

## **Delimitación de zonas y hechos metropolitanos en México: implicancias y desafíos teórico-metodológicos**

**Carlos Alberto Navarrete Ulloa**

El propósito de este trabajo es identificar elementos teóricos y metodológicos para la reflexión de los hechos metropolitanos en clave de gobernanza. El documento se organiza en cinco secciones. Inicia con la reflexión teórica sobre gobernanza para enseguida incluir el adjetivo metropolitano al sustantivo gobernanza, de manera que se analiza teóricamente el concepto gobernanza metropolitana. Las dos secciones siguientes presentan el caso mexicano acotando el análisis a su marco institucional y posteriormente se identifican los elementos claves usados en este país para delimitar zonas metropolitanas.

A partir de este conjunto de elementos, a manera de conclusión se presentan indicadores conceptuales para identificar cuándo se puede hablar de hechos metropolitanos en ambientes de gobernanza, y se ofrecen algunas indicios para futuras investigaciones obstáculos y oportunidades para que los hechos metropolitanos sean atendidos en una sociedad en clave de gobernanza.

### **I. Teoría de la gobernanza**

Los teóricos de la gobernanza observan nuevas formas de relación entre estado y sociedad. Se sabe que el balance entre gobierno y sociedad, en tiempos neoliberales, se inclinó hacia el sector privado en fórmulas unas veces de privatización, de desregulación o de asociación público-privada, compartiendo de alguna manera responsabilidades, pero diluyendo la observancia de la rendición de cuentas.

La dinámica descrita confluye en escenarios de mayor complejidad, multiactorialidad, policentrismo, fragmentación y con todo ello la necesidad de nuevas formas de acción pública para hacer frente a problemas en los cuales el gobierno burocrático tradicional resulta insuficiente. Las raíces de estas transformaciones se suele colocar a principios de los años 1980, con el surgimiento del *new public management* y el *'entrepreneurial government'* (Rhodes 1996). El policentrismo describe patrones de gobernanza que emergen de la interacción de múltiples centros de autoridad o autonomía sin el predominio de ninguno de ellos (Oakerson 2004: 32)

En este nuevo escenario se comienza a hablar de gobernanza. Esta tiene la connotaciones de innovación y efectividad. Se inserta en un contexto histórico de grandes exigencias a las instituciones de la democracia representativa, para las cuales parece no estar preparada. Esto presiona en el sentido de formas más sustantivas de la democracia, incluyendo procesos participativos y deliberativos, sobre los que no existen suficientes experiencias exitosas, además, los complicados procesos de aprendizaje suelen ser usados por los adversarios de una acción pública más comunitaria para subvalorarla.

Algunos casos recurridos de éxito en nuevas formas de acción pública, como Kerala, Porto Alegre, Curitiba, Bogotá, entre otros, permiten afirmar que existen condiciones que favorecen estas nuevas dinámicas.

En palabras de Kooiman (1993: 251) las condiciones de una emergente gobernanza socio-política se engloban en los siguientes puntos:

1. Fracaso o erosión de gobierno tradicional.
2. Patrones de intermediación en nuevos procesos sociopolíticos que aún no se establecen con solidez.
3. Temas de gran preocupación para actores público y privados.
4. Intereses y objetivos compartidos que posibiliten resultados sinérgicos.

En el estado naciente estos “nuevos procesos de gobernanza interactiva” se trasladan en el tiempo y espacio geográfico como promesa para la cual es necesario el impulso de nuevas narrativas, con eje de reflexión en la sensibilidad sobre la necesidad de una acción pública diferente que tenga la capacidad de atender los problemas sociopolíticos en contextos de complejidad, dinamismo y diversidad de actores (Kooiman). En otras palabras, la gobernanza significa un proceso complejo de interpretación, acción y conflicto que deriva en dúctiles patrones de gobierno (Bevir and Rhodes 2016). En estas condiciones uno de los mayores desafíos para los gobiernos es posibilitar la coordinación entre las redes interactorales, socio-gubernamentales, que emergen diluyendo las fronteras entre estado y sociedad. En la medida en que se actúa efectivamente en coordinación, se podrá hablar de coproducción de políticas públicas. La exigencia de gobernanza como reacción a la insuficiencia del gobierno tradicional implica interdependencia.

Frente a esta aproximación a los problemas públicos contemporáneos, los estudiosos de la gobernanza centran su atención en redes interorganizacionales, formas de auto-organización (Rhodes 1996: 660) de la sociedad, en donde predominan características como a) la interdependencia público-social-privada, b) interacciones continuas entre los participantes en las redes que facilitan el intercambio de recursos y la negociación, c) interacciones donde priman la confianza y reglas de reciprocidad, y d) disposiciones del estado para incidir en la dirección de redes auto-organizadas, que por la lógica de su articulación, disminuyen parcialmente la autonomía del estado frente a estas.

Como se observa en distintas aproximaciones, descentradas y críticas, la gobernanza no necesariamente se traduce en nuevas lógicas de bienestar público, es posible que algunos procesos de gobernanza refuercen las estructuras de dominación neoliberal (Davies 2011a, 2011b; Swyngedouw 2005) por lo cual el desarrollo de capacidades y recursos del estado son imprescindibles para corregir fallas de la gobernanza (Blanco et al. 2016; Brugué et al. 2014; Brugué Torruella et al. 2018; Navarrete Ulloa and Robles Torres 2018).

