

GOBERNANZA METROPOLITANA Y FEDERALISMO EN MÉXICO



Roberto
Arias de la Mora
Coordinador

RED DE INVESTIGADORES EN
GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS

EL COLEGIO DE JALISCO

GOBERNANZA METROPOLITANA
Y FEDERALISMO EN MÉXICO

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Javier Hurtado González
Presidente

Roberto Arias de la Mora
Secretario general

GOBERNANZA METROPOLITANA Y FEDERALISMO EN MÉXICO

Roberto Arias de la Mora
Coordinador



EL COLEGIO
de
JALISCO
XXXV ANIVERSARIO



Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 07 del mes de diciembre del año 2016 y aceptada para su publicación el día 21 del mes de julio del año 2017.

320.8 G574

Gobernanza metropolitana y federalismo en México / coord. Roberto Arias de la Mora -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, A.C. : Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C., 2017

200 p. : ils., gráfs., tablas ; 16.5 x 23 cm. -- (Colección Temas de Estudio)

Incluye bibliografías e índice

ISBN 978-607-8350-78-0

1. Administración pública - México. 2. Administración local - México - Estudio de casos. 3. Gobierno municipal - México - Estudio de casos. 4. Gobernabilidad.

5. Zonas metropolitanas - México. 6. Políticas públicas - Áreas metropolitanas - México. 7. Gobierno federal - México. 8. Instituciones en México. 9. Democracia - México. 10. Ciencia política. I. Arias de la Mora, Roberto, coord.

© D.R. 2017, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

©D.R. 2017, Red de Investigadores en Gobiernos
Locales Mexicanos, A.C.

Prolongación Ángel Leño 1554

C.P. 45203, Zapopan, Jalisco

Primera edición, 2017

ISBN 978-607-8350-78-0

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

CONTENIDO

Estudio introductorio. Gobernanza metropolitana y federalismo en México <i>Roberto Arias de la Mora</i>	9
PARTE I. LOS COMPONENTES INSTITUCIONALES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA	
La agenda metropolitana en los municipios grandes de México <i>Pablo Pineda Ortega</i>	35
El federalismo y el gobierno de las metrópolis en México: beneficios y obstáculos para la solución de problemas urbanos <i>Roberto Aguilar Celis</i>	61
Sahuayo y Jiquilpan de la Región Ciénega en Michoacán. Conflicto y posibilidades para una conurbación y metropolización a largo plazo <i>Omar Ernesto Roque Bernal</i> <i>Víctor Hugo Escalera Barajas</i>	77
PARTE II. LOS COMPONENTES TÉCNICOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA	
El administrador municipal en México. Breve recuento a 2014 <i>Octavio E. Chávez Alzaga</i> <i>Jaime Villasana Dávila</i>	103
Aplicación de la figura del <i>City Manager</i> en México: el caso de la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México <i>Juan Manuel Barrera Grageda</i>	125

Gestión local del transporte en los municipios periféricos de la Ciudad de México <i>Georgina Isunza Vizuet</i> <i>Rocío Mendoza Cortés</i>	145
Implicaciones de la redensificación urbana plurifamiliar y régimen de condominio <i>José Luis Águila Flores</i> <i>Lucy Ileana Jiménez Pineda</i>	167
Análisis de tres formas diferentes de abordar la renovación de Centros Históricos, en la idea de generar propuestas para Guadalajara, pensando en su conservación y habitabilidad <i>Lucero Ramírez Valencia</i>	197

ESTUDIO INTRODUCTORIO. GOBERNANZA METROPOLITANA Y FEDERALISMO EN MÉXICO

Roberto Arias de la Mora¹

I

Al concluir recientemente la firma de un acuerdo para solucionar las afectaciones derivadas de las obras que se vienen realizando por la construcción de la Línea 3 del Tren Ligero, así como la realización de los partidos de beisbol y otros eventos en el estadio de Los Charros de Jalisco, en el que participaron las autoridades municipales de Zapopan, Jalisco y algunos representantes de vecinos pertenecientes al Colectivo Colonias Unidas; el presidente municipal de Zapopan, Pablo Lemus Navarro, calificó este hecho como “un nuevo modelo de gobernanza digno de ser imitado” (Rello, 15 de septiembre de 2016). En este contexto, la misma autoridad municipal enfatizó que los alcances de los acuerdos pactados con los vecinos organizados quedaron circunscritos a la “competencia municipal (por ejemplo, incrementar la seguridad en torno al estadio de beisbol) y se cumplirán, pero en los temas de competencia federal-estatal (como es el caso del diseño de la Macroplaza o la fecha de terminación de obras), sólo prometió encabezar la gestión” (Rello, 15 de septiembre de 2016).

Este episodio particular ilustra muy bien dos cuestiones centrales para los gobiernos municipales que enfrentan fenómenos de urbanización y metropolización más o menos consolidados hoy en día: la primera cuestión tiene que ver con el notorio uso frecuente del término “gobernanza” por parte de

¹ Profesor investigador de El Colegio de Jalisco y miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. roberto.arias@coljal.edu.mx

las autoridades en su afán por diferenciar el compromiso de sus gobiernos² de fórmulas de participación ciudadana que suelen estimarse al menos limitadas e incluso ya agotadas. En el caso del municipio de Zapopan, dicho compromiso se tradujo y concretó en la idea de “incluir a los vecinos en todos los proyectos que involucren a sus colonias” (Rello, 15 de septiembre de 2016).

La segunda cuestión tiene que ver con la tensión observada entre las instituciones políticas municipales, cuya naturaleza es definida con base en un territorio, y aquellos asuntos de naturaleza pública que suelen trascender al territorio, en tanto que sus efectos y consecuencias se originan y expresan en múltiples territorios municipales.

Esta obra se ocupa de esta segunda cuestión que ciertamente no es nueva. Se trata del mismo tema al que se refirió el doctor Luis F. Aguilar Villanueva durante su conferencia magistral impartida en el VIII Congreso Internacional de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) como asuntos públicos transterritoriales y que definió (2013:16):

Concretamente [como] aquellos hechos sociales que se consideran problemas porque ocasionan daños a una o varias de las poblaciones de las comunidades políticas territoriales particulares vecinas (como el deterioro ambiental, la inseguridad pública, la infraestructura insuficiente, la vialidad desordenada y cara...), debido a que esos perjuicios son causados en gran medida y también por las decisiones y comportamientos de la otra comunidad territorial colindante o de las otras. Y/o son aquellos hechos sociales que se consideran oportunidades a aprovechar porque las decisiones y comportamientos de un gobierno y comunidad territorial particular generan beneficios y mejores condiciones de vida a la población de la otra u otras localidades y regiones vecinas (la creación de centros educativos de acceso común, la formación de cadenas productivas o sistemas de proveedores, la infraestructura compartida, etcétera).

² De acuerdo con el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Zapopan, se define a la gobernanza como un “principio rector que garantiza las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales en el municipio de Zapopan. Representa un modelo de gobierno mediante el cual la suma de los individuos y las instituciones, públicas y privadas, conjuntan esfuerzos para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad” (Cfr. Artículo 3).

Asimismo, en tanto modelo de gobierno, la gobernanza y el desarrollo de la participación ciudadana y sus procesos se componen de los siguientes elementos básicos: I.- Democracia; II.- Justicia social; III.- Corresponsabilidad; IV.- Equidad de género; V.- Pluralidad y la no discriminación; VI.- Responsabilidad social; VII.- Respeto; VIII.- Tolerancia; IX.- Laicismo; X.- Autonomía municipal; XI.- Transparencia y rendición de cuentas; XII.- Derechos humanos; XIII.- Eficacia y eficiencia en la gestión pública; XIV.- Estado de derecho; XV.- Mediación para la solución y conciliación de controversias; y XVI.- Capacitación (Cfr. Artículo 4).

Es esta misma cuestión la que es retomada en la presente obra coeditada por El Colegio de Jalisco y la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM), y que en buena medida se nutre de trabajos recibidos y discutidos durante el IX Congreso Internacional de IGLOM celebrado en Puebla en 2015 bajo el sugerente título “El Municipio frente a la Crisis del Federalismo Mexicano”.

Al ser América Latina la región con la mayor población en zonas urbanas y ante un hecho particular tan incuestionable como lo es que en México se cuenta con 59 zonas metropolitanas en las que se concentra el 57 por ciento de sus habitantes; resulta por demás pertinente la convocatoria que planteó la Red IGLOM para discutir las cuestiones relativas a la gestión local y metropolización, como un eje que permitiera no sólo reconocer la evidente problemática social, política y económica que padecen las áreas metropolitanas de la región por la falta de una adecuada planeación; sino además, propiciar el intercambio sobre aquellas experiencias que responden a la necesidad cada vez más apremiante de asegurar la coordinación de distintas esferas de gobierno para la adopción de políticas públicas que contribuyan de manera eficaz a resolver dicha problemática.

Fue a partir del reconocimiento de los gobiernos locales como actores estratégicos para generar condiciones que impulsen procesos de desarrollo integral para la población asentada en zonas metropolitanas, como se procuró identificar las estrategias adoptadas por los gobiernos locales para dar respuesta a las demandas que les plantea el proceso de metropolización, las limitantes que enfrentan, así como los resultados obtenidos y las perspectivas de futuro.

La discusión suscitada durante el congreso internacional evidenció la pluralidad de marcos de referencia cognitiva entre los investigadores de los gobiernos locales mexicanos para evaluar tanto los resultados y alcances, como las limitaciones de la gestión local frente a los procesos de metropolización. Una cuestión de la mayor trascendencia frente al actual contexto de discusión pública que vive el país en torno a las ciudades mexicanas, enmarcada por su particular énfasis en visiones pragmáticas con una tendencia a favorecer la recentralización competencial en el contexto del federalismo mexicano, en detrimento de la autonomía regional y el papel estratégico de los gobiernos municipales frente a los desafíos del fenómeno metropolitano.

Lo novedoso de este contexto y espacio temporal que podría situarse entre el 2013, año en que se celebró el VIII Congreso de la Red IGLOM, y

el 2017, es el afianzamiento en el debate académico y político de la noción de “gobernanza metropolitana” para referirse a estas mismas cuestiones y que se evidencia con la introducción de todo un capítulo en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), expedida por el Poder Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2016. En efecto, el capítulo sexto de la referida ley lleva por título “Gobernanza metropolitana” y comprende 7 artículos. El artículo 36 precisa que “para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad”. Y se añade:

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

- I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;
- II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;
- III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de desarrollo metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;
- IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y
- V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

Una primera consideración sobre la forma en que la cuestión de la gobernanza metropolitana es incorporada en la referida LGAHOTDU, es que se aprecia circunscrita a los aspectos meramente instrumentales, sin ahondar en alguna definición conceptual del término, y más bien lo que se plantea es la eficacia como meta del objetivo por alcanzar que es la gobernanza metropolitana. En otras palabras, en términos jurídicos, la gobernanza metropolitana adquiere una clara connotación aspiracional.

Muy probablemente esta formulación jurídica en torno a la gobernanza metropolitana encuentre su razón de ser en la manera que los legisladores mexicanos encontraron para dar respuesta al compromiso asumido por el Estado mexicano en el marco de la Nueva Agenda Urbana, aprobada recientemente por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, mejor conocida como Hábitat III (NAU, 2016).³

En efecto, la Nueva Agenda Urbana fue adoptada como un compromiso de trabajo a favor de un cambio de paradigma que trata “enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales”, tales como:

III) El fortalecimiento de la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados, que faciliten una mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente (NAU, 2016:6).

Si bien es cierto que esta formulación normativa constituye un avance sustancial respecto a la manera en que el fenómeno metropolitano (Arias, 2013), el cual es abordado y definido jurídicamente como zona metropolitana, no ocurre lo mismo respecto a la gobernanza metropolitana.⁴

Mientras la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), definía las zonas metropolitanas sólo en términos del “espacio territorial de influencia dominante de un Centro de Población” (Cfr. Artículo 2, fracción XX de la LGAH); la LGAHOTDU la define de manera más amplia como “Centro de

³ Como se verá más adelante, desde la perspectiva de gestión pública un componente institucional de la gobernanza tiene que ver, precisamente, con el sistema de instituciones internacionales.

⁴ A diferencia del concepto de zona metropolitana, la LGAHOTDU no contempla una definición precisa de gobernanza metropolitana.

Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Cfr. artículo 3, fracción XXXVII de la LGAHOTDU).

Sin demeritar la importancia de este esfuerzo por ampliar y robustecer el concepto relativo a las zonas metropolitanas, en tanto fenómeno urbanístico estratégico para el desarrollo nacional, para diferenciarlo de otros fenómenos urbanísticos de menor relevancia estratégica; parece no ocurrir lo mismo respecto a la manera en que la LGAHOTDU aborda el problema metropolitano (Arias, 2013).

Se aprecia una escasa claridad y precisión respecto al concepto de gobernanza metropolitana que la LGAHOTDU introduce, una circunstancia que muy probablemente sea motivada por las no pocas dificultades que han significado para los especialistas y académicos, el abordaje de la gobernanza como concepto teórico y analítico, y que ha derivado en la llamada “multiplicidad babilónica” (Börzel citado por Porras, 2016:23), para “indicar la ininteligibilidad que generan las múltiples definiciones de la gobernanza y su uso desordenado” (Porras, 2016:23).

No obstante, el hecho de haber introducido la noción de gobernanza metropolitana en la legislación mexicana, por sí mismo constituye un factor que habrá de contribuir al debate público que está por venir en torno al rol estratégico de los gobiernos municipales a favor del proceso de gobernanza de las zonas metropolitanas.

II

A pesar de la falta de precisión conceptual en torno a la gobernanza metropolitana que se aprecia en la LGAHOTDU, los criterios normativos centrados en los aspectos instrumentales permiten acotar su tratamiento desde una perspectiva de gestión pública centrada en la capacidad directiva de los gobiernos municipales para promover determinadas políticas públicas con un sentido estratégico que tiene que ver con (Aguilar, 2006: 237):

La naturaleza intencional de su acción, orientada al logro de los fines y a la producción de resultados favorables para sus organizaciones, seguidores y comunidades, pero sobre todo al hecho de que la realización de sus objetivos es un resultado que no depende sólo de sus recursos, destrezas y voluntad política sino que es condicionada por los propósitos y acciones de los diversos actores de su comunidad política y particularmente por los de sus competidores y rivales que con razones o prejuicios se oponen discursiva y prácticamente a sus objetivos y rutas de acción y que pueden además invertir los recur-

son necesarios para bloquear los avances logrados o revertirlos invocando razones de interés público u otros valores políticos.

Se trata de una perspectiva de gobernanza desarrollada “desde un concepto de administración pública como componente intrínseco de la gobernanación/gobernanza, distante de toda forma de dicotomía o separación entre administración y política, sea esta entendida como *politics* o *policy*” (2006:40).

El concepto teórico de gobernanza derivado desde esta perspectiva, la define como un nuevo proceso de gobernar “mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90).

La doble dimensión implicada en esta propuesta teórica en torno a la gobernanza, como se verá más adelante, resultó clave para la organización de los diversos trabajos que componen esta obra colectiva. Por ahora baste subrayar que este enfoque de gobernanza conlleva a entenderla como un proceso que es, en esencia, doblemente estructurado: tanto por la dimensión institucional como por la vía técnica que hace posible su realización. En palabras de Luis Aguilar:

[En su dimensión institucional] la definición de los objetivos que dan orientación y sentido a la acción de la sociedad y que se considera deben ser realizados implica la referencia a un sistema de valores, producto de una larga historia social y que se plasma en principios constitucionales, normas legales de relación social e instituciones públicas y sociales, así como en un difuso pero activo *ethos* social. [Y a un nivel técnico] La realización de los objetivos requiere normas causales de producción, que proceden de los resultados probados de ciencia, tecnología y gerencia (2010:38).

En este mismo sentido, Aguilar Villanueva llega a identificar hasta cinco factores o componentes de la gobernanza a nivel institucional, a saber: las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales. En tanto que a un nivel técnico, la gobernanza precisa y se estructura a partir de cuatro componentes: el sistema de ciencia y tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración pública (2010: 44-45).

Precisamente uno de los componentes técnicos de la gobernanza que resulta crucial para analizar el problema metropolitano (Arias, 2013), tiene que ver con la política pública, en tanto que “la capacidad de formular políticas públicas, que intentan resolver problemas públicos o realizar objeti-

vos de interés público [...] mantienen un rol estructurante del componente técnico y también institucional, toda vez que la característica del análisis, la decisión y la operación de la política pública es la que plasma en sí misma la estructura institucional-política y técnica de la gobernanza, integrando sus componentes” (Aguilar, 2010:50).

Con independencia de la perspectiva desde la cual se aborde y defina el ámbito de lo urbano y lo metropolitano, ya sea entendido como dimensión espacial del Estado o como regulación pública en el contexto de la División Económica y Social del Espacio⁵ (Brugé y Gomà, 1998); se puede establecer un primer acuerdo respecto al núcleo (Majone, 1997) de las políticas públicas urbanas, el cual involucra ámbitos de gestión pública tan diversos como “la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio de planeamiento, la vivienda en todos los aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos” (Brugé y Gomà, 1998:182).

En el contexto particular del Estado mexicano, las políticas públicas urbanas se expresan al menos a dos escalas claramente diferenciadas: la definida propiamente como urbana y la escala metropolitana. En efecto, la LGAHOTDU define y precisa los alcances de la gestión pública a partir del nivel de desarrollo que se pretende alcanzar.

Es así como, en una primera escala, se encuentra el desarrollo urbano definido como el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento, y Crecimiento de los Centros de Población⁶ (Artículo 3, fracción XIII de la LGAHOTDU).

Un segundo nivel de gestión pública tiene que ver con el desarrollo metropolitano que es definido a partir del “proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones (Artículo 3, fracción XIV de la LGAHOTDU).

⁵ Para estos autores, la división económica y social del espacio tiene que ver con la expresión territorial de la estructura social que ocurre a través de los mecanismos de mercado del suelo y la vivienda, que forman parte del sistema urbano, definido “como el abanico de relaciones sociales que giran en torno a la generación, distribución de usos y asignación social del suelo y del parque inmobiliario” (Brugé y Gomà, 1998:180).

⁶ La propia legislación define el centro de población como las zonas urbanizadas y las áreas reservadas para su expansión (Cfr. Artículo 3, fracción VI de la LGAHOTDU).

Si bien es cierto que la propia LGAHOTDU define el desarrollo regional en términos del “proceso de crecimiento económico en dos o más centros de población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales” (Artículo 3, fracción XV de la LGAHOTDU); esta definición alude a una serie de criterios vinculados al proceso de crecimiento económico y su correspondiente expresión espacial en un territorio, más que a otra escala distinta de gestión pública vinculada con las políticas urbanas.

Muy probablemente tal circunstancia responde a una lógica jurídica en la que la escala regional es reservada al ámbito del medio ambiente y los recursos naturales, cuya gestión y regulación recae sobre otras dependencias y entidades públicas distintas a las definidas por la LGAHOTDU.

Hecha la precisión respecto al ámbito regional, el análisis que sigue se centra en los ámbitos de gestión pública a partir de la distinción entre lo urbano y metropolitano.⁷

En este sentido, una primera distinción que vale la pena subrayar tiene que ver con la extensión del proceso de gestión pública: mientras que el desarrollo urbano se circunscribe a las tareas de planeación y regulación, en el caso del desarrollo metropolitano el proceso de gestión pública se amplía considerablemente, de tal manera que a las tareas de planeación y regulación propias del desarrollo urbano, se adicionan las relativas a la gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios.

La otra distinción clave tiene que ver con los órdenes de gobierno involucrados: mientras que el desarrollo urbano se entiende preferentemente a las facultades y competencias que la LGAHOTDU le otorga a gobiernos municipales, en el caso del desarrollo metropolitano se precisa y obliga a la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno de conformidad con sus atribuciones en el marco de concurrencia establecido por la propia legislación (Cfr. Artículo 7°).

⁷ Otro concepto alternativo al de zona metropolitana que es introducido por la LGAHOTDU es el de conurbación; sin embargo, en este trabajo no se utilizará en virtud de que alude propiamente a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población, que tiene que ver más con el fenómeno metropolitano que el problema de su gestión/gobernación que es el tema que nos ocupa. Caso distinto es la noción de Megalópolis que refiere a las “zonas metropolitanas con relaciones funcionales, económicas y sociales” (artículo 39 de la LGAHOTDU); que bien podría asumirse como una realidad que requiere otro nivel de gestión mucho más complejo. Sin embargo, se decidió omitirlo en virtud de referirse a una realidad específica muy puntual en el caso de nuestro país: la Zona Metropolitana del Valle de México.

Esta referencia explícita de la cual deriva la obligación de la acción coordinada entre órdenes de gobierno, encuentra su razón de ser en la naturaleza de los asuntos públicos transterritoriales a los que se hizo referencia al inicio de este estudio introductorio. En consecuencia, se puede deducir que los asuntos públicos transterritoriales constituyen el núcleo (Majone, 1997) de las políticas urbanas de alcance metropolitano.

Ahora bien, en el contexto normativo de la LGAHOTDU es posible apreciar que el carácter obligatorio de la acción coordinada de las instituciones de los tres órdenes de gobierno, es asumida como una condición de entrada para alcanzar una eficaz gobernanza metropolitana; sin embargo, tal condición resulta ser insuficiente toda vez que contempla e introduce una condición adicional: el de la participación de la sociedad.

En este sentido, las formulaciones jurídicas en torno a la gobernanza metropolitana parecen estar fundamentadas en la idea sugerida por Aguilar Villanueva, acerca del desplazamiento de la cuestión central de la gobernabilidad, la cual dejó de centrarse en la cuestión de la ineficiencia para desplazarse hacia la insuficiencia. De hecho, este autor no puede ser más enfático con tal idea: “la gobernanza es el concepto/enfoque que se plantea la cuestión de la insuficiencia y le da respuesta” (Aguilar, 2016:59). Sin embargo, también insiste en la necesidad de acotar el concepto y planteamiento de la insuficiencia directiva, la cual en sus propias palabras:

No significa de ninguna manera que se presupone una inherente incapacidad directiva de los gobiernos, su imposibilidad directiva, pero sí denota que la dirección de la sociedad no puede efectuarse ni ser eficaz sólo mediante la acción exclusiva o unilateral del gobierno, sólo con el empleo de su propias facultades, poderes, atributos, equipos, recursos, porque éstos no bastan para gobernar los problemas públicos actuales que son de mayor complejidad y escala ni bastan para responder a las expectativas sociales en un nivel razonable. Más que declarar la inviabilidad gubernativa del gobierno democrático, la insuficiencia ha impulsado otro concepto, proceso, modo y rol de gobernar del gobierno democrático y ha revalorizado la importancia y necesidad de la acción del gobierno, que en las últimas décadas había sido arrinconado e inhibido por la idea neoliberal de que los mercados gobiernan mejor los asuntos económicos y sociales que los gobiernos. Gobernanza es un concepto post gubernamental del gobernar, no uno antigubernamental (Aguilar, 2016:59).

Esta idea acerca de la insuficiencia directiva de los gobiernos, es la que subyace al planteamiento que motivó al Estado mexicano a ofrecer una respuesta jurídica por la vía de la gobernanza metropolitana, definida en clave de

objetivo por realizar y cuya eficacia sobre los procesos de gobernación de las distintas zonas metropolitanas de México está aún por verse.

Entre tanto se avance en las reformas y ajustes normativos a escala local, a partir de la perspectiva teórica de gobernanza que se ha expuesto en este estudio introductorio es posible imaginar las condiciones mínimas que supondría un proceso eficaz de gobernanza metropolitana.

Para ello, vale la pena retomar el concepto de zona metropolitana contenido en la LGAHOTDU, con el propósito de hacer notar el desplazamiento que es posible apreciar en la definición, cuyo énfasis pasa del territorio y su influencia dominante como cuestión central, para poner en el centro de la definición la cuestión que suscita la complejidad y relevancia de las interacciones sociales y económicas en las zonas metropolitanas y que, junto con el territorio, revisten la importancia estratégica para el desarrollo nacional.

Esta interpretación nos permite centrar la atención en las múltiples interacciones que ocurren en las zonas metropolitanas más allá del territorio que ocupen. La manera en que estas configuraciones se concreten en las zonas metropolitanas es la materia central que atañe a la gobernanza metropolitana.

Es desde esta perspectiva que se propone definir a la gobernanza metropolitana en tanto proceso, cuya eficacia podría ser ponderada, a partir del cruce de los siguientes dos ejes:

El primero se define a partir de las zonas metropolitanas y sus diversas interacciones que, en principio, podrían clasificarse según su naturaleza y ámbito en políticas, sociales y económicas.

El segundo eje de análisis estaría determinado a partir de la distinción que se deriva de la definición teórica de gobernanza y que alude a la naturaleza institucional o técnica de cada uno de sus componentes que la estructuran como proceso.

En el siguiente cuadro se ilustra el resultado del entrecruzamiento que se propone:

Cuadro 1
Ámbitos de interacción de la gobernanza metropolitana

Componentes de la gobernanza	Ámbitos de interacción metropolitana		
	Político	Social	Económico
Institucionales	Poderes públicos	Sociedad civil	Mercado
	Instituciones internacionales	Sistema de justicia y seguridad	
Técnicos	Administración pública		Sistema de ciencia y tecnología
	Finanzas públicas		

Fuente: elaboración propia con base en Aguilar, 2010.

En esta misma línea de razonamiento, en el siguiente cuadro se identifican y clasifican cada una de las instancias de gestión definidas por el artículo 26 de la LGAHOTDU en las que, en principio, se sustentaría el proceso de gobernanza.

El resultado de este ejercicio hipotético se muestra en el siguiente cuadro, en el que es posible visualizar cómo tanto por la vía institucional como técnica, las instancias de gestión definidas por la nueva ley, tienen que ver con las interacciones de naturaleza política que están implicadas entre los tres órdenes de gobierno reconocidos conforme al régimen federal del gobierno mexicano, en tanto que es notorio el tratamiento insuficiente respecto a las instancias de gestión de las interacciones sociales y económicas.

Cuadro 2
Ámbitos de interacción de la gobernanza metropolitana

Componentes de la gobernanza	Ámbitos de interacción metropolitana		
	Político	Social	Económico
Institucionales	<p>Poderes públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Delimitación competencial con base en el pacto federal: - Federación - Entidades federativas - Municipios - Demarcaciones territoriales 	<p>Sociedad civil:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Representantes de los tres órdenes de gobierno ● Agrupaciones sociales legalmente constituidas. ● Colegios de profesionistas ● Instituciones académicas, y ● Expertos 	
Técnicos	<p>Administración pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, y ● Subcomisiones o Consejos. ● Programas metropolitanos ● Mecanismos de carácter técnico ● Instancias para la prestación de servicios públicos comunes <p>Finanzas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mecanismos y fuentes de financiamiento ● Fondo Metropolitano 	<ul style="list-style-type: none"> ● Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano ● Procesos de consulta pública 	

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 36 de la LGAHOTDU.

De este escenario normativo de la gobernanza metropolitana es posible deducir en primer término, la centralidad del régimen federal mexicano como una condición institucional estratégica para configurar las interacciones políticas en el marco de la gobernanza metropolitana. En dicha centralidad que guarda el régimen federal, vale la pena hacer una breve reflexión sobre el mismo.

III

A la luz del federalismo mexicano, el componente de los poderes públicos de la gobernanza metropolitana⁸ muestra una restricción institucional que, a su vez, se ve reflejada en una imposibilidad a nivel de las instancias de gestión de las interacciones políticas entre órdenes de gobierno. Tal condición es motivada por la prohibición constitucional que expresamente niega la posibilidad de que haya autoridad intermedia alguna entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado (Cfr. Artículo 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Más allá de las razones históricas que justificaron, en su momento, esta expresa prohibición constitucional a la existencia de autoridades intermedias entre estados y municipios,⁹ la historia de México ha evidenciado que la superioridad normativa y persuasiva de las ideas y reivindicaciones políticas a favor del federalismo, mismas que lograron abrirse paso y triunfar en el plano constitucional, estuvieron muy lejos de traducirse en una auténtica expresión de la autonomía regional en cada una de las entidades federativas.

Esta constatación histórica por sí misma, obliga a subrayar la relevancia de la facultad real de decisión que debieran preservar los distintos gobiernos al interior de un sistema federal. En efecto, como lo ha señalado Alfonso Hernández, “además de su carácter constitucional, un elemento esencial de toda federación es la autonomía regional en el proceso de toma de decisiones. Para llamar a una federación como tal, el reconocimiento de dicha autonomía debe estar plasmado en la constitución nacional y protegido por constituciones regionales. Además, dicha autonomía debe poder ejercerse en la práctica” (Hernández, 1998:229-230).

⁸ La conformación de los poderes públicos se estructura por las reglas que definen tanto el proceso de elección de los titulares como por la delimitación competencial del Estado constitucional y del gobierno democrático y que determinan las relaciones entre gobiernos y de los poderes públicos con la ciudadanía y, como advierte Aguilar, “es evidente o pensable que no será igual el proceso de gobernar en sistemas parlamentarios que en los presidenciales, en los federalistas (o de autonomía) que en los unitarios, en los uni o en los bicamerales, en los regímenes políticos con libertades ciudadanas restringidas o extensas” (Aguilar, 2010:45).

⁹ Para una revisión panorámica de la historia puede consultarse Arias y Velázquez, 2014.

Esta condición normativa fundamental en torno al federalismo resulta sumamente persuasiva para repensar la ya referida prohibición constitucional que, en estricto sentido, contraviene y limita de manera importante las posibilidades institucionales del orden interno de las entidades federativas, reduciendo así, la pretendida flexibilidad que se ha procurado alcanzar a través de las diversas expresiones institucionales del sistema federal (Argullol, 2014).

Esta cuestión no ha estado ausente en el debate público nacional de los últimos años en México. En este sentido, Alberto Aguilar Iñárritu, coordinador técnico de la Comisión para la Reforma del Estado de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), precisamente destacaría al fenómeno metropolitano como uno de los desafíos para la construcción del federalismo en el México del siglo XXI, al señalar que:

Necesitamos abrir la interacción de políticas regionales a la creación de un cuarto nivel de gobierno, se tiene que discutir el tema de las zonas metropolitanas, tenemos que pensar en esto como un elemento novedoso, necesitamos aprovechar las ventajas regionales para caminar hacia las cuencas regionales, hacia nuevas áreas comarcales (Memorias, 17 de junio de 2013).

La pertinencia de esta discusión del régimen federal vigente en México, se vuelve una cuestión imprescindible a la luz de los preceptos normativos de la gobernanza metropolitana que se vienen comentando, por dos razones fundamentales.

La primera tiene que ver con sus implicaciones sobre los componentes técnicos de la gobernanza, particularmente sobre la administración pública.¹⁰ De acuerdo con la LGAHOTDU, la gobernanza metropolitana se estructurará técnicamente a partir de la conformación de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o como esta figura llegue a denominarse al momento de ser constituida.

En términos administrativos, la naturaleza de estas figuras, también conocidas como conferencias, no va más allá de ser un mecanismo formal de coordinación al que concurren funcionarios públicos que pueden o

¹⁰ La administración pública constituye otro componente técnico fundamental para dotar de estructura el proceso de gobernación bajo una lógica de gobernanza. Su evidente importancia radica, a decir de Aguilar, en dos factores: por el hecho de que la forma de organización y los procesos de trabajo al interior de la administración pública determinan la eficacia y eficiencia de la gobernanza y por el hecho de que actualmente las políticas públicas se realizan con la intervención de múltiples organizaciones públicas; no obstante que, como el propio autor señala, la “eficacia social, eficiencia de costos y transversalidad interorganizacional son principios de acción que no aseguran la administración pública de configuración jerárquico-burocrática tradicional” (Aguilar, 2010:52).

no ser de distintos órdenes de gobierno, y “que se reúnen para discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos sobre los temas que tengan encargados” (Jordana, 2001:45).

La segunda tiene que ver con los alcances de la LGAHOTDU en el contexto del propio régimen federal, que limita la observancia de sus disposiciones a las zonas metropolitanas interestatales e internacionales, reservando al orden interno de las entidades federativas, los casos de las zonas metropolitanas intraestatales que deberán ser reguladas por los ordenamientos estatales que lleguen a ser promulgados por los poderes legislativos locales.

Llegado a este punto, vale la pena subrayar la relevancia que ha tenido en esta discusión la experiencia particular del Estado de Jalisco, a través de la reforma constitucional local que fue aprobada en 2008 y que vino a reforzar la obligatoriedad de la coordinación metropolitana.¹¹

De hecho, esta experiencia que ha sido objeto de estudios previos (Arias, 2013; Arias y Arellano, 2013), ha sido determinante en el proceso de discusión nacional y, en buena medida, se puede constatar la enorme influencia de la reforma constitucional de Jalisco en la definición de las instancias de gestión establecidas en el capítulo de la LGAHOTDU dedicado a la gobernanza metropolitana.

Lo mismo puede decirse respecto a otros componentes técnicos de la gobernanza, particularmente el correspondiente al financiamiento público.¹² En este sentido, baste con señalar los hallazgos de los primeros estudios sobre la implementación e impacto del Fondo Metropolitano federal.

Destaca por ejemplo, el análisis comparativo entre las zonas metropolitanas de Guadalajara y Valle de México, el cual dejó en claro, entre otros aspectos, las limitaciones derivadas de un escaso entendimiento respecto a la conceptualización y análisis del fenómeno metropolitano y que derivó en una estrategia basada en la réplica del modelo de financiamiento público desarrollado para la Zona Metropolitana de Guadalajara, desarrollado a partir de una lógica intermunicipal que,

¹¹ Sobre esta cuestión en particular, vale la pena revisar los más recientes aportes derivados del análisis y la reflexión politológica realizada por Alberto Arellano, acerca de la coordinación metropolitana en el sistema federal (Cfr. Arellano, 2017).

¹² La hacienda pública mantiene una función de “sustentar financieramente en modo suficiente la acción estatal a fin de que esté en condiciones de desarrollar en modo eficiente las políticas, programas y servicios públicos que debe ofrecer obligatoriamente, en tanto constitucional y legalmente prescritos” (Aguilar, 2010:48-49), y que bajo una arreglo de gobernanza “se combina con la situación financiera de la sociedad económica, con la fuerza de la banca comercial y popular y de los fondos de inversión, con el capital de riesgo disponible para inversiones de largo aliento y la disposición de bienes de capital” (Aguilar, 2010:49).

evidentemente, resultó claramente insuficiente frente a la realidad de fenómenos metropolitanos interestatales, como señaladamente lo es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (Moya, 2015).

En este mismo sentido, la primera evaluación realizada al fondo metropolitano federal reveló debilidades importantes tanto a nivel de las reglas de operación, cuyos objetivos resultan inadecuados para enfrentar la problemática metropolitana, como a nivel de las estructuras institucionales establecidas que se aprecian rígidas y limitadas, dejando fuera a actores clave (Iracheta e Iracheta, 2014).

Más aún, sobresale la observación acerca del tratamiento otorgado a la zona metropolitana del Valle de México que, a pesar de sus peculiaridades, recibe el mismo tratamiento en términos del financiamiento del Fondo Metropolitano (Iracheta e Iracheta, 2014).

Frente al conjunto de insuficiencias institucionales derivadas de las peculiaridades del régimen federal y expresadas en las normas generales recientemente aprobadas en el país, como de las insuficiencias técnicas y operativas que revelan las reglas e instrumentos operativos vigentes, se aprecia largo el trecho que todavía habrá que recorrer tanto en el ámbito de la academia, como en el terreno de la discusión política, para llegar a comprender mejor y resolver adecuadamente los complejos desafíos que se vislumbran para alcanzar una eficaz gobernanza metropolitana.

Visto en positivo, la principal lección que se desprende de este breve repaso en torno a los límites y avances observados en torno a la cuestión metropolitana y particularmente el problema que supone su gobernación, es constatar que será por la vía de la diversidad y pluralidad de expresiones, más que por la imposición de visiones con pretensiones omnicomprendivas desde algún centro decisor, como se podrá avanzar efectivamente en la resolución de los asuntos públicos transterritoriales que enfrentan los diversos fenómenos metropolitanos del país.

Es a partir de lo diverso que debe entenderse y valorarse la lectura de los trabajos que conforman la presente obra colectiva. Los esfuerzos reflexivos desarrollados en cada uno de los trabajos, exploran y aportan elementos de discusión que permiten arrojar luz sobre los diversos tópicos y asuntos vinculados y en torno a la gobernanza metropolitana y el federalismo en México.

Ciertamente los trabajos aquí compilados están muy lejos de representar una muestra representativa de la totalidad de asuntos públicos relevantes para la gobernanza metropolitana y el federalismo en México; y mucho menos

aspiran a convertirse en una especie de referencia obligada acerca de las perspectivas más adecuadas para aproximarse a la complejidad de los fenómenos metropolitanos del país.

Muy por el contrario, su lectura acaso aspira provocar la reflexión y discusión colectiva sobre otros tantos asuntos que no son abordados en esta obra. Para ilustrar este punto, baste con apuntar una ausencia importante y cuya relevancia se apreciará a la luz de los trabajos dedicados a la figura del City Manager contenidos en esta obra.

Desde la perspectiva de administración pública como componente técnico de la gobernanza, tan solo el planteamiento y la consecuente revisión de experiencias concretas, que han sido impulsadas en el país en torno a la figura del City Manager, suscita interrogantes importantes y se aprecia insuficiente para alcanzar una eficaz gobernanza metropolitana, en tanto no se incorpore a la discusión, tanto académica como política, los asuntos relativos al orden político municipal.

Como ha sido mostrado por uno de los más recientes estudios acerca del sistema político jalisciense, “el paradigma de cabildo predominante en México se ha convertido en una figura de gobierno atípica, desfasada de la realidad y de los avances que en materia de reformas políticas se observan en los órdenes federal y local de gobierno” (Hurtado, 2016). Así por ejemplo:

No se sabe si el gobierno municipal es un sistema de corte netamente parlamentario –por ser colegiado- o presidencial, por predominar en su seno la figura del presidente municipal... Pero además el orden municipal de gobierno, es en el que más se deforma la voluntad ciudadana para la integración de la representación política y el que mayores distorsiones presenta en cuanto al tipo de sistema de gobierno que se trata. Si en el orden federal y local es claro que se trata de un sistema presidencial (por la elección separada del Ejecutivo y el Legislativo), en el municipal no queda claro ya que el presidente municipal es electo junto con una planilla en la que todos los regidores cumplen un período fijo en el cargo, a la vez que ejerce al mismo tiempo funciones ejecutivas y legislativas (Hurtado, 2014:76).

Más allá del orden político municipal, otros estudios han mostrado las fuertes implicaciones y distorsiones que han tenido sobre la gestión pública municipal, la lógica de la competencia político-electoral desde la experiencia de los gobiernos municipales con procesos de metropolización consolidados (Arias, 2013b).

Por su relevancia, vale la pena subrayar la manera en que el Área Metropolitana de Guadalajara se ha convertido en un interesante escenario de

cambio que, desde el ámbito local, se ha buscado revertir una realidad marcada por “las históricas dificultades de los ciudadanos para sostener una interacción estratégica que incide efectivamente en la gestión pública” (Arias, 2013b:154). En este sentido, la experiencia de incidencia política que suscitó la llamada Asamblea por la Gobernanza Metropolitana resulta clave para ilustrar las insuficiencias motivadas por los límites históricos del régimen federal, para realinear los incentivos y las interacciones hacia la cooperación y coordinación metropolitana (Arias, 2016).

IV

Los trabajos compilados en esta obra se inscriben en esta línea reflexiva que busca arrojar luz sobre las múltiples aristas que se suscitan en torno al papel estratégico que juegan los gobiernos municipales mexicanos frente a los fenómenos metropolitanos.

Para efecto de organización y en virtud de su diversidad, se estimó conveniente agrupar los trabajos en dos secciones fundamentales, a partir de la distinción entre los componentes institucionales y técnicos de la gobernanza metropolitana. La primera parte, integrada por tres trabajos que exploran y discuten diversos asuntos de naturaleza institucional en el contexto del régimen federal mexicano. La segunda parte, integrada por cinco trabajos que exploran aspectos técnicos puntuales que ponen a discusión las capacidades de realización y regulación de los gobiernos municipales. La idea articuladora que atraviesa el libro, en sus dos secciones principales, no es otra que la de mostrar la insuficiencia directiva de los gobiernos, particularmente los municipales, para enfrentar los desafíos que supone la gobernanza metropolitana en el contexto del régimen federal mexicano.

Es así como en el primer capítulo se ofrece una visión panorámica de lo que sucede en las diversas regiones del país. Concretamente aborda la agenda metropolitana que se ha configurado en los municipios mexicanos de grandes dimensiones a partir de los conflictos de gobernabilidad y la ausencia de un marco legal idóneo para la coordinación intermunicipal que derive de una agenda común.

El segundo capítulo se plantea una cuestión central para la gobernación de las metrópolis en México y que tiene que ver con los beneficios y obstáculos que se observan en la solución de los problemas urbanos a la luz de nuestro federalismo. A partir del reconocimiento sobre el desfase temporal entre el momento en que ocurre la instauración del régimen federal en México y

el momento actual que vive el país, caracterizado por fenómenos metropolitanos bien consolidados, en términos de concentración de población, actividades económicas y un cúmulo mayor de problemas sociales; se insiste en la urgencia de revisar el régimen federalista de distribución de competencias, dada la escasa cooperación entre los gobiernos estatales y municipales que se mantienen artificialmente fragmentadas, como lo reflejó muy bien, la reciente declaración del presidente municipal de Zapopan a la que se hizo referencia al inicio de este estudio introductorio.

Esta primera parte concluye con un tercer capítulo, dedicado a la experiencia de la región de la Ciénega en Michoacán, con el ánimo de explorar empíricamente los conflictos y posibilidades de un proceso de metropolización a largo plazo. A partir del reconocimiento del potencial de los municipios de Sahuayo, Jiquilpan, Villamar, Venustiano Carranza, Briseñas, Pajacuarán, Vista Hermosa e Ixtlán, todos ellos con procesos socio urbanos muy cercanos a la conurbación, para convertirse en el largo plazo en una zona metropolitana y la oportunidad estratégica que supondría para esta región, orientar el proceso de metropolización de manera diferente al resto de las experiencias conocidas en el país. Desde la perspectiva de la gobernanza, el principal aporte de este trabajo se centra en la reflexión acerca de las posibilidades de incidencia desde actores no gubernamentales, particularmente desde la academia, para detonar un proceso de gobernanza que logre superar los históricos conflictos entre las poblaciones de estos municipios.

