



## **El Mito de la Planeación Urbana Metropolitana**

*Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.*

*12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.*

**Autor(es): Kunz Bolaños, Ignacio Carlos**

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Email: [ignaciokunz@yahoo.com.mx](mailto:ignaciokunz@yahoo.com.mx)**

**Twitter: [@IgnacioKunzB](https://twitter.com/IgnacioKunzB)**

### **Resumen/abstract:**

En este trabajo se cuestionan las limitaciones de la idea de “planeación urbana metropolitana” a partir de dos reflexiones: por un lado, que el problema metropolitano implica un reto más amplio y una problemática más compleja de lo que pueden suponer las soluciones en materia de planeación; y por el otro lado, se considera que las enormes debilidades de la planeación urbana en México se multiplican en el contexto metropolitano. En todo caso, antes de hablar de planeación urbana metropolitana, habría que reflexionar sobre los problemas de diseño e implementación de las políticas urbanas.

Así, se plantea que primero deben resolverse varios asuntos de la planeación: como la obligatoriedad, la continuidad y las lógicas de su elaboración, y al mismo tiempo, debe trabajarse en los esquemas de coordinación metropolitana, para tener una garantía mínima de operatividad, y también, de obligatoriedad.

Finalmente, se concluye que tanto la planeación como la coordinación están limitadas por el tema del poder y que es necesario incluir esta variable en la ecuación de las políticas públicas urbano-metropolitanas para que sean viables.

**Palabras clave:**

Planeación urbana, coordinación metropolitana, grupos de interés, poder.

**Nota biográfica:** Geógrafo urbano, con maestría en Planeación y doctorado en Urbanismo por la UNAM. Investigador Titular de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor del Lincoln Institute of Land Policy. Fue investigador invitado del Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la Universidad de Toronto (2000-2001) y profesor invitado en la Universidad Autónoma de Madrid 1991, así como en varias universidades en México. Autor de más de 80 publicaciones en temas urbanos, ha coordinado 44 estudios de consultoría. Sus áreas de interés son: procesos de reestructuración de las ciudades; diseño de instrumentos de desarrollo y financiamiento urbanos, y la teoría neoinstitucional en el urbanismo mexicano. Coordinó el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán que fue merecedor del Premio Nacional de Desarrollo Urbano en 2014.

**Introducción**

El objetivo de este trabajo es mostrar que la discusión sobre Planeación Urbana Metropolitana está fuera de tiempo, que es necesario resolver muchos asuntos previos antes de colocar el tema en la agenda para su discusión. De hecho, los dos únicos caminos para poder implementar la planeación urbana metropolitana serían un fuerte autoritarismo o la gobernanza.

Ninguno de los dos caminos parece viable, al menos por ahora, el primero, porque contradice los planteamientos del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía... La planeación será democrática y deliberativa“ (Cámara de Diputados 2018a), y en cierto sentido, con base en las facultades que el Artículo 115 fracción V concede a los municipios en materia de planeación urbana (ibid.) por lo que una lógica autoritaria parece remota.

Por otra parte, la gobernanza parece aún más lejana, porque no se cuenta con los marcos institucionales ni con los incentivos para llevarla a cabo. En este contexto de debilidad institucional, la gobernanza metropolitana tiene como principal obstáculo los juegos de intereses particulares, léase las agendas políticas de los funcionarios, que promueven estrategias dominantes o egoístas, en lugar de soluciones colectivas (equilibrio de Nash), lo que sería una condición mínima necesaria para lograr una planeación urbana metropolitana consensada.

Para resolver el problema de la viabilidad de la planeación urbana metropolitana deben resolverse dos temas, diferentes conceptualmente y en cuanto a su origen, pero que convergen en una problemática común. El primero, se refiere a la práctica de la planeación urbana, desde su concepción hasta su implementación; y segundo, los

mecanismos para la construcción de acuerdos entre los actores involucrados en la zona metropolitana, si se quiere, la gobernanza.