Otros enfoques acotan la “gobernación/gobernanza” a los procesos de decisión de aspectos sobre convivencia y coordinación, reconociendo una acción pública interdependiente y corresponsable, lo cual implica intencionalidad social y realización de propósitos, de manera que se puede hablar de una vieja y una nueva gobernanza, la primera es necesaria en contextos de sociedades débiles, la segunda exige la existencia de una sociedad vigorosa (Aguilar Villanueva 2006: 90-96).

La principal diferencia de este enfoque con los antes delineados es que incluye la noción de corresponsabilidad, lo cual lejos está de ser trivial, por el contrario, las implicaciones son torales, en los primeros el concepto gobernanza supone la preocupación por las condiciones para que emerja una sociedad vigorosa, en la perspectiva de Aguilar la nueva gobernanza tiene como pre-requisito la existencia de la sociedad vigorosa. “El corazón del concepto de la (nueva) gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección social. La sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el Estado o el gobierno)” (99), debido a que los recursos [y capacidades] se distribuyen entre una pluralidad de actores. Subsiste entonces la condición de que no es la gobernanza el método que detonará las capacidades sociales. Vamos a abundar sobre esta cuestión crucial.

## **II. Marco teórico de la gobernanza metropolitana**

Las primeras reflexiones sobre una gobernanza metropolitana en oposición a gobierno metropolitano, se encuentran en un trabajo seminal de Baer (1988), quien reflexionando el problema de autoridades intermedias entre lo local y el estado federado, criticaba la inclinación a creer que un gobierno metropolitano sería la solución a los problemas trans-locales o trans-territoriales en las grandes ciudades, y proponía que la gobernanza metropolitana podría ser la mejor aproximación.

En el primer caso se supone la necesidad de instituciones o estructura de gobierno, en tanto que el enfoque de gobernanza ofrecía “proveer nuevos procedimientos a disposición de los gobiernos existentes en los niveles local y superiores” (Baer 1988: 263). El autor rastrea antecedentes implícitos en la legislación sobre vivienda de California, la preocupación por general condiciones para la planeación e implementación a escala metropolitana en ausencia de gobiernos regionales: “Esta innovadora legislación no fue cuidadosamente planeada. Fue en parte casualidad, la culminación de una serie de interpretaciones legislativas malinterpretadas que datan de 1967; y en parte el resultado de una serie de acuerdos negociados entre una variedad de grupos públicos, sin fines de lucro y privados.” (Baer 1988: 264).

En esta comprensión se incluyen elementos relevantes que estarán en discusión entre los pensadores de la gobernanza: ¿la gobernanza exige de acción con sentido (incluida la planeación), o puede derivar de la casualidad y negociaciones con horizontes diversos e impredecibles, dúctiles patrones de gobierno (gobierno en sentido de reglas del juego que dan dirección a la acción la autoridad)?

La acción con sentido parece poner mayor énfasis en la técnica y los expertos diseñadores de políticas, que en la propia dinámica política, o sociopolítica. Baer contrasta ambas tradiciones como *top-down* versus *bottom-up*: “El problema en la planificación vertical (*top-down*) es la implementación del concepto. Los gobiernos locales, no el Estado, son los medios tradicionales para implementar el desarrollo del uso de la tierra. Ellos, no el Estado, están más cerca de la escena; y ellos, no el Estado, están continuamente involucrados en las decisiones cotidianas sobre el uso de la tierra.” (270).

Baer marca el acento en la importancia de los *stakeholders* de nivel local. Esta aproximación insinúa que patrones menos institucionalizados (o informales) para la creación de decisiones permiten el acceso a más amplios sectores e intereses, esto es, se realza la multi-actoralidad, dando acceso a grupos antes marginados del proceso político. En esa lógica, John Peter (2001: 9) propone que la gobernanza es un “patrón flexible de toma de decisiones públicas basado en redes holgadas de individuos” que ocurren en relaciones de largo plazo entre actores diversos por su origen grupal y territorial.

La cuestión es de doble entrada: ningún actor es suficiente en contextos de complejidad, y si se quiere ser efectivo en estos contextos es imprescindible la acción coordinada en red de múltiples actores. A su vez, en lo metropolitano múltiples actores de gobierno actúan de forma fragmentada, incurriendo en deseconomías de escala, externalidades negativas (también positivas), entre otros problemas relacionados con recursos urbanos y naturales de disfrute compartido (Feiock 2009: 357).

La toma de decisiones colectivas supone relaciones multilaterales formales e informales, en las informales la coordinación es garantizada mediante incrustados (*embedded*) procesos sociopolíticos (no por autoridades formales), basados en normas sociales que permiten preservar la autonomía de los involucrados (360-1). Además, existe una vinculación dialéctica, relaciones formales e informales se sostienen mutuamente, instituciones formales efectivas emanan de dinámicas informales previas, pero para que estas se ajusten a intereses colectivos, suele ser necesaria la orientación de las formales.

La cuestión metropolitana en gobernanza no puede desprenderse de la especificidad de cada área metropolitana (“el lugar importa”), cada metrópoli vive condiciones geográficas, naturales, culturales, históricas, sociales, tecnológicas, económicas y políticas que le son específicas, por lo cual no hay fórmulas universales, si bien se pueden enunciar factores comunes por los cuales es pertinente hablar de la gobernación/gobernanza metropolitana, no es probable el surgimiento de un único modelo de gobernanza metropolitana.