La segunda parte de la obra da cuenta del estado que guarda la discusión nacional en torno a los factores técnicos que estructuran la gobernanza con particular énfasis en las administraciones públicas municipales.

El primer capítulo se centra en la figura del administrador municipal y realiza un recuento histórico desde su aparición en el debate público local de México ocurrido hace más de 20 años hasta la actualidad. Con base en las experiencias revisadas, el capítulo concluye que el proceso de adopción masiva de la figura del administrador municipal no ha avanzado en México, fundamentalmente por dos factores clave: el desconocimiento o interpretación errónea que se tiene de la figura, así como la discontinuidad en los gobiernos municipales debido a los cambios de autoridades municipales. A pesar de ello, se reconoce que la figura ha recobrado durante los últimos años una mayor presencia en el debate público sobre el municipio mexicano en buena medida por su potencial impacto en la gestión local.

En este mismo sentido, el segundo capítulo se centra en la experiencia desarrollada a través de la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México como una aplicación concreta de la figura del City Manager en México.

El estudio de caso se enmarca en la problemática municipal que se vive en el país y que en los años recientes se ha sido abordada preferentemente desde la discusión de reformas legales y electorales del ámbito municipal, así como desde la gerencia pública.

A diferencia de los dos anteriores, el tercer capítulo introduce un aspecto más vinculado al componente técnico de la gobernanza metropolitana que tiene que ver con el sistema de ciencia y tecnología, y que se traduce e incide sobre la manera en que los ciudadanos se transportan en los municipios periféricos a la Ciudad de México.

Los procesos tecnológicos que han favorecido y generalizado los fenómenos de motorización de las ciudades con la consecuente crisis de movilidad, derivaron en un problema estructural de la urbanización y las políticas de vivienda, expresado en la dispersión y relocalización de las viviendas hacia las periferias.

Es así como, a la luz de la experiencia particular observable en la Zona Metropolitana del Valle de México, caracterizada por la enorme distancia que separa los conjuntos habitacionales ubicados en los municipios periféricos respecto a las zonas de la ciudad que ejercen mayor centralidad por la concentración de servicios, así como la escasa dotación de infraestructura y rutas de transporte que atienda la demanda local, se reflexiona sobre los problemas de la movilidad y se avanzan algunas estrategias encaminadas a mejorar la gestión en esta materia a una escala local, regional y metropolitana.

Esta segunda parte cierra con dos capítulos adicionales, cuyo propósito común es abordar dos aristas sobre una misma cuestión particular: ¿qué hacer con las zonas centrales de las metrópolis? Tal circunstancia, por sí misma, obliga a una lectura que tenga presente la estrecha vinculación entre los factores institucionales y técnicos que estructuran la gobernanza metropolitana.

El capítulo cuarto pone a discusión las implicaciones sociales de la redensificación urbana, como alternativa de vivienda en el Estado de Jalisco a la luz del modelo de vivienda plurifamiliar y el régimen jurídico de condominio. El capítulo cinco se centra en la problemática inherente a los procesos de renovación de los centros históricos y explora al menos tres alternativas de solución a la problemática existente en el municipio de Guadalajara, donde se pretende alentar la redensificación urbana como política de vivienda con

el enorme riesgo que supone la amenaza de la gentrificación si no se tiene el cuidado de privilegiar los criterios de habitabilidad urbana, calidad de vida y preservación patrimonial del entorno histórico.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

——— *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

——— “Consideraciones sobre los gobiernos locales”. Conferencia magistral impartida el 26 de septiembre de 2013. IGLOM-Universidad de Guadalajara. Mimeo.

——— *Democracia, gobernabilidad y gobernanza. Conferencias Magistrales. Temas de la democracia*. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

Argullol Murgadas, Enric (dir.). *Federalismo y autonomía*. España: Ariel, 2014.

Arias de la Mora, Roberto (coord.). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. México: El Colegio de Jalisco, 2013.

——— *Democracia y gestión pública municipal*. México: El Colegio de Jalisco-INAP, 2013b.

——— (2016) “Coordinación y Gobernanza Metropolitanas: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara”. En Antonio Sánchez Bernal (coord.). *Dinámicas del gobierno municipal: en el límite de la recentralización*. México: IGLOM, 2016.

Arias de la Mora, Roberto y Alberto Arellano Ríos. “El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana”. En Arellano Ríos, Alberto e Ismael Ortiz Barba (coordinadores). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara, 2013.

- Arias de la Mora, Roberto y Ana Cecilia Velázquez Rodríguez. “Federalismo y coordinación metropolitana”. *Cuadernos de Divulgación del Federalismo*, núm. 1. Guadalajara: Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, 2014.
- Arellano Ríos, Alberto. *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco-Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- Hernández Valdez, Alfonso. “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura”. *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, primer semestre, 1998, pp. 225-259.
- Hurtado, Javier. *Sistema político de Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, 2016.
- Iracheta, Alfonso y José A. Iracheta. *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. México: CIDE-Secretaría de Hacienda-BID-CentroEure, 2014.
- Jordana, Jacint. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de política*. México: FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
- “Memorias de las mesas redondas en conmemoración del 190 Aniversario de la creación del Estado de Jalisco y del inicio del Federalismo mexicano”. Gobierno del Estado de Jalisco: Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, 17 de junio de 2013.
- Moya Fonseca, Luis Antonio. *Implementación e impacto del Fondo Metropolitano: Análisis comparado de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Valle de México*. México: INAP, 2015.
- Porras, Francisco. *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto Mora, 2016.

LEGISLACIÓN

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 28 de noviembre de 2016.

OTRAS FUENTES

Rello, Maricarmen (15 de septiembre de 2016). Proyecto de Macroplaza en estación Basílica, a discusión. *Milenio Jalisco*. 8.

Nueva Agenda Urbana. Resolución 71/256 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas del 23 de septiembre de 2016.

PARTE I. LOS COMPONENTES INSTITUCIONALES
DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

LA AGENDA METROPOLITANA EN LOS MUNICIPIOS GRANDES DE MÉXICO

Pablo Pineda Ortega
Universidad de Guadalajara

INTRODUCCIÓN

Las metrópolis mexicanas enfrentan un problema de carácter estructural que deviene del marco institucional de nuestro orden político, en el sentido de que las grandes manchas urbanas que las constituyen no coinciden en términos geográficos con la estructura básica de nuestra organización política: el municipio. Si alguna vez nuestras actuales grandes ciudades tuvieron una instancia monolítica y homogénea de gobierno, el ayuntamiento, lo fue en aquel momento –distinta para cada una- en la que su crecimiento era tal que aún quedaban insertas en los límites geográficos reconocidos a sus respectivos municipios, y eso si bien no resolvía sus problemas de gobernabilidad sí facilitaba su resolución, sin duda.

Lo anterior también es posible porque en la legislación electoral mexicana a nivel municipal no se contempla una división de poderes electos de manera independiente, misma que sí existe en los otros dos niveles de gobierno, debido a lo cual no hay la posibilidad de que el presidente municipal no tenga mayoría en su instancia colegiada de gobierno.

En este sentido, aunque el municipio cuente con una estructura de gobierno razonablemente adecuada para el diseño y ejecución de políticas, el problema se presenta cuando tales políticas tienen que operar -o mejor dicho, deberían operar- a lo largo de un territorio que colinda con otra u otras demarcaciones políticas. El problema tiene que ver con las eventuales inconsistencias en tales políticas, y también con las diferencias –a veces importantes- en el marco regulatorio que existe entre los municipios colindantes. En ese sentido la gobernabilidad de nuestras manchas urbanas queda en entredicho, pues es claro que los límites municipales no interrumpen –no constriñen- el flujo humano y de bienes materiales y culturales que existen entre ellos.

El objeto del presente ensayo es cómo abordar este problema en México, particularmente en las llamadas zonas metropolitanas, esto es, en asentamientos humanos de grandes dimensiones; así como proponer algunas ideas que contribuyan a encontrar soluciones.

Para ese propósito en el siguiente apartado se hace un recuento del crecimiento urbano en el país con sus principales consecuencias, y en el tercero se plantea con claridad el problema y la solución que nuestra Constitución contempla, para describir enseguida las zonas metropolitanas que aquí se estudian. Luego de ello en la cuarta y más importante sección se estudia en qué medida esa solución constitucional ha sido abordada en los municipios más importantes de tales zonas, revisando particularmente dos puntos: el marco legal e institucional vigente en ellas, y las políticas instrumentadas en la materia. Finalmente, en las conclusiones se presenta una reflexión en torno a las principales evidencias encontradas y se proponen algunas estrategias que irían en la dirección correcta para mejorar la gobernabilidad de nuestras metrópolis.

LA CONCENTRACIÓN URBANA EN EL MÉXICO DE HOY, PRINCIPALES CONSECUENCIAS

Según el Catálogo del Sistema Urbano Nacional, el país cuenta con 384 ciudades de más de 15 mil habitantes, 59 zonas metropolitanas, 78 conurbaciones, así como 247 centros urbanos, y dentro de las 384 ciudades en la actualidad habita el 72% de la población total, esto es, 81.2 millones de habitantes.¹ El proceso de urbanización en México se aprecia mejor si se compara con el entorno de 1900, cuando sólo el 10.4% de la población (1.4 millones) vivían en ciudades de más de 15 mil habitantes. Como ha sido documentado, el proceso de urbanización se aceleró particularmente a partir del Modelo de Sustitución de Importaciones, pues el desarrollo industrial en las zonas urbanas asociado al modelo volvió más atractivo acercarse en ellas por las oportunidades de empleo y mejoramiento social que se creyó, no siempre de manera acertada, se alcanzaría en ellas. En este sentido, la información más reciente del CONEVAL (2015) muestra que, en efecto, mientras en el sector rural el porcentaje de la población en situación de pobreza moderada es de 40.5, y la que se encuentra en pobreza extrema es de 20.6, en el

¹ Este crecimiento de la población que habita las zonas urbanas con respecto a la que no, no se va a revertir, sino al contrario: “En los próximos años se deberá hacer frente al aumento de la población urbana, la cual pasará de 80.4 millones en 2010 a 103.3 millones en 2030” Gobierno Federal(2013.A): 9

sector urbano los porcentajes son mucho más reducidos: 35.4 y 6.2, respectivamente. A *contrario sensu*, mientras en las 78 zonas metropolitanas más importantes del país se concentra el 64% de la población, en ellas se genera el 83% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 87% de la inversión fija bruta (IMCO, 2015).² Se trata por cierto de una circunstancia que no es excepcional en el mundo sino al contrario y, en este sentido, nótese por ejemplo que la tasa de pobreza en la India es el doble en las zonas rurales que en las urbanas (IMCO, 2012 11).

Lo cierto es que el crecimiento de las manchas urbanas asociado a la migración rural no se hizo de manera ordenada, pues no sólo se carecía de una oferta suficiente de suelo apto, sino que además éste no siempre era accesible, lo que orilló al crecimiento de asentamientos urbanos irregulares, con frecuencia en zonas de riesgo³ (Gobierno Federal, 2013.A: 3 y Gobierno Federal, 2013.B: 8). En distinta medida, esto explica la expansión urbana en tanto la población urbana se ha duplicado en los últimos 30 años, la extensión territorial de tales zonas se ha multiplicado por cinco. El hecho mismo de la condición irregular de los crecientes asentamientos en las zonas urbanas se refleja también, de manera muy importante, en la incertidumbre jurídica que tienen sus habitantes sobre su propio espacio, y debido a lo cual la posibilidad de que sean beneficiarios de la adecuada infraestructura social es menor. En el mismo sentido, esa condición irregular y de incertidumbre legal también desalienta a los moradores a invertir en la mejoría de sus propias casas para alcanzar una condición más satisfactoria, pues no cuentan con la garantía de que no serán desalojados. La gravedad de esta circunstancia es tal que el porcentaje de vivienda irregular –sin seguridad jurídica sobre sus lotes– es aún mayor que el porcentaje de trabajadores que operan la economía informal: 67% de la vivienda es informal contra 59% de los trabajadores en la economía informal (IMCO, 2015: 41).

Un fenómeno adicional del proceso migratorio es el despoblamiento de un importante número de localidades, pues los flujos humanos se han dirigido a las zonas más dinámicas, y debido a ello se aprecia ya una menor densidad demográfica en lugares tan importantes como el Valle de México (incluyendo zonas del DF), la zona metropolitana de Monterrey,

² Nótese que los porcentajes de la población que habita en zonas metropolitanas son distintas en nuestras dos fuentes, el Catálogo y el IMCO, lo que se explica no sólo por la diferencia en los años referidos sino también y principalmente, por lo que ambas consideran zona metropolitana; se volverá sobre ello.

³ A nivel nacional, 11% de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río; 2.3 % se encuentra sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y 9% sobre barrancas, PNDU: 3.

en particular San Nicolás de los Garza, así como en Guadalajara y en otras ciudades más chicas (PNDU: 4). Esta circunstancia puede explicarse también por el modelo emprendido de apoyo a la vivienda, que significó la concesión de montos sustanciales de créditos para ella –si bien selectivos- sin mayor consideración a las consecuencias ambientales que los acompañan.⁴ En particular, los desarrolladores optaron por impulsar asentamientos en las periferias de las zonas urbanas por el menor costo del suelo, lo que implicó fuertes problemas para la financiación –y por tanto, insuficiente provisión- de los servicios públicos en ellas, así como importantes problemas de conectividad y de cohesión social (ibid.):

El modelo de ciudad extendida, poco densa y periférica genera altos costos tanto para la ciudadanía como para el país en su conjunto. Por un lado, la provisión de servicios básicos por parte del gobierno se vuelve más costosa, problema que aunado a la debilidad financiera de las recaudaciones locales, se traduce en desigualdades en la calidad y oportunidad con la que los gobiernos locales proveen bienes públicos a los ciudadanos (PNDU, 2013: 5).⁵

El hecho mismo de que sectores importantes de la población se trasladen a las periferias –señala el PNDU- y que ha significado el despoblamiento de las zonas céntricas, tiene un costo importante en materia de subutilización de equipamiento e infraestructura, y ha contribuido a procesos de especulación del suelo urbano. De manera adicional, este traslado ha implicado crecientes costos de transporte para los involucrados así como la generación de gases de efecto invernadero asociados a él, y nótese así que en el corto periodo que va del 2000 al 2010 el parque vehicular se duplicó hasta alcanzar 20 millones de unidades (Gobierno Federal, 2013.B: 12).⁶

Es necesario aclarar que debido a esta contraproducente expansión hacia las periferias de desarrollos habitacionales, no se ha logrado revertir el elevado déficit de viviendas en el país, lo que en parte se explica porque un significativo número de potenciales clientes de estos desarrollos simplemente

⁴ “En tan solo 7 años, de 2003 a 2010, Infonavit otorgó más créditos –poco más de 3.2 millones- que los que había entregado en los 30 años anteriores” (IMCO, 2011: 13).

⁵ En el mismo sentido: “se ha estimado que el costo de introducción de servicios públicos, una vez que se han consolidado los asentamientos humanos que no fueron planeados, es de 2.7 veces mayor”, Gobierno Federal, 2013.A: 5.

⁶ En este sentido: “En su mayoría, las ciudades carecen de estrategias para inhibir el uso del automóvil individual y de políticas y proyectos para incentivar la movilidad no motorizada. Un estudio reciente para 10 zonas metropolitanas encontró que en promedio, el 77% de las inversiones en el rubro de movilidad se destinan para la infraestructura vial”, Gobierno Federal, 2013.B: 12.

no pueden acceder al crédito por encontrarse en la economía informal, como ya antes se dijo. Se considera que en la actualidad seis de cada diez empleados en el país se encuentran en la economía informal, y en esa condición no sólo carecen de seguridad social, sino de un crédito hipotecario.

Actualmente existe un déficit habitacional de 15.3 millones de viviendas, de las cuales 3 millones necesitan ser reemplazadas y el 12.3 restante necesitan un mejoramiento, una ampliación o una combinación de éstas. Los créditos de vivienda se han dirigido principalmente a sectores medios y al grupo de afiliados a la seguridad social; el sector de población abierta, en especial el de bajos ingresos, ha sido rezagado en la atención de sus necesidades de vivienda (Gobierno Federal, 2013.B: 8)

¿Cuál es entonces el escenario típico de las ciudades mexicanas en la actualidad?, una buena síntesis de este entorno se aprecia en las siguientes líneas, y nótese además que a cada barrio de cada ciudad se agregan otros problemas e inconvenientes que las convierten en espacios variopintos de incertidumbre, inseguridad y pobreza:

Las manchas urbanas se expanden de forma caótica a través de enclaves de vivienda remotos y desvinculados del resto de la ciudad, las calles se saturan de vehículos que generan congestión y contaminan el aire, el suministro de agua no alcanza a cubrir a toda la población, los espacios públicos lucen deteriorados y abandonados, la mayoría de la población manifiesta sentirse insegura y no confía en las instituciones locales de seguridad pública (IMCO, 2012: 13).

METRÓPOLI VS. MUNICIPIO, Y LAS ZONAS METROPOLITANAS DE ESTUDIO

El sostenido, desordenado y caótico crecimiento de las grandes urbes en México ha generado la serie de problemas que se describen en el apartado anterior, y un importante factor que contribuye a su inadecuada atención tiene que ver con el ordenamiento jurídico del país. Su mayor y más importante expresión, que no la única desde luego, es la establecida en el artículo 115 constitucional, que señala:

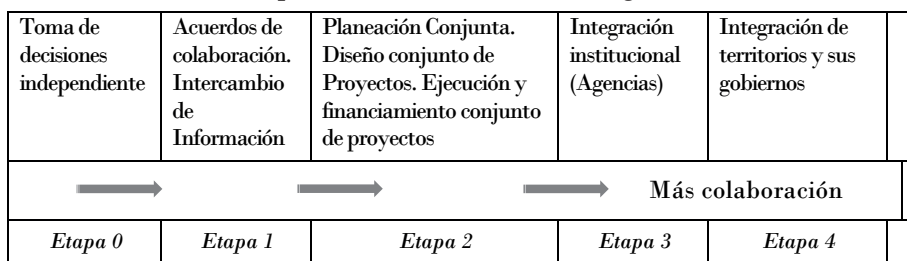
Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...

El mismo artículo añade en su fracción I que no habrá autoridad intermedia entre el órgano de gobierno del municipio, el Ayuntamiento, y el gobierno estatal. El problema deriva justamente en que el crecimiento urbano en la práctica ha generado que un sinnúmero de localidades ya rebasen los límites geográficos de sus respectivos municipios, y que enfrenten con ello conflictos de gobernabilidad porque los problemas se vuelven comunes y la necesidad de ofrecer servicios e infraestructura pública se traslapan, pero las capacidades decisionales quedan circunscritas a los límites municipales. Específicamente, el IMCO (2015) analiza las 78 principales zonas metropolitanas (ZM) del país, mismas que se encuentran insertas en 379 municipios –esto es, casi cinco municipios por zona urbana en promedio- y que como recién se dijo, no tienen una autoridad intermedia con respecto al gobierno estatal, que como tal pudiera servir de eje ordenador. Ante este dilema el propio art. 115 en su fracc. III contempla una salida, sobre cuyas bondades y limitaciones nos habremos de detener:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.⁷

Antes de analizar en qué medida tal coordinación sería eficiente, nótese en la gráfica 1 cuál sería –en un esquema de continuidad- el creciente nivel de vinculación que pueda alcanzarse entre diferentes gobiernos que por su colindancia se ven obligados a vincularse, en nuestro caso los de corte municipal.

Gráfica 1. Etapas en la Colaboración Intergubernamental.



Fuente: IMCO, 2015:21.

⁷ El subrayado es nuestro. El mismo párrafo agrega: “En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste... se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”

En la etapa cero, como se ve, simplemente no existe ningún grado de vinculación, en tanto que en la uno se alcanzan primeros y a veces sólo provisionales acuerdos de colaboración. La segunda etapa es aún más completa, pues en ella ya existe planeación conjunta, así como diseño, ejecución y financiamiento conjunto de proyectos. La integración institucional con agencias ad hoc es la tercera etapa y es, con mucho, la que mejor refleja el espíritu del mandato constitucional del art. 115, pero que ciertamente está muy lejos de ser una realidad en el México de hoy, en tanto que la cuarta etapa es simplemente imposible en nuestro marco constitucional, y nada indica que éste se vaya a modificar en el sentido deseado.

Como se desprende de esta breve revisión, sí existe en México la posibilidad de establecer un nivel de coordinación gubernamental con un sólido sustento jurídico, pero se trata de una situación sub óptima en tanto que se preservan las atribuciones propias de las distintas autoridades locales, y debido a ello no se elimina la posibilidad de eventuales desencuentros. El hecho mismo de que existan incentivos que desalienten la coordinación, tales como el mantener el protagonismo de un presidente municipal o el que la coordinación misma implica ceder parte de la capacidad decisional, los logros en la materia siempre serán inciertos. Los incentivos en favor de ella por su parte, tales como los fondos metropolitanos con recursos estatales y federales, pueden ser eficaces pero esta eventualidad en general queda circunscrita al campo al que tales fondos van dirigidos. Cuál sea entonces el nivel de coordinación metropolitana en México no tiene una respuesta única y, más bien, depende de las circunstancias y el avance institucional alcanzado en cada entidad y municipio, como ahora lo habremos de estudiar.

En este orden de ideas, el estudio se circunscribe a cinco ZM, mismas que reúnen tres características de importancia:

Habida cuenta de que el país se integra de 32 entidades federativas clasificadas en cinco niveles de marginación, en aras de darle mayor representación a este estudio se seleccionó una ZM de una entidad que estuviese en cada uno de esos cinco grados de marginación. Como se sabe, “el índice marginación está concebido con el interés particular de ser una medida que dé cuenta de las carencias que padece la población” (CONAPO 2011: 11), y sintetiza las carencias en materia de educación, vivienda, ingresos y distribución de la población.⁸

⁸ Por la forma en que es diseñado el índice de marginación que, entre otras cosas, le da una ponderación positiva a la urbanización, todas las ZM tienen un nivel bajo o muy bajo de marginación; debido a ello, más que seleccionar ZM para cada categoría de marginación, se seleccionaron entidades que se encontraran en las cinco categorías, y a partir de ello se seleccionaron sus ZM.

Se seleccionaron ZM que integran a la ciudad capital de su respectiva entidad federativa, pues es claro que en ellas el gobierno estatal busca invertir más capital político y recursos para favorecer las acciones de coordinación metropolitana.

Para recoger en alguna medida la diversidad geográfica del país, se eligieron ZM que estuvieran en el mayor número de regiones en que éste se encuentra clasificado, a saber: noroeste con Monterrey; occidente con Guadalajara y Tepic, y sureste con Oaxaca y Veracruz, sin embargo, por razones de espacio no se contemplan ZM de las regiones Noreste y Centro.

La tabla 1 enlista todas las entidades federativas del país indicando en qué rango de marginación se encuentra cada una, así como el número de ellas en cada rango, destacando en negritas las entidades en donde se encuentran las ZM de este estudio; a su vez, la tabla 2 muestra el número de habitantes (en términos absolutos y relativos) que se encuentra en cada uno de los cinco grados de marginación en las ZM seleccionadas: Oaxaca; Veracruz; Tepic; Monterrey y Guadalajara. Finalmente, la tabla 3 presenta de manera muy sintética información de cada una de las ZM para los temas de desarrollo social y económico; del primero, véase que todos los municipios (aquí aparece el municipio, más que la ZM propiamente) tienen un grado de marginación muy bajo, a tono con lo antes dicho, y sobre el tema económico, véase que todas nuestras ZM tienen un nivel adecuado o medio alto de competitividad, salvo Oaxaca que tiene un lugar medio bajo. Como se sabe, el (IMCO define la competitividad urbana como “la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener inversiones y talento” (IMCO, 2015: 241), agregando que “una ciudad competitiva –que consistentemente resulta atractiva para el talento y la inversión- es una ciudad que maximiza la productividad y el bienestar de los habitantes”. Los niveles de competitividad de este instrumento son cinco y su orden, de mayor a menor son: Alta, Adecuada, Media Alta, Media Baja y Baja. Específicamente, ninguna de nuestras ZM se encuentra en el mejor escenario, el Alto (que tiene un PIB per cápita de \$180 mil), sólo dos de ellas, Guadalajara y Monterrey están en el segundo nivel (que tiene un PIB per cápita de \$160.6 mil), en tanto que Tepic y Veracruz se encuentran en el cuarto rango con un PIB de \$103.5 mil; finalmente, Oaxaca se encuentra en el quinto rango, que tiene un PIB promedio de \$41.6 mil, esto es, apenas la cuarta parte del nivel de Guadalajara y Monterrey.

Tabla 1. Entidades Federativas y su grado de Marginación.

	Muy alto	3	9%	9%	Guerrero, Oaxaca, Chiapas.
Alto	8	25%	34%	San Luis Potosí, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Campeche, Yucatán.	
Medio	9	28%	62%	Sinaloa, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Yucatán, Morelos, Tlaxcala, Nayarit, Quintana Roo.	
Bajo	8	25%	87%	B. California Sur, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Jalisco, Colima, México, Aguascalientes.	
Muy bajo	4	13%	100%	B. California, Coahuila, Nuevo León y DF.	

Fuente: del autor con datos de CONAPO.

Tabla 2

Municipio	Población	Muy alto		Alto		Medio		Bajo		Muy Bajo	
			%		%		%		%		%
Guadalajara	4 318 671	59 762	1.38	618 937	14.33	1 570 072	36.32	1 048 310	24.27	1 021 590	23.65
Monterrey	4 036 715	23 935	0.59	159 172	3.94	1 009 952	25.09	1 038 807	25.73	1 804 849	44.71
Oaxaca	564 304	72 906	12.91	196 983	34.89	181 496	32.12	47 868	8.48	65 051	11.51
Tepic	382 229	196	0.005	18 473	2.77	124 437	32.52	133 384	34.90	105 739	27.65
Veracruz	730 813	15 082	2.06	158 795	21.72	201 316	27.54	177 309	24.26	178 311	24.39

Fuente: del autor, con datos de CONAPO, Índice de Marginación Urbana 2010.

Tabla 3. Municipios de estudio, grado de marginación y lugar en competitividad

	<i>Perspectiva Social</i>		<i>Perspectiva Económica</i>			
Guadalajara	1'495,189	Muy bajo; 2,446	Bajo; 27	8, adecuado	160.6	9
Monterrey	1'135,550	Muy bajo; 2,440	Muy bajo; 31	4, adecuado	160.6	4
Oaxaca	263,357	Muy bajo; 2,329	Muy alto; 3	46, medio bajo	103.5	31
Tepic	380,249	Muy bajo; 2,391	Medio; 12	26, medio alto	117.6	23
Veracruz	552,156	Muy bajo; 2,363	Alto; 4	15, medio alto	117.6	26

Fuente: CONAPO, 2011, IMCO, 2015, IMCO,b, 2015

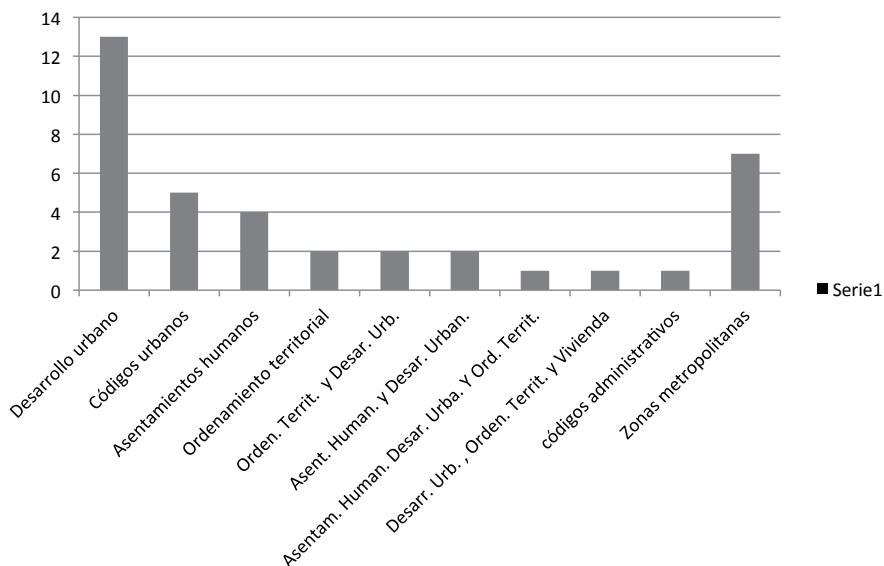
LA CONURBACIÓN EN MÉXICO: EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA PLANEACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis del grado de coordinación que se puede alcanzar en las ZM del país se puede entender en función de distintos criterios, si bien en este estudio nos concretamos sólo a dos. En primer lugar, se revisa en qué medida la propia legislación local contempla tal coordinación y cuál sería el contenido básico de la misma, a partir de lo cual y en segundo término se realiza el análisis fincando en las llamadas “etapas” de las políticas públicas. En tanto que el primer aspecto le otorga sustento legal e institucional a las iniciativas propuestas, el segundo analiza el contenido de las mismas, así como las acciones emprendidas en torno a ellas. De este segundo punto -el análisis revisa ambos-, los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), y los avances alcanzados -de haberlos- en lo establecido en el plan.

EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Véase en primer lugar en la gráfica 2 que en el país ya existe una profusa legislación en materia urbana, si bien su denominación y contenidos son distintos, y nótese particularmente que en lo que concierne a nuestro tema central, el metropolitano, sólo existen siete leyes, no obstante que en todas las entidades ya hay zonas metropolitanas y en algunas de ellas existen cuando menos dos. El dato es relevante porque destaca el rezago legislativo en la materia, si bien debe señalarse -como se verá a continuación- que en algunas, sólo en algunas, de las muchas leyes urbanas (que no metropolitanas) sí hay un apartado para el tema metropolitano.

Gráfica 2. Legislación estatal en materia de desarrollo urbano y metropolitano



Fuente: adaptado de IMCO, 2014, gráficas 3.3 y 3.4

Ahora bien, en la tabla 4 se aprecia que en todas las entidades en donde se encuentran nuestras ZM existe legislación en materia urbana, y que prácticamente todas son leyes recientes (sólo la de Nayarit tiene más de 15 años), sin embargo, nótese que sólo dos, las de Jalisco y Oaxaca, son propiamente leyes para el Desarrollo Metropolitano, en tanto que en los otros tres el tema aparece de manera colateral en sus Leyes de Desarrollo Urbano. Específicamente, en la ley de Nuevo León existe un apartado denominado “De las zonas conurbadas, zonas metropolitanas y de las regiones”, y en la de Tepic se llama “De las Conurbaciones”, pero en la de Veracruz no existe siquiera una sección para este tema, si bien sí existen artículos dispersos sobre el particular.

Tabla 4. Estructura y contenido de las leyes estatales de coordinación metropolitana o sus equivalentes.

Estado y ZM	¿Se tiene Ley en la materia?	Objeto	Concepto de área M. cuáles hay	Procedimiento para constituirla	Efectos de la declaratoria	Convenio de coordinación M	Temática M	Instancias de coordinación M. Cuáles	fideicomiso
Jalisco, Guad.	Sí, de 2011	a. 1	a. 3 Área M. Región M.	a. 5 y ss.	a. 15	a. 18 y ss.	a. 20	a. 24 y ss. Junta de Coordinación M. Instituto M. de Planeación Consejo Ciudadano M.	No hay

¹ El Índice Urbano del IMCO no desglosa los distintos municipios y demarcaciones que integran el Valle de México, debido a loal los datos que se reportan en esta ² Miles de pesos del 2012

Oaxaca, Oaxaca	Sí, de 2011	a. 1.	a. 2. Zona M., Zona Conurbada	a. 3 y ss. a. 57 y ss.	a. 6 y 7	a. 6	a. 42	a.13 y ss. Consejo para el Desarrollo M Instituto de Planeación M Consejos Honor. M de Participación Ciudad. Comisiones de Concertación a. 30; a. 38	a. 22 y ss.
Nuevo León, Monterrey	No, Ley de Des. Urbano, 2009	a. 1, f. 1.	a. 5 Zona Conurbada, zona M.	a. 30; a. 38	a. 31.	a.10, f. 3, 4, 10; a. 28 y 29; a. 38	a.10, f. 3, 4, 10; a. 29, a. 36; a. 38	Comisión de Zona Conurbada (puede haber varias); Comisión M de Desarrollo Urbano	No hay
Veracruz, Veracruz	No, Ley de Des. Urbano 2011	a. 1, f. 16	a. 2, f 26 Zona Conurbada	No hay	No hay	a. 8, f. d y h	a. 8, f. d y h	a. 2, f V Consejo de Desarrollo Urbano, Ord. Territorial y V	No hay
Nayarit, Tepic	No, Ley de Des. Urbano 1999	a. 1, f. 2.	a. 4, f 6 Zona de comurbación	a. 63-65	No hay	a. 1, f. 2, a. 17, f 5 y 8; a. 63 y ss.	a. 40.	a. 66, a. 71. Comisión de Conurbación	No hay

Aclaraciones: a es artículo; M es metropolitana/o. Sólo Jalisco y Oaxaca tienen una ley ad hoc en materia metropolitana. En el caso de los otros tres estados la información se obtiene de sus leyes sobre Desarrollo Urbano.

Fuente: análisis propio en base a las leyes en materia Metropolitana y de Desarrollo Urbano.

De manera puntual, las leyes de Jalisco y Oaxaca tienen como objeto central el tema metropolitano (art. 1): “regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas...”, y “establecer los lineamientos generales de coordinación y planeación... para el desarrollo metropolitano...”, respectivamente. De manera menos puntual e inclusive, secundaria, las leyes de Nuevo León, Veracruz y Nayarit también lo refieren (art. 1): “establecer las bases para la concurrencia y la coordinación entre el Estado y los municipios para la ordenación... de los asentamientos humanos”, “el establecimiento de formas y mecanismos de coordinación institucional...”, y “establecer la concurrencia entre el Estado y los Municipios para la ordenación... de los asentamientos humanos”, respectivamente.

Aunque en todas las leyes existe una mención explícita al concepto de zona metropolitana, urbana u otro afín, e inclusive en algunas se diferencian varios de estos conceptos, sólo en las dos leyes en la materia existe un procedimiento para constituirlos, a lo que se asocian efectos vinculatorios en distintos planos (columnas 4, 5 y 6 de la tabla 4). Adicionalmente, todas contemplan la celebración de convenios de coordinación, y de manera más o menos precisa se establecen algunos contenidos probables de los mismos (columnas 7 y 8). También, estas leyes establecen las instancias que diseñarán, operarán y/o evaluarán los convenios, siendo la de Jalisco la que muestra un mejor oficio en esto (columna 9). Como se puede entender, las tres leyes que no se centran en el tema de la coordinación metropolitana, sus instancias u organismos tampoco tienen como propósito único —ni siquiera central-dicha coordinación, sino que abarcan un escenario mucho más grande de atribuciones (columna 10). Finalmente, sólo la ley de Oaxaca contempla un fideicomiso para la administración de los recursos de tales instancias u otros que se dispongan para las acciones de corte metropolitano (última columna).

De todo lo anterior se concluye que no existe un esquema razonablemente homogéneo en el tratamiento legal del tema metropolitano, y que hay más bien una serie dispersa de atributos e instituciones en la materia que no permiten suponer un desarrollo equilibrado y uniforme del marco legal y el entorno institucional de nuestras ZM. Lo anterior aunque es entendible en un régimen de corte federal que le reconoce atribuciones legislativas a los estados en esta materia, no deja de producir inconsistencias y avances desiguales, no sólo en los contenidos probables de la coordinación, sino también de las instancias u organismos que los diseñarán, implementarán y eventualmente, evaluarán.

IMPORTANCIA DEL TEMA METROPOLITANO EN LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Ante esta diversidad, veamos ahora si los gobiernos analizados contemplan y en qué medida el tema metropolitano entre sus prioridades de política pública. Esto se puede apreciar en la tabla 5 que tiene el siguiente arreglo. En el primer nivel se presenta la estructura temática de los PMD de los municipios de estudio, en el segundo nivel aparece el Eje de mayor relevancia para la cuestión metropolitana listando sus apartados, y en el tercer nivel se desagregan las estrategias y/o líneas del apartado del segundo nivel de mayor relevancia para nuestro tema. Veamos.

Tabla 5. Estructura de los PDM, así como el Eje y Estrategias de relevancia para el Tema Metropolitano

	Monterrey 2012-15	Oaxaca 2014-16	Guanajuato 2012-15	Tepec 2014-17	Veracruz 2014-17
			Los Ejes del Plan		
Primer Nivel	Monterrey Seguro	Oaxaca con Gobernanza	Gestión urbana sustentable y repoblamiento inteligente	El Cambio con Bienestar Social.	Desarrollo institucional para un buen Gobierno
	Monterrey con calidad de vida	Oaxaca incluyente y con justicia social	Conservación ecológica y recursos naturales	Municipio con Seguridad y Confianza	Desarrollo Social Incluyente
	Monterrey emprendedor	Oaxaca Competitiva	Promoción social equitativa	Tepec Ordenado y Sustentable	Desarrollo Económico Sustentable
	Monterrey limpio, verde y ordenado	Oaxaca con Proyección al Mundo	Seguridad ciudadana efectiva y prevención social de la violencia y la delincuencia	Reactivación Económica Solidaria	Desarrollo Ambiental Sustentable
	Monterrey eficiente y honesto	Oaxaca Institucional y Eficiente	Reactivación económica e innovación productiva	Participación Ciudadana.	Servicios Públicos Municipales
			Desarrollo institucional y gobierno eficiente	Honestidad y Buen Gobierno	
Segundo Nivel	Monterrey eficiente y honesto	Oaxaca con Gobernanza	Desarrollo institucional y gobierno eficiente	Participación Ciudadana.	Desarrollo institucional para un buen Gobierno
	<i>Gobierno Conciliador e Incluyente</i>	<i>Inter-municipalidad de Oaxaca de Juárez</i>	<i>Mecanismos de colaboración y coordinación intergubernamental y metropolitanos</i>	<i>Creación del consejo consultivo ciudadano</i>	<i>Gobierno electrónico y gestión innovadora que procure la transparencia y simplifique la atención ciudadana</i>
	Gobierno Innovador.	Seguridad pública	Atención de calidad al ciudadano	Presupuesto participativo	Servicio público moderno, profesionalizado
	Gobierno honesto y transparente	Prevención social de la violencia y la delincuencia	Manejo y gestión responsable de los recursos públicos	Comités comunitarios y micro-regionales	Participación ciudadana en el diseño de políticas

	Gobierno Responsable.	Protección civil	Financiamiento sustentable del desarrollo de la infraestructura.	Comités ciudadanos sectoriales (ONG's y temáticos)	Ejercicio del gasto público eficiente y transparente
	Gobierno Cercano a la Gente.	Profesionalización de la comisaría	Transparencia, rendición de cuentas, contraloría y evaluación vincal ante		Prevención del delito a través de un modelo de gobernanza.
		Vialidad	Ingeniería de procesos y organización		Sistema eficaz de protección civil.
		Derechos humanos	Innovación de gobierno y mejora continua		
Estrategias (E), Líneas de Acción (LA), Sub Estrategias (SE) o Programas (P) del apartado previo de mayor relevancia para el tema Metropolitano					
Tercer Nivel	SE. Fortalecimiento de las relaciones institucionales	E. Establecer mecanismos de coord. intermunicipal	P. Agenda de coord. M, especialmente en infraestructura regional para la movilidad y el transporte, seguridad pública, agua potable, saneamiento y gestión integral de residuos sólidos	Meta: Poner a consideración del Ayuntamiento la creación del Instituto Municipal de Planeación	Certificación de los estándares de buena gestión basados en los indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal del INAFED
	SE. Política pública incluyente.	L.A. Firmar convenios de colaboración y coord. Intermunicipal			Instalar un servicio integral de servicios y trámites
		L.A. Establecer grupos de trabajo intermunicipales que a través de la consulta ciudad. determine las necesidades de la Zona M			Incorporación de trámites y servicios al sistema de gobierno electrónico
		L.A. Crear un área en la estructura orgánica coordinando los trabajos de colaboración			

Fuente: análisis propio con la información de los Planes de Desarrollo Municipal.

En el caso de Oaxaca como en todos los otros municipios de estudio, no existe un Eje central de su PDM referido al tema metropolitano, y a éste sólo lo encontramos como un apartado más del Eje Oaxaca con Gobernanza, denominado Inter-municipalidad de Oaxaca de Juárez. Este apartado a su vez tiene como Estrategia el establecer mecanismos de coordinación intermunicipal, misma que se integra de tres sub-estrategias listadas en el tercer nivel de la tabla. Sin duda y aún con sus carencias, se trata del municipio que muestra más oficio en la planeación del tema metropolitano.

El caso de Monterrey es de los menos alentadores de la muestra pues como en todos los demás el tema metropolitano no sólo no aparece como eje central del plan, sino que tampoco aparece como un sub eje o apartado de ninguno de los ejes (segundo nivel), y menos aún como una estrategia o línea de acción de algún apartado o sub eje (tercer nivel). Ante esta ausencia, lo que se registra en el segundo nivel de la tabla son los apartados del Eje Monterrey Eficiente y Honesto pues, al final del día, la cooperación interinstitucional debe partir del núcleo central del gobierno, y es justamente este el tema referido en el Eje en cuestión; nótese así que de este nivel el de mayor relevancia es el denominado Gobierno Conciliador e Incluyente, y nótese asimismo en el tercer nivel que uno de sus apartados se denomina Fortalecimiento de las relaciones institucionales, asumiendo así que de haber cooperación intermunicipal ésta se enmarca en este apartado.

Guadalajara tampoco le otorga un papel de Eje central al tema metropolitano, y sólo aparece de manera marginal en el segundo nivel de desagregación con un programa específico (el último de los 33 formulados en el plan), mismo que ni siquiera se centra en la coordinación metropolitana sino que también incluye la intergubernamental. El programa en cuestión, a diferencia de los demás, sólo se compone de una acción que es la que se registra en el tercer nivel. El hecho de que el programa se denomine Mecanismos de Colaboración pero la acción del mismo sólo refiere los temas de la Agenda metropolitana, esto es, que no existan tales mecanismos, da cuenta del pobre nivel de importancia que se le reconoce a nuestro asunto.

