

## Diseños institucionales y gestión metropolitana en México

Institutional designs and metropolitan management in Mexico

Fecha de recepción: 22 de mayo de 2017  
Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2018

*Melesio Rivero Hernández\**  
*Enrique Moreno Sánchez*

### RESUMEN

El artículo analiza los nuevos diseños institucionales en México respecto a la gestión de sus metrópolis, dados los acelerados procesos de constitución de grandes aglomeraciones urbanas, que demandan eficacia de la gestión en términos de equidad, acceso y bienestar social. El argumento central se fundamenta en la estrecha relación existente entre instituciones y gestión, ya que dicho binomio se interrelaciona para determinar los resultados que es posible alcanzar en los espacios metropolitanos. Se hace un recorrido para identificar los esquemas de gestión metropolitana en diversos países como referentes de la experiencia mexicana y se establecen líneas de propuesta en aspectos políticos y de participación, necesarios ante el emergente diseño institucional.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión, Instituciones, Metrópoli, Diseño, México.

### ABSTRACT

The article analyzes the new institutional designs in Mexico regarding the management of its metropolis, given the accelerated processes of constitution of large urban agglomerations that demand management effectiveness in terms of equity, access and social welfare. The central argument is based on the close relationship between institutions and management, since this binomial is interrelated to determine the results that can be achieved in metropolitan spaces. A survey is made to identify the metropolitan management schemes in various countries as references of the Mexican experience and establish lines of proposal in political aspects and participation, necessary to the emergent institutional design.

**KEYWORDS:** Management, Institutions, Metropolis, Design, Mexico.

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: [mriveroh@uaemex.mx](mailto:mriveroh@uaemex.mx)

## PRESENTACIÓN

México experimenta un proceso intensivo de urbanización y metropolización de su territorio, lo que ha modificado sus formas de organización social y económica, por lo que las instituciones públicas deben afrontar y dar respuesta eficaz a necesidades colectivas y demandas de diversos sectores de la población, vinculadas con el acceso a bienes y servicios de calidad con suficiencia; sin embargo, los gobiernos enfrentan restricciones que limitan los resultados de su acción.

En este trabajo se aborda lo que aquí se denomina binomio gestión-instituciones. El conjunto de procesos, pasos y recursos necesarios para lograr algún resultado público requiere del soporte de un diseño institucional sólido, para hacer factible la consecución de objetivos de interés general. Sobre todo, se enfatiza la necesidad de articular dicho binomio en los espacios metropolitanos conformados en la última parte del siglo anterior en México, dado que tal tendencia se mantendrá en el corto y mediano plazo. Por ello, se analizan los cambios que dieron como resultado un nuevo diseño institucional para la gestión metropolitana en nuestro país.

En la primera parte del trabajo se revisan los conceptos de gestión e instituciones como punto de partida para abordar el objeto de estudio antes indicado. Con una visión deductiva, se refiere la gran transformación poblacional a nivel mundial que llevó al predominio de lo urbano en comparación con el mundo rural. Sin embargo, incluso al interior de lo urbano, las grandes aglomeraciones metropolitanas incrementan su presencia en amplias regiones y continentes. De manera complementaria a la descripción anterior, se presentan los diferentes esquemas de gestión de las metrópolis según las condiciones

sociales, económicas y políticas predominantes en diversos países.

Consecutivamente, se presentan los antecedentes de la gestión metropolitana en México, considerando el marco legal y sus cambios; así como las estructuras organizacionales que en diversos periodos se encargaron de la planeación y las políticas metropolitanas, en algún nivel. De ahí se parte al análisis del rediseño institucional para la gestión metropolitana, que inició en 2013 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como entidad encargada de institucionalizar un nuevo perfil administrativo para afrontar la compleja ocupación del territorio mexicano. Al mismo tiempo, se reseñan los aspectos que se consideran sobresalientes, en términos de la gestión metropolitana, contenidos en la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU). El trabajo se cierra con líneas de propuestas centradas en la participación y en la política como artefactos para la construcción de consensos y grandes acuerdos entre actores públicos, privados y sociales.

## BINOMIO: GESTIÓN E INSTITUCIONES

En esta investigación los conceptos de gestión, instituciones y metrópoli se vinculan estrechamente. El primero de ellos alude a un conjunto de procesos articulados, en alguna medida, en el que intervienen agentes públicos, privados y sociales de cuyo resultado se obtienen una serie de bienes, servicios y formas espaciales que dan soporte a los diversos modos de reproducción social. Por su parte, las instituciones indican las reglas mediante las cuales se encausan y se establecen límites a los diversos actores (North,

2006), en este caso, del espacio metropolitano. En cuanto al concepto de metrópoli, se hace referencia a la forma espacial tendencial de las sociedades contemporáneas que por su dimensión territorial, intensidad de su uso, actores que intervienen, población asentada, entre otros factores, demanda una mayor atención teórica e institucional.

En una primera definición, el concepto de gestión se restringió a un carácter formal-gubernamental, porque centró el análisis en las estructuras organizacionales y en el manejo de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos, cuyo propósito consistía en proporcionar satisfactores para la población. Rodríguez y Velázquez (1994) señalaron que la gestión se concentró en un conjunto de decisiones políticas tomadas por gobiernos elegidos mediante procesos institucionalizados, mediante los cuales adquieren la representación legítima de la sociedad. Su aporte radicó en establecer que la gestión tiene un carácter político-técnico y su finalidad es orientar los procesos de reproducción de las sociedades; además de requerir de un manejo adecuado de instrumentos y mecanismos para el logro de determinados objetivos. Sin embargo, para Uvalle la gestión (pública) “es parte esencial de los procesos de gobernación, pues su aporte a la dirección implementación de las políticas es una cuestión de gran relieve que responde a los imperativos de la institucionalidad que tienen como objetivo conjugar eficacia, desempeño y calidad de vida” (2004: 1).

Por otro lado, para Pérez (2014) la gestión implica procesos racional-burocráticos que ocurren en escenarios donde confluyen intereses heterogéneos y conflictos propios de sociedades urbanas, que no escapan a las paradojas estructurales del sistema económico capitalista. Es decir, la gestión es un fenómeno político,

no opera en el vacío y como tal repercute en la configuración espacial de las ciudades donde hay vencedores y vencidos. Cuando se mencionan escenarios se aluden a los espacios sociales de encuentro no exentos de confrontación, en el que confluyen diversos actores con opiniones, aspiraciones y propuestas diferenciadas. Así, los escenarios son espacios de problematización, abiertos o cerrados, en los que es posible establecer soluciones a los conflictos que configuran el territorio y a las propias instituciones.

En relación con la gestión, Aguilar (2006) señala que el posicionamiento del gobierno es algo más integral, va más allá de los bienes o servicios públicos generados por su operación cotidiana; la gestión también incluye el posicionamiento del gobierno en la valoración de la sociedad, su imagen pública y la utilidad pública de los bienes y servicios de su responsabilidad. Es decir, la gestión implica tanto los medios, formas y los recursos necesarios para generar los bienes y servicios gubernamentales, como la interacción con los grupos de la sociedad en función de sus aspiraciones, capacidades e intereses. Para Uvalle (2004) la gestión es, en esencia, pública y se transforma en un complejo de operación gubernamental, cuyos resultados repercuten en la vida social. Para ello, se requiere de instituciones robustas y con un claro entendimiento y apropiación por parte de los actores del espacio público. Así, la gestión se concibe como un conjunto de interacciones que genera ciertos resultados en tiempos y espacios determinados.