La cuestión metropolitana en gobernanza también se puede analizar desde la perspectiva de la interacción entre uno o múltiples centros de autoridad o gobierno. Lo metropolitano monocéntrico conduce por senderos de reforma metropolitana, el cambio vía "diseño institucional". En esta perspectiva es imprescindible la existencia de un centro dominante de gobierno que dé dirección a los asuntos de orden metropolitano, permitiendo hacer responsable al gobierno, caso contrario al sistema fragmentado de gobierno que es inefectivo y de compleja rendición de cuentas. En contraste, el modelo policéntrico genera (responde a la necesidad de) relaciones de interdependencia y permite estructuras de gobernanza abiertas a actores no gubernamentales creando amplias oportunidades para el beneficio de la comunidad. (Oakerson 2004: 32-3). Oakerson propone entender la gobernanza como proceso en el cual se regula la interdependencia de las personas permitiendo mejorar la cosa pública (la *res publica*), e incluir en agenda problemas de la acción colectiva (2004, p. 30). Aun cuando las estructuras de gobernanza reclaman el acceso a la autoridad gubernamental, no requieren ser limitadas a las instituciones gubernamentales, entonces, el gobierno no es condición suficiente de la gobernanza, así que quizá es mejor precisar la idea como co-gobernanza, ya que involucra la acción de la sociedad civil (p. 31).

Cada enfoque teórico del estudio de la cuestión metropolitana enfatiza aspectos diferentes de la compleja realidad de estos conglomerados urbanos. En la tradición de la reforma metropolitana se atribuyó el problema metropolitano a la fragmentación; con inspiración Weberiana se depositó la confianza en una racionalidad burocrática, buscando la consolidación del gobierno vía la anexión de suburbios a la ciudad central o creando gobiernos metropolitanos (Heinelt and Kübler 2005: 9).

Para el *rational choice* la fragmentación es más bien oportunidad para la provisión de servicios públicos de forma efectiva y eficiente, gracias a la presencia de múltiples centros democráticos lo cual se relaciona con una asignación eficiente de recursos públicos. La fragmentación incrementa las posibilidades de participación fomentando virtudes cívicas, una orientación mono-céntrica por el contrario restringe la participación y tiende a destruir virtudes cívicas.

Finalmente, en el nuevo regionalismo, la atención en redes heterárquicas (de centros u órdenes diversos), conduce a observar que dada la interdependencia las decisiones deben ser tomadas por "compromiso después de la negociación, o por consenso después de la deliberación" (pero no es probable decidir por mayoría), con lo cual la buena gobernanza es intensificada mediante el debate o diálogo libre, abierto y público, incrementando las cualidades deliberativas (15).

Los plexos de la gobernanza (el de los valores, y la acción ciudadana) se pueden integrar entendiendo al centro como el gobierno tradicional incrustado en cuatro segmentos de intermediación de intereses -las esferas administrativa, territorial, funcional y cívica- que trabajan acorde a distintos modelos decisorios: las decisiones por mayoría, la jerarquía, la negociación e intercambio políticos, y el debate-argumentación dependientes de distintos tipos de actores y características de ciudadanía, en cuya periferia rondan asociaciones de base local, grupos de presión y movimientos, elementos que componen la infraestructura de la sociedad civil (Heinelt and Kübler 2005: 16). Este modelo de gobernanza metropolitana es el resultado de la mixtura de mecanismos de intermediación y representación territorial, la acción de organismos gubernamentales y cuasi-gubernamentales, de actores corporativos y de sociedad civil.

El marco teórico resumido en los párrafos previos ayuda a bosquejar una propuesta de definición para el concepto gobernanza metropolitana en los siguientes términos: es el proceso interactivo en redes que establecen mecanismos de equilibrio dinámico multiactoral, cristalizando en nuevas formas de acción pública, pudiendo consolidarse con la creación de normas y sistemas de relaciones de poder formales, pero en todos los casos instituyendo reglas informales que dotan de sentido, mentado o no, a políticas públicas de orden metropolitano.

En tanto que el concepto de metrópoli se deriva de la expansión urbana trans-territorial, la cual crea condiciones de fragmentación institucional en contextos de alta complejidad, policentrismo e insuficiencia de los gobiernos jerárquicos tradicionales, por lo cual surgen presiones en sentidos heterárquicos, de articulación en redes multiactorales, y los procesos decisorios por mayoría (asignados a la representación partidista) abren espacios participativos y deliberativos que conducen a una paulatina y gradual creación e implementación de políticas y proyectos de orden trans-municipal.

### III. Marco institucional de la gobernanza metropolitana

El tema de la continuidad demográfica entre centros urbanos de territorios municipales situados en más de una entidad federativa, está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su Artículo 115 plantea la concurrencia en la planeación y regulación conjunta entre órdenes de gobierno. Además los municipios están facultados para coordinarse y asociarse en la prestación de servicios, con la aprobación de las legislaturas estatales; también pueden convenir con el Estado para prestar servicios coordinadamente o para que este se haga cargo temporalmente de algunos de ellos (DOF 2017, sep. 15).

En materia de planeación, los municipios están facultados (Fracción V) 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;
- 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; [y]
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial. (DOF 2017, sep. 15: 147).

La exposición de motivos de la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGauotydu)*<sup>1</sup> presentada durante LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, el 1 de septiembre de 2016, en sus primeras líneas destaca “el acelerado y descontrolado proceso de urbanización y la emergencia del fenómeno metropolitano como temas de atención social y política por su creciente influencia en la vida nacional” al grado que se insiste en la necesidad de reconocer constitucionalmente las zonas metropolitanas.