Como se dijo antes, y se demostrará más adelante, ambos temas tienen un problema común, aunque su expresión en cada uno de estos temas es diferente.

### **¿Por qué se pensó que la planeación era solución al problema metropolitano?**

La respuesta, más como hipótesis que como una explicación segura, es por la temprana aparición del tema metropolitano en el ámbito de los especialistas de la ciudad y en medio de la euforia (y la sobreestimación) de la institucionalización de la planeación urbana en México en la década de los setentas. Desde mediados de esta década lo metropolitano, en su idea de un fenómeno urbano compartido por varias jurisdicciones, fue reconocido en la academia, en donde destaca la obra de Luis Unikel (1976) con un trabajo pionero sobre la identificación de las zonas metropolitanas; mientras que en ese mismo año, la Constitución Política apenas reconocía al conurbación como un fenómeno urbano sujeto de planeación y regulación conjunta entre dos entidades federativas (Fracción VI del Artículo 115, *ibid.*) y se declaraba la zona conurbada del centro del país (Diario Oficial de la Federación 1976b) y se instala una Comisión de Conurbación.

Para la siguiente década se volvió un tema recurrente en el sector de la administración pública, pero también en el de los urbanistas, que en una primera instancia lo usaron solo como territorio para el análisis de otros problemas, es decir, como una matriz espacial para estudios temáticos, y muy pronto apareció la cuestión de la planeación metropolitana como el instrumento para afrontar los retos de los urbanos sobre diferentes jurisdicciones (A. Iracheta 1988, B. Graizbord 1989, Eibenschutz 1993 y 1997). Y aunque también empieza la discusión del problema de la coordinación y el gobierno de las zonas metropolitanas, que de alguna forma cuestiona o relega la solución de la planeación, discusión que se extiende hasta la actualidad (Ziccardi y Navarro 1995, Ugalde 2007, Iracheta 2003, 2006 y 2009, Ramírez de la Cruz 2012, Pérez Torres 2013 y Arias de la Mora 2013) sólo por citar a algunos, la idea de la planeación como la solución, o al menos como uno de los componentes más importante de ésta, sigue presente en el discurso de muchos urbanistas sin problematizar ni las debilidades de la propia planeación, ni la potenciación que esa debilidad tiene en el contexto metropolitano.

### **El problema de la planeación**

Cualquier observador de lo urbano en México tiene claro que la planeación de las ciudades ha fallado. Las explicaciones son muchas y se mueven desde las limitaciones del paradigma dominante entre los urbanistas mexicanos -el viejo pensamiento funcionalista derivado del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna y su manifiesto, la Carta de Atenas (1933), que no sólo resultó incapaz de atender las necesidades de las ciudades de los países subdesarrollados, sino que además, en el caso de México, se ha mantenido casi intacto, sin mayor evolución; hasta la debilidad del

andamiaje jurídico institucional que no permite asegurar la implementación de los programas de desarrollo urbano, y por el contrario, los hace muy vulnerables a la actuación de los grupos de poder.

En 1928, Olmstead y Bettman (Friedmann 1971: 315) concebían el plan de la ciudad como un diseño maestro, pensamiento que se reprodujo en México, y se ha mantenido en una gran parte de la comunidad de arquitectos, que aseguran que la ciudad no se planea, sino que se diseña, lo que reduce las propuestas a visiones funcionalistas y esteticistas, pero se desprecia lo social, lo económicos, lo político y lo cultural, temas que, se debe reconocer, fueron incorporados a la planeación por primera vez, hasta los años 60s a raíz de los movimientos sociales (planeación racional comprensiva), pero en México se quedaron en la agenda de discusión o se han incluido en esquemas muy simples.