El caso de Tepic es igualmente desalentador como el de Monterrey, en el sentido de que no aparece un eje (primer nivel), una estrategia (segundo nivel) o una línea de acción u otro instrumento de política (tercer nivel), que refiera aún de manera marginal el tema de la coordinación metropolitana. Ante esta ausencia y en consideración de que es en los Institutos Municipales de Planeación —cuando los hay— el espacio idóneo para la formulación de estrategias

de coordinación, en el segundo nivel se presentan las estrategias del eje Participación Ciudadana, y en el tercero la línea de acción referida a la creación de tal instituto. Nótese que, en sentido estricto, no se habla siquiera de que tal instituto vaya a atender el tema metropolitano, y por ello esta desagregación del plan tepiteño debe tomarse con reserva.

Finalmente, en el caso de Veracruz tampoco existe un eje, estrategia o línea de acción relativos al tema metropolitano en ninguno de los tres niveles de desagregación, y en ese sentido se equipara a los casos de Tepic y Monterrey. Por ello y atendiendo lo ya dicho en el sentido de que la cooperación interinstitucional, de presentarse, deberá partir del núcleo central del gobierno, lo que se hace es referir en el segundo nivel los apartados del eje centrado en dicha gestión; de estos apartados nos concretamos en el de Gobierno electrónico y gestión innovadora, pues éste contempla como una de sus actividades (tercer nivel) la certificación en base de los indicadores de la agenda del INAFED, porque justo uno de los indicadores de dicha agenda solía referir la cooperación intergubernamental, inexplicablemente este indicador ha desaparecido en la nueva versión de la misma (INAFED, Agenda, 2015).

De esta apretada revisión de los PDM de nuestras ZM se desprenden tres reflexiones de primera importancia. Ninguno de ellos le reconoce al tema metropolitano el estatuto de eje central de su planeación, y si a ello se agrega que el marco institucional para su establecimiento (como recién se revisó) es limitado y disperso, es claro que la coordinación de políticas entre conurbaciones queda abierta en la mayoría de los casos a la voluntad —y sobre todo, a los estímulos y desalientos— de cada presidente municipal. De nuestras ZM sólo dos le reconocen algún grado de importancia al tema, Oaxaca y Guadalajara, y véase en la tabla 4 que la legislación de ambas contemplan un órgano técnico ad hoc para esta tarea, el Instituto Metropolitano de Planeación; nótese así que no es casual la coincidencia, sino que más bien el instituto mismo debió abogar para que el tema fuese contemplado en la planeación, lo que da cuenta de las sinergias asociadas a un adecuado marco institucional. Finalmente, si el caso anterior sería el escenario idóneo de política en materia metropolitana, su contraparte, la tormenta perfecta, lo representan los otros tres municipios, a donde a tono con la ausencia de una apropiada legislación en materia metropolitana, y con ella la ausencia también de una instancia ad hoc para abordarla, tampoco se aprecia una consideración puntual al tema en su instrumento emblemático de planeación, su *PMD*.

PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN TORNO AL TEMA METROPOLITANO

La tabla 6 sintetiza los aspectos más destacados, acaso los únicos, reportados en los informes de gobierno de nuestros municipios, relativos al quehacer público que más se acercan a la temática metropolitana. Se enfatiza que más se acercan porque, en efecto, en la mayoría ni siquiera aparece el mismo de manera explícita, lo que destaca su desatención y prácticamente nula importancia. Ahora bien, si en la tabla 5 se muestra que en la planeación de políticas el tema estuvo mayormente ausente, no debería sorprender que en la etapa subsecuente, la de ejecución, también tuviera ese peso, máxime si como se indica en la tabla 6, todos los informes de ejecución recogen la estructura que tienen los *PMD*.

Tabla 6. Acciones en materia metropolitana en los municipios de estudio.

<i>Oaxaca 2014-16. Primer Informe de Gobierno.</i>
<p>El informe recoge la misma estructura de Ejes que aparece en el PMD. El Tema 7 del Eje Oaxaca con Gobernanza , no obstante denominarse “Inter-municipalidad de Oaxaca de Juárez”, no contiene nada relativo a ello sino a las sesiones del cabildo y a las actas administrativas que el ayuntamiento emite en temas diversos, tales como constancias de vecindad y de dependencia económica para madres solteras.</p>
<i>Monterrey 2012-15. Segundo Informe de Gobierno.</i>
<p>El informe recoge la misma estructura de Ejes que aparece en el PMD. En el Eje Monterrey Eficiente y Honesto se reporta la certificación de la Norma ISO 18991: 2014 que, se sabe, sí contempla el tema de la coordinación metropolitana, pero no se reportan los resultados de tal certificación, por lo que no se puede saber si ese indicador en particular fue aprobado o no. Se reporta la actualización del Reglamento Orgánico del Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia.</p>
<i>Guadalajara 2012-15. Primer Informe de Gobierno.</i>
<p>El informe recoge la misma estructura de Ejes que aparece en el PMD. A partir de acuerdos con los municipios vecinos y el gobierno estatal Guadalajara obtuvo recursos del Fondo Metropolitano que combina recursos de los tres órdenes para distintas inversiones, la gran mayoría no están en las zonas conurbadas.</p>
<i>Tepic 2014-17. Primer Informe de Gobierno.</i>
<p>El informe recoge la misma estructura de Ejes que aparece en el PMD. En el programa 26 del eje Participación Ciudadana se da cuenta de la constitución del Instituto Municipal de Planeación del que, sin embargo, nada se dice sobre eventual participación en acciones de planeación y diseño de una agenda metropolitana.</p>
<i>Veracruz 2014-17. Primer Informe de Gobierno.</i>
<p>El informe recoge la misma estructura de Ejes que aparece en el PMD. Existen variadas acciones de coordinación con los otros dos órdenes de gobierno, tales como con SEDESOL y SEP, entre otras, por lo que respecta al gobierno federal, y el programa de becas.</p>

En el caso de Oaxaca, aunque se establece en el plan una estrategia sobre el establecimiento de mecanismos de coordinación intermunicipal y ésta se desagrega en varias líneas de acción, el informe nada dice al respecto, y se trata así del caso de mayor inconsistencia entre lo planeado y lo ejecutado. Como quiera que sea, lo destacable es que el municipio no reporta ninguna acción de coordinación metropolitana, no obstante que el municipio es el único -junto con Guadalajara, como ya se vio- que sí dispone de una ley especial en la materia. De este modo, aunque existe consistencia entre el marco institucional y la planeación, ya no la hay entre la planeación y la ejecución.

Monterrey es uno de los tres casos en los que no sólo no existe un marco legal e institucional idóneo para la coordinación metropolitana, sino que a tono con ello tampoco aparece el tema en su instrumento de planeación. Ante esa circunstancia no sorprende que en la tabla 6 no se reporte nada específico sobre el tema, si bien sí se reporta la actualización del reglamento del Instituto de Planeación Urbana que, por lo que se ve y no obstante su vocación, no atiende el tema metropolitano.

Aunque Guadalajara muestra el mejor escenario de los municipios de estudio tanto en el marco legal e institucional como en la planeación, lo que se reporta en nuestra tabla 6 es, más bien, decepcionante. Véase así que se tiene una ley en la materia y que contempla órganos de relevancia, y véase también que se listan algunas áreas de atención para la agenda metropolitana (tablas 4 y 5, respectivamente), no obstante lo cual en el informe sólo se reporta el ejercicio de los recursos del Fondo Metropolitano, recursos que en su mayoría ni siquiera fueron ejercidos en el área conurbada con los otros municipios.

Finalmente, en los casos de Tepic y Veracruz se aprecia que a tono con la ausencia de un marco legal idóneo para la coordinación metropolitana, y la ausencia del tema en sus planes de desarrollo, tampoco nada se informa sobre la ejecución de políticas en este campo, lo que era en efecto previsible. Ya se dijo que un contexto similar también lo presenta Monterrey, y véase así que esta importante carencia de sus gobiernos no tiene que ver con el nivel de marginación de las entidades en que se encuentran, pues en tanto Nayarit tiene un nivel de marginación medio, Veracruz lo tiene alto, Nuevo León se encuentra en el nivel muy bajo de marginación.

CONCLUSIONES

Es claro que el marco de organización jurídico política del país no pueda modificarse conforme cambian las manchas urbanas que lo integran, y que en consecuencia deba formularse una solución imaginativa que concilie ambos escenarios. La legislación en México es bastante clara en ello, y permite así la coordinación de municipios para aquellos casos en los que por su colindancia y crecimiento urbano se vean en la necesidad de definir acciones comunes para su desarrollo. Lo cierto es que a tono con el reconocimiento de su autonomía, la Constitución sólo permite, pero no obliga a los municipios a esta coordinación, y a tono con el status de soberanos que tienen los estados según el artículo 40 de la misma, éstos pueden legislar, o simplemente no hacerlo, en materia metropolitana.

Si bien la legislación urbana existente en prácticamente todos los estados generalmente contempla algunos conceptos sobre el tema metropolitano, éstos son aislados e insuficientes, lo que limita el potencial del art. 115 en torno a la multicitada coordinación municipal. El que sólo existan códigos metropolitanos en unas cuantas entidades, por lo demás, no la impide, pero sí la limita —la constriñe— a la voluntad de las autoridades políticas de los municipios involucrados, lo cual le confiere un alto grado de incertidumbre e imprecisión a la misma. Esto se refleja particularmente en que no pueda haber acciones de largo alcance ni compromisos de largo aliento entre municipios colindantes, y los afectados no son otros que los habitantes de las zonas conurbadas que padecen sus políticas inconexas y cortoplacistas.

En este orden de ideas, los hallazgos encontrados dan cuenta de una diversidad de escenarios que, a diferencia de lo que pudiera pensarse, no tienen que ver con el grado de marginación de las entidades en que se encuentran; dicho en otros términos, los estados más pobres no tienen por ello gobiernos en sus zonas metropolitanas más limitados, ni se presenta la inversa. Más bien, lo que se pudo encontrar es que la existencia de legislación metropolitana en una entidad facilita —incide— en que la planeación municipal contemple, en distinto grado, acciones en la materia, y así su mayor grado de institucionalización facilita el diseño de políticas de este corte.

Sin embargo, lo que en nuestros municipios de estudio se encontró es que en aquellos casos en los que tales políticas estuviesen contempladas en sus planes, las acciones simplemente no se ejecutaron, o en el mejor de los casos, no se ejecutaron de manera puntual. Sin duda, esta inconsistencia entre planeación y ejecución de políticas metropolitanas, así como las

inconsistencias entre una adecuada legislación en la materia y una sólida ejecución de políticas, tiene su origen en la debilidad institucional existente en los gobiernos municipales, aún en los grandes como los aquí estudiados. Por ello, entre las acciones de mayor importancia que se deberían emprender destacamos las siguientes.

Es necesario fortalecer el marco institucional de los municipios, y esto implica mejorar sus esquemas de rendición de cuentas, optimizar sus mecanismos de transparencia, elevar la participación ciudadana en la toma de decisiones y, finalmente, evitar la captura de las burocracias por parte de las élites de gobierno, que conduzcan al desvío de los recursos y al control meta legal del aparato público. También, es necesario fortalecer la coordinación de acciones con los otros dos órdenes de gobierno, no sólo para evitar duplicidades en la atención de demandas públicas, sino también para limitar dispendios derivados de la ejecución de programas afines pero inconexos ofrecidos por los distintos órdenes de gobierno.

Ahora bien, es claro que el fortalecimiento institucional descrito en los términos anteriores contribuirá a la mejora de la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas, pero no sólo de las orientadas a la coordinación metropolitana. Para esta coordinación y a partir del escenario descrito en este ensayo, lo que además se requiere es emprender tres acciones todas ellas complementarias y de primera importancia: legislar en todas las entidades en materia metropolitana, pues sólo así se dan las condiciones institucionales para que tal colaboración se preserve y enriquezca; crear instancias de coordinación ad hoc como las contemplan las leyes de Jalisco y Oaxaca en la materia, y finalmente, en el marco de lo alcanzado con estas dos acciones, explorar la figura de Administrador de Ciudad. Esta figura ya opera de manera exitosa en muchas ciudades del mundo, ciudades en las que, como en las nuestras, se enfrenta el problema de una conurbación que no elimina, sino preserva, los gobiernos de todas las zonas conurbadas; debido a ello, el Administrador no sustituye a las autoridades electas que mantienen su capacidad decisional, sino que opera las decisiones relativas a la prestación de los servicios públicos, asociados o no a la conurbación.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Ríos, Alberto. “Las instituciones metropolitanas en Guadalajara”. En Roberto Arias (coord.). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 2013, pp. 71-98
- Iracheta C., Alfonso. “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”. En Moreno Pérez, (coord.). *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*. México: CESOP-Cámara de Diputados, 2007, pp. 57-68
- Pineda, Pablo. “Mecanismos de evaluación de políticas en Guadalajara ante el fenómeno metropolitano”. En Roberto Arias (coord.). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 2013, pp. 209-240.
- Topelson de G., Sara. “Retos sustantivos y normativos del desarrollo metropolitano”. En Moreno Pérez (coord.). *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*. México: CESOP - Cámara de Diputados, 2007, pp. 22-36

DOCUMENTOS

- CONAPO (2011) Índice de Marginación por entidad federativa y por municipio.
- CONAPO (2012) Catálogo del Sistema Urbano Nacional.
- CONEVAL (2015) Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas, 2014.
- Congreso del Estado de Nayarit. Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit.
- Congreso del Estado de Jalisco. Ley de Coordinación Metropolitana del estado de Jalisco

Congreso del Estado de Oaxaca. Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca.

Congreso del Estado de Nuevo León. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Congreso del Estado de Veracruz. Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gobierno Federal (2013.A) Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, PNDU, disponible en:

http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/vivienda/2014/sedatu/PNDU_2014-2018/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DU%20_30abr14.pdf

Gobierno Federal (2013.B) Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, PSDAT, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013

IMCO (2012) Índice de Competitividad Municipal en materia de Vivienda 2011. Viviendas para desarrollar ciudades. México.

IMCO (2013) Índice de Competitividad Urbana 2012. El municipio, una institución diseñada para el fracaso. México.

IMCO (2015) Índice de Competitividad Urbana 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México. México.

INAFED (2015). Agenda para el Desarrollo Municipal. Nuevo Programa.

GOBIERNOS MUNICIPALES

Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara. Plan municipal de Desarrollo de Guadalajara 2012-2015

Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara. Primer Informe de Gobierno.

Ayuntamiento Constitucional de Monterrey. Plan municipal de Desarrollo de Monterrey 2012-2015.

Ayuntamiento Constitucional de Monterrey. Segundo Informe de Gobierno.

Ayuntamiento Constitucional de Oaxaca. Plan municipal de Desarrollo de Oaxaca 2014-2016

Ayuntamiento Constitucional de Oaxaca. Primer Informe de Gobierno.

Ayuntamiento Constitucional de Tepic. Plan municipal de Desarrollo de Tepic 2014-2017.

EL FEDERALISMO Y EL GOBIERNO DE LAS METRÓPOLIS EN MÉXICO: BENEFICIOS Y OBSTÁCULOS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS URBANOS

Roberto Aguilar Celis

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) en el año 2008, la población urbana del mundo superó por primera vez en la historia a la población rural; actualmente, según la Organización de las Naciones Unidas, 54% de la población mundial reside en áreas urbanas.¹

Conjuntamente a lo anterior, hoy nos enfrentamos a un fenómeno complejo que no sólo reconoce la existencia de ciudades, sino también de otros fenómenos y conceptos como el de las metrópolis.

En la actualidad no puede negarse que las ciudades ocupan un lugar fundamental en la dinámica económica y política global, por lo que se han convertido en las nuevas protagonistas del análisis espacial, así como de la planeación y la gestión territorial. Para el caso concreto de México, el proceso acelerado de urbanización comenzó en la década de los cuarenta, pero fue en el decenio de los setenta cuando se dieron los primeros pasos para su regulación; además, en años recientes el fenómeno metropolitano ha cobrado más atención y relevancia.

Una de las cuestiones más importantes dentro de este fenómeno, es la manera de gobernar las metrópolis, pues se trata de ciudades sin gobierno en la medida que cuentan con una multitud de gobiernos, en las que la uni-

¹ No sólo es la cuestión de que por primera vez en la historia del mundo, la población urbana es más numerosa que la rural; sino que ésta seguirá en aumento, pues se estima que en el año 2030 la población urbana representará el 60% de la población total mundial dado que, según cifras del Banco Mundial, diariamente se incorporan 180,000 personas a la población urbana del mundo.

dad y continuidad espacial no se reconoce por las autoridades municipales y estatales, que actúan de manera independiente. De esta manera, las zonas metropolitanas concentran una serie de problemas urbanos que se amplifican ante la poca cooperación entre los gobiernos locales en los que dichas zonas se encuentran artificialmente divididas.

El objetivo del presente texto es exponer el tema anterior en el marco del federalismo mexicano, por lo que se estructura en cinco partes principales en las que se intentará dar respuesta a cada una de las siguientes cuestiones: ¿Qué son las metrópolis?, ¿cómo se gobiernan las metrópolis?, ¿qué es el federalismo?, ¿cuáles son las características del federalismo mexicano dentro del contexto latinoamericano? y ¿qué beneficios y obstáculos presenta el sistema federal en la solución de problemas urbanos en México?

¿QUÉ SON LAS METRÓPOLIS?

El término metrópolis proviene del griego cuya traducción literal es ciudad madre, era utilizado por esta cultura para designar a las Ciudades-Estado (polis) en las que basaban su organización político-administrativa.² En la actualidad, la idea que se tiene de las metrópolis es que constituyen una herencia del proceso de industrialización de la segunda mitad del siglo XIX, son consideradas como formas urbanas que representan la consumación de la modernidad, y que rompen con los patrones de la sociedad preindustrial (Duhau, 2001: 132).

Se trata también de conglomerados urbanos que ostentan importantes flujos y relaciones funcionales con las regiones contiguas y que, debido a sus dimensiones y contexto, permiten el surgimiento de actividades especializadas en el ámbito económico, social, político y cultural, los cuales pueden tener influencia regional, nacional e internacional.

Existen también intentos por definir a las metrópolis en función del número de habitantes o del tamaño de su área de influencia, pero éstos responden muchas veces sólo a realidades específicas. Se considera también que las metrópolis deben rebasar necesariamente sus límites político-administrativos originales.

Sin embargo, la realidad muchas veces rompe con los esquemas y sólo considerar este argumento para delimitar las metrópolis, puede resultar un

² Poco después, durante el Colonialismo, la metrópoli era aquel lugar donde eran enviadas las materias primas obtenidas de los lugares conquistados; pero en el período posterior a la Revolución Industrial, el concepto comenzó a utilizarse para referirse a ciudades con una gran cantidad de población.

problema, dado que existen ciudades que difícilmente rebasan los límites político-administrativos si se encuentran enclavadas en unidades político administrativas muy grandes, o en el otro extremo, ciudades que por la casualidad de encontrarse cercanas a los límites de dichas unidades territoriales y que se han extendido más allá de ellos, puedan ser consideradas como metrópolis sin presentar una influencia real con el área circundante.

Desde esta perspectiva, lo metropolitano es un fenómeno espacial que se vincula más con características de índole cualitativo, y que hace referencia a un modelo de ciudad con características distintas a las dominantes durante la era preindustrial, en las que las actividades productivas especializadas dotan al espacio urbano de una base económica diversificada y de una zona de relaciones funcionales que se expresan en la movilidad de personas, mercancías, información y capitales. Y en la que los aspectos cuantitativos como la cantidad de población, el tamaño de la metrópoli o su área de influencia, así como el número de unidades político-administrativas que forman parte de la metrópoli, deben ser vistos como factores complementarios.

No existe un criterio único a nivel mundial para delimitar las metrópolis, pues cada país lo estipula de acuerdo a sus necesidades y contexto, además, muchos otros no cuentan con una definición propia, lo cual dificulta la comparación. Al respecto, Iracheta (2005: 8) reconoce que la delimitación de las metrópolis es uno de los temas más controvertidos en materia urbana ya que existen múltiples intentos de delimitación territorial, pero poco reconocimiento para su aplicación.

En México, el proceso de la metropolización data del decenio de los cuarenta del siglo pasado, pero fue hasta los setenta cuando surgieron los primeros instrumentos para regularlo, así como los intentos de delimitación.³ De acuerdo con Zentella (2005: 234) la metropolización y sus problemas de fragmentación gubernamental han sido abordados por la ciencia política y la

³ En 1978 Unikel, Ruiz y Garza identificaron doce áreas metropolitanas; en el nuevo milenio, Sobrino identificó en el año 2003 cuarenta y ocho al utilizar por primera vez en el país la variable de “viajes intermunicipales por motivos de trabajo”. Sin embargo, un avance significativo en la materia ocurrió en el año 2004 cuando la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística presentaron una propuesta e identificaron 55 zonas metropolitanas; en su trabajo más reciente, fueron identificadas 59 metrópolis bajo criterios demográficos, de conurbación, interdependencia funcional, dinámica del mercado de trabajo y de lugar central. Las metrópolis mexicanas sólo representan el 0.6% del territorio nacional, pero consumen hasta 52% de la energía, emiten 57% de los Gases de Efecto Invernadero, concentran 57% de la población total nacional, 80% de la población urbana y originan 75% del Producto Interno Bruto nacional (Centro Mario Molina, 2013); de esta manera, México no sólo es un país urbano, sino también metropolitano.

administración pública desde el decenio de los sesenta en Estados Unidos, y es un tema de progresiva importancia dado el acelerado crecimiento de la urbanización mundial (Sharpe, 1995: 12).

Afortunadamente, se han dado avances en el estudio del fenómeno por lo que puede decirse que las metrópolis se han convertido en los nuevos protagonistas del análisis espacial y urbano, así como regiones de planeación y gestión territorial, sin embargo, uno de los temas más relevantes de este fenómeno espacial es la manera de gobernarlo, pues se trata de territorios espacialmente únicos que son administrados por diferentes entes gubernamentales.

Según Gottmann (1995: 4) los límites geográficos de las metrópolis representan un problema por sí solos, pues dificultan las relaciones de política interna en dichos espacios y son fuente de conflicto de intereses entre las distintas unidades político-administrativas que conforman el sistema metropolitano; tal como dice Pérez (1999) la metrópolis “es una ciudad sin gobierno en tanto que tiene muchos gobiernos”. Las zonas metropolitanas son unidades socio-espaciales y no un conjunto independiente de jurisdicciones político-administrativas con áreas urbanizadas (Iracheta, 2009: 42), sin embargo, esta unidad no se reconoce y cada una de las divisiones político-administrativas actúa de manera independiente en materia económica, social, ambiental y política.

¿CÓMO SE GOBIERNAN LAS METRÓPOLIS?

Es necesario reconocer que existen diversos debates en torno al tema, uno de los más recientes es el de gobernabilidad versus gobernanza cuyo desencuentro radica en el papel de la sociedad dentro de la esfera gubernamental.⁴ Sin

⁴ De acuerdo con Aguilar (2007: 4), la gobernabilidad es la posibilidad de que un gobierno rija a una sociedad dada la capacidad o incapacidad de ésta para dirigirla. La idea de gobernabilidad se apoya en el supuesto de que la sociedad carece o posee pocas capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución a sus problemas pues ésta es propensa al desorden, a la inseguridad y al conflicto por lo que debe ser gobernada por un agente externo a ella que tenga el poder, la capacidad y los recursos para ordenarla y coordinarla. En contraste, el concepto de gobernanza, considera que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente y que la sociedad requiere de un nuevo proceso directivo (Aguilar, 2007: 6). De esta manera, en la gobernanza existe un creciente rol de actores no gubernamentales que son interdependientes y cuya participación en red, permite que las decisiones no respondan a la actuación aislada por parte del gobierno (Pérez, 2013: 155). Esta visión supone superar la idea de que los acuerdos metropolitanos se reducen a decisiones intergubernamentales, por lo que es necesario incorporar a nuevos actores con intereses y objetivos distintos. Ramírez (2012: 470) reconoce que la gobernanza busca promover que las organizaciones públicas ya no sean pirámides jerárquicas, sino un sistema de redes en los que el control y el poder son difusos.

embargo, el debate clásico del gobierno de las metrópolis está dado entre las ideas de consolidación frente a la fragmentación, cuya lucha versa en la unión o división de las estructuras y niveles de gobierno.

Al grupo de defensores de la consolidación de un gobierno metropolitano central y jerárquico se le llama reformadores y su planteamiento central es la necesidad de contar con una autoridad metropolitana que considere a la ciudad en su conjunto y que busque disminuir las disparidades de la zona metropolitana al tiempo que aumenta su competitividad (Pérez, 2013: 171).

De acuerdo con Miller (2002; citado en Pérez, 2013: 171) el diseño organizacional preferido de este modelo es aquél donde se maximiza la integración de los gobiernos locales. Lo anterior puede lograrse por medio de dos alternativas: reducir el número de gobiernos o incrementar la coordinación obligatoria entre éstos.

Este modelo es una respuesta casi inmediata que se propone para la solución de los problemas que supone una ciudad de tales características y dimensiones, ya que desde esta perspectiva se sugiere la instauración de instituciones metropolitanas fuertes, la integración de los gobiernos locales e incluso, la creación de un gobierno central que cubra el área funcional total de la metrópolis y que concentre la unidad de mando, para evitar ineficiencias por duplicidad de funciones, al tiempo que se permite una mejor distribución de los recursos públicos (Ramírez, 2012: 464-465; Zentella, 2005: 234-235).

En oposición a las ideas de los reformadores, existe la visión de la escuela del pensamiento conocida como elección pública. Los seguidores de esta corriente, sostienen que una ciudad fragmentada en varios gobiernos locales estimula la competencia entre ellos, y en consecuencia, la innovación en la prestación de servicios (Zentella, 2005: 234), además, considera que los gobiernos pequeños son más cercanos a los ciudadanos y que entre más gobiernos existan en una zona metropolitana, los consumidores (ciudadanos) tendrán mayores opciones para decidir su lugar de residencia.

En el decenio de los ochenta del siglo pasado, la disputa entre reformadores y seguidores de la elección pública perdió fuerza y una “tercera vía” comenzó a ser escuchada. Conocida como urban governance o nuevo regionalismo, sostiene que la configuración del poder debiera considerar la desaparición de los esquemas clásicos de centro-periferia, así como de las estructuras jerárquicas y piramidales en el ejercicio del poder (Zentella, 2005: 235).

De acuerdo con Ramírez (2012: 469) el nuevo regionalismo propone crear novedosas estructuras e instituciones para la toma de decisiones y redes

plurales que favorezcan la colaboración y la relación entre los gobiernos de manera horizontal, al tiempo que propone hacer énfasis en la descentralización de la autoridad.

Esta vía alterna propone la negociación, el consenso, la cooperación y los acuerdos en lugar de las imposiciones jerárquicas que proponen los reformadores o la competencia por la que abogan los seguidores de la elección pública. A diferencia de dichas escuelas de pensamiento, el nuevo regionalismo no presume que existe un solo camino verdadero, incluso considera que pueden llevarse a cabo distintas soluciones de forma paralela (Pérez, 2013: 173).

De acuerdo con Sharpe (1995: 12) y a lo anteriormente expuesto, el fenómeno metropolitano contempla una reestructura del gobierno que puede variar desde la formación de una nueva estructura con poderes independientes, hasta un esquema basado en la cooperación voluntaria de los gobiernos locales y que, en el marco de un régimen federal, vale la pena analizar.

¿QUÉ ES EL FEDERALISMO?

El término federal proviene del latín *foedus* que significa pacto (Pérez, 2013: 132). De esta manera, el arreglo federal

es una asociación establecida y regulada por un pacto, cuyas relaciones internas reflejan una forma peculiar de compartir algo que debe prevalecer entre las partes y que se basa en el reconocimiento mutuo de la integridad de cada una de las partes y el intento de fomentar una unidad especial entre ellos. (Eleazar, 1987: 5; citado en Pérez, 2013: 133).

El federalismo puede definirse como una forma de organización del poder político y de estructuración del Estado, que contiene en su disposición política y administrativa, por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada uno de los cuales posee determinadas atribuciones y responsabilidades públicas, además de una independencia política. La forma más común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (nacional o federal) y un determinado número de gobiernos sub-nacionales (Guillén, 2001: 13).

Algunos autores remontan el origen del federalismo a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios del continente americano. Sin embargo, existe el consenso de ubicar las raíces del federalismo moderno en las ideas de Johannes Althusius (1557-1638). Además, es un hecho reconocido que el federalismo moderno surgió en Estados Unidos en la constitución de 1789

(Pérez, 2013: 122), cuyo sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional limitado en sus poderes por el pueblo soberano.

Según Pérez (2013: 123), La principal aportación del federalismo norteamericano fue no concebir la unión federal como algo limitado a los estados miembro, sino que también se requería de una representación legítima de los ciudadanos expresada de forma directa mediante el voto.

En palabras de Guillén (2001: 18) se redefinió el concepto de soberanía que había sido hasta entonces concebido como una atribución de los Estados y que fue trasladada a los ciudadanos, lo cual también impactó en la concepción del Estado moderno como un ente limitado en sus poderes.

La idea central del federalismo, es compartir la soberanía de tal modo que las entidades político-administrativas que conforman la unión se gobiernen a sí mismas en todo lo alusivo a la prosperidad interior, pero sin dejar de formar la unión que provee de las necesidades generales.

Bajo esta perspectiva, existen diversos poderes con competencias distintas, pero complementarias. Es justamente la distribución de las competencias, uno de los temas más discutidos en este tipo de pacto, sin embargo, se considera que los deberes del gobierno federal son simples y fáciles de definir pues responden a necesidades generales; mientras que las atribuciones de los gobiernos locales son múltiples y complicadas pues penetran en los detalles de la vida social (Tocqueville, 2002 [1835]: 118; citado en Pérez, 2013: 123).

De esta manera, se observa que el régimen federal es complejo en cuanto a la toma de decisiones se refiere, ya que se deben armonizar los distintos intereses de las soberanías; como menciona Schram (2005: 379; citado en Pérez, 2013: 125) mientras “el gobierno nacional ayuda a los estados a cumplir con funciones básicas, los estados apoyan al gobierno nacional a cumplir con objetivos nacionales”.

Guillén (2001: 21) identifica que los principios característicos del modelo de gobierno federal son: a) el principio de separación en el que una constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre los niveles de gobierno; b) el principio de autonomía en el que cada nivel de gobierno es autónomo en su ámbito de competencia y c) el principio de participación en el que las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales.

Por su parte, Pérez (2013: 134) menciona que pese a la gran variedad de formas de aplicación del federalismo en el mundo, se puede concluir que el

modelo actual de este tipo de gobierno se caracteriza por: I) la existencia de una Constitución que establece o ratifica la unión entre las partes, II) una división del poder por medio de órganos federales y locales con autonomía o soberanía garantizadas, III) una distribución de competencias entre los órganos nacionales y locales, IV) la existencia de alguna forma de representación de la entidades locales en el gobierno federal, V) la elección directa de las autoridades de los poderes federales y locales y VI) la existencia de procesos e instituciones con poder de arbitraje entre las partes.

Finalmente y de acuerdo con Stromme (1999; citado en Pérez, 2013: 139) las relaciones entre los ámbitos de gobierno del modelo federal pueden ser de tres formas distintas: dual, funcional y de cooperación. El Federalismo dual se basa en la separación de poderes, autoridades y funciones entre las diferentes esferas de gobierno.

El Federalismo funcional considera que las relaciones de poder entre los niveles deben ser de manera jerárquica y que las responsabilidades se organizan según la especialidad o sector y el Federalismo de cooperación supone que los asuntos públicos deben confrontarse por medio de una mezcla de atribuciones, en otras palabras, las responsabilidades son compartidas pues supone crear un gobierno basado en la cooperación y no en la subordinación.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO MEXICANO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

En el artículo 4 de la Constitución de 1824 se estableció que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal; así, México se convirtió en la segunda república federal moderna a escala mundial (Pérez, 2013: 129-131) y aunque la experiencia mexicana estuvo fuertemente influenciada por el sistema federal norteamericano, no se trató de una simple copia, pues los orígenes de este esquema tienen sus raíces en la Constitución de Cádiz e incluso en el gobierno de la Época Colonial (Arias y Velázquez, 2014: 10).

Al respecto, Pérez (2013: 126) menciona que las Reformas Borbónicas de 1786 crearon en la Nueva España, el sistema de intendencias con el objetivo de mejorar el manejo de las colonias españolas en América. Este sistema permitió un predominio de las ciudades capitales sobre los pueblos, villas y otras ciudades de la intendencia.

Lo anterior provocó una intensa competencia entre ciudades, lo cual a su vez influyó para que las intendencias mismas solicitaran ante la Corte de

Cádiz la creación de instituciones que las consolidaran como unidades territoriales autónomas y que pusieran fin o limitaran la dependencia en la que se encontraban respecto a sus capitales. De esta manera, en 1812 se crearon las diputaciones provinciales que ayudaron a conformar una identidad política que cobró tal fuerza, que ante la ruptura con la Corona española, exigieron como condición para permanecer dentro del mismo Estado-Nación, la forma de gobierno federal (Pérez, 2013: 127).

Pese a su reconocimiento como sistema de gobierno después del Imperio de Iturbide, el federalismo mexicano presentó diversos altibajos, pues fue interrumpido por los conflictos entre liberales y conservadores en 1835, año en que se adoptó una constitución de corte centralista conocida como Siete Leyes; posteriormente el federalismo renació con la restauración de la república y la promulgación de la Constitución de 1857, pero volvió a desaparecer durante el Segundo Imperio Mexicano, aunque resurgió cuando éste concluyó.

También se considera que durante el Porfiriato el régimen federal fue suprimido dado el fuerte protagonismo presidencial en todos los órdenes de gobierno. Finalmente, en la Constitución de 1917 se ratificó el esquema federal de gobierno para nuestro país.

De acuerdo con Pérez (2013: 135), desde el punto de vista constitucional, el federalismo de México tiene dos características: es simétrico porque todos los estados miembros tienen los mismos derechos y poderes y es separado porque los estados no están representados directamente en la federación, sino que las autoridades son electas por los ciudadanos.

Por su parte, Ugalde (2010: 454; citado en Pérez, 2013: 135) expone que algunas características del pacto federal en México son la existencia de una constitución escrita que establece y/o ratifica la unión, la división territorial del poder en órganos federales y locales con autonomía y soberanía garantizadas, la distribución de competencias entre los órganos nacionales y locales, la representación de las entidades locales en el gobierno federal, la elección del poder federal y local de manera directa y la existencia de procesos e instituciones con poder de arbitraje entre las partes.

En México coexisten a escala federal y local tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, así como dos niveles constitucionales: uno federal y otro local subordinado al primero pero con ciertas libertades. Los municipios sólo son considerados como una instancia administrativa y no un nivel de gobierno.

En el contexto latinoamericano, México no fue el único país en adoptar un sistema federal de gobierno pues Argentina, Brasil y Venezuela también son federaciones, sin embargo, en ellos se preservaron prácticas centralistas, administrativas y políticas heredadas del colonialismo. Este esquema dual (centralismo-federalismo) estableció complejos sistemas de planeación, distribución presupuestal, distribución del poder político y en el ámbito de competencia en la prestación de servicios, todos estos temas centrales en el tema metropolitano.

De acuerdo con Fernández (2003: 109-110) algunas situaciones en el contexto latinoamericano que han impedido o dificultado el establecimiento y/o la consolidación del régimen federal son la inestabilidad constitucional, el “hiperpresidencialismo”, la ausencia de partidos que no correspondan al nivel federal, el déficit democrático de algunos países o de algunos períodos históricos (como ya se pudo apreciar en el caso mexicano) y hasta algunas condiciones de índole cultural.

Sin embargo, el federalismo dual podría no ser una característica exclusiva en América Latina, pues la tendencia al fortalecimiento del poder federal y el consecuente debilitamiento de los estados miembros, parece ser un factor común en los sistemas federales contemporáneos (Fernández, 2003: 117-118).

La manera de gobernar las metrópolis en el contexto del federalismo latinoamericano está presente en dos casos: Río de Janeiro y Buenos Aires. En el primero no existe un gobierno metropolitano único para toda el área urbana, sino que se trata de una cooperación no obligatoria entre las veinte prefecturas, los 160 distritos, subdistritos y las regiones administrativas en las que se encuentra dividida la región metropolitana para solucionar y atender cuestiones como infraestructura urbana, educación, salud, mercados y residuos sólidos. Existen además empresas dedicadas al transporte, al alumbrado y la planeación urbana.

Por otro lado, Buenos Aires tampoco sigue el modelo propuesto por los Reformadores, pues se trata de una coordinación metropolitana en temas específicos. De acuerdo con Pérez (2013: 225) los intentos por gestionar temas metropolitanos en esta ciudad se han caracterizado por una alta centralización política y por carecer de uniformidad en el alcance territorial de las iniciativas. Algunos temas específicos en los que se ha trabajado han sido el mercado, el medio ambiente, obras y servicios sanitarios y el trans-

porte, aunque también se han dado intentos de experiencias en toda el área metropolitana, éstos han sido pocos.

El caso de Río de Janeiro es un modelo que depende de la voluntad de los gobiernos, pues éstos no están obligados a cooperar, en Buenos Aires, la experiencia se ha enfocado en promover soluciones sectoriales con fuertes motivaciones de índoles fiscal y presupuestario, en ambos casos, se carece de una visión del problema metropolitano en conjunto, pero pueden servir de ejemplo para su aplicación en el país.

BENEFICIOS Y OBSTÁCULOS DEL SISTEMA FEDERAL PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS URBANOS EN MÉXICO

Uno de los principales y tal vez, más importantes aspectos a considerar dentro del régimen federal como un elemento benéfico y/o contraproducente para la solución de problemas metropolitanos, es que la coyuntura urbana y política existente en la época de creación del Estado-Nación mexicano era muy distinta a la actual; en otras palabras, el régimen federal de nuestro país es pre-metropolitano, toda vez que apareció cuando aún los problemas urbanos ni siquiera se avizoraban en un futuro próximo (Pérez, 2013: 131-132).

Por otro lado, la limitación de los municipios también es un asunto relevante pues, como ya se mencionó, éstos no son un nivel de gobierno sino una instancia administrativa que organiza política y territorialmente a los estados, bajo los cuales están controlados, pues los limita en su régimen interno así como en su capacidad para realizar convenios con otros municipios (Pérez, 2013: 137).

Además, las autoridades municipales tienen capacidades limitadas para adoptar soluciones como crear gobiernos regionales o anexarse con otros, ya que el municipio es autónomo, no soberano y en ninguna circunstancia el principio de autonomía puede oponerse al de unidad establecido en el pacto federal.

Aunque la Constitución de 1917, a diferencia de las anteriores, no reconoció sólo dos órdenes de gobierno, sino que en su artículo 115 se estableció que los estados adoptarían, para su régimen interior, un gobierno republicano, representativo, popular cuya base de división territorial y administrativas fuera el municipio libre, en la práctica, el municipio ha estado muy limitado en su acción (Arias y Velázquez, 2014: 19-22).

En 1976, las modificaciones a dicho artículo sentaron las bases para la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, pero fueron las refor-

mas de 1983, las que le otorgaron a los municipios la capacidad de coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, esta no es una práctica común entre los municipios y menos aún entre los municipios urbanos (Zentella, 2005: 232-233). Es además, el mismo artículo 115 constitucional, el que prohíbe la existencia de cualquier autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno estatal por lo que desde la Constitución queda prohibida la instauración de un gobierno metropolitano bajo la perspectiva de los Reformadores, pero la creación de coordinaciones metropolitanas no es violatoria a la Constitución, toda vez que no representa una autoridad intermedia.

Otro asunto de importancia es el tema de las competencias entre los distintos niveles de gobierno; en México se utiliza el término de concurrencia para designar aquellas materias compartidas o coincidentes donde participan los distintos órdenes de gobierno. Es la Constitución la que establece las materias concurrentes aunque no propone un límite al establecimiento y ejercicio de dichas facultades, lo cual es una ventaja para el establecimiento del fenómeno metropolitano como materia concurrente, ya que aún no está expresado dentro de la Carta magna del país.

Por otro lado, administrar las metrópolis no siempre incluye la necesidad de crear un nuevo orden de gobierno, ya que puede existir la cooperación voluntaria entre los regímenes existentes. Estos acuerdos de cooperación voluntaria no son permanentes, independientes ni autónomos en lo económico ya que muchas veces el financiamiento proviene de los gobiernos que los crearon.

Este modelo es el que corresponde en mayor medida a la experiencia mexicana en el que servicios como el agua, el alcantarillado, salud, parques, banquetas, alumbrado, educación, transporte, empleo, residuos sólidos, seguridad, medio ambiente y planeación han sido objeto de cooperación intermunicipal; sin embargo, este esquema pocas veces permite una visión completa del fenómeno metropolitano en su conjunto.

Otra variante es la existencia de un incentivo que puede proporcionar recursos para llegar a acuerdos metropolitanos que permitan hacer frente a problemas específicos como la dotación de servicios. De acuerdo con Pérez (2013: 218) “se trata del modelo más viable para México puesto que no trastoca el pacto federal”.

CONCLUSIONES

Existen diversos desencuentros de orden estructural entre el régimen federal de gobierno y la manera de administrar las metrópolis. Por un lado, la propia naturaleza del federalismo, impide la instauración de un gobierno metropolitano único pues el régimen federal, más que una jerarquía, propone esferas y niveles de competencia entre gobiernos.

Al respecto, es necesario reconocer el caso de la ciudad de Toronto, considerado por muchos, un caso exitoso en materia de gobierno metropolitano bajo un esquema federal; sin embargo a la hora de decidir, es la provincia de Ontario la que toma el control de una manera unilateral. Por otro lado, la propia Constitución política prohíbe la creación de autoridades intermedias entre los gobiernos estatales y municipales. Esta variante se ha aplicado en otras regiones federalistas del mundo como Barcelona y Montreal.