La motivación continúa enfatizando cuestiones metropolitanas, habla de diversos procesos deliberativos para legislar la materia, implicando académicos y consultores, organismos públicos, empresariales y no gubernamentales que formaron la base para la elaboración de la iniciativa que tiene como finalidad “cumplir con el derecho de todas las personas a vivir y disfrutar de ciudades y asentamientos humanos sustentables, resilientes, productivos, incluyentes, democráticos y seguros” (5). La iniciativa valora positivamente los barrios y ciudades con espacios edificables consolidados y compactos, donde predominan mayores densidades y usos mixtos, lo cual, infieren. redundan en una mejor calidad de vida. Pero en México el siglo XX vivió un “modelo urbano que fracasó en el diseño y desarrollo del espacio público” con la creencia que se tendrían mejores resultados en la construcción de ciudades, pero pasa por alto mencionar quiénes fueron los responsables de dicho modelo, aún cuando se dice que un elemento fueron los “excesos inmobiliarios” por una mala regulación.

<sup>1</sup> Disponible en el sitio web [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-09-13-1/assets/documentos/Inic\\_Conjunta\\_Reforma\\_Urbana\\_LGAHOTDU.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-09-13-1/assets/documentos/Inic_Conjunta_Reforma_Urbana_LGAHOTDU.pdf)

Paradójicamente se destaca la ejemplar urbanización prehispánica: “ciudades pudieron desarrollarse orgánicamente, con sus liderazgos jugando un papel fundamental en la creación y respeto por el espacio público como centro de la construcción del tejido social comunitario y sus sociedades como protagonistas del desarrollo. De este modo, durante un largo tiempo, las ciudades en México pudieron crecer de forma ordenada y armónica”. No deja de llamar la atención que se añore la organización espacial y arquitectónica de ciudades que no se correlacionan con niveles de calidad de vida de las personas en general, que es la aspiración de la ciudad centrada en personas, y no en objetos. Y de dicho discurso se da un salto cuántico para hablar de las ciudades posteriores a dichas épocas de oro, insinuando que se desordenaron por el crecimiento poblacional, que las ha llevado a dejar “de ser ejemplo de buenas prácticas para otros urbanistas en el mundo” (14).

Se resalta también el estudio de SEDESOL, *La expansión de las ciudades 1980-2010*, el cual presenta un crecimiento exponencial del territorio urbano respecto a la población (15-6), lo cual evidencia la incapacidad para propiciar un crecimiento compacto e incluyente. De manera que se alerta que de seguir esta inercia llevará a “ciudades más dispersas y con mayor segregación social” (16), y se denuncian las regulaciones que han incentivado el uso de transporte motorizado privado.

Por todo lo anterior el legislador se cuestiona el modelo vigente y plantea al reto de lograr un modelo de urbanización y metropolización, que sea producto del acuerdo entre la sociedad y el gobierno, que tenga visiones de largo plazo y que sea integral al considerar todas las dimensiones del desarrollo urbano; que se adapte a los ciudadanos, que reconozca la gran diversidad humana, y no un modelo como el actual, donde los ciudadanos (tratados como masa) se tienen que adaptar al mismo y pagar altos precios económicos, sociales, ambientales y de salud por radicar en las ciudades. (18)

Para tal propósito, se presentan siete aspectos que la iniciativa pretende cubrir:

- a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público.
- b. Ciudades orgánicas: incluyentes y compactas.
- c. Ciudades ecológicas.
- d. Ciudades competitivas.
- e. Ciudad financieramente sostenible.
- f. Gobernanza metropolitana.
- g. Políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial: incluye coordinación metropolitana con enfoque de coherencia y participación horizontal y vertical, así como planeación urbana que otorgue certidumbre jurídica a ciudadanos e inversiones.

Finalmente el 28 de noviembre de 2016 se promulgó la Ley en cuestión. El Artículo 8, en su fracción XIX otorga a la federación la atribución de emitir los criterios y lineamientos para la delimitación de zonas metropolitanas y conurbaciones. Dado que la Ley establece que todas las atribuciones son concurrentes entre los tres órdenes de gobierno, para la delimitación se deben consultar y escuchar a los gobiernos estatales y municipales. Se deposita además en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la atribución de expedir normas oficiales mexicanas en materia de:

- a) redes de vialidades primarias,
- b) la custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables,
- c) homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de Desarrollo Urbano
- d) homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y
- e) prevención y atención de contingencias en los Centros de Población.

En la *Tabla 1* (p.13) se resumen las principales atribuciones (se excluyen las explícitas de carácter constitucional previas a la Ley) de la federación, estados y municipios. La selección de principales atribuciones deja ver un amplio margen de acción otorgado a la federación (19 atribuciones seleccionadas), seguido en importancia por las entidades federativas (11) y la menor cantidad de precisiones se depositan en los municipios (8).

En términos generales se observa que la federación ha retomado rectoría con la formulación de la Estrategia Nacional en la materia y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la delimitación de zonas metropolitanas, expedición de lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y medio ambiente, la ejecución de programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales, la expedición de normas oficiales mexicanas, la creación del Sistema de Información Territorial y Urbano y la Red Metropolitana para el intercambio de información y experiencias.

Los gobiernos de entidades federativas suman atribuciones de gran relevancia, como la de formular dictámenes de congruencia estatal de los planes o programas de desarrollo urbano municipales. Conforme al Artículo 44, los ayuntamientos requieren dictamen favorable del estado sobre la congruencia, coordinación y ajuste del instrumento municipal a la planeación estatal y federal “En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes.”