Para Aguilar (2006) una técnica utilizada por los gobiernos para gestionar la acción pública consiste en seleccionar el conjunto de actividades que puede ser considerado como el factor principal o decisivo para producir el futuro positivo de la sociedad. En este escenario el gobierno adquiere una doble cualidad por

lo que hace o deja de hacer: oportunidad o amenaza. La gestión gubernamental resulta central en los espacios urbanos, dada su capacidad para movilizar recursos, generar escenarios de inclusión-exclusión y propiciar la intervención de los diferentes sectores de la sociedad en un marco de instituciones.

En cuanto al concepto “instituciones”, se dice que son “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 2006: 13). Por limitaciones se entiende el conjunto de posibilidades que estructuran y dan forma a la acción social. Las instituciones son el referente en las interacciones cotidianas entre los diversos actores sociales, sean públicos, privados o sociales. Tienen como finalidad erradicar la incertidumbre, dadas las naturales limitaciones de los individuos y de las organizaciones para procesar información y generar alternativas eficientes de solución en escenarios de conflicto y confrontación.

En la teoría neoinstitucional se identifican dos tipos de instituciones: formales e informales: Las primeras definen “limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares” North (2006: 67), en las que se incluye aquellas de carácter político (acceso, ejercicio, permanencia en el poder), judiciales (sanciones y penas para quienes las violentan), reglas económicas (propiedad e intercambio) y contratos (bienes, servicios, condiciones). Por otro lado, las formales son el referente en la interacción de individuos y organizaciones de las cuales esperan obtener ventajas y beneficios.

Así mismo, las instituciones informales resultan más poderosas y sutiles por su pertenencia a la raíz cultural, social e histórica de los pueblos; además, establecen las bases interpretativas, símbolos y códigos, no escritos, que amalgaman

las relaciones e intercambios entre los actores sociales. Mediante las reglas informales los individuos “no deciden en función de su egoísmo o interés particular, sino en función de lo permitido y lo prohibido, de lo fugaz o lo permanente, de lo consistente o difuso” (Rivero, 2012: 9).

En su conjunto las instituciones, formales e informales, señalan trayectorias y definen caminos a seguir en la construcción de soluciones a los problemas públicos mediante el establecimiento de políticas y acciones en las que los actores despliegan recursos y capacidades. En suma, para Uvalle (2004) las instituciones son el puntal que soporta una adecuada gestión pública, ya que en ellas se establecen competencias, capacidades y metas sociales. La eficacia en la gestión tiene que ver con el comportamiento de los gobiernos y los resultados, concretos y medibles que se generan en un espacio y tiempo determinados.

De manera crítica Kunz (2017) señala que, en lo referente a los asentamientos humanos en México, las instituciones informales han dado lugar a la formación de grandes grupos de interés con ganancias enormes, aún por encima de cualquier negocio lícito, pero que paradójicamente cuentan con cierta legitimidad social, que en momentos se apegan a las reglas formales (marco jurídico), pero en su esencia pervierten los procesos intermedios de gestión pública, actuando siempre en los límites que el propio diseño institucional establece.

## **PREDOMINIO DE LA POBLACIÓN URBANA EN EL MUNDO**

A través del tiempo las ciudades se han convertido en los centros de poder y todas las funciones relevantes de una sociedad tienen lugar en ellas.

Además, la ciudad es por excelencia el sitio que mantiene vivo el patrimonio cultural e histórico, condensa la riqueza de las naciones, y es donde se forma y vive el capital humano de que disponen las naciones (Roca, 2010). Actualmente 54 % de los casi 7 mil millones de habitantes del mundo se asienta en áreas urbanas (Cuadro 1).

Sin embargo, para Torres y González (2011) los grados de urbanización alcanzados no están exentos de asimetrías y paradojas; por ejemplo, la urbanización de los países desarrollados es de 75 %, mientras que en los países en desarrollo la cifra se ubica en un 45 %.

*Cuadro 1*

TIPO DE POBLAMIENTO Y CATEGORÍA DE CIUDAD POR TAMAÑO DE POBLACIÓN EN EL MUNDO

<i>Tipo de poblamiento</i>	<i>% de población</i>
Rural	46.0
Urbano	54.0
<i>Categoría de ciudad por tamaño de población</i>	
menos de 100 mil	15.2
100 mil-500 mil	10.7
500 mil-1 millón	4.8
1 millón-2.5 millones	6.5
2.5 millones-5 millones	5.2
5 millones-10 millones	3.8
más de 10 millones	7.9

Fuente: Elaboración propia con base en DEMOGRAPHIA, 2015: 3.

En términos agregados a nivel mundial, y al utilizar el criterio “tamaño de la población”, es posible identificar siete categorías de ciudades. En este escenario se destaca que del total de la población urbana en el mundo el 15.2 % se ubica en localidades de hasta 100 mil habitantes; mientras que 10.7 % vive en ciudades cuya población oscila en un rango de entre 100 mil y 500 mil habitantes (Cuadro 1). Ambos tipos de ciudades implican una diversidad de elementos físicos e institucionales para poder reproducirse en función de las múltiples demandas y necesidades

tanto sociales como económicas que la población requiere. Sin embargo, considerando únicamente el número de pobladores, pueden ser ciudades más compactas y con grados elevados de eficiencia en su gestión.

En ciudades de entre 500 y 1 millón de habitantes se encuentra 4.8 %, mientras que en el rango siguiente (entre 1 millón y 2.5 millones de habitantes) se asienta 6.5 %. Estos dos tipos de aglomeraciones ya dejan entrever retos importantes para su manejo y conducción económica, social y política; ya que en ellas

existe una amplia red de tomadores de decisiones de diverso tipo que tienen sus propias ideas respecto a la conducción, forma y dinámica de la concentración urbana: ámbitos de gobierno, actores sociales y privados.

Por encima de los rangos de aglomeraciones urbanas mencionados en el párrafo anterior, existen otros dos que todavía incrementan los retos para establecer condiciones para la reproducción de las sociedades asentadas en ellas. El primer caso son concentraciones de entre 2.5 y 5 millones de habitantes (5.2 %) y; el segundo que comprende un rango de entre 5 y 10 millones (3.8 %). Tales cantidades de población requieren una importante diversidad de insumos, servicios y recursos, ante los cuales las capacidades sociales e institucionales deben desarrollarse a sus límites superiores. Dichas aglomeraciones significan, de entrada, desafíos al pensamiento para la construcción y el mantenimiento de instituciones sólidas con capacidades para garantizar condiciones de habitabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Se resalta que 7.9 % de la población se ubica en megaciudades de más de 10 millones (cuadro 1), ya que representa un porcentaje superior al observado en aglomeraciones hasta el momento referidas. Lo anterior hace pensar que ese tipo de concentraciones se va consolidando con el paso del tiempo y que será una tendencia predominante. Evidentemente, la gestión de éstas requiere innovación e invención en la forma de estructurarlas y gestionarlas para garantizar condiciones propicias a sus habitantes. Históricamente, se habrán ensayado y puesto en práctica estructuras políticas, económicas y sociales que fueron, y algunas seguirán siendo, eficaces en cierta medida; sin embargo, se debe pensar y construir modelos hasta ahora no conocidas, tanto en sus medios como en sus propósitos.

## PREMINENCIA DE LAS METRÓPOLIS

La metropolización de las zonas urbanas en el mundo se vincula con la globalización, dadas las ventajas competitivas que ofrecen las ciudades (Daher, 2000). El mismo autor señaló que la gran urbe se convierte en un entorno singular para competir, ya que en las metrópolis se concentra la información, los clientes y los proveedores; es decir, se territorializan la contigüidad y los atributos urbanos. De manera complementaria Roca (2010) señala que las metrópolis son vitales en la actual dinámica económica y social del mundo por el uso de tecnología intensiva en conocimiento.