Respecto al marco jurídico institucional se puede afirmar que ha sido débil, ni la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y los Territorios de la Baja California (DOF: 17-01-1933 citado por Pérez Torres 2018) y su Reglamento de 1933 (DOF: 22-02-1933 citado por Pérez Torres 2018), ni la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 (Diario Oficial de la Federación 1976a), marcaron diferencia significativa en el devenir de las ciudades en México, aunque se debe reconocer que a partir de la publicación de ésta se generó una enorme actividad pública para la elaboración de los planes de desarrollo urbano en muchas localidades, el problema fue la implementación de las políticas y regulaciones del desarrollo que fueron ignoradas o eludidas a través de diversos mecanismos. Por ahora, habrá que darle el privilegio de la duda a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano publicada en noviembre de 2016 (Cámara de Diputados 2016b), que si bien, incorpora nuevos instrumentos para la conducción de los procesos urbanos e impone por primera vez sanciones al incumplimiento de sus disposiciones, ya se registra un alto nivel de infracción, ya que en uno de sus artículos transitorios establecía la obligación de actualizar las legislaciones estatales en el término de un año, lo que no se cumplió. Lo que parece mostrar, que el nuevo marco jurídico tendrá la misma suerte que los anteriores.

¿Cómo se puede explicar esta falla en el marco de la implementación de las políticas sobre las ciudades? D. North (North & Thomas 1987) sostenía que las instituciones se van transformando en la medida que los grupos con intereses las iban conformando para su propio beneficio. De esta manera, si diferentes grupos entran en conflicto, las instituciones pueden ser el resultado de acuerdos entre ellos; así se da una relación bidireccional en donde los conflictos de intereses y los acuerdos resultantes configuran las instituciones, y éstas a su vez, regulan el funcionamiento de la sociedad en la que se ubican los grupos, con y sin capacidad de influir.

En México el tema urbano ha sido botín de grupos de interés, de hecho, se ha planteado que la especulación del suelo ha sido una actividad ampliamente ejercida por grupos privados, incluso por capitales identificados en otros sectores económicos y por

funcionarios públicos en los tres ámbitos de gobierno desde hace muchas décadas (Kunz 2010); en las últimas dos, los grandes desarrolladores de vivienda nacionales y locales han obtenido enormes beneficios de esta actividad casi siempre con facilidades de parte de los funcionarios locales (Ibid.); los aumentos de derechos de desarrollo vía cambios de uso del suelo o incremento de intensidades es una realidad en todas las ciudades mexicanas, y hasta ahora sin conocimiento de que en alguna de ellas esas modificaciones se haga con apego a derecho; por otra parte, aunque la Constitución de la república permite gravar el aumento de valor de la propiedad inmobiliaria y 7 estados contaban hasta hace unos años con impuesto de plusvalías, en ninguna entidad se aplica (Perló y Zamorano 2001, p. 152) este tipo de medidas, porque afectarían los intereses de los grandes especuladores de suelo; tampoco se asignan los costos de las externalidades a los actores responsables; y lo que hacía más evidente la orientación del orden institucional actual, es la ausencia de sanción en el sector de los asentamientos humanos, incluso desde la aparición de la nueva LGAHOTDU, y como plantea Elinor Ostrom, las “reglas que no se hacen cumplir son pura palabrería” (Ostrom 2009).

En fin, el sector de los asentamientos humanos ha dado lugar al desarrollo de grandes intereses con ganancias enormes, por encima de cualquier negocio lícito, y que si bien, no se pueden considerar legítimas desde el punto de vista social, si son legales, aunque algunos de los procedimientos intermedios, como los mecanismos para el aumento de derechos de desarrollo, no lo sean.

Así, se puede concluir que la planeación urbana en México ha sido rehén de los intereses de grupos de poder, no exclusivamente inmobiliarios y de sus contrapartes en el sector público, que han obtenido pingües ganancias de estas prácticas, al mismo tiempo que se han convertido en un factor de no actualización, o al menos de no aplicación, de un marco jurídico institucional que permita una adecuada conducción de los procesos urbanos.