Si el federalismo limita las soluciones jerárquicas en materia metropolitana, no significa que no sea propicio para el diseño de alternativas de atención a los problemas urbanos ya que se les puede dar solución mediante la cooperación y el reparto del poder. Este esquema sí ha ocurrido en nuestro país mediante las asociaciones intermunicipales para la dotación de servicios, sin embargo, el gran problema que presenta, es que depende en gran medida del voluntarismo político pues la Constitución otorga a los municipios la capacidad de asociarse, pero no existe obligatoriedad.

Prevalece un esquema de municipio débil en nuestro país, que juega un papel secundario en la toma de decisiones metropolitanas, por lo que no sólo es necesario incluir el término metropolitano dentro de lo jurídico, sino también fortalecer a esta instancia y generar conciencia en cuanto a la importancia de su actuación conjunta. El problema es realmente estructural, pues la base político-administrativa del país fue implementada en un momento histórico muy diferente al actual, en el que el proceso de metropolización aún no estaba presente en el escenario político y territorial de la nación.

Ante la necesidad de reconocer a las metrópolis como las nuevas protagonistas de la planeación y la gestión territorial, es importante analizar y reflexionar en aquellos temas que permitan obtener nuevas perspectivas y conocimientos del tema. Aunque en México, la respuesta al fenómeno metropolitano y sus múltiples dimensiones ha sido lenta, siempre conlleva al aprendizaje, al ensayo y al error; además, es necesario reconocer la flexibilidad que se tiene en temas de concurrencia dentro del sistema federal mexicano como una ventaja en el tema metropolitano.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis. “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. En *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Reforma y Democracia*, Venezuela, número 39, octubre 2007, pp. 5-32.

Arias, Roberto y Velázquez, Ana. *Federalismo y coordinación metropolitana*. México: Instituto de Estudios del Federalismo, 2014.

Centro Mario Molina. *Más allá de las Metrópolis. Contexto global y retos locales*. 2013. Consultada el 22 de junio de 2015 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/distrito_federal/mesas/docs/presentacion_210513_2.pdf

Duhau, Emilio. “La megaciudad en el siglo XXI, de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público”. En *Papeles de población*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre 2001, número 30, pp. 131-161.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Alimento para las ciudades*. Consultada el 17 de junio de 2015 en <http://www.fao.org/3/a-ak824s.pdf>

Fernández, Francisco. “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”. En Arismendi, Alfredo y Caballero, Jesús (coordinadores). *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. España: Civitas, 2003.

Gottmann, Jean. “Introduction: Why Metropolitan Organization?” En *The Government of World Cities: The future of the Metro Model*. Reino Unido: John Wiley & Sons, 1995, pp. 1-9.

Guillén, Tonatiuh. *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: Instituto Federal Electoral, 2001.

Iracheta, Alfonso. *Hacia la conceptualización y delimitación de la metrópoli del Valle de México*. México: Metrópoli 2025, 2005.

- . *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México: El Colegio mexiquense-Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Pérez, Daniel. *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2013.
- Pérez, Pedro. *Gobernabilidad urbana y gestión metropolitana en Buenos Aires: una cuestión pendiente*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1999.
- Ramírez, Edgar. “La gestión metropolitana una propuesta para el estudio de las instituciones de gobernanza y cooperación intermunicipal en México.” En Alicia Ziccardi (coord.). *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2012, pp. 461-489.
- Sharpe, L. “The future of Metropolitan Government”. En *The Government of World Cities: The future of the Metro Model*. Reino Unido: John Wiley & Sons, 1995, pp. 11-31.
- Sobrino, Luis. “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”. En *Estudios demográficos y urbanos*. No. 54. México: El Colegio de México, pp. 461-507.
- Unikel, Luis; Ruiz, Crescencio y Garza Gustavo. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México, 1978.
- Zentella, Juan. “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa”. En *Estudios Demográficos y Urbanos*. México: El Colegio de México, mayo-agosto 2005, Número 2, Vol. 20, pp. 228-267.

SAHUAYO Y JIQUILPAN DE LA REGIÓN CIÉNEGA EN MICHOACÁN. CONFLICTO Y POSIBILIDADES PARA UNA CONURBACIÓN Y METROPOLIZACIÓN A LARGO PLAZO

Omar Ernesto Roque Bernal

Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo

Víctor Hugo Escalera Barajas

Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo

INTRODUCCIÓN

Se busca señalar y describir un fenómeno de conflicto que demora a la región de La Ciénega en su proceso de conurbación y metropolización, así como la presentación de posibilidades de desarrollo integral que ofrece esta oportunidad única de planificación prospectiva.

Hay que aclarar que este escrito no es un trabajo terminado, sino la base para una propuesta teórica-metodológica que se pretende aplicar en un estudio de largo plazo, que señale el potencial y las posibilidades inéditas de una probable conurbación, que tampoco se ha dado hasta el momento. Estamos ante un escenario ideal, para una propuesta estratégica de planificación prospectiva.

La metodología desde donde se desarrolló esta propuesta, comprendió un esfuerzo descriptivo y explicativo a partir de una visión cualitativa; se parte de una síntesis retrospectiva de la relación que han tenido Sahuayo y Jiquilpan, Michoacán, y de sus distintos actores sociales a lo largo del conflicto de límites entre los dos municipios, y que sigue hasta hoy. Por medio de lo anterior, se identificó la relación que hay entre las dinámicas sociohistóricas de los poblados, el papel de la gestión pública territorial con el conflicto limítrofe y la imposibilidad de procesos de gobernanza para su solución. El tipo de información que se recaudó fue histórica, legal, conceptual y cartográfica. Los resultados de dicha recopilación se sistematizaron a partir de la síntesis

y el análisis crítico de la información sobre el problema limítrofe, permitiendo aplicar una propuesta básica de planificación prospectiva, que dio como resultado una lista de “encomiendas” con miras de cimentar una plataforma desde donde pueden desarrollarse un conjunto de escenarios futuros, para una conurbación basada en la idea de un desarrollo integral para la zona.

Este es un mero ejercicio teórico, al que hay que poner a prueba; pero espera despertar el interés por acelerar un proceso de conurbación, que de planificarse adecuadamente, puede tener ventajas integrales de gran alcance.

LOS CONFLICTOS TERRITORIALES: LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

Los límites territoriales son resultado de imposiciones políticas verticales, autoritarias y a veces violentas, hasta ajenas a los pueblos directamente afectados; decisiones que en muchos casos se originaron hace siglos (Fals, 1998: 4). El determinar fronteras, delimitar, separar y ejercer el dominio sobre el espacio hecho territorio, son actividades que forman parte de la misma naturaleza social del hombre (Gómez, 2009: 131).

Tradicionalmente los estudios desarrollados sobre conflictos limítrofes han tenido una mirada enfocada en la escala internacional, en la demarcación de fronteras interestatales, desconociendo que los conflictos territoriales se originan a escala local, en la microescala (Newman y Paasi, 1998). Pero siempre hay que relacionar el sentido de lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional del conflicto. Igualmente se olvidan casi siempre de la dimensión simbólica; de que el territorio y el límite son factores dinámicos (Gómez, 2009: 132-133). Los límites afectan la cooperación o el conflicto entre pueblos (Van Houtum, 2002). Más que la línea, lo importante es el proceso de marcar la línea.

Un origen común de disputas territoriales es el factor económico, en algunos casos resulta determinante, pues pueden intensificar o reavivar el conflicto. Se establece que a menudo se presentan diferencias considerables entre los factores generadores del conflicto y los factores que influyen y determinan. Aunque casi en cualquier conflicto se observa una orientación dominante (Waldmann & Reinares, 1999), que generalmente es económico; es necesario ampliar la mirada estrecha de la explicación material, pues se puede pasar por alto la multidimensionalidad del conflicto y se corre el riesgo de dejar de lado alguna dimensión clave, reduciéndose en muchos casos a sólo una pugna por la explotación de recursos. No existe una sola causa que,

por sí sola y por importante que pueda parecer, sea la responsable única del conflicto, pues eso supondría simplificar de manera excesiva la realidad. La realidad es multicausal; y cada conflicto es un momento privilegiado por el contexto histórico específico en el cual emerge y del que toma el sentido y dirección en el tiempo (Gómez, 2009: 138, 144, 151).

La herramienta ideal para evitar estos conflictos es la aplicación de políticas claras de ordenamiento territorial. El canon que define el ordenamiento territorial en México es la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, que junto con la normatividad estatal, deberían dejar en claro, al menos en teoría, los límites entre municipios. Pero no todos los municipios planifican su territorio de acuerdo con los límites oficiales. Muchos de los que poseen conflictos limítrofes ordenan su territorio según el límite que ellos consideran como suyo, ocasionando en algunos casos superposición de dichos planes (Gómez, 2009: 151, 155).

La división territorial en el país ha estado determinada por prioridades y objetivos políticos, más que por la racionalidad funcional. Los conflictos territoriales son, de hecho, demarcaciones realizadas como resultado de procesos de confrontación entre las élites regionales para consolidar las fuerzas políticas locales y establecer posiciones de poder territorial.

La indefinición de límites tiene grandes implicaciones en la adjudicación y utilización de recursos para el funcionamiento y desarrollo de las entidades territoriales, debido a que al extender o reducir el área de una unidad político-administrativa se puede llegar a un aumento o disminución de la población de dichas entidades, afectando su categorización y el monto de los recursos financieros que se reciben (Gómez, 2009: 156).

Debería crearse una comisión de demarcación con el carácter de permanente; quizá esto disminuya el tiempo de la resolución de los conflictos. En los conflictos limítrofes de tipo económico, deben resolverse desde el criterio de que son recursos de la nación, y por lo tanto su distribución equitativa para todos. En los conflictos limítrofes de tipo social, tienen la solución en mecanismos de participación ciudadana; de esta forma, son los habitantes, quienes identificados con su territorio, deciden su demarcación. Igualmente los conflictos generados por el recaudo fiscal (impuesto predial), es la población misma la que debe definir los límites, ya sea por identidad o practicidad (Gómez, 2009: 157). Estas deben ser prácticas de gobernanza pura.

SAHUAYO Y JIQUILPAN: UNA HISTORIA “INCOMPARTIDA”

DE DOS LOCALIDADES VECINAS

En América, el momento de la colonización europea, marca el comienzo de los conflictos limítrofes. Esto no significa la inexistencia de los mismos en el periodo prehispánico, pero al caracterizarlos como “municipales”, se hace una distinción que sólo compete a esa institución heredada por los españoles, la cual continúa existiendo hasta la actualidad, claramente modernizada. El segundo gran momento sobre la historia general de estos conflictos tiene que ver con las demarcaciones que realizan al respecto las distintas versiones de la Carta Magna, que desde 1824 y a lo largo de toda la época del México decimonónico, fueron muy turbulentas, por la lucha entre liberales y conservadores, así como el choque de sus proyectos de nación, que también condicionan los límites municipales (Gómez, 2009: 134).

Esta historia de demarcaciones ha traído consigo la indefinición en los límites territoriales, y ha derivado en múltiples conflictos, en la que municipios y habitantes han visto afectados sus intereses materiales y transgredido su identidad territorial. El problema de los conflictos limítrofes se acentúa porque han sido heredados y permanecen a lo largo de la historia de las conformaciones territoriales; resultado de los procesos de la autodeterminación, y de la confrontación entre las élites por el poder, dejando de lado la racionalidad funcional que han de tener las divisiones territoriales (Gómez, 2009: 137).

A continuación mostramos una síntesis retrospectiva de las localidades de La Ciénega que se encuentran en conflicto territorial.

La región de La Ciénega en el estado de Michoacán está formada por los municipios de Sahuayo, Jiquilpan, Villamar, Venustiano Carranza, Briseñas, Pajacuarán, Vista Hermosa e Ixtlán; tales se encuentran muy cercanas a la conurbación, y con ello, al potencial de convertirse a largo plazo en una zona metropolitana más, al aglomerarse con las existentes en esa entidad; Zamora-Jacona, Morelia-Tarímbaro-Álvaro Obregón-Charo, y la de la Piedad-Pénjamo (SUMA, 14). En conjunto, la región Ciénega lograría tener una densidad poblacional mayor al medio millón de habitantes (497,849 hab.; en Catálogo de localidades, 2015). Pero de tales municipios; las localidades de Jiquilpan y Sahuayo, que por su densidad demográfica, importancia económica, política y cultural, resultan ser clave para iniciar el proceso de una futura metropolización. Pero tal posibilidad no logra concretarse por un conflicto territorial que obedece a mezquinos intereses políticos, que se acompañan de una inercia de

competencia y resentimiento histórico entre ambas poblaciones, al que se le suma el factor económico, que un desarrollo conurbado puede inducir.

Lugar de plantas tintóreas, es la palabra que en náhuatl hace referencia a Jiquilpan de Juárez; un municipio ubicado en La Ciénega de Chapala, que por su extensión territorial (242.13 Km²) representa un 0.41 por ciento del total del estado.

En cuanto a su población, ocupa el lugar 23 con 34,199 personas, de las cuales 16,134 son hombres y 18,065 son mujeres (INEGI, 2010). Aun cuando las mujeres representan el 53% de la población total existen condiciones particulares que diferencian a las mujeres respecto a los hombres en acceso a la educación, empleo, participación política, economía, salud, por mencionar algunos casos (Sandoval et al., 2001).

De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) en el año 2005, obtuvo 0.8137 lo cual representa un desarrollo humano alto, colocándolo en el octavo lugar de un total de 113 municipios que componen el estado de Michoacán (PNUD, 2005).

En lo que respecta a la educación, en el 2010 se tuvo una tasa de asistencia escolar en las mujeres de 89.4% mientras que en los hombres fue de 86.6%. La tasa de alfabetismos de la población de 15 años y más indica que las mujeres tienen una ligera ventaja sobre los hombres (89.9%-89.8%), (Datos Estadísticos del Sistema Estatal de Indicadores de Género, 2010). Sin embargo, aún existen 2,358 personas analfabetas en el municipio, de las cuales el 45.88% son hombres y 54.11% son mujeres (INEGI, 2010).

En lo económico, Sandoval (2001) menciona que una característica que ha afectado tanto a mujeres como a hombres es la falta de fuentes de empleo, trabajos estables y bien remunerados para satisfacer las necesidades básicas de las personas y contribuir a la realización de proyectos de vida de las y los jóvenes que cada año se incorporan al mercado laboral.

La tasa de participación económica a nivel municipal es de 30% para las mujeres, mientras que para los hombres es de 70%, lo cual representa la existencia de mayores oportunidades y facilidades sociales y familiares para el hombre sobre la mujer para ser independiente e insertarse en el mercado laboral (Datos Estadísticos del Sistema Estatal de Indicadores de Género, 2010).

Respecto a la situación de derechohabiencia, las estadísticas oficiales indican que el 56% (19054) de la población cuentan con IMSS (5,176 personas), ISSSTE (3,280 personas) y otras con Seguro Popular. Mientras que 15,008 aún no cuentan con ninguno de estos tres servicios, debido a ello tienen que

recurrir en caso de enfermedad a la medicina tradicional o a pagar servicios médicos privados (INEGI, 2010).

Respecto a la alternancia política, Jiquilpan ha sido un municipio en el cual la presidencia municipal ha sido gobernada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en cuatro de las últimas siete contiendas municipales; mientras que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha logrado el triunfo en tres ocasiones (Sociedad Michoacana de Historia, Arqueología y Geografía, 2010).

En cuanto al tema participación política y social, se han llevado a cabo diversas acciones con el fin de fortalecer el reconocimiento de las mujeres en la reformulación, instrumentación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, así como los procesos de toma de decisiones en el hogar y en las organizaciones comunales (Sandoval y Urbina, 2008).

Respecto a este último punto, las personas de Jiquilpan han encontrado mediante esta vía, una forma de organización y participación, algunas comunitarias y otras binacionales. Muestra de ello, son las Organizaciones de la Sociedad Civil estudiadas, que desde hace más de una década han emergido en este municipio. “Club Jiquilpan-USA”, el “Club Cultural La Angostura”, “Mujeres Unidas por Jiquilpan”, “Club San Cayetano Jiquilpan”, “Asociación de Empresarios de Jiquilpan” “Jiquilpan emergente”, “Humana”, “Consejo Ciudadano”, “Pro-Cáncer”, “Club de Leones”, “Comité Los Remedios”, “Grupo de Apoyo de Totolán”, entre otras más. Varias de esas asociaciones serán actores y partícipes, de forma consciente o no, del conflicto territorial con la localidad vecina de Sahuayo.

Jiquilpan tiene una rica historia, que le ha definido como un referente importante de la política nacional del México posrevolucionario. Cuna del presidente que institucionalizó los logros de la revolución mexicana, fue siempre referente en la región del proyecto nacionalista y social de Lázaro Cárdenas; creando una idiosincrasia e ideología política y cultural casi en pugna, con la tradición conservadora e historia cristera de su vecino Sahuayo.

Los primeros pobladores de la región de Sahuayo, fueron nahuas. En su peregrinar desde Aztlán (lugar de las garzas) en la búsqueda de la tierra prometida del Anáhuac, se fueron asentando diversos grupos a lo largo de su recorrido. Uno de ellos fue Sahuayo. La región fue sometida posteriormente por el imperio tarasco, por Tzitzispandácuare cuando éstos adquirieron un fuerte predominio, mientras los aztecas que se consolidaron en el Valle de México y decidieron poco después ampliar su imperio hacia estos rumbos;

influencia que incluso se ve hoy al analizar el origen náhuatl de la palabra Sahuayo, tzacuatlayotl, que significa vasija con forma de tortuga; concretamente viene de la unión de las partículas tzacuatl “vasija” y ayotl “tortuga”.

A la llegada de los españoles, bajo el mando de Alonso de Ávalos formó parte de la provincia de Ávalos, la cual abarcó Tuxpan, Tuzantla, Sayula y Sahuayo. Pasó a formar parte de la Encomienda de Hernán Cortés, el cual la cedió a su vez a Gonzalo de Galván. Sahuayo de Morelos es una ciudad del estado de Michoacán de Ocampo, misma que se ubica en el centro occidente de México. Lleva en su nombre el recuerdo del héroe mexicano de la Guerra de Independencia: José María Morelos y Pavón (Sánchez, 1976; INAFED, 2010).

Su superficie total es de 128.05 km² y representa el 0.21 por ciento del total de Michoacán. Sahuayo está situado a 20°04 de latitud norte, 102° de longitud oeste, con una elevación sobre el nivel del mar de 1,575 metros. Se encuentra a 210 km de la capital del estado, Morelia y a 147 km de la ciudad de Guadalajara. Limita con Venustiano Carranza y Cojumatlán al norte, con Villamar al este, con Jiquilpan al sur, y con Marcos Castellanos Y Cojumatlán al oeste. Está a 16 km de la Laguna de Chapala, a 20 km de Petatán, localidad de Cojumatlán de Regules, y del Santuario del pelicano blanco, al que los lugareños llaman “borregones” (y del sitio con petroglifos en Puerto León, y a 70 km del Lago de Camécuaro, así como a 35 minutos de Mazamitla) (INAFED, 2010).

Sahuayo presenta un clima templado, semicálido y subhúmedo con lluvias en verano. Con un porcentaje de precipitación invernal menor de 5 ml., considerado como el menos húmedo (PMDU, 2012).

Sahuayo reporta que el 67.04% de su territorio es utilizado en el desarrollo de actividades agrícolas; un 19.94% es ocupado por pastizales; el 4.83% por bosques con especies predominantes de cahuaste y tepehuaje; y un 1.19% del territorio presenta matorral con especies como el tepame y el huizache. La mayor extensión de suelo del territorio municipal está considerado con un uso ecológico–florístico–fisonómico donde se reportan al menos tres tipos de vegetación: 4,573.28 hectáreas de selva de baja caducifolia que representa el 35.61%; 2,375.66 hectáreas de vegetación inducida (18.50%); y 645.41 de hectáreas de bosque de encino. Su fauna se conforma por armadillos, conejos, coyotes y ardillas (PMDU, 2012).

A pesar de que el suelo de esta región es de una alta fertilidad y productividad, aún se sigue dando en aumento las migraciones de campesinos a los

Estados Unidos de Norteamérica para trabajar en actividades agrícolas ya que en la unión americana es mejor pagado este trabajo, así mismo, esta práctica ya se considera parte de su misma identidad. Con una población de 64.431 habitantes (INEGI, 2010), en su cabecera municipal; aproximadamente la mitad de su población carece de los recursos necesarios para poder llevar una vida digna, esto es detonante de problemas sociales, como la discriminación social, un alta tasa de alcoholismo, drogadicción, y vandalismo; problemas de desintegración familiar.

Lo que mueve la economía de Sahuayo son las fábricas de alimentos para ganado, forrajes, descremadoras, empacadoras de carnes frías, y de sombreros de palma, así como también huaracherías, muebles de madera, petacas, mochilas y vajillas, fabricación de juegos pirotécnicos, mosaicos, tejas y tabique, agua purificada y fábrica de hielo, así como botanas. En general, es el sector terciario el que sostiene a esta comunidad, sumado a un cada vez menor producción agrícola (PMDU, 2012).

Su vida cultural está basada sus muchas festividades patronales, de gran arraigo ante una mayoría de la población católica. El 14 de septiembre tiene lugar la fiesta de las “güares y los güaches”, cuando los niños se disfrazan con trajes típicos indígenas con motivo del Santo Cristo. Dentro de la festividad de diciembre se encuentran los Juegos Florales Sahuayenses, y el Premio Sahuayo de Literatura. Así como la celebración principal en Sahuayo, que se festeja cada 25 de julio al 4 de agosto; la peregrinación del Patrón Santiago, esos días son de verbena popular donde se unen para ver la peregrinación en honor al santo y a los “Tlahualiles” que desfilan acompañando la imagen por toda la ciudad. A causa de estas fiestas se presenta un gran número de visitantes y entre ellos los emigrantes sahuayenses que un día salieron de su terruño con destino a otros países donde la situación política y económica estuviera en buen equilibrio (PMDU, 2012).

La historia, cultura y demás potencialidades con las que cuentan estas poblaciones, les permitiría a ambas localidades implementar proyectos de desarrollo integral muy interesantes; corredores turísticos, infraestructura urbana compartida, desarrollos comerciales e industriales de importancia nacional; entre muchas otras actividades en conjunto, pero es esa misma historia e idiosincrasia, que sumada a una élite política-económica individualista, ha frenado el desarrollo de tales propuestas, empezando por no lograr un acuerdo de límites territoriales que pudieran detonar la conurbación a mediano plazo,

y de metropolización a largo. Rencores añejos y ambiciones actuales, cooptan las voluntades de desarrollo en conjunto.

La rivalidad entre ambas cabeceras municipales no es un problema nuevo (Zepeda, 1989; Philippe, 2013; González, 1979); pero el problema de la delimitación territorial entre los municipios de Jiquilpan y Sahuayo Michoacán, se ha agudizado en los últimos cinco años aproximadamente, entre los diferentes actores: Ayuntamientos locales, instituciones de educación, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, comités, y la misma sociedad en general. Esto debido a que no se ha podido llegar a un común acuerdo que deje satisfechas a las dos partes.

Uno de los eventos que detonó socialmente este problema limítrofe, fue el llevado a cabo en el Instituto Tecnológico de Jiquilpan en el año 2013. El cual tenía como objetivo reunir a las dos partes interesadas y llegar a un acuerdo con los límites territoriales, y así aprovechar los diferentes apoyos que ofrece a las zonas conurbadas y metropolitanas, por parte del gobierno estatal y federal (PNDU, 2014). Sin embargo, al evento llegaron integrantes de varias organizaciones de la sociedad civil, pero con la finalidad contraria, la de evitar ese acuerdo, reclamando que no se habían convocado a personalidades de Jiquilpan, sólo de Sahuayo, a excepción de un servidor público que había ocupado un puesto de elección popular (Actor, 1), y de la interlocución de la institución educativa que se ubica en el mismo poblado. Estos grupos solicitaron una copia del documento que se pretendía firmar para el acuerdo, y al revisarlo pudieron encontrar “varias irregularidades”, “como mapas que no tenían un sustento válido” e “información que no concordaba con los que tenían en sus manos los integrantes de dichas organizaciones” (Actor, 1; según integrantes de la sociedad civil).

Esa irregularidad se podía ver reflejada en el límite sur-este del municipio de Sahuayo, el cual según ellos, llegaba hasta el panteón de Jiquilpan, tres kilómetros más que lo que se encuentra marcado en varios mapas antiguos (Dirección de Planificación Urbana, 1995). Además, se subraya como parcial, la mediación del diputado local en ese momento, al cual se le acusa de ser “mediador y parte”, en el problema de límites. Hecho que causó más inconformidad entre los jiquilpenses, ya que el diputado es originario de Sahuayo.

En contraparte, y como mera coincidencia, el diputado quitó la casa de enlace que se encontraba ubicada en Jiquilpan, para llevarla a su lugar de origen, “inclinando los apoyos y servicios a las personas del vecino municipio” bajo el argumento de que en unos años tendría que estar en Jiquilpan y otros

en Sahuayo (Actor, 2). Esto detonó el cierre de varios espacios públicos que fueron tomados por los grupos de inconformes, así como notas periodísticas por parte de la sociedad civil, en reclamo a esta acción que se originó a raíz de la situación vivida en el Tecnológico.

Meses después se llevaron a cabo varias manifestaciones de grupos organizados en contra del diputado local, personas del ayuntamiento de Sahuayo y del mismo Jiquilpan, incluso en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por “irregularidades” en el manejo de cierta información referente al tema (Actor, 3).

Otro tema que muestra la irregularidad de esta situación de límites, es el criterio de pago de predial de la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEM), que se hace en el Ayuntamiento de Jiquilpan en donde está ubicada territorialmente (según los mapas antiguos), dicha institución está domiciliada legalmente en Sahuayo. Pero aun así, hay evidencias de que las escrituras y comprobantes que corresponden al terreno donde se ubica la universidad, son también de Jiquilpan. En cuanto al pago de los servicios básicos como agua y drenaje, la institución los hace en el Ayuntamiento de Sahuayo, cuando en realidad las otorgó el de Jiquilpan. Esta situación ha llevado a que se revivan conflictos entre sahuayenses y jiquilpenses, que desde finales de los tiempos cardenistas parecían estar en el olvido (actor, 4).

El tema ha sido punto central en diferentes eventos recientes tanto académicos como políticos; por ejemplo la conformación del Comité de Pueblo Mágico en Jiquilpan, con la participación del diputado federal Salvador Romero, y en el Tercer Foro Nacional sobre Problemática Urbana, organizado por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y la UCEM (diciembre de 2014); eventos en donde cada uno de los actores involucrados exponen sus puntos de vista a partir de las evidencias y/o documentos oficiales. Es interesante que para los participantes externos a la región, las soluciones sean bastante simples y concretas; voluntad política, referéndum, estudio técnico-territorial, negociaciones entre los municipios, o la simple decisión de un órgano superior de gobierno como el Congreso Local o la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); pero al exponer la gente que pertenecen a las localidades, se llega a la misma conclusión; no existe un acuerdo donde las dos partes queden en total conformidad. Es aquí donde tenemos que indagar un poco sobre el concepto de conflicto de límites entre municipios y los mecanismos actuales que existen para solucionarlo.

Los conflictos intermunicipales por límites territoriales (CILT) han sido evidenciados por el nivel o posición del municipio en el sistema federal, el posicionamiento de los diversos partidos políticos, las crecientes demandas y participación ciudadana, entre otros aspectos. Los CILT son confrontaciones legales, y hasta física, entre los miembros de dos o más ayuntamientos, motivados por la confusión, el error, o la indebida apropiación de un determinado espacio geográfico (Luna, 2010: 310-311), es muy común en la República mexicana; cabe señalar que cuando el conflicto es entre municipios de diferentes entidades, se convierte en interestatal, deben seguirse las reglas que la Constitución general de la República prevé en sus artículos 46 y 76, fracción XII.

Las causas de los CILT pueden ser el resultado de las diversas organizaciones territoriales que se adoptaron durante el siglo XIX, por la creación de municipios sin estudios históricos, demográficos y económicos previos; la fusión y supresión de municipalidades; cambio de nombres de cabeceras municipales; el intercambio de congregaciones, la ausencia de estudios técnico-geográficos para definir territorios en la creación de nuevas municipalidades; entre otras (Luna, 2010: 311 y 312).

Algunas de sus consecuencias son: la actitud desafortunada de los ayuntamientos en conflicto por no aprobar obra pública básica ni prestar los servicios básicos en esas zonas; desconocimiento de la población a qué autoridad local acudir para el caso de necesitar permiso de construcción, anuencias, derechos y/o aprovechamientos, igualmente en qué tesorería municipal tiene que cubrir sus respectivos impuestos, a qué registro civil celebra su contrato de matrimonio; o solicitar acta de defunción, registrar a menores u optar para hacer su inscripción en el Registro Federal de Electores. En algunos casos se canalizan recursos y cuotas federales de manera equívoca a entidades municipales que no tienen derecho a ellas; y cuando cantidades económicas se encuentran en disputa, la pertenencia a un partido político determinado surge como un elemento que en ocasiones impide o paraliza la solución del conflicto en cuestión (Luna, 2010: 312).

Para estos conflictos se tienen previstas formas de solución; vía legislativa local, judicial o mixta (Luna, 2010: 105; s/f: 313). Michoacán se cuenta entre la mayoría de estados que solucionan sus conflictos vía legislativa local (Luna, 2010: 106-107; s/f: 313). Constituciones locales y leyes orgánicas municipales, no establecen con precisión el procedimiento a seguir ante los CILT, sólo hacen referencia a que es “competencia del Poder Legislativo resolver los

conflictos por límites territoriales municipales”, sin que en las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos internos del Poder Legislativo se establezca el procedimiento correspondiente.

Tradicional y mayoritariamente, el órgano encargado de resolver ha sido el congreso local, a través de su Comisión Permanente de Límites Territoriales Municipales o alguna similar, facultada para elaborar el dictamen respectivo, que debe ser aprobado o rechazado por el pleno de aquél; pero no ha sido eficaz y eficiente en el desempeño de la atribución conferida, esto por la alta incidencia de los CILT y los pocos resueltos muestran que la amigable composición ha sido en exceso flexible e ineficaz.

Existe una comisión en el Congreso local del Estado de Michoacán para el “fortalecimiento municipal y límites territoriales”, que es el órgano colegiado que se encarga de la resolución de este tipo de conflictos. Su objetivo es “conocer, investigar, analizar, dictaminar asuntos de naturaleza administrativa municipal” para dirimir con equidad, justicia y legalidad “conflictos territoriales entre los municipios del Estado” y, atenderá, dictaminará acuerdos y dará seguimiento a todas las iniciativas de leyes al respecto. Se antepondrá siempre el interés ciudadano por encima de cualquier grupo o interés personal. Se busca fortalecer las administraciones municipales sin menoscabar su autonomía y libertad (García, 2014).

Una de sus labores específicas es solucionar el conflicto territorial entre los municipios de Jiquilpan y Sahuayo. Sus trabajos y dictámenes pueden ser consultados libremente por quien lo requiera gracias las leyes de transparencia y procedimientos del Congreso del Estado (García, 2014), pero hasta ahora no ha emitido una resolución al respecto.

DESARROLLO INTEGRAL COMO BASE PARA UNA PROPUESTA DE CONURBACIÓN

Un acuerdo en un conflicto de límites como este no puede basarse en meras ocurrencias, y menos si tras ellas está un encono de revanchismo político e histórico; ante este contexto, hasta la misma participación ciudadana se encuentra profanada, ante la manipulación política y una errónea idea de identidad. Incluso el procedimiento establecido y la objetividad del mismo, no son tan nítidas cuando los que están inmersos en dar un fallo imparcial, se encuentran en entredicho, como es el caso de la inconformidad que hay entre la población con sus diputados y presidentes municipales en estas localidades. Se requiere de un acuerdo político y social, pero desde un tribunal que aún se respete; ¿acaso el académico? No corresponde a este trabajo definir qué

tanto la academia ha sumado o no a ello, pero independientemente de la crítica al discurso científico que legitima la opresión y la explotación; las bases metodológicas y conceptuales siguen siendo de gran utilidad para proponer soluciones a problemas como este. Es por ello que se propone al desarrollo integral, como el concepto de donde hay que partir. El desarrollo de nuestras comunidades, en todos sentidos, es el ideal alcanzable, y la planeación prospectiva el posible camino.

El concepto de desarrollo existe y es válido únicamente cuando es garante de la vida, tanto individual como colectiva; permitiendo de esa forma sustentar una teoría del Desarrollo Integral como tal (Rodríguez, 2006: 1-2). Es por ello que el primer supuesto de esta teoría es que “el desarrollo real existe y es válido únicamente cuando es garante de la vida individual y colectiva para ésta y las generaciones venideras” (Rodríguez, 2006: 3).

Por ello, cuando al concepto se le relaciona con el hombre, entran a discusión varios temas clásicos de las ciencias sociales y humanidades; como la naturaleza destructiva del “contrato social”, la existencia de “sistemas económicos” que fomentan la desigualdad y el ordenamiento territorial establecidos por la violencia o el uso del poder; y no por la natural necesidad de conformar zonas “ecológico-sociales de supervivencia” y de “desarrollo humano sostenible” (Rodríguez, 2006: 2); estos últimos deberían ser los criterios máximos para el trazo de límites, o más bien la desaparición de los mismos, para conformar áreas de supervivencia de desarrollo sostenible e integral.

No hay que confundir este concepto de desarrollo integral con el crecimiento material, ni con el de desarrollo sostenible, pues ambos sólo han servido para justificar y legitimar la depredación y explotación del sistema neoliberal actual (Rodríguez, 2006: 3-5).

El desarrollo integral es parte de un proceso amplio de evolución, o sea, el desarrollo ha sido la fuerza impulsora de formas de comportamiento económico y social. Lo importante es el valor biológico de supervivencia y evolución. El desarrollo integral debe tomar en cuenta aspectos fundamentales de claro carácter biológico y evolutivo, basados en tipos de desarrollo biohistórico (que también es un modelo aplicable a las estructuras sociales): filogenético, ontogenético, metabólico, homeostático, geohistórico, biohistórico, cultural-histórico e individual/social.

Lo anterior demuestra el carácter interdisciplinario del concepto de Desarrollo (Rodríguez, 2006: 5). Es por ello que ningún tipo de desarrollo espe-

cializado, unilateral o polarizado, puede ser constructivo o sostenible desde el punto de vista biológico y cognitivo.

Esta propuesta está basada en la pirámide de necesidades de A. Maslow (1908-1970), en la que establece primero satisfacer las necesidades fisiológicas, luego las de seguridad en un espacio menor, para continuar hacia arriba con las necesidades de aceptación social, de autoestima y finalmente de realización personal (Rodríguez, 2006: 9-11).

El desarrollo integral proporciona la base teórica y los supuestos generales de donde podemos aplicar la plataforma metodológica que propone la prospección estratégica, con miras de solucionar conflictos de límites municipales, y proponer escenarios posibles de una futura conurbación Sahuayo-Jiquilpan, que se apunta para convertirse en una verdadera área de desarrollo integral.

LOS COMPONENTES CLAVE PARA EL ANÁLISIS DE LA CONURBACIÓN SAHUAYO-JIQUILPAN

El potencial que guarda la región de La Ciénega es una oportunidad única para hacer algo diferente a las experiencias metropolitanas en México, el poder planificar antes de que se dé el fenómeno de metropolización, permitiendo posibilidades de planificación prospectiva inigualables. Pero antes del planteamiento metodológico hay que definir un concepto que hemos mencionado mucho, el de conurbación.

Rubén Darío Utría (1998: 1) plantea un análisis sobre dos fenómenos que hacen parte y son consecuentes con el proceso de metropolización: la conurbación (relación física) y la relación socio-económica. Para Utría la conurbación es una aproximación física progresiva de la ciudad principal con uno o varios centros vecinos, como dinámica del crecimiento acelerado incontrolado y periférico. La relación socio-económica es una aproximación que vincula e interconecta de forma complicada e ineficiente el tejido urbano de cada uno de los centros (Ríos, 2009: 29-30).

Este vocablo se le debe a Patrick Geddes, al describir el crecimiento como un conjunto de ciudades. La conurbación se define como el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades por su propia dinámica, las cuales se integran para formar un sistema que suele estar jerarquizado, una de ellas pueda encabezar el grupo (Ríos, 2009: 31).

Pero, cómo desarrollar procesos de planificación en esas áreas que se encuentran inmersas en esa vía de conurbación. Responder a esa pregunta

general, requiere respuesta a otras específicas: cómo ha sido, cómo es y cómo será el proceso de la conformación de las áreas que se encuentran en vías de conurbación (Ríos, 2009: 11).

Se pone como referente, el estudio de la relación entre los municipios circunvecinos de Sahuayo y Jiquilpan; conflicto intermunicipal que empieza a desarrollar un desequilibrio en la configuración territorial, provocando un procesos que han traído consigo problemas de habitabilidad, así como en la configuración de redes de servicios públicos (acueducto, alcantarillado y aseo) y en la coordinación político-administrativa entre los diferentes entes territoriales. Por lo anterior, se parte de la idea de que hay varias dimensiones fundamentales que influyen en la construcción de la conformación de estas áreas conurbadas: protección de áreas ecológicas clave con parámetros necesarios para la vida, niveles de adaptabilidad y diversificación, la metropolización en sí misma, las redes de servicios públicos (acueducto, alcantarillado y aseo, entre otros) y su gobernabilidad. Las anteriores dimensiones influyen en el desarrollo integral de un territorio (Ríos, 2009:11-12).

Partimos de un esquema de análisis como herramienta para la planificación que estudia el pasado y presente, permitiendo comprender con ello el proceso de su desarrollo y así establecer escenarios posibles para la construcción de su futuro, los cuales requieren de la prospectiva y la aplicación de las TIC y SIG como herramientas principales para construir esquemas de análisis diacrónico y prospectivo como herramienta de planificación. Con tales herramientas de análisis se propone un esquema que facilite la comprensión en el análisis de la configuración territorial, por medio de su relación con la configuración del área conurbada, las redes de servicios públicos, protección de áreas clave para la vida y los instrumentos de políticas públicas a nivel metropolitano (Ríos, 2009: 11-13).

A parte de los supuestos para la vida que propone el desarrollo integral, se le suman los componentes fundamentales para una estructura urbana: el sistema de vías y el transporte, los equipamientos, la expansión de la ciudad mediante sectorización y la distribución de las actividades (Ríos, 2009: 14).

Lo que se propone es identificar cuáles son las variables estratégicas y los actores sociales que intervienen en la construcción de un área conurbada, un conjunto de áreas ecológicas clave, y proponer un esquema de análisis diacrónico y prospectivo como herramienta para la planificación que permita estudiar, diagnosticar y proyectar el proceso de conformación de las áreas en vías de conurbación, a partir del análisis de la configuración de las redes de

servicios públicos, áreas ecológicas clave, y de los mecanismos de gobernabilidad como dimensiones fundamentales que influyen en la construcción de la conformación de estas áreas; retroalimentado a través de procesos basados en las TIC y SIG (Ríos, 2009: 20-21).

PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA PARA UNA CONURBACIÓN SAHUAYO-JIQUILPAN

La construcción del futuro visualiza hacia dónde se quiere ir, por medio de la voluntad y el intelecto; es emprendida desde el presente y se construye mediante una visión prospectiva por medio de instrumentos metodológicos que contribuyen para su planeación. Supone tener el suficiente control sobre la situación y saber con certeza lo que se quiere lograr. Bertrand de Jouvenel se considera uno de los padres fundadores de la prospectiva, quien explicaba que una situación del presente, podía en el futuro tener múltiples realizaciones, denominados futuros posibles, situaciones que no existen aún, pero que podrían ocurrir en tanto, se examine sus causas y consecuencias que permitan estar preparados para ella (Mojica, 2005; 2008).

Quien realiza las acciones de diseñar y construir el futuro es el hombre colectivo o “actores sociales”, grupos humanos que se unen para defender sus intereses y que obran utilizando el grado de poder que cada uno puede ejercer en la causalidad. El objetivo final de esto es el diseño de escenarios (Ríos, 2009: 43-44).

La validez depende de la manera equilibrada entre la información directa e indirecta que proporciona la realidad y de los instrumentos eficaces que capten, organicen e interpreten esta información, es decir entre los aportes de las fuentes primarias y secundarias. Requiere de formular preguntas claras e inteligentes, que estén acorde con las condiciones para el diseño de los escenarios (Mojica, 2005; en Ríos, 2009: 45).

Para la realizar un ejercicio de planeación prospectiva, se partiría de las siguientes preguntas aplicables a la conurbación Sahuayo-Jiquilpan: ¿Cuáles son las variables clave para el desarrollo territorial, económicas, ambientales, sociales, culturales, tecnológicas, ambientales o políticas?, ¿qué es necesario realizar para alcanzar la mejor opción de futuro?, ¿qué situaciones o escenarios de desarrollo se podrían esperar para el futuro?

y ¿qué estrategia es necesario desplegar para lograr la mejor opción de futuro y evitar las que no convienen?

Los futuros posibles característicos de la prospectiva son más construíbles que previsibles, por lo que se está en la búsqueda del más conveniente o deseable (Mojica, 2005: 135). Los escenarios se convierten en un medio eficaz para tomar decisiones y no simplemente para adivinar lo que podría acontecer. Las anteriores premisas permitirían diseñar un esquema de análisis diacrónico y prospectivo, que se configura de una caracterización y de una matriz relacional entre los actores sociales y sus variables con las dimensiones de la conurbación, los procesos de protección ecológica, la configuración de las redes de servicios públicos y los mecanismos de gobernabilidad, revelando las implicaciones a considerar ante la constitución de un área metropolitana y su habitabilidad, a través de variables estratégicas que permiten determinar cómo ha sido, cómo es y cómo será el proceso de relación entre una ciudad núcleo y los municipios aledaños (Ríos, 2009: 48-49).

La identificación de variables clave y los esquemas basados en ellos nos permiten la realización de propuestas de escenarios probables. El análisis de las variables es la base para diagnosticar causas y efectos a partir de un análisis diacrónico y prospectivo, y poder establecer diferentes escenarios para la construcción del futuro de las áreas metropolitanas inmersas dentro de un proceso de urbanización y de conurbación (Ríos, 2009: 81).

