

Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Planeación Urbana y Regional

Licenciatura en Planeación Territorial

Academia de Marco Jurídico y Administración

Apuntes de Gestión Metropolitana 1

“Gestión en ámbitos metropolitanos: Una aproximación para su atención”

Elaboró: Dra. En G. y A.P. Graciela M. Suárez Díaz.

Fecha de elaboración: febrero de 2016.

Índice

Presentación	3
Antecedentes	3
I.-Áreas y zonas metropolitanas en México	5
II.-El desarrollo institucional del municipio mexicano	13
III.-La gestión metropolitana desde el asociacionismo y la coordinación municipal	15
IV.-Las iniciativas de reforma en materia de zonas metropolitanas	17
Reflexiones finales	19
Bibliografía	20

“Gestión en ámbitos metropolitanos: Una aproximación para su atención”

Presentación.

El objetivo de estos apuntes consiste en precisar los aspectos relevantes respecto al desarrollo institucional de los municipios mexicanos y los elementos que han dado pauta a las iniciativas de reformas legislativas en materia de la agenda metropolitana en México.

En apoyo a los contenidos de la unidad de aprendizaje se tiene como propósito enfatizar a los estudiantes los antecedentes administrativos y los requerimientos de metodología legislativa para el diseño de cambios institucionales que permitan abordar de manera incremental la gestión metropolitana en los municipios mexicanos.

Para el desarrollo del tema se tienen previstas tres horas teóricas y una práctica durante la cual se contempla el trabajo práctico de los alumnos mediante la investigación y el diseño de una propuesta legislativa en materia metropolitana.

Antecedentes

Iniciado el siglo XXI y ante el fenómeno de la globalización económica se impulsó una acelerada urbanización en el mundo, conformando grandes regiones metropolitanas. Se han identificado y definido a las zonas metropolitanas como las concentraciones de población y actividades que conforman un área funcional económica donde convergen diversas autoridades gubernamentales, y derivados de criterios espaciales y económicos se distinguen al menos dos tipos de conglomerados metropolitanos: las regiones metropolitanas céntricas y las llamadas regiones metropolitanas policéntricas o polinucleares.

Regiones metropolitanas policéntricas



Fuente: bing.com/images

El fenómeno metropolitano ha preocupado a los especialistas situando las discusiones partiendo en la delimitación de la dimensión territorial. Valenzuela introduce a la problemática de las áreas metropolitanas en América Latina y anuncia los problemas de gobernabilidad:

Problemas de gobernabilidad en ámbitos metropolitanos

- Ausencia de una autoridad metropolitana
- Vinculación en la ordenación urbanística
- Gestión sectorializada a través de organismos específicos
- Ausencia de coordinación de los organismos creados que inciden en la carente planificación metropolitana.

En México la naturaleza del marco constitucional mantiene tres órdenes de gobierno: el federal, estatal y municipal, por lo cual el derecho constitucional y la ciencia política han tratado no solo de reflexionar sobre la naturaleza y características del federalismo, las relaciones intergubernamentales generadas, y con base en esto hacer propuestas de cambio institucional.

Los temas y fenómenos en los que se encuentra inmerso el municipio mexicano son complejos y multidimensionales con muchas aristas.

Por lo cual Jorge Ceja enlista algunos temas a analizar en el municipio entre los cuales destacan;

- La modernización y la gestión de la administración local
- La presencia de mujeres en gobiernos locales
- Dada su ubicación geográfica y recursos disponibles que resultaron afectados por actividades productivas y económicas
- La composición étnica y pluricultural de la población local
- Las relaciones de carácter gubernamental
- Los procesos de descentralización y autonomía municipal
- El desarrollo local
- Los servicios públicos municipales
- La seguridad pública y actividades delictivas
- La política social
- La emigración
- El funcionamiento de ayuntamientos y cabildos
- La participación ciudadana
- El mejoramiento normativo

De este listado se retoma el quinto punto sobre las relaciones intergubernamentales entre los ayuntamientos, la federación, los gobiernos y los congresos estatales en el ámbito de las zonas metropolitanas.