Según se muestra en el Cuadro 2, el continente asiático tiene la zona metropolitana con la mayor población en el mundo (Tokio), aunque el número de habitantes se haya reducido recientemente, aun así seguirá siendo la más poblada para 2030. Como se observa en el cuadro 2, existen 17 megaciudades en el continente asiático, siendo China e India los países donde sus metrópolis han presentado incrementos poblacionales significativos en los últimos 24 años.

El proceso de industrialización y modernización que se vive en los países asiáticos se gestó el siglo pasado, y se caracteriza por su ritmo creciente, desmedido, inclusive insano e inequitativo, de zonas urbanas y su población, a pesar de ser un continente con un grave problema de sustentabilidad. Asia es el primero y único continente que, de manera proporcional al número de las regiones urbanas, ha escalado más lugares dentro del ranking de las regiones urbanizadas más pobladas del mundo en los últimos treinta años. A pesar del ritmo de urbanización de otros continentes, se espera que Asia tenga siete puestos ocupados dentro del *top ten* para 2030.

Para el caso del continente americano, como se puede observar en el Cuadro 2, entre 1990 y 2014 casi se ha duplicado la población en las zonas metropolitanas, sobre todo en países como México, Argentina y Brasil; no así en Estados Unidos que, si bien es cierto ha aumentado su población, los números indican que a un ritmo menor en relación con el resto de los países latinoamericanos. Al igual que el continente asiático, América tiene seis de las 30 zonas metropolitanas más pobladas a nivel mundial.

Las demás metrópolis que son mayoritariamente del norte de América y otras pocas del sur, siempre han figurado dentro de los primeros lugares en el ranquin y un porcentaje importante de estas regiones seguirán aumentando su población en zonas urbanas para 2030 (Cuadro 2). Al respecto, Daher (2000) señaló en su momento que la metropolización latinoamericana, y en particular, la de los países del sur, presentó dos rasgos: el paso de ciudades metropolitanas a regiones urbanas y; segundo, la conformación de regiones metropolitanas transfronterizas o binacionales.

*Cuadro 2*  
LAS 30 METRÓPOLIS MÁS POBLADAS EN 2014 Y SU VARIACIÓN  
EN EL RANGO DE CIUDADES A TRAVÉS DEL TIEMPO

<i>Zona Urbana/Metropolitana</i>	<i>País o Área</i>	<i>Población (Millones)</i>			<i>Rango</i>		
		1990	<b>2014</b>	2030	1990	<b>2014</b>	2030
Tokio	Japón	32 530	<b>37 833</b>	37 190	1	<b>1</b>	1
Delhi	India	9 726	<b>24 953</b>	36 060	12	<b>2</b>	2
Shanghái	China	7 823	<b>22 991</b>	30 751	20	<b>3</b>	3
Ciudad de México	México	15 642	<b>20 843</b>	23 865	4	<b>4</b>	10
Sao Paulo	Brasil	14 776	<b>20 831</b>	23 444	5	<b>5</b>	11
Mumbai	India	12 436	<b>20 741</b>	27 797	6	<b>6</b>	4
Osaka	Japón	18 389	<b>20 123</b>	19 976	2	<b>7</b>	13
Beijing	China	6 788	<b>19 520</b>	27 706	23	<b>8</b>	5
New York-Newark	Estados Unidos	16 086	<b>18 591</b>	19 885	3	<b>9</b>	14
El Cairo	Egipto	9 892	<b>18 419</b>	24 502	11	<b>10</b>	8

Dhaka	Bangladesh	6 621	<b>16 982</b>	27 374	24	<b>11</b>	6
Karachi	Pakistán	6 621	<b>16 126</b>	24 838	22	<b>12</b>	7
Buenos Aires	Argentina	10 513	<b>15 024</b>	16 956	10	<b>13</b>	18
Calcuta	India	10 890	<b>14 766</b>	19 092	7	<b>14</b>	15
Estambul	Turquía	6 552	<b>13 954</b>	16 694	25	<b>15</b>	20
Chongqing	China	4 011	<b>12 916</b>	17 380	43	<b>16</b>	17
Rio de Janeiro	Brasil	9 697	<b>12 825</b>	14 174	13	<b>17</b>	23
Manila	Filipinas	7 973	<b>12 764</b>	16 756	19	<b>18</b>	19
Lagos	Nigeria	4 764	<b>12 614</b>	24 239	33	<b>19</b>	9
Los Angeles-Long Beach-Santa Ana	Estados Unidos	10 883	<b>12 308</b>	13 257	8	<b>20</b>	26
Moscú	Federación Rusa	8 987	<b>12 063</b>	12 200	15	<b>21</b>	31
Guandong	China	3 072	<b>11 843</b>	17 574	63	<b>22</b>	16
Kinshasa	R. D. del Congo	3 683	<b>11 116</b>	19 996	50	<b>23</b>	12
Tianjin	China	4 558	<b>10 860</b>	14 655	37	<b>24</b>	22
París	Francia	9 330	<b>10 764</b>	11 803	14	<b>25</b>	33
Shenzhen	China	875	<b>10 680</b>	12 673	308	<b>26</b>	29
Londres	Reino Unido	8 054	<b>10 189</b>	11 467	18	<b>27</b>	36
Yakarta	Indonesia	8 175	<b>10 176</b>	13 812	17	<b>28</b>	25
Seúl	República de Corea	10 518	<b>9 775</b>	9 960	9	<b>29</b>	43
Lima	Perú	5 837	<b>9 722</b>	12 221	28	<b>30</b>	30

Fuente: ONU, 2014: 26.

Por otra parte, en Europa solamente la Federación Rusa cuenta con una gran megaciudad (Cuadro 2). El resto de los países no concentra población en magnitudes comparables con Asia y con América. Si bien existen zonas metropolitanas, poblacionalmente no albergan ciudades poblacionalmente complejas. Por ello, no es una sorpresa que sólo cuatro zonas tengan poblaciones urbanas altas. Londres y París, dos de las más importantes capitales de Europa en los últimos veinticuatro años, han sido, son y posiblemente continúen concentrando el número más grande de población en zonas urbanas o metropolitanas en aquel continente (Cuadro 2).

En lo tocante a África, el Cairo y Lagos ocupan lugares importantes dentro de la categoría, la capital de Egipto se ubica en el décimo lugar. En cuanto a Kinshasa pasó de ser una región rural con actividad minera y comercial, a una compleja red urbana de la que se ha proyectado su consolidación como megaciudad para 2030 (Cuadro 2). El incremento de la tasa anual porcentual en África, a diferencia de otras zonas urbanas en continentes como América o Europa, es creciente y se espera que para 2030 el ritmo de este crecimiento siga particularmente dinámico.

## LA GESTIÓN DE LAS METRÓPOLIS EN EL MUNDO

Uno de los temas más complejos que enfrentan las metrópolis en el mundo es el de la gestión. En principio, toda metrópoli requiere de planeación territorial y por ello los gobiernos deben establecer los cauces institucionales para solventar el reto de “concebir y proponer una organización espacial y funcional... que permita asegurar en el mediano y largo plazos las mejores condiciones para la vida cotidiana de la población y el desarrollo de las

actividades económicas” (Negrete, 2010: 193). Se resalta al gobierno como actor central en la planeación ya que, como señala Lefèvre (2005), sigue siendo un actor poderoso con capacidades para intervenir positivamente, al menos de tres maneras: como sancionador de leyes, como mediador y como estructurador en el ámbito metropolitano, sin que haya dilema entre los tres aspectos.