### **El problema de la construcción de acuerdos**

El gran reto de una zona metropolitana es la construcción de acuerdos para diseñar e implementar políticas que permitan atender los problemas y necesidades compartidos, sean estos de carácter económico, social, ambiental, de transporte o urbano. Lo normal es que las cargas y beneficios de este tipo de políticas no se distribuyen equitativamente entre los municipios involucrados, el estado y la federación, generalmente algunos soportan más costos y otros obtienen más beneficios, en otras palabras, la solución óptima para la colectividad (zona metropolitana) suele ser subóptima para algunos de los municipios.

En la actualidad y entre muchas propuestas para lograr la construcción de acuerdos está la gobernanza que incluye una gran diversidad de soluciones específicas basadas en acuerdos y en la cooperación, con tres subgrupos: Gobernanza I, Gobernanza II y Nuevo Regionalismo, todas ellas suponen complejas arquitecturas institucionales (Oakerson 2004 citado por Ramírez De la Cruz 2012: 514).

La propuesta más avanzada, pero también la más optimista, es el Nuevo Regionalismo (NR), que rechaza los abordajes estructuralistas, se orienta a los problemas y promueve la flexibilidad, horizontalidad de los acuerdos (Köch 2013:400) y la desinstitucionalización de la regulación política. Sin embargo, y como lo demuestra el mismo autor en un análisis empírico sobre las reformas en las áreas metropolitanas suizas, la transformación de la gobernación a la gobernanza es sólo parcial y parece que, el debilitamiento de la vieja institucionalidad es solo una etapa para después tender a reestablecer una nueva institucionalidad y nuevas estructuras jerárquicas (ibid.:417-418).

Para México destacan las propuestas de Iracheta (2009), Ugalde (2007) y Pérez Torres (2003), en donde se proponen los “cómos” de la coordinación.

Iracheta (2009) propone dos modalidades de coordinación: mejorar los esquemas vigentes basados en las comisiones de conurbación, en uso desde la década de los ochenta, o hacer efectivo el asociacionismo estatal y municipal. Esta última la califica como “contractual” y se utiliza desde hace más de una década.

Las dos vías propuestas por Iracheta tienen un componente contractualista, las comisiones y los esquemas de asociación suponen acuerdos construidos en el ejercicio de la “política ordinaria” que se ocupa de definir y precisar lo que escapa al orden superior o constitucional, en el que se encuentran las normas, mucho más estables, que definen las reglas del juego contractual, y por supuesto, los derechos de propiedad (Brennan y Buchanan 1987: 58 - 59).

Ugalde propone el asociacionismo, el cual se lleva en la práctica en más de la cuarta parte de los municipios del país, pero sin instituciones que los regulen (Ugalde, 2007: 453). Para él, el contrato es el instrumento clave y base de la gobernanza entendida como la articulación multinivel de agentes públicos y privados (ibid. 458).

La propuesta de Pérez Torres se basa en la coordinación y el consenso a través de procesos de negociación, en un esquema que combina la Gobernanza tipo I, con las estructuras tradicionales para impulsar la asociación en temas específicos y la creación de nuevas instituciones que los regulen (Gobernanza tipo II) (Pérez Torres, 2013: 285-291).

Estos autores, que han hecho algunas de las propuestas más sólidas, están claramente influidos por el pensamiento del nuevo regionalismo y de la gobernanza tipo II. No obstante, también se puede identificar en sus propuestas la tendencia a regresar a esquemas convencionales: coordinaciones metropolitanas, impuestos e institutos de planeación también metropolitanos, sin dejar claro el cómo se debería caminar hacia la gobernanza tipo II o el NR.

En este trabajo se propone contar con dos niveles o etapas. En palabras de Aguirre (prólogo del libro de Brennan y Buchanan 1987: 14) la etapa constitucional es donde están previstas las reglas generales más o menos permanentes (que podría ser visto

como un Leviatán) y una etapa postconstitucional o contractual, en donde se elige lo que se puede hacer dentro de las opciones que dejan las reglas anteriores, y en donde se opera con la flexibilidad y horizontalidad propias de la gobernanza.