I.- Áreas y zonas metropolitanas en México

En 1980 se hizo presente una acelerada urbanización en el mundo que conformo grandes regiones metropolitanas. Ante esto se ha estudiado al mundo en dos perspectivas: la económica y la espacial. En ambas se han identificado las regiones metropolitanas, las zonas y áreas metropolitanas como la concentración de una gran población y actividades que conforman un área funcional económica donde convergen diversas autoridades gubernamentales.

Puntualizan dos tipos de conglomerados metropolitanos: Las regiones metropolitanas céntricas y las llamadas regiones metropolitanas policéntricas.

La economía, la geografía, la sociología o el urbanismo han tenido como ocupación o preocupación central: clasificar o construir una tipología de las ciudades desprovista generalmente del elemento institucional.

José Luis Cuellar hace una distinción entre el fenómeno metropolitano y el problema metropolitano, el primero debe entenderse como la manifestación de la concentración urbana en grandes dimensiones y es un asentamiento poblacional histórico cultural. El segundo es la expresión multivariada de los problemas que aquejan a las ciudades.

Esteban Valenzuela expuso que el término de área metropolitana surgió cuando el concepto de ciudad dejo de ser equivalente a lo urbano, por lo que fue necesario encontrar otro termino que diera cuenta a las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central. Valenzuela introduce a la problemática de las áreas metropolitanas en América Latina y anuncia los problemas de gobernabilidad.

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales, municipios, como simple producto de la mancha urbana; se crean problemas de coordinación, de

superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana.

Definiciones de áreas metropolitanas

El concepto de metrópolis “fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad auto contenida Esteban Valenzuela expuso que el término de área Los criterios con los cuales se analizan las ciudades para definir las como áreas metropolitana no han sido siempre los mismos.

En **los años 50 prevaleció** en la tradición estadounidense, la definición de las áreas metropolitanas por medio de la identificación de número de habitantes, se trataba de uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes.

En la tradición europea, la definición de área metropolitana es menos clara, prevaleció una visión económica, por ejemplo en la tradición inglesa se reconoce como criterio los mercados locales de trabajo.

Es posible identificar en el tema de las áreas metropolitanas ciertas dimensiones e indicadores comunes a las definiciones.

El problema de las áreas metropolitanas es más complicado que el de su definición estadística o de planificación.

Metrópoli de Montreal



Fuente: [bing.com/images](https://www.bing.com/images)

El gobierno de las áreas metropolitanas

Se trata de experiencias iniciadas en la década de los 60. Las experiencias europeas y norteamericanas en el ámbito de los gobiernos de las áreas metropolitanas muestran al menos dos momentos históricos o dos generaciones.

Una primera generación corresponde a las creadas en los años 60 a los 70, y la segunda, a las de los años 90.

Casi sin excepción la experiencia internacional indica que la generación y reformas de las áreas metropolitanas han sido iniciadas e implementadas por el estado a un nivel central. Todo indica que la creación de una nueva estructura política como el área metropolitana sólo puede ser concebida como real si posee;

- **Autoridad**, basada en el poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas e indirectas, periódicas e informadas.

- **Autonomía** en la disposición de recursos financieros, en el sentido de que las decisiones relativas a la creación, inversión, uso de recursos pueden ser independientes de otro nivel de gobierno, sin que ello implique no estar sujeto a control.
- **Competencias precisas** sobre materiales tales como la planificación estratégica del territorio, la gestión de las redes de servicios, la seguridad de los habitantes, y la cultura.

La responsabilidad legal ante la ciudadanía, todas son condiciones necesarias que definen todo lo que es gobierno: una autoridad que gestiona un territorio, y la gestión de ese territorio, de la cual debe responder ante la ciudadanía.

Modelos de gobierno en áreas metropolitanas

1. Tipología de gobiernos metropolitanos

La organización política y administrativa de las áreas metropolitanas es variada.