Por momentos la Ley toma más la figura de plan de gobierno que de ordenamiento normativo, por ejemplo, plantea que “Se impulsarán programas y apoyos para la mejora regulatoria en la administración y gestión del Desarrollo Urbano que propicien la uniformidad en trámites, permisos y autorizaciones en la materia, para disminuir sus costos, tiempos e incrementar la transparencia” (Art. 96) sin precisar mecanismos para su efectivo cumplimiento, sobre la uniformidad de trámites sólo en una ocasión más se habla, en el Artículo 8, de las atribuciones de la federación, fracción XXX, “Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia”.

Para los objetivos de esta *paper* el “Título Cuarto. Sistema de Planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano” cobra central relevancia. En su capítulo quinto confirma la concertación entre los tres órdenes de gobierno para la constitución de zonas metropolitanas, su planeación y regulación. Contempla además catorce temas de interés metropolitano, destacando la seguridad pública, movilidad, residuos sólidos, riesgos y cambio climático, gestión integral del agua y recursos hídricos, políticas habitacionales y de equipamiento, uso eficiente del territorio, suelo y reservas territoriales, infraestructura vial-tránsito-transporte-movilidad (Art. 34).

El tema de la gobernanza metropolitana, se reduce a la intención de garantizar la coordinación institucional mediante la creación de diversas instancias (Art.36):

- a) La Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) o de Conurbación que coordinará la formulación y aprobación de los programas metropolitanos.
- b) El Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.
- c) Instancias para la prestación de servicios públicos comunes, y
- d) “Mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano”.

El esquema general es vertical y no responde a las aspiraciones de los enfoques de gobernanza horizontal, construida desde lo local y las comunidades. Las metrópolis del país quedan sujetas a la visión centralista de la Ciudad de México, a sus expertos, técnicos y políticos que suelen ser los mismos que promueven las legislaciones y diseñan los instrumentos de políticas públicas como es la propia delimitación de ZMs.

Un solo recurso en este espacio de la Ley mal llamado “gobernanza metropolitana”, es el de los también mal conceptualizados “observatorios ciudadanos”. En la medida que se cumpliera con la creación de observatorios urbanos contemplados en el Artículo 99, se podría hablar de mecanismos *bottom-up* de gobernanza, no obstante, la Ley no contempla procesos ni formas para que se haga efectiva la creación de dichas instancias.

#### **IV. Delimitación de zonas metropolitanas en México**

El documento *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* (SEDAU et al. 2018) plantea que el concepto metrópoli alude a la intersección de distintas demarcaciones municipales en una sola unidad [urbana] territorial, que por sus dimensiones y concentración de recursos puede ser estratégica en el sistema urbano nacional (10). Como observamos en el apartado previo, corresponde al gobierno federal, a través de la SEDATU formular la delimitación de zonas metropolitanas, en tanto que el Presupuesto de Egresos de la Federación establece que el Fondo Metropolitano se aplicará en zonas metropolitanas (ZMs) definidas por el Grupo Interinstitucional, por lo tanto la SEDATU se convierte en coordinador de dicho grupo.

Para la delimitación de ZMs se recurre a diversos instrumentos internacionales que colocan la cuestión metropolitana en la agenda global actual. De Habitat III (octubre de 2016) se rescata su pronunciamiento para poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades, promover el crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido; fomentar la resiliencia, proteger el medio ambiente entre otros. Pero también se retoman aspiraciones de ONU-Habitat 2012, *estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*, que se pronuncia por contener la expansión urbana, barrios y condominios cerrados, la falta de cohesión social entre otros en materia de migración e inclinación por el confort individuales sobre intereses colectivos (13-4). Además plantea la preocupación por el incremento de superficie urbana de manera desproporcionada con el crecimiento poblacional.

La delimitación de ZMs se propone asignar esa categoría a la “agrupación de centros de población conurbados de dos o más municipios, o a un centro de población importante ubicado en un solo municipio”, y acotar los límites físico espaciales de las mismas (SEDAU et al. 2018: 21). Los criterios de agrupación son: a) población, distancia entre CP, integración física y funcional (IFyF), densidad media urbana b) ubicación fronteriza y c) decisiones de planeación y política pública; así como su “papel en el desarrollo nacional por sus funciones en el desarrollo social y económico, la toma de decisiones y gobernanza, y la seguridad nacional; considerando también el tamaño de la población y la ubicación geográfica” (ibidem). El acotamiento físico-espacial incluye el área completa del o los municipios conurbados.

La SEDATU define una zona metropolitana conforme a cinco componentes y les da estatus de zona metropolitana a otras que no lo son en el sentido de tradicional pero que cumplen con dos criterios.

En sentido tradicional una ZM es el conjunto de dos o más municipios donde:

1. Se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes,
2. cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio,
3. incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos,
4. con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica,
5. incluyendo aquellos municipios relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión.



En sentido no tradicional, son ZMs aquellos municipios que cuentan con:

1. una ciudad de más de 500 mil habitantes;
2. ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y
3. aquellos donde se asienten capitales estatales, estos últimos cuando no están incluidos en una zona metropolitana.

### **Municipios centrales y exteriores**

Para incluir municipios en el primer conglomerado de ZMs, las que aquí llamamos tradicionales, se distingue entre municipios centrales y exteriores.

#### *Municipios centrales*

Municipios centrales son los que contienen la ciudad central (CiCe) que da origen a la ZM y que cumplen con las características del Cuadro 1 (p.14), pudiendo conformar una ZM conurbada (sentido tradicional o no (sentido no tradicional), en el último supuesto el municipio central es CiCe y ZM (casos 1c y 1d del Cuadro 1).