Las variables estratégicas que se pretenden identificar y esquemas resultantes serán parte de otro estudio complementario a este, por lo extenso de su descripción. Pero se puede adelantar que nos permitirán comprender cómo el proceso de conurbación trae consigo la integración lenta de dos núcleos (Sahuayo y Jiquilpan), la saturación de asentamientos, la concentración continua y la expansión sobre el límite territorial con rasgos característicos de discontinuidad y heterogeneidad, relacionada con el desplazamiento de personas, actividades y cosas concentradas en un ámbito territorial. Las ecológicas permitirán identificar los procesos clave que hay que proteger para que se mantenga en equilibrio el sistema. Las referentes a las redes de servicios públicos permitirán comprender la red simbólica de pertenencia de una comunidad cuando se les brinda por medio de ellas seguridad, bienestar, acceso y beneficios en su cobertura (Ríos, 2009: 84-90). Las de gobernabilidad, permiten comprender la instrumentación de políticas públicas que permiten materializar y operar la acción gubernamental y orientar las relaciones entre la sociedad política y los fenómenos que afectan a la sociedad civil.

En conclusión la caracterización de estas variables establece cual es la competencia de gestión administrativa y fiscal, en atención a las necesidades del territorio, y resalta la influencia de los mecanismos de gobernabilidad que permiten la constitución del área conurbada de Jiquilpan-Sahuayo.

CONCLUSIONES: TRES ESCENARIOS PROBABLES

Los problemas de límites territoriales tienen como consecuencia conflictos económicos, administrativos y de marco jurídico. Las administraciones van cambiando, pero la problemáticas se quedan ahí (Gómez, 2009: 155-156). Es absurdo que en estas disputas políticas se tengan que enfrentar también los ciudadanos, los vecinos; al reclamar o inquietarse por no saber a qué municipio pertenecen, qué ayuntamiento tiene que prestarles los servicios básicos o realizar obra pública en su zona; en la mayoría de las ocasiones es utilizada con fines y tendencias partidistas, cuya intervención sólo complica o evita la solución. Así mismo, la fórmula mayoritariamente adoptada en las entidades federativas para la solución de los conflictos en cuestión ha demostrado ser ineficaz, entre otras razones, por la ausencia de idoneidad, legitimidad, eficacia y eficiencia en el proceso y la instancia encargada de solucionar dichos CILT (Luna, 2010: 315-316).

Los distintos gobiernos locales en la región no han permitido lograr, no se diga un proceso de conurbación adecuado; al menos el propósito de dejar claros los límites territoriales de estos municipios por distintas razones, provocando serias limitaciones políticas, sociales y hasta culturales. La falta de coordinación entre las distintas esferas de gobierno no ha logrado la creación de políticas públicas que contribuyan a resolver diferencias locales y generar las condiciones que impulsen procesos de desarrollo, en este caso integral.

A pesar de este potencial metropolitano en la región de La Ciénega en sus incipientes conurbaciones, la falta de coordinación entre las distintas esferas de gobierno, no ha logrado la creación de políticas públicas que contribuyan a resolver diferencias locales para generar las condiciones que impulsen procesos de desarrollo integral, primero conurbado y posteriormente metropolitano.

El difícil reto que plantea el desarrollo de la urbanización y de la conurbación ha traído consigo problemas de habitabilidad, ambientales, problemas en la configuración de redes de servicios públicos y problemas en la coordinación político-administrativa entre los diferentes entes territoriales pertenecientes a esta área, es decir, lo que suele llamarse la gobernabilidad y gobernanza.

La voluntad de resolver esta problemática de límites y darnos cuenta de las potencialidades del proceso de conurbación, va de la mano de las posibilidades para desarrollar integralmente un área de conurbación y metropolización adecuado y ordenado en relación a las potencialidades de la región. Requerirá de un labor para identificar y caracterizar las variables estratégicas tanto sociales como económicas, tecnológicas, físicas, ambientales y políticas que permitan tomar en cuenta las particularidades complejas que van en concordancia con la idea de la construcción del futuro de las áreas metropolitanas inmersas en un proceso de urbanización y de conurbación.

La necesidad de planificar áreas metropolitanas conlleva a proponer un esquema de análisis diacrónico y prospectivo que permita entender cómo ha sido, cómo es y cómo podrá ser o deberá ser su desarrollo. Es comprender el proceso de la construcción de áreas metropolitanas desde el desarrollo integral; que por diversas circunstancias, se dan en los procesos de urbanización y de conurbación.

El escenario futuro posible y deseable contribuye sin duda alguna a sustentar la toma de decisiones en cuanto a la problemática de las relaciones entre municipios vecinos comprendidos en una misma área conurbada, con miras a que combinen de forma armónica en el momento de resolver los problemas con autonomía a la hora de tomar las decisiones pertinentes.

Falta que esta propuesta sea aplicada, lo que permitirá su discusión, su retroalimentación, su mejoramiento y su perfeccionamiento. Y así, a largo plazo, realizar la construcción de un verdadero modelo de análisis que se podrá confrontar con otros.

Conforme a las corrientes del estudio del futuro, y la descripción de los criterios fundamentales de validez de los procesos prospectivos establecidos por Mojica (2005), se plantean la posibilidad de escenarios posibles tipo hipótesis. De forma básica, y sin haber evaluado aún el ejercicio de proyección, podemos intuir con la información recaudada hasta hoy, a lo menos tres escenarios futuros posibles amplios para la futura zona conurbada de Sahuayo-Jiquilpan:

En el primer escenario; la tendencia de la configuración territorial actual de desorden administrativo y social, continúa, provocando un desarrollo urbano caótico que requerirá de acciones costosas y constantes, que resultan ineficientes ante dinámicas que no se intervinieron en el presente, y se dejaron avanzar como los problemas existentes hacia el futuro.

En el segundo; la prospectiva de la configuración territorial de los municipios, es la de una posible anexión de las demás localidades a la de Sahuayo, núcleo de mayor dinamismo e influencia política y económica, mientras que ciudades como Jiquilpan, transfieren su autonomía administrativa provocando una dependencia político-administrativa total.

En el último escenario; la prospectiva de la configuración territorial contempla a los municipios que integran el área metropolitana como autónomos pero solidarios, que trabajan mancomunadamente con las ciudades principales que integraron el primer proceso de conurbación, a través de la participación activa en temas sociales, económicos, culturales, tecnológicos, físicos, ambientales y políticos, ligados a su actividad con áreas comunes (Ríos, 2009: 143).

Al establecer una comparación de las posibles consecuencias de la realización de cada uno de estos escenarios, se permite establecer lo que será más conveniente para el futuro de las áreas metropolitanas inmersas en un proceso de urbanización y conurbación, para constatar si el escenario de la tendencia va por buen camino y se debe fortalecer, o si este escenario va por el camino equivocado y debe ser reorientado hacia una vía adecuada escogiendo uno de los escenarios alternos (Ríos, 2009: 143) fortaleciendo algunos de los agentes, contextos o variables identificadas como clave.

BIBLIOGRAFÍA

- Agnew, John. "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics". Magazine *Annals of the Association of American Geographers*. Oxford, U.K., American Geographical Society, vol. 95, no. 2, 2005, pp. 437-461.
- Borja, Miguel. *Política pública y organización territorial*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2003.
- Burghardt, Andrew. "The Basis for Territorial Claims". *Geographical Review*. New York, American Geographical Society, vol. 63, no. 2, 1973, pp. 225-245.
- Dirección de Planificación Urbana, Cartografía urbana diversa (Sahuayo-Jiquilpan). Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología-Gobierno del Estado de Michoacán, Morelia, 1995.

- Fals Borda, Orlando. “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos”. *Análisis Político*, IEPRI, 36: 4-19, Bogotá, 1998.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Datos Estadísticos del Sistema Estatal de Indicadores de Género, 2010, México. Consultado el 15 de Enero de 2011.http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas_inm.php?modo=v&dirUrl=tooltipayudas.php%3FIDpag%3D5
- García Guerreo, Gerardo José. Comisión de fortalecimiento municipal y límites territoriales, Plan de trabajo 2014-2015, LXXII legislatura, Congreso del Estado de Michoacán, 2014. Consultado el 11 de enero de 2016, en http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/comisiones/informes/1_003.pdf
- Gómez Luz Mery. “Conflictos territoriales y gestión pública territorial en Colombia”. *Perspectiva Geográfica*. Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2009, núm. 1, Vol. 14, pp. 129-160.
- González y González, Luis, Sahuayo. *Monografías municipales*. Gobierno del Estado de Michoacán. Morelia, 1979.
- INEGI Catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades, Octubre 2015. <http://geoweb.inegi.org.mx/mgn2k/catalogo.jsp>
- INEGI. 2010. Perspectiva Estadística Michoacán de Ocampo. Recuperado el 15 de Enero de 2012, de. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-mic.pdf>
- Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)- Secretaría de Gobernación (SEGOB), México, 2010.
- Luna Leal, Marisol. *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el estado de Veracruz*. Xalapa: Dirección General del Área Académica de Humanidades, Dirección General Editorial - Universidad Veracruzana, 2010.

Luna Leal, Marisol. *Conflictos por límites territoriales intermunicipales en México. Estado de la cuestión*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 299-326.

Mojica, Francisco José. *La construcción de futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*. Bogotá: Convenio Andrés Bello-Universidad Externado de Colombia, 2005.

Mojica, Francisco José. “Origen y pertinencia de la prospectiva”. *Colciencias Colombia ciencia y tecnología*. Bogotá, Colciencias publicaciones, 2006, núm. 1- 2, vol. 24, pp. 74

Mojica, Francisco José. *Teoría y aplicación de la prospectiva*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

Murphy, Alexander B. “National Claims to Territory in the Modern State System: Geographical Considerations”. *Geopolitics*. United Kingdom, Taylor & Francis, vol. 7, no. 2, 2002, pp. 193-214.

Newman, David y Paasi, Anssi. “Fences and Neighbours in the Post-Modern World: Boundary Narratives in Political Geography”. Magazine *Progress in Human Geography*. United Kingdom, SAGE Publications, vol. 22, no. 2, 1998, pp. 186-207.

Schaffhauser Mizzi, Philippe. “Las distancias de la cercanía. Una aproximación a la rivalidad regional entre Sahuayo y Jiquilpan, Michoacán”. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2013.

Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Sahuayo Mich. 2013-2030 (PMDU), H. Ayuntamiento de Sahuayo, Sahuayo, 2012.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNUD), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, 2014; consultado el 31 de agosto de 2015 en http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PNDU/PROGRAMA_Nacional_de_Desarrollo_Urbano_2014-2018.pdf

Ríos Montoya, Jenny Alexandra. “Propuesta de un esquema de análisis diacrónico y prospectivo, como herramienta de la planificación para la cons-

trucción del futuro de las áreas metropolitanas inmersas en un proceso de urbanización y de conurbación”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009, (tesis de maestría), p. 187.

Rodríguez, Julio Alberto. “Teoría del Desarrollo Integral. Investigación Estratégica”. Desarrollo: Teoría general. Gotemburgo, Suecia, 2006, p. 11. En (<http://supervivir.org/dsr/integral00.pdf>) fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015.

Rokkan, Stein. *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Sandoval, M., Adriana. “Modelo participativo de políticas públicas con perspectiva de género”. Municipio de Jiquilpan de Juárez, 2001.

Sandoval, M., Adriana y Urbina, F. “Análisis diagnóstico de oportunidades para el Instituto de la Mujer Jiquilpense a nivel Ayuntamiento y Regional”. Instituto de la Mujer Jiquilpense, 2008. p. 65.

Sociedad Michoacana de Historia, Arqueología y Geografía. *Las Enramadas en San Martín Totolán*, 12 de mayo de 2010. Recuperado el 27 de 09 de 2012, de *Las Enramadas en San Martín Totolán* : <http://www.gacetamichoacana.com/2010/03/01/tradiciones-las-enramadas-en-san-martin-totolan-parte-i/>

Utria Grosser, Rubén Darío. *Metropolización de la Sabana de Bogotá*. Sociedad Geográfica de Colombia-Academia de Ciencias Geográficas, Colombia, 1998.

Van Houtum, H. “Strangers, Doors and Bridges”. Magazine *Space and Polity, United Kingdom, Carfax Publishing Ltd.*, vol. 6, no. 2, 2002, pp. 141-146.

Waldmann y Reinares, F. *Sociedades en guerra civil: conflictos violentos en Europa y América Latina*. Barcelona: Paidós, 1999.

Zepeda Patterson, Jorge, Sahuayo y Jiquilpan: Génesis de la rivalidad por una región 1880-1939; en *Estudios Michoacanos III*. Zamora: El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán, 1989.

PARTE II. LOS COMPONENTES TÉCNICOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL EN MÉXICO. BREVE RECuento A 2014

Octavio E. Chávez Alzaga

Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades y Municipios (ICMA)

Jaime Villasana Dávila

Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades y Municipios (ICMA)

RESUMEN

Han pasado ya más de 20 años desde que el tema de la figura del Administrador Municipal hizo su aparición en el debate público local de México. Fue en 1994 cuando un grupo de diputados locales del Congreso de Nuevo León planteó la propuesta de introducir la figura en la Constitución política del Estado. La iniciativa no prosperó pero sentó las bases para que lentamente otros actores retomaran y mantuvieran el tema en la región e igualmente fuese “exportado” hacia otros estados del país.

En la actualidad la figura únicamente existe en el municipio de Navolato, Sinaloa, siendo implementado en febrero de 2014. Previamente existió en Tijuana de 2002 a 2004 y de 2007 a 2010. Otros casos híbridos se han suscitado. Si tomamos como referencia este hecho se puede concluir que el proceso de adopción masiva de la figura no ha avanzado en México. Sin embargo dos factores deben considerarse para esta condición. El primero radica en el desconocimiento e/o interpretación errónea que se tiene de la figura. El segundo es la ya clásica discontinuidad en los gobiernos municipales debido a los cambios de autoridad.

Aun así la figura ha incrementado su presencia en el debate sobre el municipio mexicano debido a su potencial impacto en la gestión local. De aquí que instituciones y actores importantes han llevado a cabo acciones que están

contribuyendo a posicionarlo. En la presente ponencia se hace un recuento de la dinámica antes citada.

ANTECEDENTES: AYUNTAMIENTO MEXICANO,
CITY MANAGER Y ADMINISTRADOR MUNICIPAL

El ayuntamiento es una estructura gubernamental implementada en México en 1519 como resultado de la llegada española a tierras mexicanas, dado que las culturas indígenas gobernaban sus comunidades de forma variada, con mandatos verticales y donde la religión jugaba un rol principal. Desde entonces, y ya muy próximo a cumplir 500 años (2019), han sido pocas las modificaciones estructurales que se le han realizado desde entonces. Por cierto, la estructura orgánica del gobierno municipal ha experimentado igualmente una evolución limitada.

Hoy en día la forma de gobierno del ayuntamiento aplica en México por mandato constitucional y se conforma por tres cargos: presidente municipal (alcalde), regidores y síndico.¹ De los varios modelos de forma de gobierno local existentes,² para algunos el modelo mexicano bien puede caber en la conocida como cabildo-alcalde, pero el hecho de contar con el síndico, una figura con una función exclusiva (representar jurídicamente al ayuntamiento),³ obliga a incluir al ayuntamiento como forma de gobierno local en Norteamérica. En la forma de gobierno cabildo-alcalde quien ejerce esta función es el abogado (de la ciudad o pueblo) pero no es parte del cabildo y por lo tanto no es un actor legislativo como el síndico, aunque sí puede llegar a ser una autoridad, según de la comunidad de que se trate.

Por su parte, la figura del City Manager surgió paulatinamente en los Estados Unidos de América (EU) como respuesta a las crisis sociales y políticas que vivieron algunas ciudades estadounidenses a finales del siglo XIX. La figura es creada y adoptada por primera vez bajo el esquema actual en Staun-

¹ En algunos estados se le denomina “síndico procurador” y puede haber más de uno por municipio.

² En Norteamérica existen varias formas de gobierno local. Para más información léase a Jaime Villasana Dávila en “Formas de Gobierno Local en Norteamérica; Variedad a Diferente Escala”, Bilbao, País Vasco, España. VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política, 15-16 de Febrero de 2007. Disponible en <http://www.localcando.com>

³ Para forjar una mejor idea del síndico, acudamos al Artículo 35 del Código Municipal para el Estado de Coahuila, el cual indica “El síndico es el integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar y defender los intereses del municipio y representarlo jurídicamente”.

ton,⁴ Virginia, en 1908. La creación del City Manager dio lugar a la forma de gobierno Concejo-Gerente⁵ y fue una opción más a la entonces existente alcalde-cabildo, que es muy similar al ayuntamiento. La primera ciudad en adoptar oficialmente esta forma de gobierno (concejo-gerente) fue Sumter, Carolina del Sur en 1912.⁶ Al año siguiente le siguió Westmount, Quebec en Canadá. La primera ciudad grande en adoptar la figura fue Dayton, Ohio, EUA, en 1914.

En esta forma de gobierno (como en la del ayuntamiento) los miembros del cabildo poseen funciones y atribuciones similares y el mayor cambio ocurre con el Alcalde, cuyas responsabilidades ejecutivas ahora descansan mayormente en el City Manager,⁷ una figura que ha evolucionado con el paso de los años, dando origen a otras más como la del Administrador Municipal.⁸

Dado lo anterior es preciso diferenciar entre dos términos; gerente (manager) y administrador (administrator). El primero forma parte fundamental de la forma de gobierno cabildo-gerente y sin él no existiría la misma. Aquí implica que el gerente es nombrado por el concejo (cabildo que incluye al alcalde), su cargo no está ligado a un período de gobierno sino a su desempeño, es un cargo independiente y con responsabilidades operativas y administrativas únicas dentro de la estructura gubernamental. El administrador por su parte es un asistente operativo dependiente del alcalde (ratificado por el cabildo) que le ayuda a administrar y manejar el gobierno. El titular del cargo puede estar o no ligado a un período gubernamental (algunos duran décadas en sus cargos), informa y rinde cuentas al cabildo previo acuerdo con el alcalde y posee autonomía operativa limitada.⁹

⁴ Para mayor detalle sobre la historia que dio surgimiento a la creación del “City Manager” se recomienda la lectura de la obra publicada por the City of Staunton “The Origin Of The City Manager Plan In Staunton, Virginia”, 1954. Se puede leer un extracto del mismo en: <http://www.staunton.va.us/about-staunton/about-staunton>

⁵ En esta forma de gobierno tres son las figuras principales; Miembros del Cabildo, Alcalde y el City Manager.

⁶ Otra referencia invaluable para conocer el origen del “City Manager” es el trabajo realizado por James R. Haworth titulado “How the City Manager Idea Got Its Start in America”, *The American City*, 1928, págs. 111-112.

⁷ En los pueblos se le denomina Gerente del Pueblo (Town Manager). En Inglaterra Secretario de la Comunidad (Town Secretary); en Australia Secretario Municipal (Municipal Clerk); en Nueva Zelanda y Holanda Secretario Permanente de la Comunidad (Town Permanent Secretary); en India Gerente de la Ciudad (City Manager).

⁸ En algunas ciudades de EU, como Nueva York o Washington, se les denomina Vice-Mayors. En Chile, Brasil y México Administrador Municipal. En Perú Gerente Municipal.

⁹ Para ahondar en las diferencias entre ambas figuras consultar a Octavio Chávez y Jaime Villasana Dávila en “Diferencias entre City Manager y Administrador Municipal”, 2015.

Hoy existen diversos grados de “pureza” tanto del gerente como del administrador, pues cada ciudad/municipio y en cada país se decide de acuerdo a las realidades, las competencias y la autoridad que se quiera otorgarle a la figura, aunque se deben respetar ciertos principios y atribuciones para que sea una figura gerencial. En la actualidad ambas figuras, y otras similares, se han expandido por múltiples países como Chile, Perú, India, Australia, Inglaterra, entre otros. En México también ha existido y existe, tal como se dará cuenta en el siguiente apartado.

EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL EN MÉXICO

La lógica de distinguir lo técnico de lo político dentro de los gobiernos municipales en México data al menos desde 1994. En aquel año, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en el Congreso de Nuevo León manifestó públicamente su interés por presentar una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Municipal para introducir la figura del administrador o gerente municipal (López, 1994). La figura no fue incluida en el marco legal ni tampoco los gobiernos municipales la incluyeron por su cuenta.

Años después, específicamente en octubre de 2002 y sin debates previos registrados en el país (al menos no en prensa), la figura del administrador municipal fue aprobada y adoptada por primera vez en México en el municipio de Tijuana y desapareció en 2004 con el cambio de gobierno. Durante su existencia, el Administrador Municipal supervisó a las áreas de desarrollo económico, desarrollo humano, administración y finanzas, seguridad pública y desarrollo urbano.

La figura fue readoptada en Tijuana para el trienio 2007-2010 y ocupó la misma posición dentro de la estructura, ubicándose jerárquicamente un nivel superior al de los diversos secretarios, quedando como ente independiente el cargo del Secretario de Gobierno. (www.icmaml.org/el-administrador-municipal/).

Gráfica I



La figura se abrió paso en el debate público en otras entidades. En 2003 se realizó una visita de trabajo a la ciudad de San Antonio, Texas, participando el exgobernador de Coahuila, Enrique Martínez, y varios alcaldes coahuilenses para conocer el funcionamiento de la figura del city manager que existe en dicha ciudad texana.

Dos meses después a esa visita, se realizó en Saltillo, Coahuila, el coloquio Políticas Públicas Locales: Nuevas Alternativas para el desarrollo de la Reforma Municipal, donde entre otros temas se analizó nuevamente la figura. Otro evento generador de debate fue el foro organizado en mayo del 2005 por el periódico Vanguardia de Saltillo, Coahuila, denominado “Perspectivas del Municipalismo del siglo XXI”¹⁰. A pesar de un debate activo en Coahuila el estado no ha visto nacer la figura en su territorio.

En el estado de Nuevo León nuevamente se comentó sobre la figura¹¹ pero fue en Jalisco donde en el Congreso local se propuso en julio de 2008, entre otras reformas municipales, la creación de la figura del gerente municipal.¹² Luego de semanas de debate en ese cuerpo colegiado, finalmente el 25 de diciembre de 2008 se aprobó una nueva figura denominada “gerente o coordinador de gabinete”, según consta en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, dentro del capítulo V con título “De los Servidores Públicos Auxiliares del Ayuntamiento”.

En 2009 ocurrió algo que hasta ese momento no había acontecido; la presentación de una iniciativa de reforma al Artículo 115 de la Constitución federal en el Congreso de la Unión. En efecto, la diputada federal María Consuelo Argüelles Arellano presentó en marzo de ese año una iniciativa de reforma para “modificar los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

¹⁰ Lourdes de Koster. “Gran iniciativa para futuro de municipios”, periódico Vanguardia (<http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.456510/SecID.17/index.sal>) 20 mayo del 2005.

¹¹ Al respecto léase la presentación sobre la propuesta para ampliar el periodo de gobierno en los municipios de Nuevo León, elaborada por el Dip. Ángel Alberto Alameda Pedraza, presidente de la Diputación Permanente. Vínculo fuente: <http://www.congreso-nl.gob.mx/electoral/50.html>

¹² Jorge Covarrubias. “Pedirá AN crear la figura del gerente municipal con la reforma electoral”. Periódico La Jornada Jalisco (<http://www.lajornadajalisco.com.mx/2008/07/04/index.php?section=politica&article=005n1pol>) 4 de julio de 2008.

Por las mismas fechas, el tema volvió a estar presente en la campaña electoral para alcaldes en Nuevo León. La candidata en San Pedro Garza García, Tatiana Clouthier, propuso crear la figura.¹³ La candidata no ganó la elección.

Otro caso dado durante 2009 se generó en Culiacán, Sinaloa, al organizarse un Taller sobre el Administrador Municipal, el cual estuvo coordinado por el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN), región centro. Posteriormente en octubre se presenta una iniciativa ciudadana a los regidores para incorporar al administrador municipal como un agente coadyuvante en las tareas municipales del alcalde. El proceso anterior fue liderado nuevamente por el CODESIN (región centro) y apoyado por otras organizaciones como el Consejo de Desarrollo de Culiacán (CODEC), la asociación 100XMéxico, entre otros.¹⁴ Al momento, Culiacán sigue sin tener un administrador municipal.

En el transcurso del 2010 el administrador municipal fue mencionado en diversos artículos periodísticos, académicos y de investigación. Un ejemplo de ello lo representa el “Estudio de Competitividad Urbana 2010; Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro” elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).¹⁵ En octubre de 2011 se organizó el Foro Internacional “El Gerente de Ciudad y la Competitividad de las Ciudades”, mismo que se llevó a cabo en la Ciudad de México.¹⁶

Durante 2012 el debate sobre la implementación del administrador municipal fue muy dinámico. En marzo la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) celebró su Conferencia Anual de Municipios (CAM) – 2012 y en el pronunciamiento final del evento se incluyó lo siguiente; “Analizar la viabilidad del modelo de los Administradores de Ciudades como parte de una estrategia más amplia de profesionalización de los cuadros directivos y operativos municipales del país”.

En aquel año dicha federación incluyó en su agenda municipalista para el sexenio federal 2012-2018 el promover la figura bajo el texto de “establecer figura equiparable del Administrador de la Ciudad”. En agos-

¹³ Rocío Galarza. “Ofrece Tatiana `gerente de ciudad´”, periódico El Norte (<http://www.elnorte.com>) 16 de mayo de 2009

¹⁴ Claudia Beltrán. “Esperan validen al `Gerente Municipal´”, periódico Noroeste (<http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=528964>) 11 de noviembre de 2009

¹⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad. “Acciones urgentes para las ciudades del futuro”, IMCO (<http://www.imco.org.mx/ciudades2010/librocompleto.pdf>) 2010.

¹⁶ Para mayor detalle de la historia de la figura en México lea “El Administrador Municipal (City Manager) en México; un recuento a 2011” disponible en <http://icmala.org/images/stories/El%20Administrador%20Municipal%20en%20Mexico%202011%20vf2.pdf>

to del mismo año el IMCO presentó su estudio “El municipio: una institución diseñada para el fracaso”, en el cual propone entre otras acciones “crear la figura del administrador urbano [Administrador de Ciudad] al interior de los gobiernos municipales”.

Por su parte la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), de filiación panista, publicó en septiembre de 2012 su “Agenda de un Buen Gobierno Municipal; Gobernanza Humanista”;¹⁷ en la cual incorpora como línea de acción la instauración de la figura del administrador municipal. Específicamente lo citó en el capítulo “Agenda de Nuestros Gobiernos Locales”, apartado 4.2 ¿Cómo lo vamos a hacer?, sección 4.2.1. Municipio Democrático, subsección Municipio bien gobernado, y dice lo siguiente: “DMBG26 -- Instaurar la figura del Administrador Municipal, con un buen perfil técnico, para ayudar en la profesionalización de gestión municipal”.

En el mismo mes de septiembre de tal año, durante el Foro Internacional Desde lo Local (organizado por Secretaría de Gobernación) llevado a cabo en San Luis Potosí, se habló por primera vez del administrador municipal. También en ese mes, empresarios del estado de Nuevo León organizaron una reunión para que la International City/County Management Association (ICMA), y que es el organismo internacional que agrupa a los city manager y administradores municipales, les explicase las ventajas y desventajas de la figura. Al mes siguiente, en octubre, un diputado local de Chihuahua presentó una iniciativa para incluir en el código municipal de ese estado al administrador municipal.

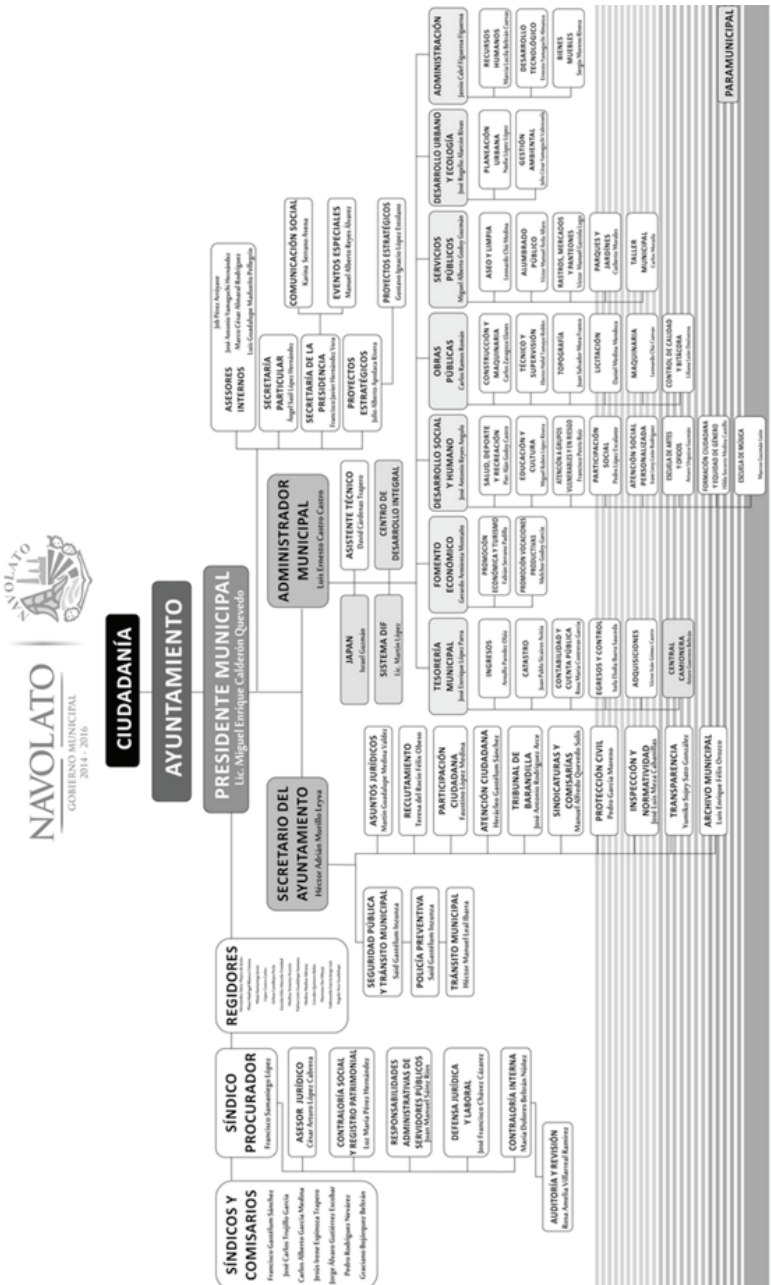
Y finalmente la figura volvió a ocupar un lugar importante en el debate cuando en diciembre de 2012 el entonces nuevo jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, menciona lo siguiente en su discurso de toma de posesión el pasado 5 de diciembre: “Desde hoy mismo ordenaré se trabaje en la creación de una área de Gobierno que se encargue de manera exclusiva de atender los requerimientos de la ciudad en materia de servicios urbanos, a la manera de la figura de city manager de otros países”.

El debate durante 2013 estuvo muy relajado pues simplemente se hicieron algunas referencias a la figura en medios locales de Saltillo y Culiacán.¹⁸

¹⁷ Asociación Nacional de Alcaldes. “Agenda de un Buen Gobierno Municipal; Gobernanza Humanista”, ANAC (<http://www.anac.org.mx/portal/images/comun/documentos/modelodegobiernohumanistadeaccinnacional4-0-120519135117-phpapp01.pdf>) septiembre 2012.

¹⁸ Ejemplo de esto es la nota de Arturo Estrada, “Retoma Jerico tema de gerente de la ciudad”, periódico Vanguardia (<http://www.vanguardia.com.mx/retomajericotemadegerentedelaciudad-1470580.html>) 28 de enero de 2013. En Culiacán se publicaron varios editoriales siendo una de ellos la de Vladimir Ramírez, “Un Administrador para los municipios”, periódico Noreste. 18 de noviembre de 2013.

Gráfica 2
Estructura orgánica del Ayuntamiento de Navolato 2014-2016



EN 2014 EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL VUELVE A APARECER EN MÉXICO

El 2014 fue muy distinto a 2013 y es un año importante para la figura del administrador municipal en México. Ello se debe a que apenas por segunda vez se implementó ésta figura en un municipio mexicano luego que en Tijuana estuvo de 2002 a 2004 y de 2007 a 2010. En efecto, el 7 de febrero de dicho año el XVII Ayuntamiento de Navolato, Sinaloa, aprobó incorporar la figura en el organigrama de gobierno 2014-2016 quedando esto definido en el Reglamento Interno de la Administración Pública del Municipio de Navolato.

Del organigrama anterior nótese como existen dos figuras principales; el secretario del ayuntamiento y el Administrador Municipal (AM). La no inclusión del primero bajo el mando del segundo es algo recomendable, pues el secretario del ayuntamiento opera bajo una lógica de fines políticos y jurídicos, debiendo tener por lo tanto una operación independiente respecto del AM.

La aportación de Navolato en esta ocasión, y a diferencia de Tijuana, es que por primera vez se definen reglas puntuales en el reglamento respectivo que le prohíben actividades políticas al AM y no tener vínculos partidistas recientes. Debe señalarse además que en octubre pasado hubo cambio de titular en el cargo de AM en Navolato y el reglamento fue respetado en cuanto al perfil de la persona, es decir sin vínculos políticos y/o partidistas. En apenas un corto periodo de tiempo la figura enfrentó con éxito su primer reto de sobrevivencia.

Posterior a este acontecimiento importante, durante el 2014 se siguieron dando notas y actividades relacionadas al administrador municipal. A inicios del mes de marzo la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República organizó una reunión de trabajo para analizar la figura.¹⁹ En el mismo mes de marzo el diputado federal Alfonso Robledo Leal presentó en el Congreso Local de Nuevo León una iniciativa para reformar los artículos 72 y 79 de la Ley Orgánica de la Administración Municipal de dicho estado con el propósito de hacer más profesionales las administraciones públicas a través de la creación de la figura de “gerente de la ciudad” (city manager).²⁰

¹⁹ Senado de la República. “Necesario revisar estructura del municipio mexicano: comisión”, boletín de prensa 262 del Senado de la República (<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/11218-boletin-262-necesario-revisar-estructura-del-municipio-mexicano-comision.html>) 5 de marzo de 2014.

²⁰ Estación de Radio Dominio FM. “Propone diputado Robledo Leal crear puesto “Gerente de la Ciudad” (<http://dominio.fm/propone-diputado-robledo-leal-crear-puesto-gerente-de-la-ciudad-2>) 10 de marzo de 2014.

En el mes de junio la figura volvió a hacer presencia en Coahuila, específicamente en Saltillo. En el Congreso local de dicho estado el también diputado local Samuel Acevedo Flores presentó una iniciativa con proyecto de decreto para proponer la creación del city manager o administrador de la ciudad en todos los municipios coahuilenses.²¹

En el mismo tenor de presentación de iniciativas pero ahora en el estado de San Luis Potosí, el diputado local Miguel de Jesús Maza Hernández igualmente presentó en el Congreso local una iniciativa para cambiar la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí e incorporar la figura del administrador municipal.²² Con la presentación de la iniciativa del diputado Maza ya son cuatro los congresos locales y el federal ante quienes se han presentado iniciativas para incorporar la figura a la estructura orgánica de los gobiernos municipales.

²¹ Ángel Aguilar. “Proponen implementar figura del “City Manager” en todos los municipios”, periódico El Heraldo de Saltillo (http://www.elheraldodesaltillo.mx/saltillo/p2_articleid/92) 10 de junio de 2014

²² La Redacción. “Entregan iniciativa de creación de figura del Administrador Publico Municipal”, periódico El Exprés de San Luis Potosí (http://www.elexpres.com/noticias/news-display.php?story_id= 72184) 24 de octubre de 2014.

Tabla 1.- INICIATIVAS PRESENTADAS ANTE EL CONGRESO FEDERAL O LOCALES PARA CREAR FIGURA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

(A julio 2015)

CONGRESO	PROPUESTO POR:	FECHA	NORMA A MODIFICAR
Congreso Federal	Dip. Federal María Argüelles	Marzo 2009	Artículo 115, Constitución Mexicana
Congreso de Chihuahua	Grupo Parlamentario del PAN	Octubre 2012	Ley Municipal
Congreso de Nuevo León	Dip. Federal Alfonso Robledo Leal	Marzo 2014	Ley Municipal
Congreso de Coahuila	Dip. Local Samuel Acevedo Flores	Junio 2014	Ley Municipal
Congreso de San Luis Potosí	Dip. Local Miguel de Jesús Maza Hernández	Octubre 2014	Ley Municipal

Fuente: Elaboración propia.

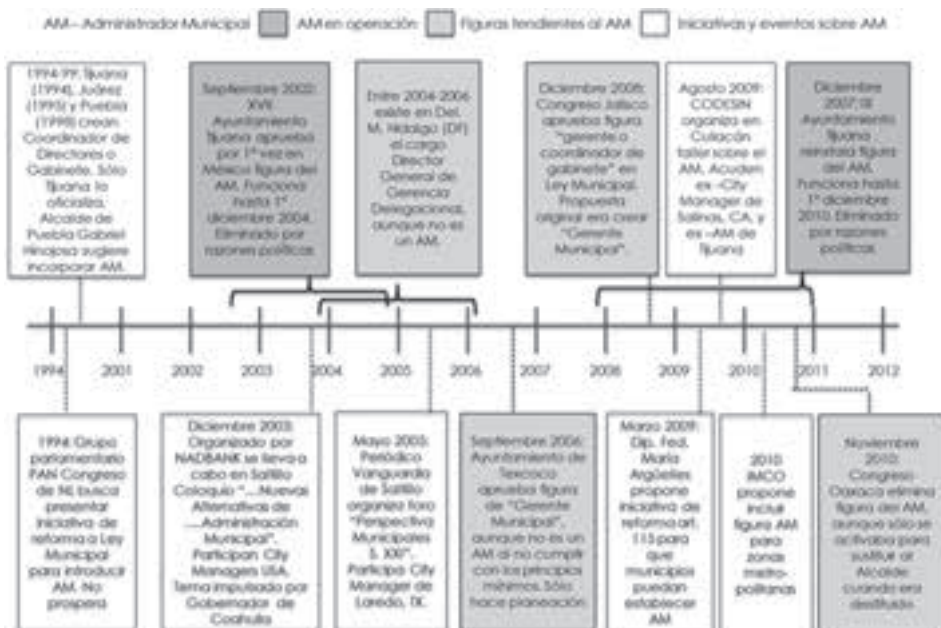
En 2014 no sólo hubo presentaciones de iniciativas ante congresos locales. El 30 de agosto la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM), una entidad del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, organizó en la capital del estado el foro “El Administrador Municipal” al cual asistieron autoridades y funcionarios municipales. Finalmente, en octubre las organizaciones Evolución Mexicana y Vertebra organizaron en Monterrey el Foro "City Manager La Solución para una Mejor Ciudad".²³

Para concluir este apartado se afirma que el administrador municipal ha estado presente en un mayor número de actos y debates a todos los antes citados, de lo cual vamos dando cuenta anualmente en un reporte publicado

²³ Staff El Norte. “Impulsan ONGs figura del "city manager", periódico El Norte(<http://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=373337&v=6>) 22 de octubre de 2014.

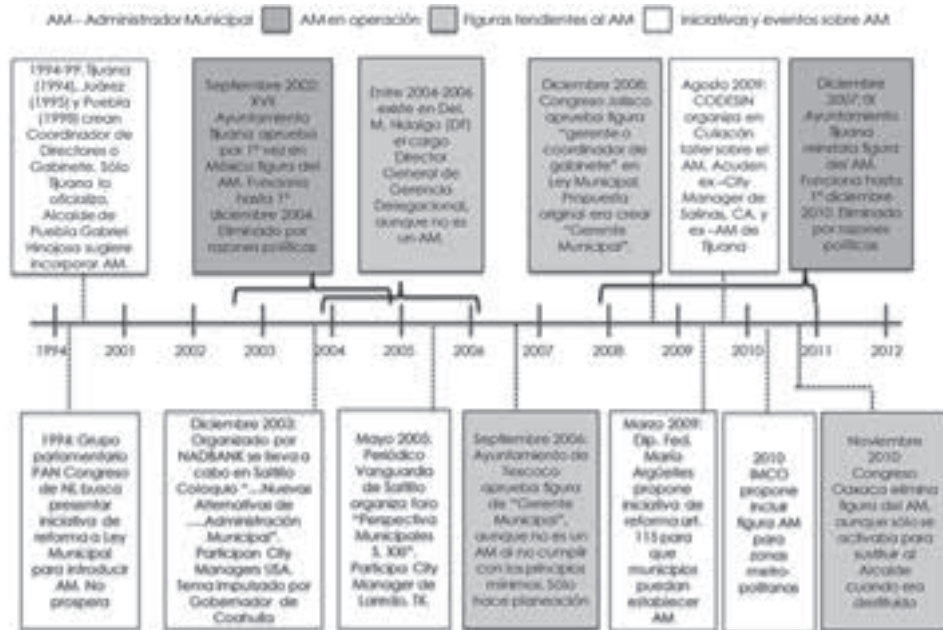
y disponible en la página web de la International City/County Management Association (ICMA), capítulo México/Latinoamérica (www.icmaml.org).²⁴ Y a manera de resumen, a continuación se muestran dos gráficos que recopilan los hechos más relevantes de 1994 a 2014.

Gráfica 3



²⁴ Octavio Chávez y Jaime Villasana Dávila. "El Administrador Municipal (City Manager) en México; Un recuento a...", International City Management Association, capítulo México/Latinoamérica (ICMA-ML) (www.icmaml.org) marzo de 2017.

Gráfica 4



HACIENDO UN BREVE “CORTE DE CAJA”
A LAS EXPERIENCIAS DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

Como se citó en los capítulos anteriores, en México sólo ha habido tres ocasiones o momentos en los que el administrador municipal ha existido. El primero fue en Tijuana durante la administración municipal 2001-2004, el segundo en ese mismo municipio pero en el trienio 2007-2010 y ahora en Navolato en el trienio 2014-2016. Y hacer un balance sobre los logros e incumplimientos de la figura en los tres casos resulta ambivalente.

Por un lado hace ya tiempo que las experiencias de Tijuana dejaron de existir, lo que implica que la información disponible es limitada, al menos en las fuentes de consulta electrónica. Lo recomendable para ambos casos es localizar a los protagonistas y otros actores sociales y políticos locales para realizar entrevistas sobre la cuestión. Por el otro, y respecto a la experiencia de Navolato, el caso está ahora mismo vigente y ello hace suponer la existencia de información que permita analizar su desempeño.

