> Para un análisis más detallado sobre el concepto de empresarismo urbano y su reproducción en el territorio (HARVEY, 1989; 2001; CUENYA; CORRAL, 2011).

<sup>8</sup> Pérdida de población entre el periodo de 2000 - 2010: Nezahualcóyotl (115.4 mil), Tlalnepantla (57.2 mil), Gustavo A. Madero (49.7 mil), Venustiano Carranza (31.8 mil), Iztacalco (27 mil), Azcapotzalco (26.3 mil), Naucalpan de Juárez (25 mil), Coyoacán (20 mil), Jaltenco (5 mil) y Teoloyucan (3 mil) (MÉXICO; CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2012).

<sup>9</sup> En el periodo 2008 - 2013 los municipios que presentan la mayor cantidad de créditos ejercidos en la ZMVM son Huehuetoca: 39,466; Tecámac: 46,166; y Zumpango: 63,733 (INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, 2014). Estos tres municipios presentan el mayor número de viviendas nuevas, concentrando 55.52% de la oferta total de viviendas de los municipios que integran la ZMVM.

<sup>10</sup> *El Bando Informativo Número 2* fue un recurso administrativo cuyo objetivo central consistió en; promover la redensificación de un sector de la población, principalmente mediante la promoción de vivienda de interés social, en las delegaciones centrales, las cuales presentan una subutilización de la infraestructura urbana<sup>13</sup> y; reducir la creciente actividad de uso habitacional en suelo de conservación en las demás delegaciones del Distrito Federal. Además, se tenía una "[...] intención política" de prohibir la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en 9 de las 16 delegaciones del Distrito Federal, las cuales fueron: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con objetivo de repoblar la ciudad central." (SALINAS, 2013, p. 264).

<sup>11</sup> Información obtenida del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, con datos actualizados a 2014.

<sup>12</sup> Es importante resaltar que los municipios tienen una situación

legal financiera distinta que las delegaciones del Distrito Federal. Para un análisis más amplio al respecto (BIRD; SLACK, 2005).

<sup>3</sup> Datos obtenidos de: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano. Disponible en: <<http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/index.htm?ssSourceNodeId=8013&ssSourceSiteId=sedur>>. Acceso en: 12 mayo 2014.

<sup>4</sup> Carta Abierta por la Reforma Urbana (julio de 2012). Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/100957617/Carta-Senadores>>. Acceso en: 10 mayo 2014.

#### **Luis Alberto Salinas Arreortua**

Geógrafo

Becario posdoctoral da Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Investigador asociado "C" do Instituto de Geografía da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

E-mail: [luis\\_arreortua@hotmail.com](mailto:luis_arreortua@hotmail.com)

#### **Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM**

Circuito Exterior, s/n, Cidade Universitária, Deleg. Coyoacán - México

CEP: 04510