En necesario el orden constitucional porque ahí se establecerán las reglas de obligatoriedad de la coordinación metropolitana que emanan tanto de la Constitución Política como de la resolución de la Suprema Corte de Justicia del 2008 (SCJN 2011). De otra forma, se tiene el riesgo de operarse exclusivamente en un nivel contractual que no se diferenciaría de las asociaciones y comisiones de conurbación que ya existen.

Así, el nivel constitucional fija las reglas para la construcción de los acuerdos, ofrece criterios para la distribución equitativa de los costos y beneficios e impone la obligatoriedad de la coordinación, quizá basado en un esquema mixto de incentivos y sanciones. Mientras que el nivel contractual deberá orientarse a los problemas que deberán ser negociados en paquete y con la flexibilidad que sea necesaria. Con acuerdos de cooperación todos los municipios pueden obtener ventajas significativas y ninguno de ellos tendrá interés de buscar otra solución.

Deben señalarse dos posibles problemas: primero, el tener un juego competitivo de suma cero, lo que gana uno lo pierden los demás, por lo que los acuerdos se vuelen virtualmente imposibles, lo que se complica aún más si hay pocos temas de escala metropolitana, ya que algunos de ellos pueden ser resueltos de manera óptima en otras dimensiones territoriales, varios deben mantenerse en el ámbito municipal, otros incluso en el vecinal, mientras que otros más se resolverán en territorios más amplios, como la regional y la estatal (Tullock 1974: 12). De esta manera, puede presentarse una escasez de piezas en el juego (temas para acordar) lo que podría llegar a limitar las posibilidades de negociación. Tullock plantea que en una gran ciudad o en un país, algunas de las soluciones colectivas pueden significar un mayor costo para unos que para otros, pero por la gran cantidad de individuos o de pequeñas comunidades, lo más probable es que no siempre sean los mismos los que reciben los mayores beneficios y los mayores costos, por lo que basta con asegurarse que se obtiene un óptimo colectivo y que se logre una especie de aleatoriedad en el reparto de los costos (Tullock 1974: 18). Pero en lo metropolitano hay el peligro que no se dé ese tipo de distribución aleatoria entre municipios y, si la asignación de esos costos es elevada para algunos, no habrá posibilidad de negociación (ibid.: 34). Cualquier decisión de tipo representativa y con objetivos comunes será costosa para las minorías que tratarán de modificarla, lo que a su vez aumenta el costo para todos (Aguirre, Prólogo en Brennan y Buchanan, 1987: 16).

Estas situaciones se presentan en temas metropolitanos como la dosificación del crecimiento y la atracción de capitales, todos los municipios van a querer crecer lo más posible y tener la mayor cantidad de inversión privada. El hecho de que pueda haber lugares más idóneos que otros no es un incentivo suficiente para que un municipio renuncie a su estrategia “maximizadora”, por lo que se vuelve virtualmente imposible construir un acuerdo voluntario.

El segundo problema u obstáculo es la diferencia en la alineación de los intereses de los actores que componen los municipios y las necesidades de desarrollo metropolitano, aquéllos suelen ser de corto plazo y no estar orientados a la coordinación metropolitana, mientras que éstas, suponen periodos de gestación y desarrollo muchos más amplios.

En efecto, el gran obstáculo de la coordinación metropolitana es el conflicto de interés derivados de las agendas políticas particulares de los actores públicos. Entre los autores revisados sólo Pérez (2014), Pérez Torres (2013), Ugalde (2007) y Borja (2004) sostienen explícita y abiertamente el tema del poder como el obstáculo más importante. Algunos de ellos lo plantean con relación a los posibles gobiernos metropolitanos, que significan la “aparición de un nuevo sujeto de poder” (Dockendorff 1994 citado por Pérez Torres 2013: 281); otros hablan de los conflictos entre municipios y entre éstos y el estado por el control de ciertos temas, pero en la visión de los autores, el verdadero problema va más allá, cuando esos fines ni siquiera están relacionados con la problemática de coordinación municipal o metropolitana, sino que están pervertidos por los intereses de los diferentes actores dentro y fuera de la administración pública.