Hay áreas metropolitanas que tienen algún tipo de gobierno, las hay que tienen algún nivel de coordinación en un ámbito superior del gobierno, y también existen las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Para mostrar la variedad de situaciones recurriremos al informe metropolitan governance, de naciones unidas (1995), donde se presenta el

siguiente cuadro con información sobre formas de gobierno en 18 áreas metropolitanas alrededor del mundo.

En este informe se identifica cuatro tipos de estructura de gobierno:

- Un sistema centralizado, los ejemplos son Kuala Lumpur y Teherán, un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central.
- Un sistema descentralizado con varios niveles (Bangkok, Tokio, Varsovia, Seúl).
- Un sistema descentralizado y fragmentado, pero coordinado, (Marsella, Manila). Diferentes niveles de funciones de gobierno en las municipalidades del área metropolitana con un sistema cooperativo de autoridad.
- Un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación (México, Bombay/hiderabad). En ciudad de México, las funciones de coordinación están fragmentadas entre el estado de México, el distrito federal y el gobierno federal.

2. El modelo supramunicipal

Es el que da nombre a lo que genéricamente se entiende por gobierno metropolitano. Se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal, dependiendo de los casos, y distinta de ellos. En este modelo las autoridades son electas directamente, el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley, sobre cuyo uso tiene autonomía y sus competencias están determinadas y son diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores. Por tanto es el modelo puro,

porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional.

De los gobiernos examinados los que se encuentran más cercanos a este tipo puro son las áreas metropolitanas de Londres y de Toronto.

3. El modelo intermunicipal

Este modelo corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Rara vez tiene autonomía financiera; su financiamiento proviene de sus miembros o de subsidios de niveles superiores de gobierno.

Destacan las **comunidades urbanas francesas las aglomeraciones de Lille y Lyon, que tuvieron su origen** en las décadas de los 60 y 70 son ejemplos de estas formas de aglomeración.

Los **compresores italianos** en el norte de Italia en los años 70, eran estructuras subregionales desconcentradas cuyas competencias y áreas dependían de leyes regionales. Los casos más significativos fueron los relacionados con las áreas metropolitanas de Bolonia, Turín y Milán. Ambos señalan dos factores clave; el problema de la legitimidad y el problema de la forma en cómo se constituyen.

La città metropolitana, dentro de la experiencia italiana actual destaca la del área metropolitana de Bolonia cuyo gobierno consiste en un acuerdo voluntario y **flexible, de 48 municipalidades y la provincia de Bolonia. Existe una conferencia** metropolitana de alcaldes, presidida por el presidente de la provincia de Bolonia.

Actualmente las instituciones en México tales como INEGI, CONAPO, SEDESOL, definen y delimitan a la zona metropolitana como “el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía”.

Los criterios para conformarlas parten de:

- a) Un municipio central,
- b) una metropolización con criterios estadísticos y geográficos,
- c) una metropolización con criterios de planificación y política urbana.

El mecanismo con el que cuentan los municipios del país para hacer frente a los problemas comunes, entre ellos los metropolitanos, es mediante la coordinación entre distintas esferas de gobierno y recientemente con **asociacionismo municipal**.

En términos de gestión y política pública, en las zonas metropolitanas de México se constituyen comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y otras instancias similares. El problema que observa Juan Manuel Ramírez es que estos organismos en su carácter técnico no están respaldados de una solides jurídica y política.

Actividad practica 1

Se solicita a los estudiantes conformar equipos de máximo tres personas y argumentar posibles acciones desde la gestión pública para avanzar en el diseño jurídico necesario en México.

II.-El desarrollo institucional del municipio mexicano.

El municipio libre es una creación de diseño institucional del siglo XX y en específico de algunos grupos políticos del régimen revolucionario. Muriá señala que las jurisdicciones tuvieron nombre de departamentos, partidos u otros, sobrevivieron hasta la revolución mexicana cuando fueron sustituidos por el “municipio libre” estableciendo que no hubiese intermediarios entre el municipio y gobierno estatal. La limitación que pudo tener para un sector la existencia del municipio libre, en los municipios mexicanos destaca cuatro méritos históricos durante el siglo XX.