Al respecto, Viegas (2014: 32) da cuenta de los modelos institucionales de planificación y gestión metropolitana predominantes en el mundo: a) centralizado a nivel regional, b) asociación entre municipios metropolitanos y, c) otros. Al primero de ellos le corresponde 60 % de los casos estudiados, mientras que al asociacionismo municipal 20 %, el restante porcentaje atañe a la tercera categoría. Como se observa en los datos existe una fuerte injerencia de los gobiernos centrales en la planeación y gestión de las metrópolis, lo que correspondería a un esquema de “arriba-abajo”. Sin embargo, de acuerdo con Lefèvre (2005) en términos generales las formas de gestión metropolitana centralizada carecen de autonomía, dada la falta de atribuciones legales y la debilidad política que los acompaña.

Para Klink (2005), los experimentos de gestión metropolitana centralizada en Europa dejaron varias enseñanzas, sobre todo por los inconvenientes observados en su puesta en marcha. En principio, las creaciones de dichas formas se basaron en justificaciones técnico-funcionales con visión más de economía que de desarrollo social; otro elemento negativo fue la imposición por parte de los gobiernos centrales o estatales sin tomar en cuenta la visión e intereses de los gobiernos locales a pesar de su oposición sistemática. Finalmente, el mantenimiento del esquema de “arriba-abajo” pudo mantenerse en

Europa debido a la decisión de los gobiernos centrales o estatales pese al antagonismo de diversos actores locales.

En cuanto a las experiencias de asociacionismo municipal:

La creación de instituciones metropolitanas se ha logrado por medio de arreglos ‘supramunicipales’ e intermunicipales. Normalmente, los primeros conllevan la creación de un nuevo escalón gubernamental, que sea independiente de las unidades de gobierno locales existentes. Los segundos, por su parte, implican la creación de una institución que no sea un nuevo nivel del gobierno por derecho propio y que dependa de las unidades de gobierno existentes (normalmente de las municipalidades) para su financiación y funcionamiento (Lefèvre, 2005: 201).

No obstante, el asociacionismo municipal (modelo de “abajo-arriba”) también enfrenta dificultades en su operación. El propio Lefèvre (2005) señala que, en el caso norteamericano, el más representativo de esta experiencia de gestión, se han creado instancias débiles y controladas. Factores diversos como las propias resistencias de los gobiernos locales en torno al manejo presupuestario y potestades en las políticas en el uso de suelo han limitado la consolidación del citado modelo en Norteamérica. El mismo autor señala que en el caso de Francia, existen debilidades que se manifiestan en que dicho asociacionismo es más bien un acto voluntarista que en cualquier momento se puede fracturar.

La tercera categoría, y que Viégas (2014) denomina “otros”, comprende las experiencias de “coordinación intergubernamental” y las “agencias metropolitanas”. De acuerdo con Negrete (2010) el primer caso ocurre en escenarios de fragmentación político-administrativa en

la que estadísticamente, pero no jurídica o institucionalmente, se reconoce la existencia de una zona metropolitana que requiere intervención pública, sobre todo mediante la creación de incentivos o fondos que deben ser encauzados en el territorio metropolitano complementados con fines “acuerdos políticos” (Lefèvre, 2005). Por su parte, las “agencias metropolitanas” se encargan de problemas específicos de la agenda metropolitana (abasto y/o desalojo de agua, asentamientos humanos, medio ambiente, transporte, vivienda, entre otros) y pueden ser resultado de acuerdos entre municipios o de los municipios con otros niveles de gobierno.

En términos generales, la conformación de aglomeraciones metropolitanas plantea grandes retos institucionales, económicos, sociales y políticos complejos (Rojas, 2005). En principio deben mejorarse los marcos de eficiencia de las relaciones intergubernamentales, mediante la redistribución de recursos o creación de los incentivos pertinentes para los diversos ámbitos de gobierno implicados en el territorio metropolitano. En un segundo momento, se deben afrontar las escalas de intervención ante problemas complejos de la agenda metropolitana, particularmente en aquellos temas vinculados con la provisión de servicios (qué, cómo, quién, a qué costo) y la propia gestión del desarrollo urbano (hacia dónde crecer, cuándo y cómo crecer).

#### ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO

Las zonas metropolitanas en México se caracterizan por ser una extensión territorial que abarca uno o más municipios que pueden pertenecer a una o más entidades. Derivado del origen, evolución y desarrollo de las metrópolis es posible identificar

cuatro categorías: Saturadas, Consolidadas, En Crecimiento e Iniciales (Rivas, *et al.*, 2006: 13). La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se tipifica como la única Saturada en el país, debido a que rebasa las capacidades de soporte de su infraestructura urbana, así como el permanente deterioro del medio ambiente; además son evidentes los desequilibrios socioeconómicos y la gobernabilidad resulta un ejercicio de suma complejidad o, de acuerdo con Rosique (2006), es “ingobernable”.

En el caso de las metrópolis Consolidadas (11 identificadas) se consideran los desequilibrios de las saturadas pero en una condición de desbalance, sin llegar a ser rebasados. Por su parte, aquellas En Crecimiento (12) cuentan con equilibrios entre espacio-sociedad-individuo y con márgenes importantes de gobernabilidad. Mientras que las Iniciales (34) deben promover equilibrios entre lo rural y lo urbano con una visión de planeación a largo plazo y mediante el fomento de prácticas de gobernabilidad que garanticen mejores resultados en el uso del espacio (Rivas, *et al.*, 2006: 13).

En relación con la planeación de los espacios urbanos y, ahora, metropolitanos en México, Negrete (2010) ubica en el periodo de principios de siglo xx hasta 1940 el inicio de la planeación de los asentamientos humanos en un contexto de crecimiento demográfico y urbano moderados. El propósito central de dicha planeación consistió en ordenar el crecimiento físico de las ciudades mediante la creación de una estructura funcional soportada en equipamientos y servicios emergentes. Por otra parte, la segunda generación de planes urbanos (1940-1970) se vio influenciada por un enfoque estatista y en el uso de la estadística, “los planes se enfocaron, con una concepción bastante rígida de política urbana, en ordenar los efectos del crecimiento con distintas medidas” (Negrete, 2010: 195).

Un cambio importante ocurrió en la década de los setenta en el contexto de los resultados de la Conferencia Hábitat de la ONU, realizada en Vancouver en 1976 y el incremento exponencial de la población y la rápida urbanización del país. En el año indicado se promulgó en México la primera Ley de Asentamientos Humanos y, en ella aparece por primera vez el concepto de “conurbación” que implicó la participación de diversos órdenes de gobierno en la planeación de los asentamientos humanos; del mismo modo, la aparición de la Ley trajo como resultado la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) que se encargaría de coordinar la elaboración de los planes y de la construcción de la infraestructura urbana, “Ésta fue la ‘época de oro’ de la planeación urbana en México, pero este gran esfuerzo se empieza a desarticular a partir de 1982, coincidiendo con las sucesivas crisis económicas que afectan al país” (Negrete, 2010: 196).