Ahora bien, no es objetivo de este trabajo de investigación evaluar los logros e incumplimientos de la figura para los tres casos, sino documentar la mera existencia de tales casos así como los debates, eventos, reformas y

acciones para impulsar, bloquear y/o implementar la figura en otras regiones o municipios del país. Aun así, y con lo que se ha podido observar, en seguida se plasman algunas reflexiones sobre su desempeño.

Del primer caso acontecido en 2001-2004 cabe señalar que su principal atributo fue haber sido precisamente la primera experiencia formal y legal acontecida en México, colocando a la figura en la mesa del debate público sobre reformas municipales. Sobre su desempeño nos remitimos a lo presentado por el entonces administrador municipal de Tijuana, Raúl Leggs, en un coloquio de políticas públicas locales en la ciudad de Saltillo en 2003, en el que señaló las fortalezas y debilidades de la figura en dicho gobierno (Leggs, 2003):

**Tabla 2.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES
DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL EN TIJUANA, 2001-2004**

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Toma decisiones técnicas, propias de un especialista, bajo criterios sistemáticos, con la finalidad de orientar los cambios en la estructura administrativa y definir las políticas y proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.	La figura del administrador municipal en el Gobierno de Tijuana, no tiene facultades jurídicas en materia de nombramiento de los funcionarios y el personal de gobierno, así como en materia de finanzas públicas.
Existe un nuevo modelo de organización en la administración pública.	En el Reglamento de la Administración Pública del H. Ayuntamiento de Tijuana, B. C. se establece un periodo de duración en el cargo de tres años, paralelos al periodo del resto de la administración, limitando la posibilidad de dar continuidad a los proyectos estratégicos del municipio.
Separación entre lo político y lo administrativo	Falta de reconocimiento de la figura del administrador municipal por parte de autoridades federales y estatales

Mayor coordinación al interior del gobierno municipal.	Falta de mecanismos para evaluar el desempeño del administrador municipal.
Existe una visión de ciudad a largo plazo establecida en el Plan Estratégico de Tijuana.	La figura del administrador municipal en el Gobierno de Tijuana, no tiene facultades jurídicas en materia de finanzas públicas.
Se promueven acciones permanentes para modernizar la administración pública.	

Fuente: Raúl Leggs, Administrador Municipal de Tijuana, 2003.

Sobre las fortalezas citadas no hay más que decir, pues igualmente son los beneficios de la figura y que ya se habían citado previamente. De las debilidades apuntalar que las mismas fueron las bases para que la figura no pudiese continuar en la siguiente administración, más allá de que su eliminación se haya debido a cuestiones políticas y no por bajo desempeño del titular del cargo. Por otra parte, en la misma ponencia de Leggs (2003) se agrega que las acciones emprendidas bajo su cargo durante dicho gobierno fueron:

- Financiamiento de obra pública 2002-2004.
- Creación de la Dirección de Informática.
- Proyecto Red Municipal de Datos.
- Plan Estratégico de Tijuana 2003-2025.
- Sistema de Medición Administrativa.
- Proyecto de Modernización del Transporte Público.

Lo anterior ilustra que su enfoque de trabajo estuvo principalmente en programas y proyectos de corte transversal o que impactaron en el mediano y largo plazo al conjunto de la administración municipal o el territorio.

Del segundo caso (2007-2010) la información que se tiene sobre su desempeño es prácticamente nula. En el III y último de informe de gobierno

municipal,²⁵ y en los cuales por lo general se hace una recopilación de todo el ejercicio gubernamental, no se cita o resalta la reintroducción de la figura ni tampoco los logros obtenidos con ella. De aquí que, como previamente se señaló, sería muy interesante llevar a cabo un ejercicio de entrevistas a los protagonistas y consultas de archivos históricos del municipio de Tijuana.

El último y hoy actual caso de Navolato representa la introducción de la figura en otro estado del país y un apuntalamiento de la viabilidad de su implementación en el país. La primera persona en ocupar el cargo (Carlos Acosta Casado) duró en el mismo de febrero a octubre de 2014, debiéndose su separación a motivos personales, según se reportó en medios de comunicación. El actual administrador es Luis Castro Castro y, siguiendo las responsabilidades definidas para la figura, su desempeño se ha enfocado en tres grandes temas: a) Migración al Presupuesto Basado en Resultados (PBR) por parte del gobierno municipal, b) diseño y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y c) operación del gobierno municipal (con excepción de las dependencias que no están bajo su responsabilidad) y proyectos relevantes, como el Plan Navolato Visión 2014.

En resumen, y sobre los tres casos, emitir una opinión seria y fundamentada sobre el funcionamiento o no de la figura, requiere de una investigación minuciosa ejecutada localmente, entrevistando actores, analizando información cualitativa y cuantitativa para entonces poder ubicar los logros, incumplimientos y beneficios, tal como sí lo pudo obtener en su estudio la empresa IBM sobre la figura para 100 ciudades de Estados Unidos de América, y en el que se señala que las ciudades administradas por un city manager son 10% más eficientes que aquellas con formas de gobierno de alcalde fuerte.²⁶

LA PERSPECTIVA PARA 2015

Como se pudo apreciar, el debate sobre esta centenaria figura estuvo muy activo en 2014 y para este todavía temprano 2015 la perspectiva es interesante por un hecho; el presidente municipal electo del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, Mauricio Fernández Garza, propuso durante la

²⁵ Gobierno Municipal de Tijuana 2007-2010. “Tercer Informe de Gobierno” (http://www.tijuana.gob.mx/informe19_03/iii_informetijuana.pdf) 18 de agosto de 2015.

²⁶ IBM Global Business Services. “Smarter, Faster, Cheaper; an operations efficiency benchmarking study of 100 american cities” (http://www-01.ibm.com/common/ssi/cg_i-bin/ssialias?infotype=-SA&subtype=WH&htmlfid=GBW03132USEN)2011.

campaña electoral incorporar la figura del city manager a la estructura del gobierno municipal en caso de ganar la elección.

Y hoy que es electo la pregunta no es si su gobierno adoptará o no a la figura sino cómo y qué facultades le otorgará. En su página web personal, el alcalde electo le denomina “Secretario General de Administración” y si bien el nombre no es idéntico a administrador municipal, lo relevante, se insiste, son las facultades que tendrá. Igualmente relevante es la clarificación que, aunque se le refiera a la figura con el término en inglés de city manager, en realidad se trata de la figura del administrador municipal.

Gráfica 5



Si al secretario general de administración no se le faculta en el reglamento orgánico de la administración pública municipal la supervisión y mandato de las áreas centralizadas del gobierno municipal incluyendo de manera relevante la operación del área de finanzas y compras, con excepción de la Secretaría del Ayuntamiento y la Contraloría, entonces esta figura no será un administrador municipal sino un administrador a cargo de únicamente algunas áreas municipales, tal como acontece en Culiacán con el gerente municipal de Obras y Servicios Públicos, quien tiene a su cargo todo lo relativo al desarrollo urbano, ecología, obras, alumbrado, parques y jardines, infraestructura urbana, aseo y limpia, entre otros.

Otro aspecto importante del perfil de la figura del secretario general de administración será sus antecedentes profesionales. Si quien ocupe el cargo ha tenido y/o posee un cargo partidista, entonces dicha figura estará totalmente alejada de un principio central del administrador municipal que es la

imparcialidad. Un elemento del perfil que es requerido de las personas que aspiran a esta figura, es la lealtad, como bien lo comandan las leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos en México, solo que esta lealtad debe ser a la institución como parte de su ética-profesional y no la lealtad a la persona que ocupa el puesto de presidente municipal. Por lo que el nombramiento debe esperarse no recaiga en aquellos leales a la persona en el puesto superior. En este sentido, está por verse en que concluye este proceso de adopción de la figura en el próximo gobierno municipal de San Pedro Garza García que inicia en octubre de este año.

Otro hecho alentador para 2015 lo representa el alcalde electo de Guadalajara Enrique Alfaro, quien en una entrevista al periódico Milenio declaró que “en ciudades grandes debería de existir el Gerente de Ciudad”.²⁷ Lo anterior no es una promesa sino una muestra de interés por la figura, algo ya acontecido en otros alcaldes electos de años anteriores y que no concretó en su adopción. El asunto es meramente anecdótico pero ayuda a masificar el posicionamiento del administrador municipal.

Concluimos diciendo que por ahora sólo queda esperar a que termine el 2015 para saber si otro municipio mexicano, adicional a Navolato, decide adoptar al administrador municipal o bien se modifica alguna ley municipal de corte estatal para incorporar en su territorio. Lo cierto es que el municipio mexicano está urgido de innovaciones legislativas, operativas y administrativas pues su estructura es prácticamente la misma desde que Hernán Cortés lo instituyó hace casi 500 años. En pleno siglo XXI, con los enormes retos de las ciudades mexicanas y cuando otros países actualizan su modelo municipal o local según las condiciones de los tiempos, seguir manteniendo al municipio mexicano sin cambios relevantes es imperdonable y condena a la desventaja competitiva en un mundo globalizado.

²⁷ Milenio Digital. “Somos independientes, MC fue el vehículo para competir: Enrique Alfaro”, periódico Milenio (http://www.milenio.com/politica/Enrique_Alfaro_y_jalisco-Enrique_Alfo_ro_mc-alfaro_guadalajara_0_551345190.html) 9 de julio de 2015.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Nacional de Alcaldes ANAC. “Agenda de un Buen Gobierno Municipal; Gobernanza Humanista”. Ciudad de México: ANAC, 2012.

City of Staunton. *The Origin Of The City Manager Plan In Staunton, Virginia*. Published by the City of Staunton, 1954.

Chávez O. y J. Villasana D. “Diferencias entre *City Manager* y Administrador Municipal”. ICMA-México/Latinoamérica, 2014. Disponible en <http://www.icmaml.org/el-administrador-municipal/>

Haworth James R. “How the City Manager Idea Got Its Start in America”. *The American City*. United States, City 111, 1928, pp. 111-112.

IBM Global Business Services. “Smarter, Faster, Cheaper; an operations efficiency benchmarking study of 100 american cities”. New York, 2011 (White Paper). Disponible en: http://www-01.ibm.com/common/ssi/cg_i-bin/ssialias?infotype=SA&subtype=WH&htmlfid=GBW03132USEN

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *El municipio: una institución diseñada para el fracaso*. Ciudad de México: IMCO, 2012.

Villasana Dávila, Jaime. “Formas de Gobierno Local en Norteamérica; Variedad a Diferente Escala”. *Presentación para el VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política*. Asociación Vasca de Sociología y Ciencia Política. Bilbao, País Vasco, 2007. Disponible en <http://www.localeando.com>

NOTAS PERIODÍSTICAS

Aguilar, Ángel. “Proponen implementar figura del *City Manager* en todos los municipios”. Periódico *El Heraldo de Saltillo* (<http://elheraldodesaltillo.mx/2014/06/10/proponen-implementar-figura-del-city-manager-en-todos-los-municipios/>) 10 de junio de 2014.

Beltrán, Claudia. “Esperan validen al ‘Gerente Municipal’”. Periódico *Noroeste* (<http://www.noroeste.com.mx/pub/187972>) 11 de noviembre de 2009.

Dominio FM. “Propone diputado Robledo Leal crear puesto Gerente de la Ciudad”. *Dominio fm*. 10 de marzo de 2014.

Leggs, Raúl. “El Administrador Municipal en Tijuana”, *Presentación para el Coloquio sobre Políticas Públicas Locales: Nuevas Alternativas de Financiamiento, Organización y Administración Municipal*. Saltillo, Coahuila. Banco para el Desarrollo de Norteamérica-Instituto de Altos Estudios Internacionales de Saltillo, IALESI. Saltillo, Coahuila, Diciembre 2003.

López, José Antonio. “Propondrán gerentes de ciudad”. Periódico *El Norte* (<http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx>) 14 de septiembre de 1994.

Milenio Digital. “Somos independientes, MC fue el vehículo para competir: Enrique Alfaro”. Periódico *Milenio* (http://www.milenio.com/politica/Enrique_Alfaro_y_jalisco-Enrique_Alfaro_mc-alfaro_guadalajara_0_551345190.html) 9 de julio de 2015.

Redacción. “Entregan iniciativa de creación de figura del Administrador Público Municipal”. Periódico *El Expres*, (página web no disponible) 24 de octubre de 2014.

Staff El Norte. “Ofrece Tatiana `gerente de ciudad””. Periódico *El Norte*, (<http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx>) 16 de mayo de 2009.

Staff El Norte. “Impulsan ONGs figura del *City Manager*”. Periódico *El Norte* (<http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx>) 22 de octubre de 2014.

Staff La Jornada. “Pedirá AN crear la figura del gerente municipal con la reforma electoral”. Periódico *La Jornada*. (<http://www.lajornadajalisco.com.mx/2008/07/04/index.php?section=politica&article=005n1pol>) 4 de julio de 2008.

APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL *CITY MANAGER* EN MÉXICO: EL CASO DE LA AGENCIA DE GESTIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Juan Manuel Barrera Grageda
Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales en México han sido parte sustantiva de la vida política y administrativa del país.¹ A lo largo del tiempo han sido el referente inmediato de la sociedad en aspectos como la dotación de algunos servicios públicos básicos, la representación y defensa de intereses comunitarios, así como la atención en primera instancia de toda la serie de requerimientos que aparecen en sus demarcaciones.

Sin embargo, en los últimos años esta figura también ha sido cuestionada por los precarios resultados obtenidos en la resolución puntual de problemas y, en especial, por no haber modificado sus estructuras en el marco de la democratización que ha experimentado el país. Esta situación ha llevado a diversos autores a señalar que, en la actualidad, los municipios son “el eslabón más débil del federalismo mexicano” (Arellano, et al., 2014: 139).

Para afrontar esta situación se han llevado a cabo diversas estrategias que pueden englobarse en cuatro áreas: reformas jurídicas, reformas electorales, la reforma municipal y la gerencia pública. Estas han generado algunos resultados exitosos en determinados gobiernos locales, sin embargo, aún estamos lejos de contar con instituciones fortalecidas y adaptadas a los nuevos desafíos en la mayor parte del territorio.

¹ Se utiliza el término gobierno local para señalar la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, regido por un ayuntamiento y que es, con frecuencia, la base de la división territorial de un Estado, sin menoscabo de sus diferentes denominaciones (condado, municipio, municipalidad, entre otras) (Quintana, 1995: 6).

Una opción en el debate reciente ha sido la introducción de la figura del city manager en las administraciones públicas municipales del país. Surgido en el ámbito local de Estados Unidos a inicios del Siglo xx, esta estrategia de gestión ha representado una alternativa para eficientar la provisión de servicios y profesionalizar los cargos de este ámbito de gobierno. El modelo consiste en la delimitación y complementación de las funciones administrativas y políticas dentro del ayuntamiento: las autoridades electas (alcalde y cabildo) determinan las políticas y, a su vez, designan a un funcionario imparcial y experto (el city manager) para la implementación de las mismas.

En México ya se han presentado algunas experiencias, como la de los municipios de Tijuana, B.C., Texcoco, Edo. de Méx., y Navolato, Sin., así como en la Delegación Miguel Hidalgo del entonces Distrito Federal. Sin embargo, como se puede apreciar, aún son escasos los gobiernos locales que han intentado aplicar esta estrategia.

Lo anterior tuvo un auge renovado cuando, en febrero de 2013, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, anunció la incorporación de un city manager en la ciudad mediante la creación de la Agencia de Gestión Urbana. A tres años de distancia es posible cuestionar, ¿ayudará este acontecimiento a la discusión sobre nuevas opciones de gestión en el ámbito local?, y ¿será viable la aplicación de esta figura en un contexto como el de la Ciudad de México?

El presente texto aborda este tema en tres partes. En la primera se hace una breve revisión de los gobiernos locales del país, sus problemas comunes y las alternativas de mejora aplicadas en los últimos años. En la segunda se analiza la figura del city manager, sus principales características, el debate académico que genera a su alrededor, así como un recuento de los casos que se han presentado en el país. Finalmente, se expone la Agencia de Gestión Urbana del Distrito Federal, su creación, funcionamiento y perspectivas en el mediano y largo plazo.

LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

El análisis de los gobiernos locales en México conduce a dos aspectos. Por un lado, la heterogeneidad de los 2 mil 461 municipios mexicanos,² la cual se traduce en desigualdades extremas en aspectos económicos, políticos y sociales,

² Cifra para 2014 del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Secretaría de Gobernación.

así como en la forma de organización interna. En contraste, también se aprecia que los problemas tradicionales del municipio mexicano han permanecido a lo largo del tiempo con escasas modificaciones.

Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) concluyó que la mayor parte de los municipios tenían problemas respecto a la integración y funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos, así como limitaciones en sus recursos humanos, métodos de participación ciudadana y aplicación de técnicas eficientes de gestión pública (Santín del Río, 2002).

Asimismo, se ubicó a la carencia de recursos, la alta dependencia financiera y política hacia los ámbitos estatal y federal de gobierno, la precaria profesionalización de los funcionarios locales y la escasa continuidad de planes y programas de mediano y largo plazo como problemas comunes en este ámbito de gobierno.

Esta situación no se ha modificado de manera sustantiva en los años recientes. A través del análisis de la Encuesta INEGI de 2009 se determinó que la institución municipal mostraba signos de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración:

El ayuntamiento como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy por hoy requieren enfrentar los espacios locales y las ciudades, adolece de falta de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada a las demandas de la población, y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para conducir con visión de largo plazo el desarrollo local y urbano. Con periodos excesivamente cortos de gobierno... sin la posibilidad de reelección inmediata... los gobiernos municipales transcurren en lapsos insuficientes para consolidar cualquier proyecto de mediana trascendencia (Arellano, op. cit.: 139-140).

Diversos análisis municipales han insistido en los factores estructurales que mantienen débil a este ámbito de gobierno, entre los que destacan: a) periodos gubernamentales muy cortos, b) un funcionamiento y diseño del cabildo que no responde a los retos que enfrentan los ayuntamientos, c) la ausencia de sistemas de servicio profesional de carrera locales que impide una gestión eficiente, d) carencia de mecanismos eficaces de coordinación metropolitana y de asociación municipal, e) un trato uniforme de realidades municipales diversas en las legislaciones federales y estatales, f) un federalismo fiscal que no permite el fortalecimiento de los gobiernos municipales y, g) una ciudadanía poco movilizadora (Díaz, 2014: 27-28).

Asimismo, se considera que los principales esfuerzos de mejora en las instituciones y las administraciones públicas han tenido lugar en el ámbito federal de gobierno y, en menor medida, en los estatales. De esta forma, se ha combatido el presidencialismo del Poder Ejecutivo Federal, pero no así el de los presidentes municipales. “Se han impulsado mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de evaluación y supervisión gubernamental, de combate a la corrupción, pero nada hemos hecho para modificar un ayuntamiento que prácticamente funciona igual que desde el siglo XIX” (Meza, 2015).

En efecto, el esquema organizativo de los municipios mexicanos sigue siendo el modelo único de gobierno local multipropósito, encabezado por el ayuntamiento, cuyos integrantes son responsables de manera simultánea de los aspectos políticos (relacionados con el liderazgo de la comunidad) y de los administrativos (actividades concretas y cuantificables que exigen capacidades y conocimientos específicos).³ Destaca también que el método de elección permanezca a través de una planilla de donde se extraen los principales cargos del cabildo.⁴

En este esquema, el ayuntamiento (integrado por el alcalde y los regidores) atiende todas las responsabilidades y facultades que le otorga el Artículo 115 de la Constitución. La atribución de autonomía sólo se ha utilizado, por lo general, para fijar el número total de funcionarios locales, o bien, para establecer las modalidades por las cuales pueden dotarse los servicios públicos.⁵

Destaca, sin embargo, el papel del alcalde en el ayuntamiento, los cuales, a pesar de ser órganos colegiados, son “una institución sorprendentemente jerárquica” (Meza, 2016). Los presidentes municipales tienen poderes asimétricos a los demás integrantes del cabildo, ya que controlan comisiones, establecen la agenda y controlan el órgano ejecutivo, lo que les permite nombrar posiciones clave en la provisión de servicios públicos (Ídem).

Este modelo, cuyo éxito tuvo una estrecha relación con las condiciones políticas imperantes en el país en el siglo pasado, ha dado como resultado

³ La estructura actual del municipio mexicano tiene su origen en el Decreto de 1904 que reformó el Artículo 109 de la Constitución Política de 1857. Dicho ordenamiento fue guía del Artículo 115 de la Constitución de 1917, cuyo texto original establece que este ámbito de gobierno era “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, representado por un ayuntamiento de elección popular y directa, con personalidad jurídica y con la libertad de administrar libremente su hacienda”.

⁴ Con excepción del estado de Nayarit, donde los regidores se eligen por distritos desde 2008.

⁵ Por ejemplo, mediante la atención directa por parte del ayuntamiento o a través de sistemas de coparticipación como la concesión, el convenio, la creación de organismos descentralizados, los fideicomisos, las asociaciones o las empresas paramunicipales (García y Hernández, 1999: 2-3).

un elevado presidencialismo local, carencia de profesionalización de los funcionarios, limitada capacidad de respuesta a nuevos requerimientos de complejidad técnica, así como escasa o nula delimitación de los temas políticos y administrativos del municipio.

De esta forma, una de las características centrales del municipio mexicano ha sido una administración de tipo contingente o adaptativa, altamente influenciada por cuestiones políticas y que, a pesar de contar con organigramas formales y definidos, la mayor parte de las veces no desempeñan el papel para el cual fueron establecidos en los procesos de decisión cotidianos (Mejía, 1992).

Estos y otros factores, entre los que destacan la creciente expectativa ciudadana por contar con gobiernos eficientes, han conducido a la exploración de alternativas de mejora en el desempeño de sus funciones públicas.

ALTERNATIVAS DE MEJORA RECIENTES

Entre las principales estrategias de mejora municipal aplicadas en los últimos años se pueden identificar cuatro grandes áreas: a) reformas jurídicas, b) reformas electorales, c) la reforma municipal y d) la gerencia pública.

Las reformas jurídicas han buscado ampliar los ámbitos de obligación de los municipios, así como especificar que gobiernan y no sólo administran sus circunscripciones, en particular las modificaciones al Artículo 115 de la Constitución de 1983, 1997 y 1999 (Orozco Deza, 2000: 41-54). Sin embargo, estas enmiendas “no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos” (Merino, 2004: 1). De esta forma, los municipios cuentan, en efecto, con mayores responsabilidades, pero no necesariamente con las herramientas para afrontarlos de manera exitosa.

Las reformas electorales han permitido aplicar distintas formas de elección de autoridades locales para aumentar la legitimidad y la gobernabilidad, según las características de cada entidad federativa (Merino, 2003). Sin embargo, sólo algunos estados han utilizado este recurso.⁶

El tercer aspecto, la reforma municipal, ha sido un tema ampliamente explorado y debatido, pero escasamente consolidado. Su objetivo ha sido modificar el sistema político con el fin de generar transformaciones de fondo en la vida municipal, por ejemplo, la introducción del servicio civil de carrera, o

⁶ El caso más notable es Coahuila, donde las autoridades municipales duran en su encargo cuatro años, así como la elección de regidores en Nayarit comentado anteriormente.

bien, la sincronización de los calendarios electorales para hacer concurrentes las elecciones de autoridades estatales y locales, entre otras.⁷

Finalmente, la característica de la gerencia municipal ha sido incorporar algunos métodos de la gestión privada en la dotación de servicios públicos como la formación de fideicomisos, las concesiones, la desregulación y privatización, la creación de empresas municipales y organismos descentralizados, entre otros.⁸ En algunos casos, este tipo de estrategias han generado rechazo entre los actores políticos y en la población por considerar que encarecen y privatizan las funciones del ayuntamiento.

Ante esto, una de las propuestas de mejora local consiste en la incorporación de la figura del city manager en la estructura interna de las administraciones municipales como un medio para profesionalizar los cargos públicos y complementar las funciones políticas y administrativas en las mismas.

Aunque en los últimos años ya se ha comenzado a mencionar como parte del debate municipal, su aplicación práctica aún es limitada en los gobiernos locales mexicanos.

EL CITY MANAGER

El referente directo del city manager es la estrategia de administración local denominada Council-Manager Plan, surgida en Estados Unidos durante la primera década del Siglo xx, a raíz del Movimiento Municipalista (1900-1920) de la Era Progresista (1890-1920) (Buenker, 1998: 581).

Este modelo representó una respuesta a la corrupción y la mala administración que imperaba en los gobiernos locales de ese país, para lo cual se buscó eficientar la entrega de servicios públicos a la comunidad mediante la incorporación de personal capacitado.

La estructura administrativa local de esa época se basaba en concejos ciudadanos, juntas de concejales y comisiones particulares, las cuales poseían funciones ejecutivas y legislativas de manera simultánea. Los miembros de los ayuntamientos tenían injerencia sobre los procesos de elección de las autoridades, así como en la provisión y supervisión de los servicios públicos.

Este esquema fue funcional mientras afrontan una gama limitada de funciones y no se cuestiona su actuación. Sin embargo, conforme las ciudades

⁷ Al respecto, se recomienda ver Tonatiuh Guillén, Blanca Acedo, et al, *Agenda de la Reforma Municipal*, México, s.n., 1998.

⁸ Ver Enrique Cabrero Mendoza, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

crecían, se volvían más complejos los problemas que debían atender y la población se fue involucrando más en los procesos políticos, por lo que fue necesario implementar estrategias de mejora.

Los reformadores norteamericanos, agrupados en asociaciones como la National Municipal League, enfatizaron como la mayor virtud y la más alta cualidad de cualquier gobierno a la eficiencia. De esta forma, buscaron una opción para combatir la extendida corrupción, resultado de la concentración del poder y del nepotismo, mediante la delimitación de la política y la administración en la gestión local.

Tomando como referencia el modelo corporativo de negocios, en el que existe una junta deliberativa que delega la implementación de las decisiones en un ejecutivo, propusieron el Council-Manager Plan en ciudades pequeñas y medianas para hacer frente a los nuevos requerimientos. La primera ciudad en adoptar un general manager fue Staunton, Virginia, en 1908. Posteriormente, la primera adopción formal del Plan se realizó en Sumter, Carolina del Sur, en 1912.

La esencia de este modelo consiste en que la ciudadanía elige a sus representantes concentrados en el cabildo (el alcalde y los concejales), quienes designan a un funcionario profesional (el city manager) para operar las actividades cotidianas del gobierno local.

El ayuntamiento se asume como el cuerpo legislativo que representa los intereses de los pobladores, mientras que el alcalde se convierte en líder de la comunidad que busca la promoción de relaciones y comunicación entre el gobierno y la población (Hansell, 1996: 1-2). De esta forma, el modelo consiste en “una forma de gobierno que combina el liderazgo político de un alcalde y un cabildo electo con la experiencia administrativa del manager” (ICMA, 2003: 1).

Cuadro 1. Esquema general del City Manager



Fuente: Elaboración propia

Debe notarse que este modelo no opera de manera homogénea en todas las ciudades y municipios norteamericanos. En esto influye el tamaño y las necesidades de la población, la capacidad financiera del cabildo, la personalidad e intereses de los miembros del ayuntamiento, la experiencia y capacidad del city manager, así como la tradición y cultura política de cada gobierno local.

De esta forma, los análisis sobre esta figura deben realizarse con las reservas correspondientes para la obtención de conclusiones generales, en particular porque la literatura disponible para describir y evaluar su desempeño se basa, por lo regular, en la presentación de estudios de caso, o bien, en la sugerencia de guías administrativas generales para esta clase de funcionarios.

Algunas experiencias han sido exitosas por la pericia del city manager, la voluntad política de los integrantes del cabildo o por las características específicas de la ciudad o municipio en que se aplicó, por lo que no necesariamente tendrían un efecto similar en otros contextos.

Sin embargo, sí es posible identificar un conjunto de actividades básicas que desempeñan la mayoría de los cities managers, todas ellas agrupadas en funciones administrativas: a) la planeación local, b) la presupuestación y c) la provisión de servicios públicos. En todas ellas es apoyado por el personal que se desempeña bajo su dirección, es decir por asesores, asistentes, jefes de departamento y operativos.

EL DEBATE ACADÉMICO

Uno de los debates académicos respecto a la propuesta tiene que ver con una de las características centrales del modelo: la complementación de las funciones políticas y administrativas. Asimismo, el término manager ha dado pie a discusiones respecto a su traducción y la noción que se le debe otorgar en el contexto del servicio público.

En el primer caso, la distinción política-administrativa se ha identificado con el New Public Management (o Nueva Gerencia Pública), la cual se plantea como “políticamente neutra” y a favor de modificar el paradigma burocrático de la administración pública, consistente en la delegación específica de autoridad y en la ejecución de procedimientos de manera uniforme. La redefinición de la burocracia pasa por la sustitución de funcionarios “tradicionales” por managers, así como de organismos “burocráticos” en estructuras competitivas (Arellano Gault, 1995: 128-129; Barzelay, 1992).

En contraste, diversos autores han señalado que el sector público no puede funcionar con la misma lógica que su contraparte privada, ya que éste crea valor de forma diferente y se caracteriza por la presencia de política en cada una de sus fases (Mintzberg, 1999: 200-201; Moore, 1998: 16).

Una opción para conciliar ambas posiciones se encuentra en la propuesta de Mark H. Moore al señalar que, aunque muchas de las técnicas de gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público, éste último crea valor de una manera diferente al primero, en especial en la manera en que produce los bienes, es decir a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos (Sánchez González, 2002: 368).

Por lo tanto, este autor propone una “nueva clase de responsable público”, es decir un directivo público (o gestor público) que se encargue de “obtener una misión o mandato explícito para su organización o programa, de cuya ejecución posteriormente debe rendir cuentas ante los representantes democráticos de la sociedad” (Ídem).

EL CITY MANAGER EN MÉXICO

Hasta finales del siglo XX la incorporación de la figura del city manager en los municipios mexicanos era un aspecto poco explorado. Sin embargo, a partir de la década de 2000 comenzaron a presentarse algunos casos en el país.

El primero fue el Ayuntamiento 2001-2004 de Tijuana, BC, en donde se incorporó la figura de un “administrador municipal” basado en el modelo del Council-Manager Plan de los gobiernos locales norteamericanos.⁹ Su objetivo fue crear un nuevo modelo de organización y generar mayor coordinación al interior del gobierno municipal. Al término de esa gestión la figura dejó de existir, a pesar de mantenerse vigente en la legislación local. Sin embargo, se presentó una segunda etapa durante la administración 2007-2010, cuando se reinstaló al “administrador municipal” como una figura operativa-administrativa dentro del gobierno de esa ciudad.

Un caso especial tuvo lugar en la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal, donde a finales de la administración 2000-2003 se trabajó para incorporar la figura de un “administrador o gerente delegacional”. El jefe delegacional electo para el periodo 2004-2006 retomó la propuesta de su antecesor y creó el cargo de “Director General de Gerencia Delegacional”, cuyas funciones fueron planear, coordinar, realizar el seguimiento y evaluar las funciones de los programas de la delegación (Chávez y Villasana, op. Cit.).¹⁰

En el Ayuntamiento de Texcoco, Estado de México, la administración 2006-2009 creó la figura administrativa de “gerente municipal”, cuyo objetivo fue “establecer canales de comunicación necesarios para lograr excelentes relaciones públicas internas y desarrollar acciones coordinadas con las áreas administrativas para presentar resultados eficaces” (Ídem: 14). El siguiente gobierno (2009-2012) mantuvo esta figura, pero en 2013-2015 se eliminó y se creó un “coordinador de gabinete”.

Finalmente, en febrero de 2014 el Ayuntamiento de Navolato, Sin., aprobó la figura del “administrador municipal” para el periodo 2014-2016, por lo que este municipio se convirtió en el segundo del país en adoptar esta figura de acuerdo con las reglas y principios correspondientes a la figura original (el primero fue Tijuana, BC, en 2002) (Ídem: 15). Este funcionario tiene a su cargo la Tesorería Municipal y las direcciones de Fomento Económico, Desarrollo Humano y Social, Obras Públicas, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Ecología, y la de Administración.

⁹ Una versión del “administrador municipal” llegó a existir en Oaxaca como una figura que se activaba únicamente cuando el alcalde había sido removido (Artículo 87 de la Ley Municipal). La acción conjunta de ambas figuras representan la principal diferencia con el modelo original Octavio (Chávez y Villasana, 2014: 7).

¹⁰ Se recomienda ver el documento de trabajo del entonces delegado titulado Fernando Aboitiz Saro y su Equipo: Un Gobierno de Brazos Abiertos.

Un común denominador en estos intentos fue su falta de continuidad al término de la gestión del partido que la impulsó, a pesar de estar vigente en la legislación local. Asimismo, aún no se han presentado casos “puros” del modelo, ya que en los ejemplos mexicanos se ha tratado más bien de coordinadores de gestión o de jefes de gabinete de facto que no han encabezado en su totalidad la parte administrativa y técnica, sino más bien han intentado darle coherencia a los esfuerzos de las diferentes áreas del ayuntamiento.

Lo anterior tuvo un auge renovado con el anuncio del Gobierno del Distrito Federal en febrero de 2013 de incorporar la figura del city manager en la Ciudad de México, a través de la creación por decreto de la Agencia de Gestión Urbana (AGU).

Este hecho representó una oportunidad para analizar su aplicación, comportamiento y su probable éxito o fracaso como una vía para replicarse posteriormente en los municipios del país.

EL CASO DE LA AGENCIA DE GESTIÓN URBANA

El 12 de febrero de 2013 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, formalizó la creación del city manager para la Ciudad de México (Osorio, 2013; Robles, 2013), a través de la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del “Decreto por el que se crea el Órgano Desconcentrado denominado Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México” (Gobierno del Distrito Federal, 2013), estableciendo que su objetivo era “garantizar la coordinación y colaboración eficiente entre las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, que tengan a su cargo el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones en materia de servicios públicos urbanos y funcionalidad de la vía pública”.

La AGU está encabezada por un titular nombrado y removido por el jefe de Gobierno,¹¹ cuenta con un Consejo Directivo de 10 integrantes¹² y una estructura administrativa.¹³

Cuadro 2. Estructura de la Agencia de Gestión Urbana del Distrito Federal



Fuente: Aviso por el que se da a conocer el Manual Administrativo de la AGU, en Gaceta Oficial Federal, mayo 13, 2015. pp. 70-71.

Entre sus principales atribuciones destacan: a) ser la instancia de coordinación intergubernamental para la ejecución de políticas, b) fungir como enlace entre las dependencias de la administración pública local, c) recabar y sistematizar información, d) captar y dar seguimiento a los reportes ciudadanos, e) emitir lineamientos y otros instrumentos jurídico-administrativos y; f) armonizar la programación y ejecución de obras públicas (Ídem).

La trascendencia de este hecho es que, luego de los esfuerzos mencionados, el Gobierno del Distrito Federal tomó la iniciativa para incorporar esta figura dentro de su administración, a pesar de no ser propiamente una ciudad, un pueblo, un condado o un municipio, sino más bien un híbrido de gobierno

¹¹ El titular desde su creación hasta septiembre de 2016 fue Fernando Aboitiz, uno de los impulsores de esta figura al frente de la Delegación Miguel Hidalgo en el periodo 2004-2006. A partir de dicha fecha fue encabezada por José Jaime Slomianski Aguilar, quien anteriormente era Director General de Administración en la Dirección General de Servicios Urbanos de la Secretaría de Obras y Servicios.

¹² El jefe de Gobierno y los titulares de las secretarías de Finanzas, Desarrollo Urbano y Vivienda, del Medio Ambiente, de Obras y Servicios, de Transportes y Vialidad, de Turismo, de Cultura, de Protección Civil y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

¹³ Se integró por el Titular de la Agencia y las direcciones generales de Inteligencia Urbana, Estrategia y Funcionalidad Urbana, y de Creatividad (Laboratorio para la Ciudad).

local conformado por 16 delegaciones políticas con autoridades electas, todas ellas encabezadas por otra autoridad local votada por separado.¹⁴ Lo anterior plantea una oportunidad y un reto para la viabilidad de esta opción en el mediano y el largo plazo.

Por un lado, es una oportunidad porque hace visible esta fórmula para las demás administraciones públicas locales de México.¹⁵ La importancia de la Ciudad de México en todos los ámbitos sociales y políticos supone el seguimiento del trabajo del city manager como no había ocurrido con anterioridad. Pero, por el otro, esta misma exposición puede generar un retroceso ya que, en caso de no alcanzar el éxito buscado, puede generar desánimo y dudas respecto a su impacto y viabilidad.

EXPECTATIVAS DEL CITY MANAGER EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En el modelo original norteamericano, la incorporación del city manager tiene una mayor aceptación en municipios o condados con una densidad poblacional entre 25 y 250 mil habitantes, y cuyos cuerpos colegiados no son numerosos.

Estas condiciones facilitan la acción del city manager en cuanto a la circunscripción que debe atender de manera directa y al número de actores políticos del ayuntamiento con los cuales debe interactuar. La presencia de cabildos compactos coadyuva a generar una agenda mínima de temas sobre las cuales el funcionario designado dirige sus esfuerzos.

Asimismo, los gobiernos locales de Estados Unidos donde se aplica tienen ciertas condiciones cubiertas, en especial de infraestructura, lo que también facilita su trabajo. Por último, debe notarse que en las grandes ciudades o metrópolis de Estados Unidos es más común encontrar el tradicional modelo alcalde-ayuntamiento (vigente en México), debido a que la población prefiere identificar con mayor facilidad el liderazgo político de la comunidad personificado en un alcalde fuerte, el cual puede auxiliarse de un city administrator, designado directamente por él.

¹⁴ Se considera de esta manera porque, al momento de anunciarse la creación de la Agencia, aún estaba vigente el modelo del Distrito Federal, el cual fue modificado con la promulgación de la Reforma Política de la Ciudad de México en enero de 2016, de la cual se hablará más adelante.

¹⁵ De acuerdo con Octavio Chávez, representante en México de la International City/County Management Association (ICMA), la organización profesional de ejecutivos administrativos designados en gobiernos locales, “una manera de que esto pueda despegar (el City Manager en los municipios mexicanos) es que alguien lo haga y que lo haga con relativo éxito... para que otras personas lo imiten” (Barrera, 2006: 176).

Estas condiciones no significan necesariamente que no pueda ser aplicado en una diversidad de gobiernos locales, sino más bien señala las condiciones en las cuales sería más proclive su probable aplicación en una primera fase en México (Barrera, op. cit.: 140-143).

Ante esto, las interrogantes planteadas son, a) ¿Es viable el modelo del city manager para un contexto como el de la capital del país, considerando su situación jurídica, extensión territorial, densidad poblacional, autoridades electas y problemas cotidianos?, y b) ¿Será benéfico para la aplicación de la figura en los municipios mexicanos el éxito o fracaso de la Agencia de Gestión Urbana?

Al respecto, tres años después de su implementación pueden notarse algunas particularidades. La primera fue una casi inmediata reinterpretación de las funciones de la AGU por la Consejería Jurídica del DF, por lo que se modifica la atribución de “autorizar obras y otorgar permisos” por la de “emitir lineamientos para evitar duplicidad en la realización de obra” (Robles, 2013b), debido a los conflictos que plantean los jefes delegacionales al respecto.

La segunda fue el reconocimiento del propio titular de la AGU de que, más que una figura con los alcances del city manager, la agencia era un “área de coordinación y planificación de los servicios urbanos y obra pública” (Robles, 2013c). Asimismo, se llamó la atención sobre la duplicidad de funciones que la agencia generaba con las secretarías de Obras y Servicios, y de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como un aumento de plazas y costos.

En 2014 asambleístas del Distrito Federal aseguraron que la AGU debía transformarse para que el titular de la dependencia funcionara como un “coordinador de gabinete” en temas de infraestructura y servicios públicos. El objetivo era que este cargo tuviera un perfil técnico y no político, y cuyo nombramiento fuera ratificado por la propia Asamblea Legislativa (Castillo, 2014).

Asimismo, se señaló que el Gobierno del Distrito Federal creó la AGU como un “invernadero de ideas” para el desarrollo de políticas públicas en materia de obras y servicios públicos, sin embargo, su “débil estructura administrativa” la hacía “totalmente dependiente del jefe de Gobierno y se ha convertido únicamente en el ente administrador del 072 (línea para reporte de incidentes de baches, pavimento, limpieza de vialidades, tiraderos clandestinos), antes a cargo de la Secretaría de Obras” (Ídem).

Por último, a pesar del tiempo que la AGU lleva en funciones, la población de la Ciudad de México aún no la identifica como un referente

para la prestación de servicios públicos, por lo que prefiere seguir las vías tradicionales, las cuales pasan por su autoridad inmediata, es decir por las jefaturas delegacionales.

CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos años ha tomado fuerza la posibilidad de incorporar a un city manager en las estructuras internas de los municipios mexicanos. El debate ha sido planteado en diversos momentos y espacios y, de hecho, ya ha sido una figura que ha operado en algunos municipios del país.

De manera reciente ha sido planteada por algunos alcaldes electos previo al inicio de sus funciones, por ejemplo, el de Guadalajara, Jalisco, y San Pedro Garza García, Nuevo León. Asimismo, organizaciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) lo incluyó en el documento “Acciones urgentes para las ciudades del futuro. Competitividad urbana 2010” como una de sus recomendaciones para reconstruir el sistema institucional de ciudades complejas (IMCO, 2010: 196).

En contraste, también existen voces que afirman que introducir esta figura a la vida municipal mexicana será una “mala copia” porque las condiciones de este ámbito de gobierno son diferentes a las de su país de origen (Nuncio, 2015).

En el terreno específico de la Agencia de Gestión Urbana, aunque aún no se puede realizar una evaluación global de su desempeño a tres años de haber entrado en operación, se pueden realizar algunas consideraciones sobre su viabilidad y, en especial, sobre su impacto en los gobiernos locales del país.

En primer lugar, la Ciudad de México no representó el mejor escenario para su aplicación por su densidad poblacional y, en particular, por la estructura político-administrativa vigente al momento de su creación (Distrito Federal, sede de los poderes federales, con 16 delegaciones políticas con autoridades electas por separado que, sin embargo, no contaban con las facultades de los municipios consignadas en el Artículo 115 Constitucional).