#### *Municipios exteriores*

Los municipios exteriores se definen de dos maneras: a) por criterios estadísticos y geográficos y b) por planeación y política urbana.

- a) Por criterios estadísticos y geográficos. Son municipios contiguos a los centrales:
  - 1) cuyas localidades geoestadísticas urbanas (LGU) no están conurbadas a la ciudad central,
  - 2) con carácter predominantemente urbano,
  - 3) y alto grado de integración funcional con los municipios centrales,
  - 4) determinados a través del cumplimiento de cada una de las condiciones del Cuadro 2 (p. 14).
- b) Por planeación y política urbana. Los reconocidos por los gobiernos mediante los instrumentos que regulan el DUyOT. Para su incorporación deben cumplir los criterios 2b, 2c y 2d del Cuadro 2, y/o al menos una de las condiciones 3a, 3b o 3c del Cuadro 3 (p. 15).

### **V. Hechos metropolitanos, en gobernanza.**

Aun cuando existen cuestiones que demandan la interacción de actores gubernamentales para atender su lógica transmunicipal, lo más común en la actualidad es la ausencia de coordinación o colaboración entre autoridades municipales de las diferentes demarcaciones. Los problemas que se manifiestan en los límites geográficos municipales son los más evidentes y que mínimamente deberían tener un espacio institucional de atención. La demanda y consumo de servicios en las metrópolis suele moverse entre territorios generando a unos externalidades positivas y negativas para otros. La contaminación ambiental es quizás uno de los problemas transmunicipales más imperante que exige corresponsabilidad entre municipios.

El Artículo 34 de la LGAHOTyDU define los temas “de interés metropolitano”, que por economía podemos sintetizar de la siguiente manera:

1. OT y AH.
2. Infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad.
3. Suelo y las Reservas territoriales.
4. Densificación, consolidación urbana.
5. Políticas habitacionales.
6. Equipamiento regional y Metrop.
7. Espacios para desarrollo industrial.
8. Gestión integral del agua y los recursos hidráulicos.
9. Preservación y restauración del equilibrio ecológico.
10. Gestión integral de residuos sólidos.

11. Riesgos y efectos del cambio climático.
12. Infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad.
13. Accesibilidad universal y movilidad.
14. Seguridad pública

La definición de temas en solo uno de los componentes para la identificación de hechos metropolitanos, en esta sección analizamos otros posibles componentes, pero además analizamos implicancias de establecer gobernanza como sustantivo y metropolitana como adjetivo, esto es, de hablar de hechos metropolitanos en ambientes de gobernanza.

Cuatro conceptos ampliamente presentes cuando se habla de gobernanza son: actuar en la complejidad, innovación en la acción pública, redes multiactorales, y procesos sociopolíticos. Por lo tanto, si queremos identificar hechos metropolitanos en gobernanza estos tendrían que ser parámetros orientativos. Sobre un hecho en particular se podrían plantear cuatro interrogantes:

1. ¿Exige de la acción en complejidad para la cual los actores gubernamentales individuales es insuficiente?
2. ¿Las viejas fórmulas han dejado de ser efectivas e incluso hay frustración por los resultados del gobierno tradicional, cuestión que reclama nuevas formas de acción pública?
3. ¿La insuficiencia no sólo es de los gobiernos locales, sino de la suma de gobiernos locales de la metrópoli, por lo cual demandan su inclusión otros actores de sociedad civil, cuasi-gubernamentales y privados?
4. ¿Es insuficiente la lógica técnico-experta y los procesos sociopolíticos determinan la efectividad de las intervenciones?

Debemos adelantar que la respuesta a dichas preguntas no es unívoca frente a una misma realidad, y no lo es porque las formas de acción pública están en disputa, existe una dialéctica entre gobierno y gobernanza que tiende a resolverse a favor del gobierno por parte de actores tradicionales como partidos políticos y burocracias, pero que presiona al cambio desde la sociedad civil y organismos diversos no gubernamentales. La relación no sólo es dialéctica, también es dilemática, para robustecer y enriquecer la gobernanza es importante la apertura y disposición de actores institucionales para generar oportunidades o incluso apostar a sembrar acciones de largo plazo que deriven en generación de capital social y una sociedad crecientemente vigorosa.

En la realidad existen actores cerrados a la inclusión de nuevos agentes, o poco imaginativos y dispuestos a innovar para generar mecanismos que den voz a sectores marginados, o cuando tienen la disposición no son perseverantes y claudican a los primeros intentos. También se observan iniciativas que se visten de la legitimidad que es propia a las dinámicas participativas y deliberativas, pero sin un auténtico compromiso de generar nuevos procesos y lógicas de gobernanza. Más común son las iniciativas que suman a actores no gubernamentales, y repiten en todos los casos al mismo pequeño grupo de actores convertidos en una nueva élite en la sociedad civil y por tanto pobremente representativo de intereses y necesidades sociales, pero además se convierten involuntariamente en coautores de una acción pública que sostiene y fortalece viejas estructuras y lógicas de gobierno.

De manera que si nos interesan los hechos metropolitanos en gobernanza, se deben tener claros los obstáculos dialécticos y dilemáticos, mismos que se pueden resumir en dos tipos de obstáculos-resistencias, a la innovación y a la interdependencia:

Obstáculos a la innovación:

- a. Resistencia de actores tradicionales tenedores (*holders*) de recursos de estructuras institucionales.
  - b. Expertos tecnocráticos insensibles a lo político.
  - c. Simulación en el recuso a instrumentos de participación y deliberación para legitimar políticas verticales.
  - d. Ineficacia de débiles iniciativas de apertura y cambio.
  - e. Inexistencia de agentes institucionales proclives al cambio de paradigma
- Obstáculos a la interdependencia:
- a. Consultores y desarrolladores cazadores de rentas.
  - b. Indisposición a ceder espacios de poder a cambio de colaboración.
  - c. Diferencias partidistas intermunicipales.
  - d. Inexistencia de incentivos y mecanismos externos (de otros órdenes de gobierno).
  - e. Distribución por cuotas de recursos para inversión en infraestructura.