Una tercera gran época en la planeación urbana inicia en los ochenta, recorre toda la década de los noventa y la primera del presente siglo. Se caracteriza por la introducción de lo “metropolitano” como elemento a considerar en el diseño de las políticas y estrategias gubernamentales. De acuerdo con Negrete (2010), la planeación se tornó más flexible al disminuir el énfasis espacial para centrar el análisis en las condiciones sociales y el desarrollo económico. Institucionalmente en los ochenta se da un paso adelante con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); del mismo modo la vieja SAHOP da paso a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Iracheta (2015) identifica cuatro grandes políticas en la acción del gobierno en torno a la ocupación urbana del territorio: a) planeación urbana, b) regularización de la tenencia de la tierra

urbana y urbanizable, c) de reservas territoriales y d) habitacional. La primera de ellas, fue hasta 1970 un mecanismo razonable para localizar usos del suelo y para distribuir infraestructuras y equipamientos; sin embargo, a partir de los ochenta se priorizaron los mercados inmobiliarios y sus agentes, por lo que la planeación adquirió un carácter discrecional en beneficio de los grandes inversionistas. La segunda política está en crisis desde hace muchos años porque no se han atacado las causas de la irregularidad ni han logrado prevenirla. Mientras que la política de reservas territoriales tuvo algunos éxitos hasta la década de 1980, porque el gobierno tuvo el control del proceso, mismo que se perdió al entrar en el escenario los grandes desarrolladores inmobiliarios, ahora son ellos quienes tienen el control. Finalmente, la política habitacional no ha logrado su propósito de hacer asequible la vivienda a los grupos de bajos ingresos, además de que su ubicación ha contribuido a la depredación del territorio y sus recursos.

En los noventa, sucedieron dos transformaciones que modificaron sustancialmente las condiciones para la planeación de las ciudades y las zonas metropolitanas. Por un lado, se promulgó la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH), cuyo alcance implicó a todos los ámbitos de gobierno al establecer facultades y obligaciones para cada cual; por otro, las responsabilidades administrativas recayeron en la nueva Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pero se asignaron a una Subsecretaría. En términos generales, y a pesar de todo, el avance no fue suficiente y se observó un estancamiento (Rivero, 2012).

Por otra parte, el marco institucional sustentado en la Constitución general y la LGAH de 1993 prohibieron la construcción de gobiernos metropolitanos, fuese desde el gobierno federal o

mediante el “asociacionismo municipal”. Por ello, la gestión de las metrópolis mexicanas ha asumido el modelo de “Coordinación intergubernamental” y “construcción de agencias metropolitanas”, cuyos frutos se observan en diversas organizaciones intergubernamentales que atienden problemáticas particulares de la agenda metropolitana (agua, transporte, vivienda, asentamientos humanos). También se han creado “Consejos” en diversas entidades (Ramírez, 2012).

En cuanto a la coordinación metropolitana, el impulso mayor ocurrió a partir de la institucionalización del fondo metropolitano en 2006, que tuvo aplicación primero en la Zona Metropolitana del Valle de México y poco a poco se ha extendido al resto de las metrópolis mexicanas (Rivero, 2012). La transferencia de los recursos del fondo metropolitano hacia los gobiernos estatales y municipales ocurre “según lo establecido en las reglas de operación y el fundamento está en la cartera de proyectos que elaboren municipios metropolitanos y gobiernos de los estados” (Rivero y Moreno, 2016).

Los avances más importantes que se observaron hasta 2016 fue la creación de seis leyes metropolitanas estatales (Guadalajara, Colima, Morelos, Zacatecas, Oaxaca e Hidalgo) y la formulación de 49 planes metropolitanos (Rivero y Moreno, 2016). Estos últimos vinculados estrechamente con las reglas de operación del fondo metropolitano, es decir, con la existencia de incentivos para impulsar la acción pública. No obstante, el marco institucional requería de cambios propiciadores de mejores condiciones para la gestión metropolitana en México.

Eibenshutz (2017), señala que incluso en México es necesario utilizar nuevos conceptos para abordar el fenómeno metropolitano. Sobre todo en aquellos espacios donde las propias metrópolis están rebasadas y han dado paso a la

conformación de megalópolis. Entendida esta última como un problema de interacciones en el territorio entre distintas metrópolis, donde es importante estudiar los flujos que se generan entre ellas, las relaciones, los impactos, así como las acciones que afectan a unas u otras. Independientemente de la escala, Eibenschutz (2017) señala que no es la ausencia de planeación urbana lo que ha debilitado la eficacia en la gestión de las metrópolis, sino que más bien es la falta de acción consecuente, complementada con una falta de decisión política. En las circunstancias actuales, es necesario refinar los mecanismos de coordinación, los instrumentos de colaboración, de concertación, de asociación, de promoción, así como estimular las acciones que permitan al interior de las metrópolis mexicanas mantener su dinámica, en función de los acuerdos entre los diversos actores para lograr mejores niveles de coordinación e implementación de políticas públicas.

Al respecto, Arellano (2014) sostiene que el contexto político-institucional es el que puede dar luces y permite superar los alcances de las perspectivas funcionales y económicas en el estudio de la gestión metropolitana, tales como la “falta de voluntad política”, la ausencia de planeación, la “incapacidad institucional”. Por ello, una de las variables que deben integrarse al análisis de la gestión metropolitana es el de la condición política, las relaciones de poder, los actores y las instituciones implicadas.

#### **DISEÑO INSTITUCIONAL: MARCO ORGANIZACIONAL Y NORMATIVO DE LAS METRÓPOLIS.**

Surgida en 2012 la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), de acuerdo con la información de su portal electrónico, tiene

como propósito, en materia urbana, “planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar políticas públicas de ordenamiento territorial; además de prevenir los asentamientos en zonas irregulares” (2018). Como institución de la Administración Pública Federal, su objetivo general consiste, entre otras cosas en “Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas” (2018).

Llama la atención la alusión explícita al término “zonas metropolitanas”, ya que en otros momentos no formó parte de la jerga institucional cotidiana. Como se sabe, la LGAH de 1993 únicamente se quedaba con el de “conurbaciones”, que en su contenido negaba las grandes transformaciones espaciales de las ciudades mexicanas en su tránsito hacia la metropolización. Además, la Secretaría de Desarrollo Social, anteriormente responsable de la política urbana en México, colocó en un segundo plano la agenda territorial al ubicar en un nivel de subsecretaría al área responsable de la temática. Por ello, y al parecer, existe concordancia entre la realidad urbana de México y el uso de “zonas metropolitanas” en la redacción del objetivo general de la SEDATU.

En su programa sectorial la SEDATU ubica el tema metropolitano en su objetivo 2, que plantea “incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas” (2014: 9). Incluso en la estrategia 2.1 se señala que debe “coordinar con los gobiernos locales acciones en materia de planeación y desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país” (SEDATU, 2014: 9). Por lo menos, conceptualmente se observa un avance porque el reconocimiento de lo propiamente

metropolitano, con respecto a otros niveles y categorías urbanas, debe conducir a la definición de montos de recursos aplicables directamente por el gobierno federal.

En otro contexto, en la estrategia 2.3 del programa de la SEDATU se establece la necesidad de “prever las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo de asentamientos humanos en zonas metropolitanas, entre otros tipos de poblamiento” (2014: 10). En ese sentido, se creó el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), que consiste en llevar a cabo el registro de reservas territoriales privadas y públicas que por su ubicación en polígonos de intervención u orientación del crecimiento urbano pueden participar en las acciones de urbanización e integración en los diferentes instrumentos de planeación nacional, estatal, regional, metropolitana y/o municipal.

En cuanto al marco legal, la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU, publicada en noviembre de 2016), tiene por objeto fijar normas básicas y definir instrumentos para ordenar el territorio y los asentamientos humanos. Respecto a la gestión metropolitana esta ley prevé en el artículo 7 el principio de concurrencia entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales (estas se definen como las divisiones territoriales de la Ciudad de México).