En segundo término, por el hecho que el titular de la Agencia de Gestión Urbana no encabezó de manera directa la provisión de servicios públicos, sino más bien desempeñó un papel político de coordinación de las diferentes áreas del gobierno.

A diferencia de los municipios y los condados, no sólo debió tratar los asuntos públicos con el cabildo, sino que trabajó en coordinación de 16 autoridades locales electas y sus respectivos equipos de trabajo. Asimismo, su designación ha sido atribución directa del jefe de Gobierno, cuando en el

modelo original debe ser resultado de un acuerdo del ayuntamiento, con el fin de que fortalezca la rendición de cuentas hacia los representantes de la ciudadanía. De hecho, el cuerpo deliberativo de la ciudad no es un cabildo, sino la asamblea legislativa, más próxima a un congreso estatal.

Asimismo, se ha considerado que denominar *city manager* al titular de la AGU es impreciso, debido a que esta figura representa una forma de gobierno y, en México, la Constitución sólo permite la del ayuntamiento para los municipios, mientras que para el DF se trató de otro esquema. De igual forma, porque este funcionario no tuvo mando sobre los otros secretarios del gobierno local, ya que sólo ejerció coordinación (Chávez y Villasana, op. cit.: 28-29).

El aspecto positivo de esta acción ha sido reavivar el debate en los municipios del país sobre la conveniencia de profesionalizar los puestos y eficientar la provisión de servicios públicos mediante la incorporación de un funcionario experto y, en teoría, imparcial.

Asimismo, debe destacarse un hecho que puede abonar en la viabilidad futura de esta alternativa. El 29 de enero de 2016 fue promulgada la Reforma Política de la Ciudad de México, por la cual se convirtió en una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Asimismo, estableció que la ciudad seguirá siendo la capital del país y la sede de los poderes federales (Secretaría de Gobernación, 2016).

A través de este decreto se transformó el modelo de gobierno local imperante hasta entonces, al establecer que “el gobierno de las demarcaciones territoriales... estará a cargo de Alcaldías” (Ídem), las cuales se definen en el Artículo 122, fracción VI, inciso a) como:

...órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas de forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menos de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales (Ídem).

Este hecho acerca el modelo original del city manager a los nuevos gobiernos locales de la Ciudad de México, al contar con un cuerpo colegiado que tomará decisiones en materia administrativa. Aunque debe notarse también que las alcaldías no se regirán por el Artículo 115 de la Constitución, sino por el referido 122, por lo cual la Ciudad de México seguirá siendo una entidad *sui generis*.

La figura del city manager debe considerarse como una posibilidad para los gobiernos locales mexicanos. Su vigencia por más de 100 años en Estados Unidos muestra que puede ser una opción real para su fortalecimiento y, por ende, contribuir en la crucial función que desempeñan en el desarrollo de cualquier nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Gault, David. “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”. *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1995, núm. 1, vol. IV-
- Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Márquez. “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”. En Ana Díaz Aldret. *Gobiernos Locales*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2014.
- Barrera Grageda, Juan Manuel. “El Gestor Municipal, ¿Nuevo Actor, Viejos Problemas?” México: UNAM, 2006 (tesis de maestría).
- Barzelay, Michael. *Breaking Through Bureaucracy*. California: University of California Press, 1992.
- Buenker, John D. “Progressivism”. En Neil Larry Shansky (Ed.). *Encyclopedia of Urban America. The cities and the suburbs*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Castillo, Elías. “Agencia de Gestión Urbana del DF debe transformarse: asambleístas”. *Milenio*. 9 de febrero de 2014.

- Ciudades Internacionales*. USA: ICMA. Cuarto trimestre, núm. IV, t. VIII, 1996.
- Chávez, Octavio y Jaime Villasana. *El Administrador Municipal (City Manager) en México: Un Recuento a 2014*. México: ICMA, 2014.
- Díaz Aldret, Ana. *Gobiernos Locales*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2014.
- Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*. México: INEGI-SEDESOL, 2000.
- García del Castillo, Rodolfo. *Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro*. México: CIDE-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- y Misael Hernández. *Formas Claves para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales*. Documento de Trabajo núm. 16, México: CIDE, 1999.
- Gobierno del Distrito Federal (12 de febrero de 2013). “Decreto por el que se crea el Órgano Desconcentrado denominado Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Guillén, Tonatiuh y Blanca Acedo, et al., *Agenda de la Reforma Municipal en México*. México: s.n., 1998.
- Hansell, William H. “El gobierno concejo-gerente: una modalidad de gobierno cuyo momento es propicio... de nuevo”. *Ciudades Internacionales*, USA: ICMA. Cuarto trimestre, núm. IV, t. VIII, 1996
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Acciones urgentes para las ciudades del futuro. Competitividad urbana 2010*. México: IMCO, 2010.
- International City/County Management Association (ICMA), *Boletín Informativo de la ICMA*. México.
- *El plan concejo-gerente. Preguntas y respuestas*. ICMA.
- Local Government. *Management. It's the Career for You!* Washington: ICMA, 2003.

- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry y Jerry Goldman. *The Challenge of Democracy Government in America*. USA: Houghton Mifflin Company, 1993.
- Losada I Marrodán, Carlos (Ed.). *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: BID, 1999.
- Mejía Lira, José. *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*. Documento de Trabajo núm. 10, México: CIDE, 1992.
- Merino, Mauricio. *Gobierno Local, Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado Mexicano*. México: El Colegio de México, 1998.
- . *La Transición Votada. Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*. México: FCE, 2003.
- . *Los Gobiernos Municipales en México: el Problema del Diseño Institucional*. México: CIDE, Documento de Trabajo núm. 145, 2004.
- Meza, Oliver D., “Municipios: arcaicos e ineficientes”. *Nexos*. México, núm. 450, vol. xxxvii, año 38, junio 2015.
- . “Nuevas reformas, magros resultados”. Consultado el 2 de febrero de 2016 en <http://administracionpublica.cide.edu/?p=602>
- Mintzberg, Henry. “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”. En Carlos Losada i Marrodán (ed.). *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: BID, 1999.
- Moore, Mark H. *Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós, 1998.
- Newell, Charldean (ed.). *The Effective Local Government Manager*. USA: ICMA, 2004.
- Nuncio, Abraham. “El City Manager: una mala copia”. *La Jornada*. 3 de septiembre de 2015.

- Orozco Deza, Miguel Ángel. *El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio*. México: Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000.
- Osorio, Ernesto. “Estrena el GDF *City Manager*”. *Reforma*. 13 de febrero de 2013.
- Robles, Johana. “Transforma el GDF la atención de servicios”. *El Universal*. 13 de febrero de 2013.
- . “GDF delimita funciones del *City Manager*”. *El Universal*. 20 de febrero de 2013b.
- . “Aclaran funciones del *City Manager*”. *El Universal*. 19 de febrero de 2013c.
- Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. México: Editorial Porrúa, 1998.
- Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca: IAPEM, 2002.
- Santín del Río, Leticia (coord.). *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*. México: SEDESOL-INDESOL-FLACSO, 2002.
- Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. *Diario Oficial de la Federación*. 29 de enero de 2016.
- Shansky, Larry (ed.), *Encyclopedia of Urban America. The Cities and the Suburbs*. Vol. II. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1998.
- Svara, James H. “The Embattled Mayors and Local Executives”. En Ronald E. Weber y Paul Brace. *American State and Local Politics*. New York: Chatham House Publishers, 1999.

GESTIÓN LOCAL DEL TRANSPORTE EN LOS MUNICIPIOS PERIFÉRICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO¹

Georgina Isunza Vizuet
CIECAS-Instituto Politécnico Nacional

Rocío Mendoza Cortés
CIECAS-Instituto Politécnico Nacional

INTRODUCCIÓN

La crisis de movilidad no es exclusiva de las metrópolis mexicanas; es un problema de escala planetaria. En el mes de diciembre de 2015 Pekín declaró contingencia ambiental prohibiendo a sus residentes el uso de sus automóviles durante cuatro días, además de suspensión de labores en las escuelas. Desde fines del 2014 París enfrenta una de sus peores crisis ambientales derivada de la motorización de la ciudad, tomando medidas como la restricción de la circulación vehicular y la oferta de servicio gratuito de distintos modos de transporte público: autobuses, metro, trenes y el Veló (sistema tipo Ecobici).

¿Qué es lo que distingue a la ciudad latinoamericana de otras ciudades con economías avanzadas? Mientras que en la mayor parte de ciudades norteamericanas y europeas se han formulado y aplicado programas tendientes a disminuir la motorización, acompañados del fomento a las formas de movilidad no motorizada y control del uso del suelo, las ciudades latinoamericanas y en cierta medida las asiáticas, experimentan un fenómeno llamado “motorización tardía” que consiste en el “arribo desfasado a los patrones de movilidad caracterizados por la masificación en el uso del automóvil privado y la fragmentación de las ciudades” (Covarrubias, 2013: 14).

¹ Colaboración derivada del proyecto SIP 20140120 “Propuesta para la articulación metropolitana del transporte en los municipios periféricos de la Ciudad de México” Instituto Politécnico Nacional.

En México el parque vehicular se ha incrementado de manera significativa: en 1990 circulaban 9 millones 862 mil vehículos, en el año 2000 la cifra se incrementa a 15 millones 612 mil y en el año 2013 a 36 millones 742 mil vehículos automotores (INEGI, 2015).

En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)² en 1990 se registraron poco más de 2.6 millones de vehículos en circulación, de los cuales el 94.7% eran particulares; para el año 2010 circulan más de 5.9 millones de vehículos y la proporción de vehículos particulares asciende a 97.7% (cálculos propios con base en INEGI, 2015).

La motorización de las ciudades y la crisis de movilidad revelan un problema estructural más profundo: los esquemas de urbanización y la política de vivienda que ha generado un patrón disperso de localización de vivienda.

Si bien el impulso a la construcción de enormes unidades habitacionales es una tendencia global, pues afecta a numerosas metrópolis en el mundo, los espacios locales viven las consecuencias más graves. Además de los esquemas financieros descritos, las empresas inmobiliarias cuentan con varias ventajas en los municipios periféricos: disponibilidad y bajo precio del suelo; escasa regulación que permite a las empresas construir viviendas sin dotar de condiciones mínimas de urbanización; y arreglos políticos entre los agentes locales de distintos niveles de gobierno y las empresas constructoras (Isunza y Méndez, 2011: 112).

La gran distancia que separa los conjuntos habitacionales ubicados en los municipios periféricos de la ZMVM respecto a las zonas de la ciudad que ejercen mayor centralidad por concentración de empleo, de servicios educativos, de centros de recreación, entre otros, así como la escasa dotación de infraestructura y rutas de transporte que atiendan la demanda local y regional, convierte a la movilidad cotidiana en un factor relevante para la gestión local.

En todo caso, se favorece, por un lado, el uso masivo del automóvil particular, debido a que el acceso a los destinos principales por concentración de empleo, servicios o centros administrativos, se realiza en automóvil particular. Esta forma de desplazamiento es característica de sectores sociales con ingresos medios o altos; empero, las personas que no tienen automóvil propio

² De acuerdo con los criterios de CONAPO-INEGI-SEDESOL (2012) la ZMVM comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal, 50 municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo (Tizayuca); por lo tanto, confluyen tres entidades federativas, y tres órdenes de gobierno, además de que las delegaciones del Distrito Federal no tienen las mismas atribuciones de los municipios, lo que dificulta la coordinación metropolitana, en este caso, de la movilidad.

ni acceso al transporte público eficiente y a costos accesibles a los modos e infraestructuras para la movilidad, están condenadas al aislamiento social.

Este trabajo presenta un breve diagnóstico de la grave problemática de la movilidad que enfrentan los habitantes de los municipios ubicados en el Estado de México que han atraído la construcción de grandes conjuntos habitacionales en los últimos 15 años.

La movilidad debe permitir el acceso a la ciudad, a sus territorios, a las oportunidades de toda índole que ésta ofrece y, por supuesto, a los vínculos sociales tan importantes para los colectivos urbanos. Lo anterior nos conduce a una reflexión más profunda sobre el nexo, a veces oculto, entre la movilidad y el funcionamiento contemporáneo de la sociedad, entre quienes pueden desplazarse sin problema alguno y los que no pueden hacerlo. Trabajar, consumir o relacionarse con los otros implica necesariamente desplazarse. Entonces la inserción social de un individuo estará determinada en buena medida por la capacidad y las posibilidades que tenga éste para desplazarse (Avellaneda y Lazo, 2011: 49).

En un contexto de fragmentación urbana la movilidad no está garantizada, tampoco las condiciones de bienestar y de igualdad social, en la medida en que las personas que enfrentan dificultades para realizar sus actividades cotidianas en un entorno local, y sus espacios de vida adquieren una escala metropolitana.

Una vez que se ha reflexionado sobre la problemática de la movilidad, se concluye con la elaboración de algunas estrategias encaminadas a mejorar la gestión local, regional y metropolitana de los municipios.

LA SITUACIÓN DE LA MOVILIDAD EN GRANDES CIUDADES LATINOAMERICANAS

En la segunda década del siglo XXI asistimos un escenario demográfico caracterizado por acelerados procesos de urbanización prácticamente en todas las naciones del mundo. En el año 2013 la población mundial llegó a 7 mil 200 millones de personas y se estima que el 54% reside en áreas urbanas. América Latina y El Caribe muestran el 78% de población urbana, creciendo a una tasa del 1.7% anual, por su parte, México reporta el 78% de población urbana con una tasa de crecimiento del 1.5% (United Nations, 2014), lo que representa un gran reto para la planeación urbana y ambiental.

La historia de las ciudades latinoamericanas imprime una fisonomía común en sus procesos de urbanización, configurando grandes metrópolis con problemáticas muy complejas. En especial, existe una preocupación genera-

lizada por los problemas de movilidad y transporte, ya que los patrones de expansión urbana ejercen gran presión sobre el consumo de los recursos y sobre el uso de la ciudad.

En materia de movilidad y transporte urbano, las grandes metrópolis de la región experimentan problemas de movilidad, en algunas ciudades como en la Ciudad de México, se reconocen signos de una crisis de movilidad. En todo caso, es evidente la falta de planeación, la mala calidad de las infraestructuras, la ineficiencia e inseguridad con la que opera el transporte público y la dificultad para establecer un pacto entre los distintos agentes involucrados en el desarrollo urbano y la movilidad. Así mismo, a pesar de los esfuerzos realizados en numerosas ciudades para poner en marcha los sistemas integrados de transporte en corredores urbanos, existen asignaturas pendientes en términos de gobernanza.

El Observatorio de Movilidad Urbana de la Corporación Andina de Fomento, realizó un estudio, cuyos indicadores están disponibles en plataforma (BerecoLabs, 2016) para entender la forma en la que los sistemas de transporte y movilidad de quince grandes ciudades latinoamericanas³ enfrentan la compleja problemática, sus debilidades, fortalezas y desafíos. El estudio pondera diez indicadores: la sostenibilidad económica, costos del transporte público, costos del transporte privado, seguridad vial, consumo de recursos no renovables, asequibilidad, equidad, habitabilidad, impactos sobre la salud y cambio climático.

El estudio arroja resultados muy valiosos. La Ciudad de México, Buenos Aires y San Pablo se colocan como las principales emisoras de gases de efecto invernadero.

En sostenibilidad económica, por la cantidad de subsidios que los gobiernos locales canalizan, destaca la Ciudad de México, Caracas, Buenos Aires, Lima y Guadalajara. En contraste, Santiago es la más sostenible.

Empero, la Ciudad de México, San José, Lima y Buenos Aires, ofrecen el transporte público más barato; mientras que Caracas, Bogotá y Sao Paulo, el más caro. Guadalajara, Ciudad de México y León también se colocan con un costo de transporte privado relativamente bajo, debido al relativamente bajo precio de la gasolina. También la Ciudad de México figura entre las más equitativas junto con Montevideo, Caracas y Buenos Aires.

³ Bogotá, Caracas, Lima, Montevideo, San José, Santiago, Buenos Aires, Ciudad de México, Guadalajara, León, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Río de Janeiro y Sao Paulo.

Entre las ciudades más asequibles tenemos a San José y Buenos Aires. La Ciudad de México ocupa el 10° lugar. Esto se debe a las externalidades derivadas de la motorización, el tráfico, el alto tiempo implicado en los desplazamientos y la ineficiencia del transporte público. Estos elementos también se relacionan con la habitabilidad, en donde Ciudad de México, Montevideo y Buenos Aires, son las menos habitables.

Por impactos a la salud la Ciudad de México encabeza la lista, seguida por Caracas, Buenos Aires, Lima y Guadalajara, problema vinculado con los efectos del cambio climático y la generación de Gases de Efecto Invernadero.

Así, el tema de la movilidad adquiere relevancia para la ciudad latinoamericana asociado a las formas de expansión urbana, que implica el consumo de recursos en un contexto de creciente incertidumbre económica, política, dificultades para establecer un pacto metropolitano.

EL MODELO DE URBANIZACIÓN EN LA ZMVM

La Zona Metropolitana del Valle de México ha experimentado una intensa actividad inmobiliaria desde la última década del siglo pasado. Ello ha fortalecido el flujo de población que se dirige principalmente a los espacios peri-urbanos de la ciudad, configurando un esquema de urbanización basado en núcleos aislados de población que escasamente se integran funcional o socialmente al tejido urbano preexistente. Gran parte de los nuevos residentes de los conjuntos habitacionales proviene de las áreas centrales e intermedias de la ciudad, portando un particular perfil socio-económico y ciertas expectativas de bienestar al cambiar su lugar de residencia.

Isunza (2011) señala que:

La acción de los desarrolladores inmobiliarios ha impreso una nueva fisonomía urbana: construyen vivienda con economías de escala, pero escasamente construyen ciudad en el sentido de generar una serie de condiciones de urbanización y garantizar no sólo la dotación de servicios y equipamiento suficiente a los nuevos habitantes, sino de crear espacios de habitar, que faciliten la movilidad cotidiana y sirvan como soporte físico de prácticas diarias o frecuentes de los habitantes de la ciudad además de las relaciones sociales implicadas. Así, la idea de hacer ciudad remite a las condiciones de movilidad, las nuevas centralidades y espacios públicos multifuncionales; sin duda éste es uno de los mayores retos que enfrentan los municipios con sus escasas competencias y alto grado de dependencia financiera (p. 299).

Justamente esta es la causa estructural de la problemática de la movilidad en los municipios que han sido receptores de grandes desarrollos inmobiliarios. En el periodo 2000-2010, 43 municipios del Estado de México atrajeron la construcción de 338 conjuntos habitacionales con 635 mil viviendas y cerca de tres millones de nuevos habitantes provenientes de otras áreas de la ZMVM o de otras entidades (Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México). Destacan los municipios Tecámac, Zumpango, Huehuetoca, Chalco, Cuautitlán, Ecatepec y Chicoloapan, que en suma captaron 150 desarrollos inmobiliarios con más de 370 mil viviendas y cerca de 600 mil nuevos residentes.

El esquema de urbanización predominante, bajo el protagonismo del capital inmobiliario y con una marcada financiarización, ha favorecido un proceso de fragmentación urbana. La fragmentación urbana es un proceso referido no sólo a los componentes espaciales como la desconexión física y discontinuidades morfológicas, también revela un relativo aislamiento de las comunidades frente a sentidos de exclusividad que se pretenden generar en los conjuntos habitacionales.

En palabras de Jirón y Mansilla (2014), la fragmentación espacial alude a la ruptura en el concepto integral de ciudad, debido a que se hace referencia a la segmentación y la atomización del espacio urbano, y a las discontinuidades, lógicas de separación y fronteras urbanas que se traducen en la diferenciación de grupos sociales (p. 9). Así, la ciudad fragmentada involucra componentes espaciales como la desconexión física, discontinuidades morfológicas y componentes sociales plasmados en la segregación. Si bien la fragmentación es un rasgo histórico-estructural de las ciudades, la fragmentación contemporánea pone en juego el uso colectivo de la ciudad y genera una fractura social reflejada en el espacio (p.10).

La movilidad cotidiana revela lógicas espaciales distintas: por un lado, la población originaria de los municipios que mantienen un sistema de relaciones predominantemente local que coexiste con los nuevos residentes de los conjuntos habitacionales, cuyos espacios de vida están volcados hacia el exterior y tienen alcance metropolitano. En la confluencia de “lo local” y “lo metropolitano” subyacen lógicas contradictorias que revelan también la fragmentación urbana.

Analizando el caso de la ZMVM, saltan a la vista los procesos de fragmentación que se traducen en disparidades respecto a la evolución y distribución interna de la población. En el Distrito Federal tuvo lugar el mayor creci-

miento absoluto hasta el 2000, año en el que se revierte la tendencia hacia los municipios conurbados del Estado de México. El cuadro 1 muestra el comportamiento absoluto de la población a diferentes escalas, destacando los municipios conurbados con un incremento de cerca de 1.5 millones habitantes, derivado de la atracción varios complejos de vivienda. Ello favorece la distribución intrametropolitana de población, a favor del Estado de México.

**Cuadro 1. ZMVM. Crecimiento absoluto de población
(en miles de habitantes)**

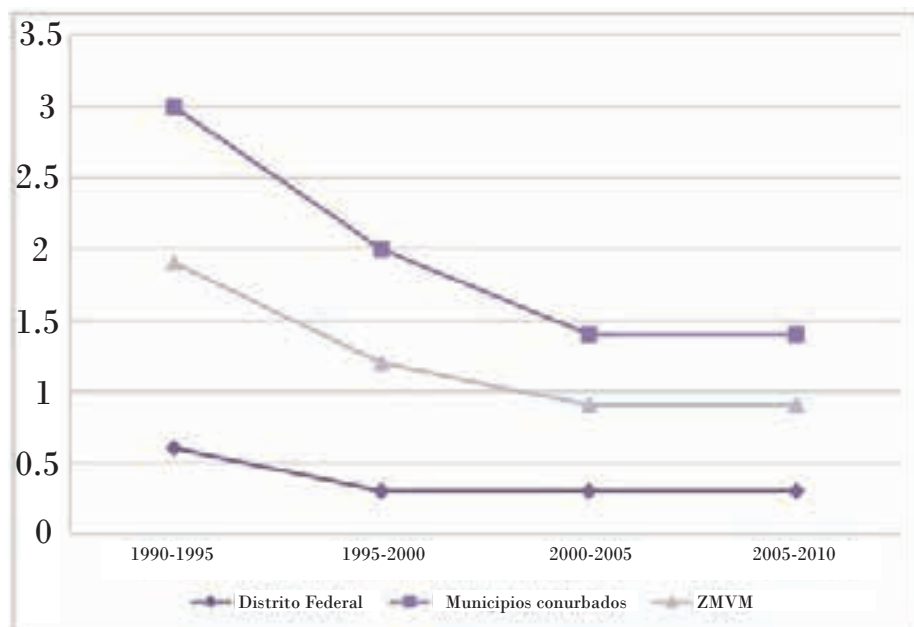
Entidad/región	2000	2010	Incremento
Distrito Federal	8,605.2	8,851.1	245.8
Municipios Conurbados*	9,791.4	11,255.5	1,464.1
ZMVM	18,396.7	20,106.6	1,709.9

* Incluye los 59 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo pertenecientes a la ZMVM

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En cuanto al ritmo de crecimiento, se puede observar también una brecha importante por periodo quinquenal tomando como referencia el comportamiento de la ZMVM. También en este caso, destacan los municipios conurbados con las tasas más altas, mientras la población del Distrito Federal crece a tasas cercanas a cero, con una relativa estabilidad demográfica desde 1995 (Gráfica 1).

Gráfica 1. ZMVM Tasa de crecimiento media anual de la población 1990-2010



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010 y Conteos de Población 1995 y 2005.

Los cambios demográficos que experimenta la ZMVM implican la incorporación de amplias extensiones de suelo antes dedicado a actividades agropecuarias de pequeña escala, para ponerlo a disposición del gran negocio inmobiliario. Con el respaldo del Gobierno del Estado de México y bajo la expectativa de los gobiernos municipales por atraer inversiones inmobiliarias.

Paradójicamente, ha emergido un grave problema de vivienda deshabitada en la periferia urbana. El Censo de Población 2010 reportó 5 millones de viviendas deshabitadas en México, que representan el 15% del parque habitacional. En la ZMVM los municipios que mayor número de vivienda deshabitada presentan son: Tecámac con más de 39 mil (25.8% del total de vivienda particular); le sigue Zumpango con 29 mil (40%) y Huehuetoca con 23 mil (45%). No es éste el espacio para profundizar sobre las causas posibles del abandono de vivienda, sin embargo, como lo señala Isunza (2015: 213), el impacto de la distancia, tiempo, costo y escasa accesibilidad al transporte público, en el desplazamiento cotidiano de las familias representa una razón muy importante.

En este sentido, existe una estrecha relación entre la movilidad y la habitabilidad. Si bien la habitabilidad es una categoría que tiene distintas acepciones, en este caso, se entiende como “la capacidad de los espacios construidos para satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de los individuos y grupos” (Zulaica y Celemín, 2008: 130).

Aunque se relaciona con la vivienda y la calidad constructiva, junto con esas condiciones materiales que conforman el lugar de satisfacción de una necesidad, las condiciones de accesibilidad y las condiciones del entorno cobran importancia cuando los espacios locales no proporcionan acceso a la ciudad. Claro está que un servicio no podrá considerarse disponible si el tiempo o costo de acceso hasta él excede las posibilidades de la persona que lo precisa (Arcas-Abella, et al., 2011: 86). Así, la ciudad habitable significa que debe contar con un ambiente favorable para una vida humana justa, en la consecución de la equidad social y el desarrollo sostenible, de forma que el acceso a los espacios y los servicios no sea discriminatorio (Santos y Ganges, y De Las Rivas, 2008).

Eibenschutz y Goya (2009) proporcionan un estudio para conocer grado y formas de integración urbana-social de la expansión de las ciudades en México, la situación al interior de los conjuntos habitacionales, su relación con el entorno inmediato, su relación con la ciudad principal así como la percepción de los habitantes de los 36 conjuntos habitacionales seleccionados (16 de ellos localizados en el Estado de México). Los autores muestran que la distancia al centro urbano de la ciudad tiene mayor incidencia cuando se trata de desarrollos asentados en entornos rurales y periféricos, donde no existe oferta suficiente de satisfactores, lo que obliga a los residentes de estos conjuntos a trasladarse a las áreas centrales de la ciudad para realizar la mayoría

de sus actividades, situación que presentaba un menor impacto en su vivienda anterior. Así, “las distancias a las diversas fuentes de servicio y empleo hacen parte de la poca articulación de los conjuntos con la ciudad y su entorno, y marcan considerablemente la calidad de vida de los habitantes...” (p.16).

Otro elemento a considerar es la escasa capacidad de los entornos locales para generar empleo. Los datos del Censo Económico 2014 son contundentes (cuadro 2). Destaca en primer lugar una asimetría en la concentración del empleo en el Distrito Federal, en relación a los municipios conurbados pertenecientes a la ZMVM, que sólo concentran el 29% del personal ocupado total. Una segunda observación, tomando como parámetro los municipios que mayor actividad inmobiliaria han atraído, es su escasa contribución al empleo metropolitano, acentuándose en los municipios más lejanos que conservan estructuras económicas sur-urbanas como Zumpango, Huehuetoca y Chicoloapan. En contraste con Naucalpan y Tlalnepantla que han sido tradicionalmente zonas de concentración manufacturera y Ecatepec que se ha colocado como un polo importante de concentración económica.

Cuadro 2. Participación en el empleo total de la ZMVM de municipios seleccionados. (2014)

Entidad/Mpo.	Personal Ocupado	%
ZMVM	5,078,705	100
Municipios Conurbados	1,475,133	29.0
Distrito Federal	3,603,572	71.0
Tecámac	37,720	0.7
Zumpango	14,413	0.3
Huehuetoca	11,294	0.2
Chalco	34,797	0.7
Cuautitlán	24,625	0.5
Chicoloapan	12,543	0.2
Naucalpan	177,388	3.5
Tlalnepantla	187,106	3.7
Ecatepec	204,423	4.0

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Sistema Automatizado de Información Censal, Censo Económico 2014.

De manera similar, el incremento del empleo en el periodo intercensal 2009-2014 fue más acentuado en el Distrito Federal, en donde se ganaron poco más de 304 mil empleos, mientras que los municipios sólo ganaron cerca de 36 mil (INEGI, 2014).

Este panorama revela un desfase entre el sentido e intensidad de la movilidad residencial y la concentración de la actividad económica. Los nuevos residentes cambian su lugar de residencia, pero generalmente su lugar de trabajo permanece, lo que se traduce en una imperiosa necesidad de desplazarse largas distancias. Por lo tanto, el tema de la movilidad representa una gran preocupación de los gobiernos locales para proporcionar condiciones que faciliten a las personas el desplazamiento cotidiano, en su limitado ámbito de competencia y ante una incapacidad de los entornos locales para proporcionar empleo a sus residentes.

MOVILIDAD METROPOLITANA

La elaboración de un diagnóstico de la movilidad enfrenta algunas limitaciones: la carencia de estadísticas y la falta de actualización de las encuestas origen-destino; la dispersión de fuentes que proporcionan datos sobre tiempos de traslado o gastos de transporte, además de la asimetría en la información sobre los sistemas de transporte público y su cobertura territorial entre el Estado de México y el Distrito Federal. Esta asimetría revela además el rezago más notorio en la gestión del transporte en el Estado de México, entidad que a partir de diciembre de 2014, transforma la Secretaría de Transporte del Estado de México en Secretaría de Movilidad. Una visita al portal muestra una grave carencia de información sobre origen/destino de las rutas, modos de transporte, transporte concesionado, viajes generados, etcétera. La información se limita a señalar las instrucciones y formatos para realizar trámites administrativos, pero carece de estadísticas, lo cual dificulta realizar un análisis metropolitano (Secretaría de Movilidad del Estado de México).

La Ciudad de México también dispone del portal de la Secretaría de Movilidad (SEMOVI, antes SETRAVI), pero en este caso ofrece información detallada sobre los distintos sistemas de transporte: viajes generados, trazado de rutas, atención a población con capacidades especiales. De acuerdo con la Secretaría de Movilidad-DF (2015) actualmente el sistema de transporte concesionado de la Ciudad de México se compone por: nueve empresas concesionarias de autobuses con un parque vehicular de 1,197 unidades, que cubren 97 rutas

y 3 mil kilómetros. El número de pasajeros transportados por día asciende a un millón 200 mil.

En la Ciudad de México destacan las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, A. Obregón con 4.5 millones de viajes (20% del total de viajes generados en la ZMVM) y el Estado de México sobresale Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan generando el 17.2% de los viajes metropolitanos.

El sistema de transporte público en la ZMVM atendía diariamente cerca de 14.7 millones de viajes (66% del total de viajes generados). El transporte público concesionado al sector privado (microbuses, colectivos, autobuses y taxis) es el principal medio articulador de la movilidad: el 44% de los 21.6 millones de viajes se realiza en microbuses o colectivos y el 11% en taxis (INEGI, 2007). Cabe señalar que esos datos son sólo una aproximación, porque la Encuesta Origen Destino 2007 se publicó antes de la puesta en marcha de las diversas líneas del Metrobús, del Tren Suburbano y de la Línea 12 del Metro.

Sin duda uno de los principales efectos del modelo de urbanización descrito es el incremento de la movilidad pendular y en el creciente número de viajes que realiza cotidianamente la población. En efecto, el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC) reporta el aumento en el número de desplazamientos y la relevancia de los viajes de larga duración:

[...] mientras que en 1983 los viajes con origen - destino en las delegaciones del Distrito Federal representaban casi el 62 por ciento, en 1994 su participación se redujo a menos del 57% y siguiendo con este patrón, los viajes interdelegacionales eran más importantes (32%), que los viajes al interior de cada delegación (24%). Por su parte, los viajes metropolitanos (los que cruzan el límite del Distrito Federal y el Estado de México), pasaron del 17 a casi el 22%; esto significa poco más de 4.2 millones de viajes por día. Es decir, tienden a predominar más los viajes largos que los viajes cortos (...) se estima que para el 2020 esta cifra se acercará a 5.6 millones de viajes y representará cerca del 20% del total de viajes en la ZMVM (GDF-FIMEVIC, sf).

La Encuesta Origen Destino (INEGI, 2007) registra cada día hábil casi 22 millones de viajes, de los cuales 6.8 millones se realizan utilizando transporte privado, mientras que la mayor parte (14.8 millones) se realizan en transporte público. En el Distrito Federal se originan más de 11 millones de viajes (el 50.5% del total de la ZMVM), siendo Iztapalapa y Gustavo A. Madero las delegaciones con los mayores números de traslados. En el Estado de México se originan más de 10.8 millones (49.5%), en donde los municipios Ecatepec y

Nezahualcóyotl se colocan a la cabeza. Por otro lado, poco más de 10.5 millones de viajes tienen como destino el Distrito Federal, destacando nuevamente las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero; el Estado de México es el destino de cerca de 10.5 millones, sobresaliendo Ecatepec y Nezahualcóyotl (INEGI, 2007).

De estos viajes/día, el 58.4% se realizan en el Distrito Federal y el 41.3% en el Estado de México; de los viajes producidos en el Distrito Federal el 83% se realizan dentro de la entidad y en el 17% tiene como destino el Estado de México. Casi el 76% de los viajes producidos en el Estado de México se realizan dentro de la misma entidad, mientras que el 24.3% tiene como destino el Distrito Federal, en donde sobresalen las delegaciones Iztapalapa y Cuauhtémoc con mayor producción de viajes, mientras que en el Estado de México, destaca nuevamente Ecatepec (INEGI, 2007).

En cuanto a la gestión del transporte, existe una asimetría importante entre las dos entidades que confluyen predominantemente en el espacio metropolitano, debido a que en el Distrito Federal se concentra la mayor parte del transporte gubernamental⁴ y concesionado.⁵

El Metro realiza el 18% de los 20.6 millones de viajes diarios que se generan en el Distrito Federal y su zona conurbada. Transporta cerca de 4.2 millones de pasajeros en día laborable a través de 11 líneas que recorren 201.4 kilómetros de vías dobles; 175 estaciones y 324 trenes con 2 mil 799 carros, cada uno, y según su tipo, con capacidad para 170 o 178 pasajeros. El Servicio de Transportes Eléctricos transporta 65.7 millones de pasajeros por año con boleto pagado y 19.7 millones exentos de pago. El sistema RTP⁶ concentra un 3% del total de viajes, transporta a 650 mil personas diariamente; opera 98 rutas regulares, que suman 3 mil 482 kilómetros (Secretaría de Movilidad-DF 2015).

El Metrobús es un modo de transporte BRT (Bus Rapid Transit) que combina estaciones, vehículos, servicios y tecnología en un sistema integral. En marzo de 2005 se creó oficialmente el Organismo Público Descentralizado Metrobús, que operó por el primer Corredor de Transporte en la Avenida de Los Insurgentes, mismo que fue diseñado para atender una demanda de 250 mil pasajeros por día y cuenta con una infraestructura integrada por 34

⁴ Comprende el Sistema de Transporte Colectivo Metro; el Servicio de Transportes Eléctricos (STE); la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) y el Metrobús.

⁵ Se compone por el transporte Colectivo (autobuses y microbuses) e individual (taxis).

⁶ Presta servicio especial a personas de la tercera edad o con capacidades distintas destinando 51 autobuses equipados, de diseño especial que circulan por siete rutas.

estaciones, dos terminales, 41.6 km de carriles confinados incluyendo ambos sentidos; dos lanzaderas de autobuses, dos patios de encierro y un parque vehicular de 80 autobuses articulados (Secretaría de Movilidad-DF, 2015).

Respecto al transporte con cobertura metropolitana se cuenta con el Tren Suburbano que estima beneficios a 4.8 millones de personas: 3 millones en el Estado de México y 1.8 millones en el Distrito Federal, con cobertura de 320 mil pasajeros diariamente. La red recorre 27 kilómetros e integra cuatro municipios del Estado de México: Tlalnepantla, Tlaxiaco, Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli y las delegaciones Cuauhtémoc y Azcapotzalco del Distrito Federal.

En el Estado de México operan tres líneas del Mexibús (BRT):

- Línea 1 cubre 16.3 kilómetros con 21 estaciones y una demanda de 128 mil personas por día, beneficiando a la población de tres municipios: Ecatepec, Tecámac y Acolman.
- Línea 2 Lechería-Coacalco-Plaza de las Américas ofrece servicio en 41 estaciones a lo largo de 22.4 kilómetros cubriendo una demanda de 185 mil usuarios.
- La Línea 3 Chimalhuacán-Nezahualcóyotl-Pantitlán, única línea de articulación metropolitana, ya que se extiende a la Delegación Venustiano Carranza; cuenta con 27 estaciones, recorre 18 kilómetros y atiende una demanda diaria de 75.5 mil personas.

Aun reconociendo los esfuerzos del gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, no hay suficientes acciones para la gestión metropolitana. La cobertura de las rutas no incluye la mayor parte del área urbana y en el caso del tren suburbano no articula zonas habitacionales en varias de sus estaciones.

La falta de alternativas que articulen las nuevas zonas habitacionales, las malas condiciones de la infraestructura para el intercambio modal, la ineficiencia en la conexión de los sistemas de transporte masivo con los de mediana y baja capacidad, la poca orientación de los servicios actuales hacia la movilidad universal, son los problemas más recurrentes que requieren la definición de políticas públicas y de acciones específicas para mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios. De tal manera que los esfuerzos realizados en materia de movilidad siguen siendo insuficientes para impulsar de manera incluyente y eficiente una movilidad metropolitana que no olvide los espacios locales.

LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE LOCAL

La gestión se refiere a las políticas y programas orientados a modificar los hábitos de movilidad y el comportamiento de viaje para aumentar la eficiencia del sistema de transporte. De acuerdo con Todd (2012) las estrategias incluyen el cambio en el modo de desplazarse (de manejar a caminar, andar en bicicleta, compartir el auto, usar el transporte público, etcétera), de destino (elegir servicios más cercanos en lugar de más alejados), de tiempo (de horas pico a no pico) y de frecuencia (agrupar viajes y trabajar a distancia en lugar de hacer viajes). Algunas aumentan la accesibilidad de los usos de suelo (como localizar servicios más cerca de las áreas residenciales (p.14).

En México, la función de regular el transporte recae en los gobiernos estatales. En el Estado de México, es hasta diciembre de 2014 que se crea la Secretaría de Movilidad del Estado de México como:

la dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, gestionar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas, programas, proyectos y estudios para el desarrollo del sistema integral de movilidad, incluyendo el servicio público de transporte de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos (GEM, 2014: 3).

Lo que ha prevalecido ante el esquema de urbanización fragmentado y disperso, son acciones que tienden a fortalecer la articulación metropolitana. Sin embargo, la atención a la demanda local de transporte aún es una asignatura pendiente en términos de accesibilidad, seguridad, cobertura y calidad de los servicios, porque se sigue proporcionando el servicio por empresas concesionadas que se han erigido en grupos de poder y operan con escasa o nula regulación.

En cuanto a la administración del servicio de transporte público en los municipios, las autoridades estatales otorgan concesiones individuales (a personas que pueden ser dueñas de varias unidades, esquema conocido como hombre-camión) que se organizan en torno a la ganancia diaria del dueño (cuenta) o sueldo del conductor. Este sistema se caracteriza por una competencia feroz por el pasaje, inseguridad (en un 43% de las 1,023 muertes por atropellamiento ocurridas en 2011 en la Ciudad de México, están involucrados microbuses, sobrecupo, nula interconectividad, paradas discrecionales y repentinas para el ascenso y descenso de pasaje, invasión de rutas, bajas velocidades, conductores improvisados e invasión y deterioro del espacio público (ONU-Hábitat, 2014: 34).

Paralelamente, la creciente demanda local de transporte especialmente en las unidades habitacionales ha propiciado la emergencia de transporte informal mediante el uso de su automóvil privado, bici-taxis o mototaxis, prestando servicio individual o colectivo.⁷

La insuficiente cobertura del servicio de transporte público, es un factor que propicia el uso privado del automóvil. En la ZMVM el número de vehículos automotores en circulación experimentó un incremento de 3.3 millones en el periodo 1990-2010. Las tasas de crecimiento de la población son muy inferiores a la del crecimiento del parque vehicular, especialmente en el periodo 2000-2010 en el que la población crece en promedio anual 0.9% y el número de vehículos en circulación el 5.8%. Ello representa un consumo creciente de espacio y un impacto ambiental por las emisiones contaminantes, externalidades que se oponen a la búsqueda de una movilidad sustentable y a una gestión eficiente de la movilidad metropolitana. Sobre este problema, Todd (2012: 12) señala:

La dependencia del automóvil y las consecuentes altas tasas de motorización tienden a imponer costos a la sociedad, incluyendo la congestión vial y de estacionamiento, altos costos para los consumidores y precios inasequibles (altos costos que se imponen a los hogares de menores ingresos), altos costos de infraestructura vial y de estacionamiento, tasas de accidente, dependencia energética y emisiones contaminantes.

En otro orden de ideas, la capacidad de gestión de los municipios depende en gran medida del financiamiento que pueda ejercer en transporte público e infraestructura. Como en otros rubros, los municipios dependen de las aportaciones federales; el Ramo 23, específicamente del Fondo Metropolitano, destina recursos financieros a la realización de acciones municipales que permitan un desarrollo integral urbano, sustentable y económico de las zonas metropolitanas del país, en donde caben programas la infraestructura vial y servicios de transporte. Existe también el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad que se asigna a las entidades federativas para promover la integración y acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, al transporte público e instalaciones abiertas al público en general o de uso público.

Otra fuente de financiamiento posible para infraestructuras orientadas a favorecer la movilidad, del Ramo 33, es el Fondo de Aportaciones para las

⁷ Se reconoce que en el Estado de México operan más de 20 mil unidades de transporte público de pasajeros que prestan el servicio de forma ilegal lo que equivale al 20% del transporte colectivo (ver artículo de Velasco, María de los Ángeles, Periódico Excelsior, Diario en línea, 21 de enero de 2013).

Entidades Federativas (FAFET), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), aunque sólo se pueden destinar a las inversiones estipuladas en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, entre las que se encuentra la inversión en infraestructura (Morán, 2014: 101).