Así las ideas, los hechos metropolitanos pueden observarse como necesidades o como oportunidades para el impulso de políticas públicas en gobernanza. Se presentan condiciones favorables para la gobernanza metropolitana cuando se exhibe al monogobierno como insuficiente. Pueden ser temas de gran preocupación pública, los cuales exigen de ductilidad para facilitar una alta capacidad de reacción en contextos cambiantes. Implica asuntos diluidos entre fronteras que exhiben la necesidad de interdependencia entre municipios e incluso entre estos y otros órdenes de gobierno. Como oportunidades conviene observar si existen redes de colaboración que actúan o influyen en diversas demarcaciones de la ciudad, agentes que movilizan sus recursos a escala transmunicipal.

Finalmente, no se puede hablar de hechos metropolitanos en gobernanza sino se generan dialécticas de sinergia entre procesos formales e informales. La generación de políticas efectivas en clave de gobernanza, para atacar la inequidad y la segregación en la ciudad, reclaman el involucramiento, la inclusión, de los ciudadanos en el contexto del hecho metropolitano, con un horizonte y visión de largo plazo para potenciar las capacidades sociales y vigorizar esquemas de corresponsabilidad la cual no se puede exigir emerja por generación espontánea. Una sociedad vigorosa demanda periódicamente ser incluida, pero no emerge una sociedad vigorosa en sectores postergados sin incluirlos continua y densamente en el proceso de las políticas públicas.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública* (México, D.F.: FCE).
- Baer, William C. (1988), 'California's Housing Element: A Backdoor Approach to Metropolitan Governance and Regional Planning', *The Town Planning Review*, 59 (3), 263-76.
- Bevir, Mark and Rhodes, R.A.W. (eds.) (2016), *Routledge Handbook of Interpretive Political Science* (Abingdon: Routledge).
- Blanco, I, et al. (2016), 'El papel de la innovación social frente a la crisis', *Ciudad y Territorio*, (188), 249-60.
- Brugué, Quim, Blanco, Ismael, and Boada, Júlia (2014), 'Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59), 5-34.
- Brugué Torruella, Quim, et al. (2018), 'El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica', (Universitat de Girona).
- Davies, Jonathan S. (2011a), *Challenging governance theory. from networks to hegemony* (Bristo: The Policy Press).
- (2011b), 'Repensando las redes: gobernanza como hegemonía', in Mario Bassols and Cristóbal Mendoza (eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (Barcelona: Anthropos Editorial, UAM-Iztapalapa), 37-65.

DOF (2017, sep. 15), 'Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos'.

<<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo14166.doc>>.

- Feiock, Richard C. (2009), 'Metropolitan Governance and Institutional Collective Action', *Urban Affairs Review*, 44 (3), 356-77.
- Heinelt, Hubert and Kübler, Daniel (eds.) (2005), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place* (NewYork: Routledge).
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe* (London, GBR: SAGE Publications Inc. (US)).
- Kooiman, Jan (ed.), (1993), *Modern Governance, New Government-Society Interactions* (Londres: Sage).
- Navarrete Ulloa, Carlos Alberto and Robles Torres, Daniel (eds.) (2018), *La cuestión metropolitana en gobernanza* (Zapopan: El Colegio de Jalisco, Red Gobernanza Metropolitana).
- Oakerson, Ronald J. (2004), 'The Study of Metropolitan Governance', in Richard C. Feiock (ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation* (Washington, DC: Georgetown University Press), 27-65.
- Rhodes, R. A. W. (1996), 'The new governance: Governing without government', *Political Studies*, 44 (4), 652-67.
- SEDAU, INEGI, and CONAPO (2018) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* [online text], Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO) <<https://www.gob.mx/sedatu/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015-149891>>
- Swyngedouw, Erik (2005), 'Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State', *Urban Studies*, 42 (11), 1991-2006.

### Reseña Biográfica

El Dr. Carlos Alberto Navarrete Ulloa es profesor investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Posdoctorado por el Colegio de San Luis con estudios sobre instituciones informales. Responsable técnico de los proyectos "Gobernanza e Instituciones del Desarrollo Local y Regional" que se realiza en los años 2016 y 2017, y la Red Temática CONACYT "Gobernanza Metropolitana", la cual nació en abril de 2017 con 63 integrantes investigadores, servidores públicos, consultores y miembros de la sociedad civil, originarios en su mayoría de 13 entidades federativas de México, con representantes de instituciones académicas de Argentina, Brasil, Colombia, España, Alemania e Inglaterra.