A la federación le corresponde participar coordinadamente en la planeación, promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos, así como en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas (Art. 8). Otros aspectos son: la emisión de criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas, la ordenación y regulación

de zonas conurbadas interestatales y fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial.

Para las entidades federativas la LGAHOTDU establece en su artículo 10 la obligación de legislar en materia de planeación, gestión, coordinación y desarrollo de zonas metropolitanas. Dos aspectos que se consideran relevantes en esta nueva ley es la facultad estatal de imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas de desarrollo urbano y metropolitano; del mismo modo la de aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial (Art. 10).

La parte débil de la nueva ley en el tema de gestión metropolitana es la referida a los municipios. De manera tibia en la fracción VI del artículo 11 se establece que tal ámbito de gobierno tiene como atribución participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Al respecto (lo metropolitano) no existen más alusiones de la ley. Es decir, la LGAHOTDU los coloca en un papel de comparsa ante procesos que ocurren en sus territorios.

En cuanto a la integración de actores exógenos a los gobiernos, por primera vez en la Ley se institucionaliza la participación ciudadana a través de dos figuras: el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CNOTDU) y los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (CLMOTDUM). En ambos casos, la participación de los integrantes tendrá un carácter honorífico, aunque, al mismo tiempo, una cierta capacidad vinculante en sus recomendaciones.

Quizá la parte más importante en términos de la gestión metropolitana sea el título cuarto de

la LGAHOTDU dedicado a la institucionalización de un sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. En principio se establece un sistema general de planeación territorial, que debe ser acompañada de una estrategia nacional, en la que se reconoce la heterogeneidad de formas de ocupación del territorio y define facultades para que en un horizonte de largo plazo (20 años) se realicen las acciones de conformidad con lo establecido en los diferentes Programas Nacionales en la materia, así como la necesaria vinculación con los programas estatales.

Ya en el artículo 34 se define una larga lista de asuntos de interés metropolitano; a saber: planeación, infraestructura vial, tránsito, transporte y movilidad, suelo y reservas territoriales, densificación y consolidación urbana que son las que tradicionalmente estaban integradas en la anterior ley. Como aspectos nuevos se introducen normas para la definición de políticas habitacionales, equipamiento regional y metropolitano, gestión integral del agua, equilibrio ecológico, gestión de residuos sólidos, resiliencia urbana, infraestructura y equipamiento estratégico para la seguridad, accesibilidad universal y movilidad y, finalmente, seguridad pública.

A pesar de los avances que existen en términos institucionales. Una de las principales características del marco jurídico mexicano es “la pobreza de sus instrumentos” (Kunz, 2017: 37). Para el autor, el problema está en los “cómo”; que se refleja en los bajos resultados operativos de la planeación urbana sostenida en el principio de la zonificación del territorio. Dicha zonificación en los hechos queda al margen en las formas reales de ocupar el territorio. De acuerdo con Kunz (2017) los cambios en la LGAHOTDU se concentran en la eliminación de instrumentos que permitían hacer

operativa la planeación, por lo que se le condena a seguir siendo un agregado de propuestas llenas de buenas intenciones.

Uno de los pendientes por resolver en términos institucionales en materia urbana es el del financiamiento. Ya que si bien los municipios cuentan con potestades hacendarias, lo cierto es que dependen de los presupuestos aprobados por las legislaturas federal y estatal: “hay que reconocer que los municipios no han aprovechado ni siquiera regularmente las fuentes de financiamiento establecidas [...] por lo que en el futuro cercano, los agentes urbanos seguirán sin asumir los costos de sus decisiones transfiriéndolos a la sociedad” (Kunz, 2017: 40).

#### **HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS INSTITUCIONES**

Para Anaya (2013) se debe pensar en metrópolis como Shanghái, El Cairo, Bombay, Ciudad de México, Río de Janeiro, Dakar y Johannesburgo, porque en ellas está el futuro urbano.

Las metrópolis del primer mundo han dado de sí y en su momento sirvieron para elaborar las grandes interpretaciones teóricas que explicaban tendencias y formas de estructuración de los territorios. Las cosas han cambiado y el futuro urbano está en otra parte a pesar de las externalidades negativas y las amenazas del desarrollo socioeconómico concentrado espacialmente (Cuadrado-Roura y Fernández 2005). “La ciudad siempre es un espacio vivo y mutante cuyas concreciones deben apuntar a mejorar la calidad de vida del conjunto de la comunidad que en ella habita, y ello puede implicar ajustes y cambios” (Ciccolella, 2012: 17).

Generalizar respecto a un único modelo de gestión metropolitana, replicable en cualquier

circunstancia no es posible; los determinantes son los antecedentes particulares en términos políticos, económicos, sociales e históricos (Klink, 2005; Viégas, 2014). La búsqueda al final del camino es lograr que las nuevas metrópolis mundiales, y obvio las mexicanas, construyan un entramado institucional, práctico y funcional, orientado a disminuir las brechas entre grupos sociales y las que existen al interior de los diferentes espacios metropolitanos.

Las zonas metropolitanas del país son unidades socioespaciales, con una dinámica económica, social, ambiental, territorial que requiere de la atención conjunta y coordinada entre diversos actores públicos, privados y sociales (Iracheta, 2010). Una posibilidad que brinda el nuevo marco institucional mexicano es la perspectiva de avanzar en lo político, mediante la construcción de acuerdos y consensos, así como en el despliegue de acciones de los distintos niveles de gobierno de conformidad con lo que reclaman dichos espacios metropolitanos.

Asimismo, no deben dejarse de lado las aristas políticas y económicas que conlleva la gestión metropolitana. Por ello Pérez (2014) llama la atención respecto a las relaciones de poder que necesariamente se manifiestan en el espacio metropolitano más allá de las formalidades, por lo que es necesario integrar la agenda metropolitana a la de los partidos políticos. Ramírez de la Cruz (2012) plantea que los incentivos de cooperación son mecanismos eficaces para que los políticos cooperen entre sí. Dichos incentivos generan expectativas políticas de futuro para los participantes, de tal modo que puedan alinear sus preferencias con los intereses metropolitanos. En la medida que se cubren las expectativas de superiores o de los electores los políticos mantienen una actitud proactiva de acuerdo con

el cálculo que elaboren para el corto, mediano o el largo plazo.

De lo que se trata es de superar las contradicciones y desfases que en materia de desarrollo urbano e instituciones de carácter metropolitano existen en México (Arellano, 2014). En el análisis de dichas contradicciones se deben mejorar las prácticas, relaciones políticas e incentivos que den cuenta del conflicto y, al mismo tiempo, de la cooperación entre ámbitos de gobierno en materia de coordinación metropolitana. También la agenda política, tanto en sus coyunturas como en su parte estructural, debe tomar en cuenta el tema metropolitano como parte esencial, de esa manera los liderazgos políticos y los programas de los partidos políticos se construirán con nuevos discursos detonadores de un debate amplio en sus razones y propósitos espaciales.

La generación de incentivos puede disminuir los costos de transacción para la adopción de nuevas estructuras institucionales y la generación de servicios funcionales para las metrópolis, “mediante un proceso que llevará tiempo y requerirá una elaboración compleja de redes horizontales y verticales entre los actores públicos y privados dentro del sistema nacional y del sistema federado” (Klink, 2005: 178). El reconocimiento del dinamismo político que es propio de los sistemas federales, implica pensar más allá de las formalidades legales para reconocer la importancia que tiene la política como mecanismo racional de construcción de consensos y la definición de escenarios de gobernabilidad metropolitana.