Méritos históricos del municipio en México

- El primero consistió en haber sido la base para la construcción del Estado – nación.
- El segundo por haber ofrecido estabilidad y los medios de gobernación aún en los de mayor centralismo político.
- El tercero el haber encabezado la apertura democrática y el cuarto por haber cubierto el espacio que dejó la salida de la burocracia federal.

Actividad práctica 2.

De manera individual se solicita a los estudiantes elaboren una iniciativa bajo la cual sea posible una propuesta innovadora de diseño institucional metropolitano.

El municipio mexicano ha tenido múltiples cambios institucionales, cambió la forma de ver al gobierno municipal al no contemplarlo como una simple instancia sino como ámbito de gobierno, la reforma de 1983 que otorgó a municipios facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, se facultó a los municipios de un mismo estado, se ratificó la libertad municipal en cuanto a administración financiera. El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autoridad administrativa y económica

Entre los defensores del municipio libre y los que desean la implantación de gobiernos regionales y metropolitanos hay matices que al final de cuantas conforman un campo político y académico cuyas discusiones o reflexiones no terminan de abordarse satisfactoriamente en el diseño institucional.

Se distinguen dos grandes fases en el diseño institucional del municipio mexicano, la primera es necesario que responda al sistema del partido hegemónico, y una segunda que es de transición y redefinición acorde con su sistema democrático.

La reforma institucional de 1983 especifico los ingresos municipales y reforzó el principio de la libre administración hacendaria.

Para 1995 se suscitó otro cambio que incluyo a los municipios en la reforma del artículo 105 de la constitución federal.

Finalmente en 1999 la reforma del artículo 115 fue más significativa por su avance dando que definió con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal. La

reforma de ese año concedió al municipio su carácter de órgano de gobierno al dotarlo de competencias exclusivas.

III .- La gestión metropolitana desde el asociacionismo y la coordinación municipal

Las reformas al artículo 115 constitucional suscitadas en la década de 1980 y 1990, en específico primero la coordinación y después el asociacionismo, permitieron que los municipios mexicanos se insertaran en procesos globales en los que estas instancias de gobierno local celebraban y diseñaban mecanismos de cooperación, asociación y/o coordinación.

La intermunicipalidad es por lo tanto un mecanismo que permite a las estructuras administrativas locales sumar esfuerzos para lograr una mayor escala de gestión. Entonces el asociacionismo municipal tiene sentido cuando no hay una debilidad institucional o porque los problemas rebasan las instancias y jurisdicciones municipales.

A pesar de las reformas que ha sufrido el municipio desde la década de 1980 y la última de 1999 aún se observan límites para llevar a cabo las funciones gubernamentales que se le atribuyen, las cuales se acentúan en los procesos de metropolización y conurbación, pese a que se consideran mecanismos de coordinación y asociación municipal.

Xavier Ferreira define como “un modelo para que los gobiernos locales puedan lograr un eficaz y adecuado funcionamiento en el combate de una problemática común y establece que la asociación municipal es un modelo de acción y análisis para la administración pública y la divide en dos tipos:

- Supranacional: se da en los gobiernos sub nacionales (provincia, estados o regiones) con los gobiernos locales (comarca, municipio o comuna).

- Intermunicipal: Parte de la asociación y constitución de mancomunidades intermunicipales.

La coordinación se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está establecida en los artículos 21, 73 y 115. En cuanto a la asociación municipal se establece en el artículo 115, fracción III. Dentro de la constitución mexicana no se identifica el termino de zona metropolitana lo más cercano es el termino conurbación, es por ello que los problemas de la metropolización no se encuentran contemplados en la carta magna, al respecto Vicente Ugalde afirma que en México ha habido más de treinta años de parálisis en la coordinación intermunicipal.

La intermunicipalidad es un mecanismo que permite a las estructuras administrativas locales sumar esfuerzos para lograr una mayor escala de gestión. Además de que es un modelo para que los gobiernos locales puedan lograr una eficaz y adecuado funcionamiento en el combate de una problemática común. La asociación supramunicipal se da entre gobiernos subnacionales (provincia, estado o regiones) con los gobiernos locales (comarca, municipio, comuna), y la intermunicipal parte de la asociación y constitución de mancomunidades intermunicipales.