Es licenciado en Estudios Políticos y Gobierno, y maestro en Gestión Pública. Profesor de pregrado y posgrados en Ciencia Política, Gobiernos Locales, Urbanismo y Territorio, de la Universidad de Guadalajara; profesor invitado del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de San Luis, y del Doctorado en Derecho Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Autor de tres libros sobre institucionalización y procesos intrapartido del Partido Acción Nacional en Jalisco. Coordinador de dos libros sobre gobernanza, uno de distritos digitales y el segundo de gobernanza metropolitana. Colaborador con capítulos de libros en materia de gobernanza metropolitana e instituciones políticas y parlamentarias. Autor de artículos sobre cultura política, instituciones informales y gobernanza local publicados en las revistas *Acta Republicana*, *Revista de El Colegio de San Luis*, *Perfiles Latinoamericanos* y *el Journal of Public Governance and Policy*. Miembro de la *International Political Science Association* (IPSA). Presidente fundador del **Instituto Latinoamericano** de Estudios Sociales, Instituciones y Partidos Políticos A.C., miembro fundador y promotor de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, y de la Red Temática Conacyt Gobernanza Metropolitana. Fundador del Cuerpo Académico UDG-CA-957 "Gobernanza Metropolitana". Su investigación se desarrolla en la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento **Democracia y gobernanza: instituciones del desarrollo local y regional**.

### Cuadros tablas y gráficos

**Tabla I Atribuciones de federación, estados y municipios en la LGAHOTyDU**

Atribución				
Verbo	Tema	Fed.	Edo.	Mpio.
Formular	Proyecto de estrategia nacional	X		
Participar	Planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos	X	X	
Expedir	Lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente	X		
Prever	las necesidades de tierra para Desarrollo Urbano (DU) y vivienda	X		Generar instrumentos
Elaborar, apoyar y ejecutar	programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales	X	Participar	Participar
Planear, diseñar	promover y evaluar, mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional (DR), urbano, y rural	X		
Promover	construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el DR urbano, y rural	X		
Formular y ejecutar	programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (OTyDU)	X		
Participar	identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas (ZMs)	X	X	X
Proponer	creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos	X		
Asesorar	en la elaboración y ejecución de sus planes o programas DU	X		
Emitir	criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de ZMs y conurbaciones (ZCs)	X		
Expedir	NOMs	x		
Participar	ordenación y regulación de ZCs de Centros de Población (CdeP) ubicados en el territorio de varios estados	X		
Crear y administrar	el sistema de información territorial y urbano (SITU)	x		
Integrar	una Red Metropolitana de intercambio de experiencias e información	X		
Aprobar	estrategia nacional de ordenamiento territorial (ENOT)	X		
Impulsar	programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones	x		
Elaborar	programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero	X		
Aplicar y ajustar	sus procesos de planeación a la ENOT		X	
Formular	Programa Estatal de OTyDU		X	
Formular	Dictámenes de Congruencia Estatal (de ordenamientos de DU locales con los estatales)		X	
Establecer y evaluar	Normas de evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el		X	

	territorio			
Participar	en la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos (dieSU)		X	
Participar	Protección del Patrimonio Natural y Cultural	X	X	X
Intervenir	prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares		X	X
Participar	planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones		X	X
Establecer	Instancias de Coordinación Metropolitana		X	
Convenir	La transferencia de facultades estatales a los municipios en materia urbana		X	
Prevenir y evitar	asentamientos humanos en zonas de alto riesgo		X	
Formular	ejecutar, evaluar y vigilar planes o programas municipales de DU de CP			X
Regular, controlar y vigilar	Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios			X
Formular	la Zonificación de los Centros de Población			X
Convenir	Asociación con otros municipios			X
Convenir, acordar, concertar	Coordinación con Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios, demarcaciones territoriales o particulares			X
Intervenir	en la regularización de la tenencia de la tierra urbana			X
Formular y ejecutar	acciones de promoción y protección a los espacios públicos			X
Crear	Mecanismos de consulta ciudadana			X

### Cuadro 1 Características de los Municipios Centrales

#### 1a. Comparten una conurbación intermunicipal (CIm)

- Se entiende por CIm a la unión física (UF) entre dos o más LGe urbanas de diferentes municipios, cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes,
- La CIm conforma la CiCe de la metrópoli.
- Los municipios sobre los que se extiende la CIm poseen características urbanas.
- Se entiende por UF entre las LGs a la continuidad en la conformación del amanzanamiento.

#### 1b. Tienen localidades geoestadísticas de 100 mil o más habitantes

que muestran un alto grado de IFyF con municipios vecinos urbanos.

#### 1c. Cuentan con ciudades de 500 mil o más habitantes

o capitales estatales siempre y cuando no pertenezcan ya a una zm.

#### 1d. Poseen ciudades de 200 mil o más habitantes

que se ubican a una distancia máxima de 20 kilómetros de la franja fronteriza norte y sur, o ubicadas en las costas.

### Cuadro 2 Criterios estadísticos y geográficos

#### 2a. Distancia a la ciudad central.

La localidad geoestadística (LGe) con el mayor número de habitantes, se ubicada a no más de 15 kilómetros, por carretera pavimentada y de doble carril, de los límites de la ciudad central.

**2b. Integración funcional por lugar de trabajo.**

- i) Al menos 15 por ciento de su población ocupada de 15 a 70 años residente trabaja en los municipios centrales (MCs) de la ZM, o bien,
- ii) Al menos 10 por ciento de la población que trabaja en el municipio reside en los MCs .

**2c. Población ocupada en actividades no primarias.**

Población ocupada de 15 a 70 años en actividades secundarias y terciarias mayor o igual a 75 por ciento.

**2d. Densidad media urbana.**

Por lo menos 20 habitantes por hectárea de la superficie total del centro urbano.

**Cuadro 3 Condiciones de política urbana**

- 3a. Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.
- 3b. Estar considerados en el respectivo programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana.
- 3c. Estar considerados en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

**Ilustración 1 ZMs de México: Ciudades conurbadas y mono-urbanas**