El propio Klink (2005) señala que los aspectos técnicos y el programa metropolitano podrán avanzar si están soportados en la participación de múltiples actores representativos de la heterogeneidad de intereses; ciertamente,

habrá avances y retrocesos, pero lo que no dejará de existir serán resultados legitimados y factibles a las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas predominantes en los espacios metropolitanos. Es decir, la imposición desde las esferas centrales del gobierno ha mostrado la incompetencia e ineficacia para gestionar las grandes aglomeraciones. El reto, por tanto, es lograr gestiones en marcos amplios y flexibles mediante la integración de redes de políticas, mecanismos cooperativos e incentivos.

Al respecto Arias (2015), señala que la gestión sustentada en un enfoque de gobernanza tiende a la configuración de redes entre múltiples actores e instituciones, que en una relación de comunicación profunda con los representantes gubernamentales puede permitir una reorganización funcional y estructural de las políticas urbanas de alcance metropolitano. La construcción de decisiones colectivas entre diversos actores es una forma de participación necesaria en la construcción de la agenda, la implementación y la evaluación políticas metropolitanas.

De acuerdo con Lefèvre, no solamente se trata de abordar los problemas sectoriales (transporte, vivienda, medio ambiente, entre otros) “sino también a la promoción del desarrollo económico, lo cual significa que dicha gobernabilidad está orientada hacia el futuro y el crecimiento” (2005: 213). De ese modo, los criterios sectoriales deben dar paso a políticas “intersectoriales” ligadas y con efectos múltiples en campos diversos que atañen a la parte física de las metrópolis (infraestructuras y equipamientos), el ambiente, la economía y la equidad social. En este escenario resulta importante dejar de lado la visión de corto plazo, para dar paso a políticas, estrategias y objetivos de mediano y largo plazo, mediante la “definición de escenarios realistas y duraderos” (Elinbaum, 2016: 50).

En cuanto a la experiencia mexicana, se pueden rescatar los esfuerzos del Estado de Jalisco, donde se tomaron rutas para la creación de instituciones metropolitanas. Por ejemplo, en Guadalajara, la coordinación metropolitana se efectúa a través de tres instancias: una de coordinación política, la segunda de carácter técnico y, una tercera instancia consultiva y de participación ciudadana. La primera está integrada por los presidentes municipales de los ayuntamientos del área metropolitana y por el gobernador del estado. La segunda adquiere la forma de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por los ayuntamientos del área metropolitana de que se trate. Finalmente, la tercera ruta se conforma por grupos representativos de la sociedad, que pueden participar en las tareas de evaluación y seguimiento (Arias y Arellano, 2013).

Para Kunz (2017) uno de los retos es construir consensos a partir de una verdadera participación informada con capacidades para conocer las implicaciones, alcances y límites de las propuestas. Uno de los grandes retos es construir espacios de discusión donde se reconozcan la pluralidad y las múltiples perspectivas en torno a la ciudad y la metrópoli. Se trata de incluir, escuchar y entender a los otros, los que imaginan diferente, a la lógica del mercado, su ciudad, sus espacios vitales. Participación equitativa y responsable propone Kunz (2017); es decir, que todas las opiniones sean consideradas sin importar la fuerza económica o política de los actores, donde la construcción y operación de las políticas sea un proceso en el que, en sus múltiples etapas, exista vigilancia, transparencia y rendición de cuentas por parte de todos los actores involucrados.

En suma:

Igualmente, hay que dejar claro que esto no sustituye las responsabilidades de otras instancias, que es muy importante reconocer la pluralidad de actores y dar espacio para que se manifiesten y puedan expresar sus puntos de vista y tengan canales no sólo para expresar sus necesidades y sus prioridades, sino para tomar parte en las decisiones para hacer que los sistemas de planeación existentes operen en sus distintas escalas, en sus distintas situaciones, que ya fueron legisladas en su momento, y que están esperando una nueva legislación que las actualice y revitalice (Eibenshutz, 2017: 23).

## CONCLUSIONES

En el mundo, la transición urbana y metropolitana es una tendencia predominante y cada vez es posible observar aglomeraciones de más de diez millones de habitantes, según lo muestran diversos estudios. Asia es el espacio geográfico con mayor propulsión a la metropolización, de tal modo que de las diez metrópolis más grandes del mundo seis de ellas pertenecen a este continente; es decir, se está en presencia de los mercados de consumidores más grandes del mundo, lo que representa ventajas en términos económicos, pero al mismo tiempo son grandes los retos que deberán solventar en términos ambientales, sociales y políticos.

Para el caso del continente americano tres metrópolis forman parte de la lista de las diez más grandes, sin embargo, sus condiciones son distintas porque no es posible comparar la estructura y funcionalidad que tiene New York-Newark como capital del mundo, a las problemáticas que enfrentan la Ciudad de México y Sao Paulo, vinculadas a economías

periféricas que soportan fuertes presiones internas en términos poblacionales, elevada demanda de servicios y uso discrecional del espacio. Por un lado, existe en América una metrópoli integrada a la globalización con una posición de ventaja y, por la otra, dos grandes metrópolis en tamaño, pero no en capacidades para ofrecer calidad de vida a su población.

Las experiencias mundiales en la gestión de las metrópolis en diversas regiones del mundo dan cuenta de la multiplicidad de formas y mecanismos, algunos permanentes y otros no, que se han construido en el marco de la globalización. Sólo en algunos países se observan gobiernos metropolitanos impulsados y de responsabilidad del gobierno central, o surgidos a partir del asociacionismo municipal, lo que da cuenta de los rezagos institucionales que se observan con consecuencias deficitarias en términos de la estructura y funcionalidad de las metrópolis. Por tales razones, resulta importante un gran cambio en los paradigmas de gestión metropolitana, ya que bajo los modelos actuales se corren riesgos, que más adelante pueden generar efectos perversos hacia la población y el ambiente. Lo anterior implica repensar las condiciones de desarrollo alcanzado por los países y crear las circunstancias que posibiliten avanzar en términos institucionales para contar con mayores recursos, mejores políticas metropolitanas; en suma, una gestión eficiente, equitativa e inclusiva en términos sociales, económicos y políticos.

Caso paradigmático es México que en los últimos decenios ha visto florecer cada vez más aglomeraciones urbanas que alcanzan la categoría de metrópolis, lo que demanda una mayor articulación entre gobiernos y cambios institucionales para responder a los retos que ello implica. Nuestro país tuvo un periodo de cuarenta años en que el fenómeno metropolitano avanzó

de manera intensa y extendida en el espacio, mientras que los instrumentos legales presentaban un pronunciado rezago. Sin embargo, con la modificación del marco institucional (creación de la SEDATU y la publicación de la nueva LGAHOTDU) en los años recientes se observa con mayor claridad la estrecha relación entre gestión e instituciones. Así, se considera que se han sentado bases conceptuales y operativas que colocan en condiciones más favorables a los gobiernos y a la ciudadanía: en principio, en la nueva LGAHOTDU se refiere sin eufemismos al concepto de “zona metropolitana”, el cual estuvo ausente en las leyes en la materia de 1976 y 1993, ya que sólo utilizaban el concepto de “conurbaciones”, mientras que con la creación de la SEDATU se vuelve a colocar en un lugar central de la agenda pública el tema urbano y metropolitano.