Es común que la lógica de actuación de los presidentes municipales no esté definida por los problemas de su jurisdicción, y mucho menos de la zona metropolitana a la que pertenecen; sus lógicas ni siquiera están determinadas por la búsqueda de una posición dominante en los acuerdos, sino por los objetivos de sus carreras políticas. De hecho, muchas de las decisiones que se deberían de tomar se evitan, porque asumen que hay una tasa de descuento muy alto respecto a su capital político futuro, lo que los lleva a actuar de manera independiente y sin compromisos (Ostrom, 2000:291). El uso de la presidencia municipal como vía de las carreras políticas en México es una tradición en el sentido de práctica de los actores en un contexto social como lo describen como Bevir, Rhodes and Weller (2003: 7-9).

Esta enorme diversidad de condiciones e intereses metropolitanos y no metropolitanos, cada uno con sus propios horizontes, hacen virtualmente imposible la negociación, incluso bajo las reglas del orden superior (constitucional), el Leviatán, porque no se tiene una condición que Ostrom (2000: 298) plantea como necesaria: las semejanzas de interés.

### **Una conclusión: El problema tras bambalinas**

Como se planteó en la introducción, el objetivo del presente trabajo es mostrar que la idea de “planeación urbana metropolitana” es una idea anticipada. El concepto se forma de la conjunción de dos temas: la planeación, por un lado, y lo metropolitano, por el otro; ambos aún lejos de estar resueltos en el contexto de la implementación de las políticas públicas. En efecto, ni la planeación urbana, ni la coordinación metropolitana son cuestiones cuya operación puede considerarse mínimamente satisfactoria en México, ¿por qué, entonces, ver como solución la articulación de dos planteamientos fallidos?



No se hace esta pregunta con la pretensión de responderla, sino como un cuestionamiento crítico, que debería llevar a identificar el origen de las fallas. Como se desprende de la reflexión anterior, tanto en la planeación, como en la coordinación, el “poder” es el elemento clave para entender las estrategias que se desvían. En el caso de la primera, son los grupos de poder y sus socios en el sector público; mientras que, en el segundo, los intereses políticos de los funcionarios municipales, que los lleva a alianzas con los poderes fácticos, locales o nacionales.

La mayor parte de las críticas a la planeación tradicional comparten la idea sobre la falsedad de su neutralidad y de su búsqueda sin compromisos del bienestar común. Entre los críticos más influyentes están Flyvbjerg (2003) y Forester (1982) que han desarrollado un análisis serio y profundo de las implicaciones del poder en la racionalidad y definiciones de la planeación. Los planificadores construyen sus propuestas en un entorno de planteamientos sociales contradictorios, y casi siempre, bajo una gran presión de las autoridades que protegen los intereses de los grupos de poder.

Flyvbjerg hace la distinción entre racionalidad y razonamiento refiriéndose, por la primera, a la argumentación que es pública, pero el razonamiento, que es más importante en la definición de acciones sobre la ciudad, queda oculto tras bambalinas, lo que no necesariamente implica deshonestidad. Los individuos, organizaciones y sociedades enteras realmente creen en sus propios razonamientos (Flyvbjerg 1998: 228).

¿Qué hacer ante esta realidad? Son muchas las respuestas que han dado los teóricos de la planeación y de la gobernanza, algunas basadas en el control de la información frente al poder tratando de influir en las formas de participación de la sociedad, permitiendo que los ciudadanos reconozcan las diferentes formas de desinformación que emanan del poder (Forester 1982: 67-68). Flyvberg (2004) también hace una propuesta metodológica, o una perspectiva analítica que denomina “Investigación Fronética”, una idea de evaluación práctica alrededor de la idea del poder en la planeación. El papel de los valores es fundamental, así como la identificación de los actores, los que ganan y los que pierden; cuáles son las variables relevantes en el día a día de la planeación. El objetivo es problematizar las verdades dadas por hecho en la promesa progresiva y racional de planificación.