IV.- Las iniciativas de reforma en materia de zonas metropolitanas.

Destacan en los últimos veinte años una serie de ajustes legales entre los que observamos lo siguiente.

Entre el año 2000 y mayo de 2012 se han presentado un total de doce iniciativas que versan o podrían incrustarse en el fenómeno metropolitano entre los que resaltan algunas importantes como: una iniciativa de crear organismos, entidades públicas cuyo objeto exclusivo sea la planificación, la coordinación, la administración y la gestión de los servicios públicos en el territorio que comprenda las zonas metropolitanas.

La primera iniciativa presentada por el diputado Juan de la Cruz Alberto Cano quién reconoció que existían algunas disposiciones y experiencias locales en materia de desarrollo urbano y que la cámara de diputados debería tener facultades sobre el asunto.

La segunda iniciativa en su propuesta estableció que en el caso de los centros urbanos de dos o más entidades federativas, el congreso de la unión, a solicitud de las legislaturas locales autorizara según corresponda los acuerdos q que lleguen los estados y municipio involucrados con la finalidad de crear entidades públicas con objeto de planificación, coordinación, administración y gestión de servicios de las zonas metropolitanas ubicadas dentro del territorio pertinente.

La tercera iniciativa implica la facultad exclusiva de legislar en materia de coordinación metropolitana y declarar las zonas metropolitanas entre municipios, tomando en consideración los estudios de delimitación de zonas.

La cuarta iniciativa busca establecer explícitamente la facultad del congreso de la unión para expandir leyes que establecieran las bases de concurrencia y coordinación entre los diversos órdenes de gobierno en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas.

Iniciativas sobre asuntos metropolitanos en México

Destacan algunos ordenamientos legales en ámbitos estatales entre los cuales tenemos:

- Ley de coordinación para el desarrollo metropolitano de Morelos
- Ley de coordinación metropolitana del estado de Jalisco
- Ley General de desarrollo metropolitano
- Ley de zonas metropolitanas de baja california norte
- Ley de desarrollo metropolitano para el distrito federal

Actividad 3

Los estudiantes investigaran en la cámara de diputados local cual es la metodología para proponer una iniciativa de ley, y desarrollaran una propuesta de iniciativa para impulsar diseño institucional en ámbitos metropolitanos.

Reflexiones finales

Amplias posibilidades en materia de diseño e instrumentación de legislación metropolitana en México la cual plantea novedosas exigencias a los tres órdenes de gobierno, ya que la problemática de cada municipio que forma parte de una metrópoli está estrechamente vinculada con los otros municipios o estados que la conforman por lo que necesario articular nuevas formas de gestión.

La realidad es que la normatividad jurídica mexicana no contempla la creación de gobiernos metropolitanos, la fundamentación jurídica solo permite la conformación de comisiones metropolitanas. Art 115, fracción vi.

Todas las comisiones se integran por los titulares de las respectivas dependencias de los gobiernos federales, de las entidades federativas y del gobierno de la ciudad de México.

Iniciativas aprobadas en el congreso de la unión sobre gobiernos metropolitanos en México.

- Iniciativa sobre gobierno metropolitano

- Iniciativa para crear el fondo de aportaciones para el desarrollo metropolitano

- Iniciativa para crear el instituto nacional de planeación metropolitana

- Iniciativa para crear una nueva ley general de asentamientos humanos

Bibliografía

Alejo, A. L. F. Seis años de alternancia en Jalisco. Aportaciones y dificultades para la democracia local.

ADMINISTRACI, G. E., & NA, N. L. 4. El Área Metropolitana: ese espacio común e integrado que funciona en red. *Gobernos e Administrações Locais na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* *Governos e Administrações Locais na Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*, 10.

Ferreira, A. X. (2006). La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español¹. *Urban Public Economics Review*, (6), 69.

Valenzuela Rubio, M. (2010). La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 95-129.

Van Treek, E. V. (2015). Áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª parte). *Urbano*, 10(15), 7-19.