Aún con las reservas que pudieran generarse al respecto, lo cierto es que la LGAHOTDU introduce nuevas figuras y temas en su contenido. En cuanto a las primeras, se crean los consejos nacionales y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que vienen a ser la institucionalización de uno de los requisitos centrales de las reglas de operación de las reglas del fondo metropolitano. También es importante que en la Ley se dedique un capítulo entero (quinto) a definir los alcances de los planes metropolitanos, así como los temas que serán parte de su agenda. En cuanto a los temas que se adicionan a la visión urbanística tradicional resaltan la Gobernanza metropolitana, la resiliencia urbana, la movilidad y la participación. Todo lo anterior soportado en diversos instrumentos: reservas territoriales, regularización territorial, definición de polígonos de desarrollo y construcción prioritarios.

Para finalizar, se sostiene que las metrópolis se han convertido en un nuevo espacio para la innovación institucional, la artesanía política y

la reconfiguración de las relaciones gobernante-gobernado. De innovación institucional, ya que se requiere contar con nuevas reglas formales e informales que generen sinergias para co-gestionar la complejidad metropolitana entre gobiernos y grupos sociales. De artesanía política, porque se requieren renovar paradigmas “parcelarios y exclusivistas” disfrazados de autonomías locales, para dar paso a la construcción de grupos de discusión y análisis, así como de toma de decisiones. De reconfiguración relacional, ya que se requiere reconocer empoderamientos y capacidades exógenas a los gobiernos con capacidades para participar eficientemente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas metropolitanas.

## REFERENCIAS

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
2. Anaya, Roy (2013), “Las metrópolis del siglo XXI. Nuevas geografías de la teoría”, en *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 22, mayo-agosto, pp. 149-182.
3. Arellano Ríos, Alberto (2014), “La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México”, en *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, núm. 23, pp.89-119. DOI: 10.5354/0717-8980.2015.36825.
4. Arias de la Mora, Roberto (2015) “Metropolitan Governance and Management: The case of Guadalajara Metropolitan Area”, en *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, Vol.1, núm. 2, pp. 60-85.
5. Arias de la Mora, Roberto y Arellano Ríos Alberto (2013), “El área metropolitana de

- Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana”, en Arellano Ríos, Alberto y Ortiz Barba, Ismael, *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 27-60.
6. Ciccolella Pablo (2012), “Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización”, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 8, pp. 9-21.
  7. Cuadrado-Roura Juan R. y Fernández Güell, José Miguel (2005), “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad”, en Rojas, Eduardo, Cuadrado-Roura Juan R. y Fernández Güell, José Miguel, *Gobernar las metrópolis*, Estados Unidos, BID-Universidad de Alcalá de Henares, pp. 63-126.
  8. Daher, Antonio (2000), “Regiones metropolitanas binacionales en el Mercosur”, en *EURE*, vol. XXVI, núm. 78, pp-103-122.
  9. DEMOGRAPHIA (2015), *World Urban Areas: 11th Annual Edition*, disponible en <http://www.demographia.com/>, consultado el 3 de abril de 2017.
  10. DOF (Diario Oficial de la Federación) (2016), *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, México.
  11. Eibenschutz Hartman, Roberto (2017), “Las megalópolis: seis reflexiones necesarias”, en De Alba, Felipe, *La paradoja de las metrópolis. Un debate a diferentes voces*, México, CESOP-PUEC UNAM, PP-19-24.
  12. Elinbaum, Pablo (2016), “Planes fuera del sistema. Instrumentos ad hoc para la ordenación y gestión de las áreas urbanas plurimunicipales”, en *EURE*, vol. 42, núm 127, pp. 29-54.
  13. Iracheta Cenecorta, Alfonso (2010), *Evaluación del fondo metropolitano, 2006-2009*, México, SHCP-BID-Colegio Mexiquense.
  14. Iracheta Cenecorta, Alfonso (2015), “Experiencias de política habitacional en México” en *Revista de Ingeniería*, núm. 35, pp.95-99.
  15. Iracheta Cenecorta, Alfonso (2016), *La sustentabilidad en México desde la mirada metropolitana*, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13015.pdf>.
  16. Klink Jeroen (2005), “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana”, en Rojas, Eduardo, Cuadrado-Roura Juan R. y Fernández Güell, José Miguel, *Gobernar las metrópolis*, Estados Unidos, BID-Universidad de Alcalá de Henares, pp. 63-126.
  17. Kunz Bolaños, Ignacio (2017), *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad*, México, Siglo XXI.
  18. Lefèvre, Christian (2005), “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, en Cuadrado-Roura Juan R. y Fernández Güell, José Miguel, *Gobernar las metrópolis*, Estados Unidos, BID-Universidad de Alcalá de Henares, pp. 195-262.
  19. Negrete Salas, María Eugenia (2010), “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas”, en Garza Gustavo y Martha Schteingart (coord.), *Los grandes problemas de México II, desarrollo urbano y regional*, México, El Colegio de México, pp. 173-212.
  20. North, Douglas (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
  21. ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2014), *World Urbanization Prospects, the*

- 2014 *Revision. Highlights* Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, disponible en <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>, consultado el 24 de agosto 2016.
22. Pérez, Pedro (2014), “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los ‘conjuntos urbanos’ en México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 29, núm. 3, pp. 481-512.
  23. Ramírez de la Cruz, Edgar (2012), “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, pp. 491-520.
  24. Rivas Tovar, Luis Arturo; *et al.* (2006), “Mapas políticos metropolitanos en las megalópolis mexicanas”, en *Universidad & Empresa*, vol. 5, núm. 10, junio, pp. 7-31.
  25. Rivero Hernández, Melesio (2012) *Cambio institucional y planeación urbana en la zona metropolitana del Valle de México* [Tesis doctoral], México, UNAM.
  26. Rivero Hernández, Melesio y Moreno Sánchez, Enrique (2016), “Federalismo y planeación de las zonas metropolitanas en México”, en *21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México* [CD\_ROM], México, AMECIDER – ITM.
  27. Roca Caldera, Josep (2010), “El fenómeno urbano en los siglos XX y XXI. Nuevas tendencias del desarrollo urbano” [Conferencia], en *6° Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual*, 5, 6 y 7 de octubre, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.
  28. Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (1994), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Chile, Ediciones Sur.
  29. Rojas, Eduardo (2005), “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”, en Rojas, Eduardo, Cuadrado-Roura Juan R. y Fernández Güell, José Miguel, *Gobernar las metrópolis*, Estados Unidos, BID-Universidad de Alcalá de Henares, pp. 35-62.
  30. Rosique Cañas, José Antonio (2006), *Ciudad de México. La megalópolis ingobernable*, México, Épica.
  31. SEDATU (2014), *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Logros 2014*, México, SEDATU, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27131/15ps\\_desarrolloagrario\\_territorialurbano.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27131/15ps_desarrolloagrario_territorialurbano.pdf), consultado el 16 de abril 2017.
  32. SEDATU (2018), *Qué hacemos*, disponible en <https://www.gob.mx/sedatu>, consultado el 20 de abril de 2017.
  33. Torres Pablo Lima y Apolo González Martínez (2011), “Temáticas sobre procesos de urbanización en América Latina. Un perfil bibliométrico”, en *Revista de arquitectura y urbanismo*, núm. 6, pp. 203-221.
  34. Uvalle Berrones Ricardo (2004), “El valor institucional de la gestión pública”, en *Revista venezolana de gerencia*, vol. 9, núm. 26, pp.1-29.
  35. Viégas, Renato (2014), “Informe 2014. Estudio Comparativo sobre Gobernanza Metropolitana”, en *Metrópolis*, Brasil, disponible en [http://www.metropolis.org/sites/default/files/media\\_root/publications/estudio\\_comparativo\\_esp\\_24122014.pdf](http://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/estudio_comparativo_esp_24122014.pdf), consultado el 18 de abril de 2017.