Recientemente han aparecido otros planteamientos, como el de Buser (2012) quien reflexiona sobre la idea del espacio-tiempo que ha llevado a replantear el problema urbano, lo que a su vez ha conducido a planteamientos sobre las formas de implementar las soluciones. Buser apoyado en las obras de Henry Lefebvre, afirma que el espacio y tiempo son “aspectos integrales de la práctica social” (Ibid.: 281), promoviendo un alejamiento de los modelos racionalistas y una aproximación hacia planteamientos posmodernos que se involucran con lo territorial y su cambio hacia el espacio relacional (ibid.). Lo anterior aplica muy bien para las zonas metropolitanas que son formas territoriales construidas socialmente o más específicamente, construidas políticamente

(Ibid.: 282). Así lleva el análisis de la geografía relacional hacia el regionalismo metropolitano.

Ninguna de estas nuevas propuestas de abordaje de la planeación, y más genéricamente del tema territorial, parecen representar una solución clara e inmediata a los problemas de planeación y coordinación aquí planteados, al menos en el corto plazo en México.

De lo que se puede tener total seguridad, es que se debe reflexionar sobre el tema del poder en estos ámbitos, incluirlo de manera abierta y pública como un determinante central en el diseño de las políticas, y promover una construcción institucional que sea menos proclive a someterse a esos poderes fácticos.

### Referencias bibliográficas

- Arias de la Mora, Roberto (2013). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bevir, Mark; Rod Rhodes y Patrick Weller (2003) “Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector” *Public Administration*, 81(1): 1-17.
- Borja, Jordi (2004). “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual” en Borja y Warío, “Desafío metropolitano”, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal, II Legislatura, México.
- Borja, Jordi (2004). Informe sobre Gobernabilidad en las Áreas Metropolitanas en el Mundo [pdf]. Argentina: Buenos Aires Metropolitana. Disponible en: <[http://bam21.org.ar/comunidad/mod/data/view.php?d=4&perpage=10&search=&sort=0&order=ASC&advanced=0&filter=1&advanced=1&f\\_32=Biblioteca&f\\_23=&f\\_24=&f\\_26=&f\\_27=&f\\_28=&f\\_30=>](http://bam21.org.ar/comunidad/mod/data/view.php?d=4&perpage=10&search=&sort=0&order=ASC&advanced=0&filter=1&advanced=1&f_32=Biblioteca&f_23=&f_24=&f_26=&f_27=&f_28=&f_30=>)
- Brennan, Geoffrey y James Buchanan (1987) *La Razón de las Normas. Economía Política Constitucional*. Madrid: Unión Editorial S.A.
- Buser, Michael (2012). “The production of space in metropolitan regions: A Lefebvrian analysis of governance and spatial change”. *Planning Theory II* (3), 279-298.
- Cámara de Diputados (2016a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Honorable Congreso de la Unión. Consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_226\\_27ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_226_27ene16.pdf)
- Cámara de Diputados (2016b). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México: Honorable Congreso de la Unión. Consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (1976a). Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ciudad de México, 26 de mayo del 2016, México. Consultado en: <http://diariooficial.gob.mx> el día 22 de noviembre
- Diario Oficial de la Federación (1976b). Decreto por el que se declara la zona conurbada del centro del país, Ciudad de México, 6 de octubre del 1976, México. Consultado en: <http://diariooficial.gob.mx> el día 21 de noviembre, 2016.

- Eibenschutz, Roberto (1993) “¿Planeación Metropolitana o Megapolitana?” en Ramírez, Guillermo y Noemí Stotarski (coords.) Planeación Urbana Metropolitana, los retos de la Ciudad de México. Ciudad de México: Fundación Distrito Federal Cambio XXI.
- Eibenschutz, Roberto (1997) “Una estrategia para el futuro de la metrópoli” en Eibenschutz, Roberto (coord.) Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México. Tomo II. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco y Miguel A. Porrúa, pp. 413-473.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, Bent (2004). “Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections”. *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 3, pp. 283-306.
- Forester, John (1982). *Journal of the American Planning Association*, Routledge Taylor & Francis Group, vol. 48, núm 1, pp.67-80
- Friedmann, John (1971). "The Future of a comprehensive urban planning: a critique", *Public Administration Review*, May/Jun71, Vol. 31 Issue 3, Wiley Blackwell, p315-326.
- Graizbord, Boris (1989) “Zona Metropolitana de la Ciudad de México: fragmentación política y planeación del Valle Cuautitlán-Texcoco”, en Gustavo, Garza (coord.) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 293-302.
- Iracheta, Alfonso (1988) “Metropolización y política urbana en ciudad de México” *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(1-7): 143-162.
- Iracheta, Alfonso (2003) “Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México” *Papeles de Población*, 9(36): 211-239.
- Iracheta, Alfonso (2006) “Metrópolis y Gobernanza” en Borjas, Adriana y Mónica Bucio (coords.) Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos Metropolitanos. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en colaboración con la Cámara de Diputados LIX Legislatura, pp. 135-149.
- Iracheta, Alfonso (2009) *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México: El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa.
- Koch, Philippe (2013) "Overestimating the Shift from Government to Governance: Evidence from Swiss Metropolitan Areas". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 26(3): 397-426.
- Kunz B. Ignacio (2010). Política de Suelo Urbano en la Zona Metropolitana de Querétaro. En *El Impacto de la Vivienda en el Desarrollo Urbano* (pp. 151- 172). Toluca: El Colegio Mexiquense.
- North, Douglass C., y Robert Paul Thomas. (1987) *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Ostrom, Elinor (2000) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.

- Ostrom, Elinor (2009) "Las Reglas que no se Hacen Cumplir son Mera Palabrería" *Revista de Economía Institucional*, 21: 15 -24.
- Pérez Torres, Daniel (2003). Planeación urbana y coordinación metropolitana en el Valle de México. Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México
- Pérez Torres, Daniel (2009). "El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales. En Eibenschutz, Roberto y Ligia González (coordinadores). *El legislativo ante la gestión metropolitana*. México: Miguel Ángel Porrúa, 49-67.
- Pérez Torres, Daniel (2013). *Las Zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, Universidad Autónoma Metropolitana, PUEM.
- Pérez Torres, Daniel (2018). "Instrumentos de compensación no financiera para una política de desarrollo urbano incluyente en México", trabajo presentado en el Tercer Seminario Internacional Repensar la Metròpoli. PDF.
- Perló Cohen, M. y Zamorano, Luis (2001). *¿Se Justifica la Aplicación del Impuesto de Plusvalías en México?* En *Recuperación de Plusvalías en América Latina* (149-171) Pontificia Universidad Católica de Chile e Instituto Lincoln de Política de Suelo.
- Pérez, Pedro (2014). "El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIV, núm. 45, pp.523-548
- Ramírez de la Cruz, Edgar (2012). "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México.", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, Núm. 2 (80), COLMEX, pp. 491-520
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). Resolución de Controversias Constitucionales 74/2008 y 157/2008 del Municipio Zapopan. Consultadas en [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/pl20110307v2.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20110307v2.pdf)
- Tullock, Gordon (1974). *Necesidades privadas y medios públicos*. Madrid: Aguilar S.A.
- Ugalde, Vicente (2007). "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2 (65), COLMEX, pp. 443-460
- Unikel, Luis (1976). *El desarrollo Urbano de México*. México: El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro (coords), (1995) *Ciudad de México: Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Nacional Autónoma de México.