Si bien existe la Comisión Metropolitana de Transporte para

Establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la estructura vial en la zona conurbada; propiciar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y la vialidad, y aportar información necesaria para el diseño del Plan Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana.

En los hechos, existen muy escasas acciones de coordinación, que consisten en la puesta en marcha de algunas rutas del mexibús o algunas estaciones del metro. Sin embargo, el sistema de transporte público no permite la articulación funcional de diversas unidades habitacionales que viven un grave aislamiento porque carecen de rutas alimentadoras que conduzcan a nodos de interconexión multimodal, hecho que propicia el uso de automóvil particular.

El sistema de transporte debe garantizar eficiencia y procurar la equidad social; debe también abatir la fragmentación urbana. Las estrategias para promover una movilidad sustentable son limitadas porque no se acompañan por otras acciones sectoriales y territoriales como parte de una política integral y en el marco de la planeación urbana, con el fin de contar con instrumentos complementarios, bajo un enfoque transversal de las políticas urbanas, de vivienda, de fomento económico local y de transporte. El municipio tiene que enfrentar problemas metropolitanos con escasas competencias y recursos locales.

REFLEXIONES FINALES

¿Cómo mejorar la gestión local de la movilidad? El diagnóstico presentado sugiere que la gestión va más allá de los marcos normativos; es un problema de gobernanza y de construcción de un pacto metropolitano.

El primer aspecto a resolver es la carencia de información para diseñar estrategias más efectivas. La conformación de un Sistema Metropolitano de Información de Movilidad y Transporte, que cuente con las características de un sistema de información geográfica que concentre la información

necesaria para estimar la demanda de transporte, además de un inventario de rutas y modos de transporte colectivo sea otorgado por el gobierno o concesionado. Esta información permitirá no sólo georeferenciar variables útiles para la toma de decisiones, sino fomentar el uso de sistemas de relocalización que permita llevar un seguimiento de la ruta, tiempos de recorrido, frecuencia de paso y carga por tipo de transporte, capacidad y horario, entre otras. Ello constituye un insumo imprescindible para diseñar un sistema de transporte más eficiente.

Fomentar una gestión eficiente y sustentable de la movilidad urbana remite a considerar distintos componentes como el fortalecimiento de los esquemas de Coordinación Metropolitana entre los gobiernos de los tres niveles, en especial el Estado de México y el Distrito Federal, entidades en las que se generan y se atraen más del 90% de los viajes metropolitanos.

La articulación local del transporte de los municipios periféricos que han atraído grandes contingentes de población por el desarrollo de conjuntos habitacionales de gran envergadura como Tecámac, Huehuetoca, Zumpango, Chicoloapan, Valle de Chalco Solidaridad y otros municipios con alta densidad como Ecatepec, Coacalco, Chalco, Texcoco e Ixtapaluca, resulta imprescindible para garantizar un funcionamiento óptimo de las líneas del Mexibús.

Estos municipios experimentan un alto grado de fragmentación urbana y un proceso de aislamiento de los pobres urbanos, ya que las personas que no pueden adquirir un automóvil para desplazarse, se ven prácticamente obligadas a realizar viajes locales, de corta distancia, subsumidas en un aislamiento por la falta de accesibilidad.

Otra característica es que ante la deficiente calidad y escasa cobertura del transporte público han proliferado los prestadores de servicio informal, quienes en bicitaxis, mototaxis, automóviles particulares, que contribuyen de manera importante a atender la creciente demanda de la población local, pero no ofrecen condiciones de seguridad y confort a los usuarios.

En este caso, la propuesta es regular este tipo de servicios para que ofrezca condiciones de eficiencia y calidad. Esto implica una gran capacidad de gestión de los gobiernos locales, así como el establecimiento de acuerdos entre los agentes, además de proporcionar un sistema de incentivos o ventajas como esquemas de financiamiento para la adquisición de vehículos que reúnan los atributos de un medio de transporte, cómodo, seguro y con la capacidad adecuada para realizar viajes en el entorno local.

Este tipo de transporte local debe además interconectar con nodos de articulación o interconexión con rutas metropolitanas y con otros modos de transporte como el Mexibús, el Metro o el Tren Suburbano. Al respecto se requiere también articular estratégicamente los distintos modos de transporte o formas de desplazamiento, como los desplazamientos peatonales, en bicicleta, que no generan emisiones contaminantes, así como seguir fomentando la infraestructura para la movilidad no motorizada (corredores peatonales y ciclistas).

Un elemento de suma importancia es la seguridad pública, porque se ha convertido en una amenaza para la operación del transporte público, además del riesgo implicado en esta carrera de los concesionarios por “ganar el pasaje”. También importa el confort como atributo que debe proporcionar el transporte público, por lo que la regulación sobre el uso de vehículos para proporcionar transporte colectivo resulta imprescindible.

BIBLIOGRAFÍA

Arcas-Abella, Joaquim, Pagès-Ramon, Anna y Casals-Tres, Marina. “El futuro del hábitat: repensando la habitabilidad desde la sostenibilidad. El caso español.” *Revista INVI*. Santiago: Universidad de Chile. Núm. 72, vol. 26, agosto de 2011, pp. 65-93.

Avellaneda, Pau y Lazo, Alejandra “Aproximación a la movilidad cotidiana en la periferia pobre de dos ciudades latinoamericanas. Los casos de Lima y Santiago de Chile” *Revista Transporte y Territorio*. Universidad de Buenos Aires, núm. 4, 2011, pp. 46-58.

BerecoLabs (2016) Observatorio de Movilidad Urbana de la Corporación Andina de Fomento. http://berecolabs.com/es/ciudades_dinamicasII.html

CONAPO-INEGI-SEDESOL. Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2010.

- Covarrubias, Alex. “Motorización tardía y ciudades dispersas en América Latina: definiendo sus contornos; hipotetizando su futuro”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, núm. 11, vol. 6, enero-junio 2013, pp. 12-43.
- Eibenschutz R. y Goya, C. (coords.) *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. México: UAM-Xochimilco - Miguel Ángel Porrúa y SEDESOL, 2009.
- GDF-FIMEVIC. Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación en el Distrito Federal, Consulta electrónica: <http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/problemasdemov.htm>
- GEM. Gaceta de Gobierno del Estado de México. 17 de diciembre de 2014.
- INEGI. Encuesta Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2007.
- INEGI. Censos Económicos 2009, Calculadora Censal. 2009: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/calc_CENSAL-municipio.asp
- INEGI. Sistema Automatizado de Información Censal, Censo Económico 2014. 2014
- INEGI. Vehículos de Motor registrados en circulación, consulta interactiva de datos. 2015: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/vehiculos.asp?s=est&c=13158&proy=vmrc_vehiculos
- Isunza, G. “Dinámica metropolitana, desarrollo inmobiliario e ingresos municipales en el Estado de México”. En Díaz Santana (coord.). *Retos y perspectivas de los municipios en México*. México: Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo (INAFED)-Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Administrativas-IPN, 2011.

- “La vivienda deshabitada en la periferia de la Ciudad de México”. En Vidal, Sonia (coord.). *Metrópolis en Mutación*. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades, 2015, pp. 211-238.
- Isunza, Georgina y Méndez, Benjamín. “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México”. *EURE Revista de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, núm.111, vol. 37, 2011, pp. 107-129.
- Jirón, P. y Mansilla, P. “Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile”. *Revista EURE*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, núm. 121, vol. 40, 2014, pp. 5-28.
- Morán, M. A. “Movilidad y transporte público en el Municipio de Tecámac, Estado de México”. Ciudad: CIECAS-IPN, 2014 (tesis con la que obtuvo el grado de maestro).
- Santos y Ganges, Luis y De Las Rivas, Juan Luis. “Ciudades con atributos: conectividad, accesibilidad y movilidad”. *Ciudades*, Valladolid, España: Editorial Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, núm. 11, vol., 2008, p. 13-32.
- Secretaría de Movilidad-DF. Gobierno del Distrito Federal, 2015. Consulta electrónica: http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco_siglos_de_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_/rid/71-page=5.html
- Secretaría de Movilidad del Estado de México. Gobierno del Estado de México, 2015. Consulta electrónica: <http://smovilidad.edomex.gob.mx/>
- Todd Litman. *Gestión de la movilidad para México. Beneficios para su desarrollo económico*. Ciudad de México: Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México-Embajada Británica en México, 2012.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, custom data acquired via website, 2014.

Velasco, María de los Ángeles “20 mil unidades piratas circulan en el Estado de México” Periódico *Excelsior*, Sección Comunidad, 1° de enero de 2013. Consulta electrónica: <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/21/880386>

Zulaica, Laura y Celemín, Juan Pablo. “Análisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata Argentina), a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial”. *Revista de Geografía Norte Grande*. Ciudad Santiago de Chile: Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Geografía, núm. 41, vol., 2008, pp. 129-146.

IMPLICACIONES DE LA REDENSIFICACIÓN URBANA PLURIFAMILIAR Y RÉGIMEN DE CONDOMINIO

José Luis Águila Flores¹
Luz Ileana Jiménez Pineda²

PREFACIO

Por fin llegó el día esperado y recibiste un préstamo para vivienda. Has trabajado muy duro para poder adquirir una casa con este préstamo y tus ahorros; tendrás un patrimonio familiar. Verificas todas las posibilidades en el mercado y te das cuenta que la mayor oferta son casas ubicadas en la periferia de la ciudad, en zonas donde los servicios públicos y el transporte son escasos. Tu anhelo por comprar una casa más céntrica se desvanece debido a que sobrepasa el presupuesto del préstamo que te otorgaron.

De pronto, te encuentras el proyecto de un conjunto de edificios de cinco pisos: un plurifamiliar. Está ubicado muy cerca del centro de ciudad y el vendedor te dice que es una nueva modalidad de vivienda que el gobierno promueve como alternativas de redensificación para visualizar ciudades verticales y densas. De esta manera, vivirás más cerca tu trabajo y de los servicios y equipamientos que requieres, tales como hospitales, escuelas, mercados, etcétera. Además de que contribuirás a construir una ciudad más sustentable. Te convences de que es la mejor opción y compras el departamento marcado con el número 3 del edificio “D”.

Después de algunos años de vivir en tu nuevo hogar, regresas un sábado a descansar de una semana de exhausto trabajo. Te bajas de tu vehículo para abrir el portón del estacionamiento que en algún momento fue eléctrico, pero una vez más por la falta de pago de las cuotas condominales se quedaron sin

¹ Arquitecto, Maestro en Urbanismo y Desarrollo y Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara. Contacto: luis_aguila_arquitecto@hotmail.com.

² Abogada y Maestra en Procesos y Expresión Gráfica en la Proyección Arquitectónica Urbana por la Universidad de Guadalajara. Contacto: luzjimenezp@yahoo.com.mx.

electricidad en áreas comunes. Continúas en tu auto y debes buscar un lugar donde dejarlo, porque el que tienes asignado ya está ocupado por algún visitante irresponsable y piensas que era buena aquella idea de cercar tu lugar, tal como muchos otros que ya lo hicieron, aún y cuando se vaya deprimiendo la imagen urbana.

Al caminar hacia tu departamento te encuentras con la señora Lupita, quien es la administradora del conjunto condominal. Te recuerda que mañana domingo a las 11:00 a.m. habrá asamblea ordinaria, te da una hoja de citación en la que se puede leer la orden del día con tres puntos a tratar: 1. Las deudas de los vecinos morosos en la recaudación de cuotas para el mantenimiento. 2. La inseguridad y robos que se han suscitado en el interior del condominio por la falta de luz en las áreas comunes, y 3. Las acciones legales que se tomarán para detener la obra que don Carlos inició en el área de uso común del edificio “C” contigua a su departamento.

Subes las escaleras para llegar a tu departamento esquivando suciedades de la mascota del vecino y un poco de basura. Por fin llegas a tu casa; intentas dormir aunque se dificulta por la música que genera la reunión que organizó tu vecina de arriba. En ese momento te preguntas el por qué no adquiriste aquella casa unifamiliar y solitaria que se encontraba a la afueras de la ciudad.

INTRODUCCIÓN

Como se vislumbra en el prefacio, este artículo presenta como principal actor al modelo de vivienda vertical con características de nivel social, donde los conflictos entre vecinos son comunes por el desconocimiento de las implicaciones del régimen de propiedad de sus viviendas o bien por la falta de unanimidad en la toma de decisiones; y con frecuencia la práctica nos muestra como sus desavenencias repercuten en el entorno, así como en la calidad de vida de quienes ahí habitan, sobre todo si son condominios dirigidos para el sector más desfavorecido de la sociedad. El objetivo es explicar la conformación técnica y legal de los plurifamiliares constituidos en régimen de condominio, así como exponer las implicaciones de la redensificación urbana como propuesta del estado mexicano en busca de una ciudad compacta; se seleccionó como caso preciso al estado de Jalisco.

El artículo se estructura principalmente en cinco apartados: (1) La redensificación como propuesta de ciudad compacta, que aborda en pasos breves los antecedentes urbanos en México que dieron pie a la construcción de la actual política nacional de vivienda como la principal propulsora de la vivien-

da vertical en aras de una redensificación urbana apostando por una ciudad compacta; (2) Conformación de la alternativa de vivienda, donde se asienta la obligación del modelo de viviendas verticales para constituirse como un régimen de condominio y se explica su conformación técnica y legal en el caso de Jalisco; (3) Implicaciones sociales del régimen de condominio o plurifamiliar, que expone las convivencias que aparecen en las viviendas sujetas a estos modelos, donde la participación vecinal se manifiesta como un conflicto latente por disputas vecinales, ausencias de asamblea condominal, falta de cuotas de mantenimiento, etcétera; (4) La posición jurídica del estado, donde se analizan las bases legales de la intervención del gobierno y se demuestra su poca intervención debido a la figura privada del régimen de condominio; y (5) La problemática de la propiedad condominal generalizada, en el que se analizan brevemente algunos casos externos. Finalmente se ofrece una serie de consideraciones como conclusiones de esta investigación.

LA REDENSIFICACIÓN COMO PROPUESTA DE CIUDAD COMPACTA

Durante el recorrido del prefacio, como una experiencia ficticia pero común en historias reales, se puede observar lo que las familias mexicanas encontrarán con frecuencia en los próximos años al adentrarse en la faena de adquirir una vivienda, esto porque a partir del año 2014 con la Política Nacional de la Vivienda que promueve el Gobierno Federal, se impulsa el crecimiento vertical de las ciudades, por lo que será el condominio vertical el régimen de propiedad más elegido por el sector productor de vivienda; no por el convencimiento de que dicho modelo sea el ideal para la ciudad, sino porque simplemente es el único permitido por la ley para la construcción de edificios verticales, y además porque el buscar este tipo de proyectos es el requisito que deben de cumplir los urbanizadores para poder acceder a los beneficios fiscales que el gobierno les otorga por construir vivienda para el sector menos favorecido.

El modelo de ciudad compacta en las últimas décadas ha cobrado importancia al convertirse en la urbanización impulsada por la comunidad internacional. Para analizar dicho fenómeno es necesario entender el crecimiento urbano de México en los últimos años y cuáles han sido las consecuencias de la expansión de la mancha urbana, para que al final se estudien las soluciones que el Gobierno Federal ha presentado dentro de sus políticas urbanas, como es el crecimiento vertical de las ciudades y el régimen de propiedad que dicho modelo de urbanización conlleva.

Usualmente se ha explicado que la expansión urbana se dio por la demanda de vivienda y en general por el crecimiento natural de los centros urbanos (Martínez y Monroy, 2010); lo que causó que las autoridades administrativas de los gobiernos locales se vieran rebasadas en sus funciones y no diseñaran modelos de desarrollos sustentables. Esto provocó un crecimiento anárquico en el que la especulación de suelo ha sido el principal motor para la selección de predios a desarrollar, aunado con los asentamientos humanos irregulares que han proliferado ante la necesidad de una vivienda.

La expansión de la mancha urbana inició después del periodo posrevolucionario. En ésta fecha se presentó una migración masiva de personas que querían vivir en las ciudades con el sueño de encontrar empleo y una mejor oferta educativa, lo que generó el crecimiento de las urbes, tanto en número de habitantes como en territorio.

En el periodo de 1910 a 1920 la ciudad de México incrementó la población en cerca del 25%, y en cuanto a la expansión territorial en esa misma década su aumento fue del 87.6%, siendo beneficiados por este fenómeno principalmente los desarrolladores inmobiliarios, quienes incluso se constituyeron en sociedades anónimas conformadas por políticos de la época y grandes empresarios que no dejarían pasar la oportunidad de acrecentar su fortuna (Valenzuela, 2014). El fenómeno ocurrido en la ciudad de México no fue ajeno al resto del país; con el paso de las décadas y de manera paulatina existió también un crecimiento importante en el resto de las ciudades.

En el caso de Jalisco, alcanzó un grado muy alto en el desarrollo económico y crecimiento urbano en 1978, cuando el Gobierno Federal adoptó políticas modernistas que ayudarían a solucionar los conflictos del crecimiento urbano no planeado, como fue el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano de México que impulsaba la industrialización. Con ello, los representantes políticos aprovecharon para engrandecer al estado, el cual, según Villalpando (1979), llegó a ser el segundo más importante de la República Mexicana.

Los diagnósticos y estudios realizados en 1978 para la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano tenían una visión de planeación hacia el año 2000, con un enfoque multidisciplinario en el que se conjugaba el esfuerzo de diferentes instituciones del gobierno federal. En el proceso de urbanización no sólo intervino la voluntad del gobierno, sino también, la participación de la sociedad, lo que hizo que la planeación fuera cambiante, (Bazant, 2001). Pronto el Plan Nacional de Desarrollo Urbano resultó ineficaz.

Las adversidades que presentó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano impidieron lograr un crecimiento ordenado y propiciaron la proliferación de los asentamientos humanos irregulares, lo que motivó a impulsar las reformas constitucionales en materia agraria y municipal, realizadas la primera en 1992 y la segunda en el año 1999.³

En cuanto a la reforma en materia de tenencia de la tierra, trajo consigo una nueva Ley Agraria que permitiría a predios bajo el régimen ejidal, modificar su calidad de propiedad social para sumarse al resto de la propiedad privada, lo que implicaba que por los predios ejidales podrían ser rentados, vendidos e incorporarse al desarrollo urbano de la ciudad. Dicha reforma fue mayúscula por la repercusión que tuvo en el desarrollo del país, ya que la gran mayoría de ciudades, se encontraban rodeadas por parcelas ejidales. Dichos cambios fueron aprovechados por supuestos urbanizadores que, con el afán de obtener mayores ganancias, hacían creer que las tierras provenientes de propiedad ejidal no tenían que sujetarse a las leyes en materia urbana (García, 2010), lo que ayudó a la proliferación de asentamientos irregulares. Con lo anterior, se desvaneció el crecimiento planeado de las ciudades, que había promovido el gobierno en 1940.

En lo que respecta a las reformas municipales, Olivera (2005) ilustra claramente, que el objetivo de dichas reformas fue el de “Reconocer a los municipios su carácter de gobierno y ya no sólo de entidades administrativas, para dejar abierta la posibilidad de que cada entidad federativa adaptará el contenido de la reforma federal a su propia realidad” (Olivera 2005:122). Esto provocó que la planeación de las ciudades quedará supeditada a la economía municipal, la cual en la gran mayoría de los casos presenta una limitación para la gestión del suelo urbano.

Para el año 2000, el crecimiento desmedido provocó la proliferación de grandes zonas conurbadas difíciles de controlar, por lo que repitieron el destino del Distrito Federal, pues cada día el número de habitantes aumentaba, la superficie territorial se expandía y los problemas urbanos eran evidentes, arrastrando dicha problemática hasta la actualidad.⁴

³ Cabe mencionar que la reforma de 1999, fue la culminación de 10 reformas sustanciales realizadas al artículo 115 constitucional, iniciadas en 1976. Dichas reformas iban dirigidas a dotar de autonomía a los municipios y otorgarle atribuciones reglamentarias en materia de planeación.

⁴ De acuerdo al diagnóstico realizado en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, en el periodo de 1990 a 2010 la superficie ocupada por el conjunto de zonas metropolitanas del país pasó de 142,377 a 171,816.8 km²; es decir, 20.6 por ciento más.

El crecimiento expansivo de las ciudades hasta el día de hoy ha ocasionado que sus límites sean cada día más inciertos, difusos y con territorios intersticiales (Águila, 2014). Con mayor frecuencia se ha presentado dicha expansión en paralelo a las autopistas que dan entrada a las ciudades, pues se observan largos corredores habitacionales que se caracterizan por su bajo costo y mala calidad de la vivienda, predominando sobre todo el modelo de vivienda horizontal de interés social.

Al transitar por las periferias de las ciudades queda evidente el bajo nivel en la calidad de vida, el transporte es claramente deficiente y en ocasiones inexistente, los servicios de infraestructura están inconclusos y como consecuencia no se les suministran con regularidad, los equipamientos son muy escasos, etcétera. La gran mayoría de personas se van a vivir a las periferias debido a que no pueden costear una vivienda céntrica, aunque sus actividades diarias queden lejanas.

En este contexto y a fin de evitar el deterioro que sufren las ciudades con grandes extensiones territoriales, la comunidad internacional ha debatido por años la definición del desarrollo sostenible, la cual nació en la década de los ochentas en la Organización de las Naciones Unidas, con el informe que emitió la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo denominado “Nuestro Futuro Común”, también conocido como “Informe Brundtland” por el nombre de su autora, la Dra. Gro Harlem Brundtland. En dicho informe se evidenciaron los conflictos que presentaban muchas naciones en su desarrollo, como el aumento de la pobreza, vulnerabilidad social y degradación ambiental.

La comisión propuso una serie de medidas con las que se lograría cambiar el modelo de desarrollo de las ciudades para darle un giro y enfocarlo en el ámbito económico, social y ambiental, denominando al nuevo modelo como el “desarrollo sostenible”; que entre sus objetivos principales estaba lograr la justicia social y un medio ambiente duradero. Esta propuesta tenía como filosofía “garantizar las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Informe Brundtland, 1987). Empero este cambio solamente se logrará con la buena intención que tengan los gobiernos para implementar acciones y políticas decididas, para revertir el proceso de lo obtenido.

Aunque el informe no pretende ser sólo predicciones del futuro, casi 30 años después sigue vigente y muchos de sus planteamientos aún siguen sin resolver, pues el mismo podría haber sido concebido en el año 2015 y las

consideraciones seguirían siendo las mismas, esto a causa de los modelos de urbanización que siguen propiciando la acumulación de problemas urbanos, transfiriendo la deuda a los nuevos ciudadanos.

No obstante que estos planteamientos fueron innovadores, no incluían acciones claras para modificar el desarrollo del país, por lo que fue hasta el año de 1992 en que la Asamblea de las Naciones Unidas realizó una conferencia en la que se discutieron temas relativos al ambiente y el desarrollo. Como resultado de dicha conferencia, México suscribió el documento legal internacional denominado “Agenda 21”, en el que se propusieron políticas claras que revirtieron los daños causados, siendo el modelo de ciudad compacta con mezclas de usos de suelo una de las soluciones económicas, sociales y ambientales para lograr la sustentabilidad (Agenda 21, 1992). La Agenda 21 esbozó acciones totalmente contrarias a los esquemas que tradicionalmente se habían aplicado en las urbanizaciones mexicanas y a pesar de que los especialistas vinculados al desarrollo urbano han manifestado la necesidad de frenar el crecimiento hacia las periferias y fomentar una ciudad compacta, la ciudadanía no tiene la misma opinión al existir un fuerte rechazo hacia este nuevo modelo de ciudad, quizás por la creencia de que la llegada de más habitantes, ocasionará principalmente el colapso de la infraestructura vial, hidráulica y urbana.

A pesar de que México participó en el evento internacional de la Agenda 21, dichas acciones no se reflejaron en el marco legal del país, sino hasta el 2014 en que el Gobierno Federal publicó, como parte de su sistema de planeación, el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 (PNV) y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNDU), en los cuales se definen acciones, que entre otras cosas, impulsan la densificación de las ciudades a través de la verticalidad y el aprovechamiento de los predios intraurbanos que permitan la cercanía de los servicios y fomenten la contención urbana, para que en la ciudad coexistan espacialmente los usos residenciales con los usos funcionales o no residenciales como áreas verdes, comerciales, servicios, equipamientos, industriales, seguridad, servicios públicos, estaciones de transporte, etcétera.

Una ciudad compacta puede y debe sustituir la dispersión urbana, sin embargo, es importante analizar cuáles son los tipos de desarrollos que este modelo de ciudad albergará; evidentemente, los desarrollos plurifamiliares verticales tienen una fuerte presencia en las urbes compactas, ya

que en éstos se alcanza una mayor densificación y pueden ser emplazados en predios intraurbanos.

Las personas adquieren su vivienda de acuerdo a sus posibilidades y a lo que el mercado les ofrece, por ello si el gobierno federal se decidió a impulsar el crecimiento de las ciudades hacia su interior, será el condominio vertical o denominado técnicamente “plurifamiliar vertical”, el modelo más ofertado por los desarrolladores, y el constituir un condominio no será una libre decisión de los compradores como en el principio del derecho civil se manifiesta, sino que será por la simple necesidad de adquirir una casa.

CONFORMACIÓN DE LA ALTERNATIVA DE VIVIENDA

De acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior y a lo planteado por Azuela (1999), es indispensable conocer los procesos urbanos para comprender de manera eficaz las relaciones de la propiedad; así como entender los antecedentes que van dando pie a las nuevas propuestas de desarrollo urbano, y con ello, razonar las diferentes modalidades de construcciones para vivienda que se van implantando en predios o lotes, interactuando todo ello de manera legal, dando forma a las propuestas urbanas actuales.

La evidente realidad legal de la redensificación es el régimen de condominio; es decir, los términos generales de la redensificación abocan a la agrupación de habitantes y viviendas en un espacio menor; esto implica que los edificios que se construyan deben albergar a dos o más familias y por ende estar constituidos en un régimen de propiedad condominal. Por lo tanto, para que la redensificación sea posible, la única alternativa legal de vivienda en el panorama cercano es la constituida bajo un régimen de condominio.

La propiedad en condominio, según Borja (1992), puede tener sus orígenes desde aquel llamado Digesto,⁵ pero la necesidad de este régimen de propiedad fue más evidente en las ciudades amuralladas, donde el crecimiento natural obligó a la superposición de las viviendas, así como la necesidad de compartir estructuras y áreas comunes; pero no fue hasta la incorporación del Código Napoleónico en 1804 cuando se establecieron las normas precisas sobre las responsabilidades y obligaciones de los propietarios y/o habitantes de las viviendas en condominio, inspirado en aquellos edificios habitacionales europeos de cuatro o cinco niveles, donde forzosamente se comparten azoteas, instalaciones, pasillos y escaleras comunes entre otros espacios, y resulta

⁵ El Digesto es la compilación y codificación de las obras jurídicas del Corpus Juris Civiles de los romanos: se remonta al año 530 d.C.

imprescindible la existencia de una administración que se encargue de vigilar el mantenimiento y organizar toda actividad condominal.

En el caso mexicano, la primera aplicación de la legislación para el régimen de condominio fue en 1829 con la creación del primer Código Civil (Borja, 1992), pero no fue hasta la segunda mitad del siglo xx cuando comenzó a surgir con mayor frecuencia, incluso, algunos lo presentaban como la nueva forma jurídica que permitiría vivir en solidaridad y prometía ser la respuesta al crecimiento cuantitativo y desordenado de las ciudades (Guzmán, 1990).

Con el paso de los años, la propiedad en régimen de condominio fue ganando simpatía ante las empresas inmobiliarias que en la actualidad se empeñan en edificar viviendas en esta modalidad, dirigidas principalmente para los sectores populares; casas con dimensiones mínimas y modelos en serie para abaratar costos; procurando que su venta sea más rápida y con ello recuperar su inversión en el menor tiempo posible. Además se incluyen en el diseño urbanístico conceptos como: muros perimetrales para protección, casetas de vigilancia, espacios verdes y terrazas de convivencia, y con todo esto, ofrecer pequeños paraísos terrenales para atraer a los compradores.

Se han sumado a esta propuesta las instituciones que ofrecen créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas, que tomaron mucha fuerza desde la administración nacional de Fox Quezada y posteriormente con Calderón Hinojosa; incluso aún prevalecen en la de Peña Nieto. Se ha procurado financiar vivienda social pequeña y barata para que la adquisición aumente los índices, evidenciando que su objetivo principal es promover la mayor cantidad de viviendas, sin importar su calidad. Esto también provocó que en el afán de conseguir tierras baratas para la construcción de desarrollos habitacionales, se decidieran por las periferias lejanas o más allá de ellas y se fueran dispersando las manchas urbanas.

El régimen de condominio en términos de tipología de edificación es conocido como plurifamiliar, pero esto no implica que sea lo mismo o que siempre vayan de la mano. El término de plurifamiliar, aunque no es una palabra reconocida por la Real Academia Española, es muy utilizada en el argot técnico-legal de la zonificación urbana y construcción de vivienda, proveniente de los instrumentos urbanísticos que explican las tipologías edificatorias para nuestras ciudades. En el caso de la legislación urbana jalisciense,⁶

⁶ El Código Urbano para el Estado de Jalisco y el Reglamento Estatal de Zonificación de manera general, ya que existen algunos municipios que cuentan con un instrumento propio de acuerdo a sus atribuciones constitucionales.

se manifiesta el modelo Plurifamiliar habitacional y tiene dos vertientes, Horizontal y Vertical; éstas se presentan también en sus diferentes densidades de edificación.⁷ Dicha modalidad Plurifamiliar habitacional se define de acuerdo al artículo 53 del Reglamento Estatal de Zonificación de Jalisco (REZ) como:

- I. Habitacional Plurifamiliar Horizontal: viviendas para dos o más familias dentro de un mismo lote independientemente del régimen de propiedad que se constituya, con la característica que pueden ser aisladas, adosadas o superpuestas, estas últimas no mayor a dos niveles.
- II. Habitacional Plurifamiliar Vertical: viviendas o departamentos agrupados en edificios cuyas unidades están superpuestas, en un número mayor a dos unidades.

Como su definición lo dice, son dos o más viviendas dentro de un lote, lo que jurídicamente conlleva a una copropiedad, por lo tanto, se generan derechos y obligaciones de los propietarios sobre dicho lote y las edificaciones ahí contenidas. Este acto jurídico se traduce en el concepto de Régimen de condominio, definido en el artículo 1001 del Código Civil del Estado de Jalisco (CCJ), como: “Condominio es el régimen jurídico que integra las modalidades y limitaciones al dominio de un predio o edificación y la reglamentación de su uso y destino, para su aprovechamiento conjunto y simultáneo”. Este mismo precepto 1001, nos dice que el condominio está compuesto de áreas o bienes privativos y de áreas, instalaciones o bienes de uso común. Para el caso de un edificio con características verticales de uso habitacional, las áreas privativas son las correspondientes a las propias viviendas hacia su interior, es decir, las superficie que de manera exclusiva disfruta una persona o familia; las áreas comunes corresponden a todos aquellos espacios que pertenecen a los condóminos y que no pueden ser divididos, tales como pórticos, puertas, pasillos de distribución, escaleras, áreas de instalaciones, azoteas, espacios de recreación, etcétera.

Según lo explican Mariscal, Orozco, Chávez y Reynoso (2007), el régimen de condominio es una combinación de las formas de propiedad individual y de la copropiedad, lo cual demuestra con palabras sencillas lo que se exponen en el presente capítulo; dentro de un mismo lote, existe una porción que corresponde a una propiedad privada (unidad privativa), y existen otras áreas que corresponden a una copropiedad (áreas comunes). Sin embargo,

⁷ Densidad de la edificación es “el conjunto de características físicas referentes al volumen, tamaño y conformación exterior, que debe reunir la edificación en un lote determinado, para un uso permitido...” Art. 3 fracción XIV del Reglamento Estatal de Zonificación; entendiéndose como densidad alta, a la máxima concentración de habitantes y viviendas permitidas en una hectárea.

esta pequeña porción de propiedad privada nunca dejará de ser parte de un todo del que se forma la copropiedad.

La distribución de todos estos espacios queda asignada en la constitución del régimen de condominio con autorización del ayuntamiento, asentada en los planos arquitectónicos correspondientes y en la resolución de autorización; posteriormente queda descrita en la escritura del régimen de condominio, de la cual se desprenden las escrituras de propiedad de cada vivienda o unidad privativa. De esta manera, se describen las medidas y superficies de las unidades privativas, áreas comunes y el porcentaje que de éstas le correspondan a cada condómino o propietario.

Para determinar el número de viviendas permitidas dentro de un lote, el REZ propone un concepto llamado Índice de edificación, mediante el cual se divide la superficie del terreno entre la cifra que se determine para cada modalidad de vivienda como Índice de edificación. El resultado será el número de viviendas o unidades privativas permitidas como un plurifamiliar. Un punto importante en esta cuantificación es que, los Índices de edificación señalados en el REZ aún son muy estrictos, de manera que los resultados son edificios de poca altura, por lo tanto, para poder llevar a cabo la verticalización, primeramente deben de revalorarse los mecanismos municipales para que se permita el número de viviendas y el número de niveles “ideales” para cada caso. De la misma manera, cada ayuntamiento debe de actualizar sus planes de desarrollo urbano para determinar las zonas de la ciudad que serán susceptibles de redensificación.

El régimen de condominio implica también la obligación de cumplir con un reglamento interno para vivir en armonía, y no debe seguirse tan solo por cumplir con una ley, sino también por cuestiones morales y sociales. Analizándolo de manera coloquial, es el lugar de hábitat; el lugar donde se come, se duerme, se asea; donde se guardan los objetos personales y donde se convive con la familia. El hecho de contar con vecinos que a su vez son socios por la copropiedad que conforman, obliga a vivir en armonía para el bienestar social, aunque evidentemente esto no siempre se logra, y por el contrario, puede ser un problema fuerte que se agrava por el importante hecho de la copropiedad.

IMPLICACIONES SOCIALES DEL RÉGIMEN DE CONDOMINIO O PLURIFAMILIAR

Una “implicación” es una realidad escondida entre los pliegues de lo visible; para este caso, es aquello que se oculta entre lo legal y lo técnico de un edificio plurifamiliar: las relaciones entre condóminos. Como se mencionó en apartados anteriores, los habitantes de un condominio (los condóminos) tienen facultades y obligaciones que deben ser conocidas para no participar en un juego sin reglas.

La concentración de condóminos en demasía dentro de un mismo régimen puede considerarse como un factor negativo, puesto que es difícil ponerse de acuerdo para emitir soluciones y más aún cuando todos los habitantes tienen sus propias actividades e intereses personales. El artículo 1005 del CCJ expone que los condominios no deben exceder de 10 hectáreas o de una población de 2,500 habitantes. Si promediamos a cada vivienda con cinco habitantes de acuerdo al REZ, el límite máximo para los condominios actualmente es de 500 unidades privativas. Esto significa que 500 representantes de familia con voz y voto deben acudir a las asambleas y ponerse de acuerdo para resolver todos los conflictos del condominio; por si esto fuera poco, el mismo artículo 1005 dice que estos límites de extensión territorial y de población pueden incrementarse un veinte por ciento. Quizás, sería necesario considerar este punto y reducir el número de habitantes permitidos dentro de un mismo régimen de condominio. Cabe señalar que ni el Código Urbano ni el Reglamento de Zonificación de Jalisco regulan el tamaño máximo de los proyectos bajo este régimen de propiedad.

Un aspecto muy importante y que no debe dejarse de lado, es que la propuesta nacional de densificación mediante la verticalización está dirigida al sector popular o social; a la gente trabajadora. La mayoría de este sector adquiere su vivienda por medio de préstamos hipotecarios y por lo tanto, gran parte de su sueldo durante muchos años se destinará a liquidar dicho préstamo. Por supuesto se sumarán a este desembolso la propia manutención de la familia, el transporte, colegiaturas, los pagos de servicios como agua, luz, teléfono, etcétera. Pero hay algo más; el condómino está obligado a contribuir para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio, así como también para constituir y conservar los fondos de reserva;⁸ esto se traduce en las cuotas de mantenimiento. Pero, aún hay algo más que debe considerarse en los gastos, y es la protocolización de

⁸ Artículo 1025 del Código Civil del Estado de Jalisco.

los actos del condominio. Es cierto que el condominio puede subsistir solamente con los acuerdos internos sin la necesidad de acudir a un notario público a protocolizarlos, sin embargo mientras esto no se haga, no se estaría en condiciones legales para ser reconocidos ante instancias terceras para solicitar apoyo en cualquier conflicto interno.

Es común encontrar departamentos desocupados en los condominios y que los propietarios no aporten sus cuotas de mantenimiento con el pretexto de no estar utilizando las instalaciones, pero eso es un error; el artículo 1008 del CJJ dice que dicho condómino no quedará exento de las obligaciones que le competen como tal, por supuesto dentro de las obligaciones se encuentran las cuotas de acuerdo al artículo 1026 del mismo lineamiento legal.

Para los casos de los morosos, existe una posibilidad para expulsarlos del condominio. El artículo 1032 del CCJ expone que el administrador puede acudir al Juez de la Primera Instancia para demandar a los condóminos que dejen de cumplir sus obligaciones en reiteradas ocasiones; pero esto implica que el condominio debe funcionar legalmente, esto es, que no bastará con que los condóminos se reúnan, sino que deberán realizar sus asambleas ordinarias y extraordinarias de acuerdo a la legislación civil, cumpliendo con todos los lineamientos de administración debidamente protocolizados, de lo contrario, el juicio puede desfallecer en su intento.

Por último, se consideró conveniente citar el artículo 1012 del multicitado CCJ, para ofrecer un panorama más amplio de las obligaciones de un administrador de condominio, quien en la mayoría de los casos, es un ciudadano común que tiene trabajo y una familia que atender; alguien que se encuentra posiblemente pagando su crédito para vivienda y alguien que seguramente, preferiría encontrarse en otro contexto y en un panorama más positivo, quizás, donde el Estado ofrezca apoyos para el debido funcionamiento del condominio.

Artículo 1012 (CCJ) facultades y obligaciones del administrador.

- I. Ser el ejecutor de los acuerdos de las asambleas de condóminos y del consejo de administración, así como el representante legal frente a terceros del condominio, con las facultades de un apoderado general judicial y para actos de administración, sin que las facultades de mandatario puedan ser sustituidas o delegadas salvo que así lo autorice expresamente el consejo de administración...;
- II. Verificar y atender la operatividad, mantenimiento de instalaciones, servicios generales y conservación de la edificación;

- III. Efectuar los gastos de mantenimiento y administración;
- IV. Cobrar las cuotas y extender los recibos que amparen los pagos a cargo de los condóminos;
- V. Llevar los libros y documentación que soporten los gastos efectuados, los que deberán tener una actualización no mayor de quince días hábiles;
- VI. Llevar los libros del condominio, que cuando menos deberán ser tres:
 - a) El primer libro, que será para asentar las actas de asambleas de condóminos;
 - b) El segundo libro, para asentar las actas de asamblea del consejo de administración;
 - c) El tercer libro, para registrar los ingresos y egresos del condominio; y
 - d) Cuando así lo estime necesario la asamblea de condóminos podrán llevarse los de registros auxiliares que se requieran; también podrán utilizarse para llevar los registros auxiliares (sic) sistemas de cómputo.
- Los libros antes indicados deberán ser autorizados en la primera hoja útil por el secretario del ayuntamiento de (sic) correspondiente a la ubicación del condominio.
- Al realizarse los asientos en los libros señalados se deberán conservar como de dichas actas los documentos relativos a las mismas.
- Cuando por cualquier circunstancia no fuere posible asentar el acta en el libro que corresponda, para su validez, deberá ser protocolizada por notario, con residencia o jurisdicción en el municipio en que esté asentado el condominio;
- VII. Entregar en la primera quincena de los meses de abril, julio, octubre y enero de cada año, al condómino que lo solicite o tenerlo a disposición de los mismos en las oficinas de la administración, un estado de cuentas que señale:
 - a) Un informe analítico de los gastos del trimestre
 - b) Un informe consolidado que demuestre y refleje los ingresos y las cuotas vencidas pendientes de pago;
 - c) Un listado general de los deudores explicando el origen de su adeudo;
 - d) Una relación de los acreedores explicando el origen de sus créditos; y
 - e) Los saldos en efectivo que existan;
- VIII. Convocar a asamblea de condóminos;
- IX. Auxiliar y en su caso hacer que se auxilie a los comités específicos que llegaren a formarse para la realización de una obra concreta o para el logro de un fin determinado;
- X. Las demás que le confiera este código o cualquier otro ordenamiento que le sea aplicable, la escritura constitutiva y el reglamento que se expida.

Tal como se muestra, es una lista muy larga de tareas para un ciudadano común, al que le “tocó” el nombramiento de administrador de condominio.

LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ESTADO

Para comprender cuál es la posición jurídica del estado ante los aspectos sociales del condominio se definirá primeramente el concepto de estado, como “un ente jurídico formado por una comunidad política asentada en un territorio determinado y organizada en un gobierno que toma decisiones y acciones con la finalidad de generar un bienestar común y asegurar la convivencia

social” (Ramírez, 2000: 46), que a su vez es complementado por Valls (2009) considerándolo como un ente jurídico encargado de prestar servicios públicos con la finalidad de obtener un fin común.

Se infiere que una de las finalidades del estado y quizá la más importante, es la generación del bien común para la sociedad. A esto se le conoce como la “función social del estado”, perteneciente a la rama del derecho público, misma que se logra a través de la implementación de sistemas y prestaciones de un conjunto de servicios públicos que sirvan para mitigar la desigualdad social. En este sentido, los servicios públicos adquieren una importancia mayúscula, pues tal como lo afirma Valls (2009), tienen una innegable influencia en la calidad de vida de la colectividad, por lo que dependerá de la distribución que el estado haga de dichos servicios para que toda la sociedad sea beneficiada.

El condominio, a diferencia de la función social, pertenece a la rama del derecho privado, porque su constitución genera derechos y obligaciones entre los ciudadanos que lo integran y respecto de las áreas de uso común que comparten, es decir, que su regulación y reglamentación serán solo entre los particulares, sin la intervención del estado (Quintana, 2006), debiendo ser los condóminos quienes administren su propiedad. En este caso, el estado no tiene la carga de suministrar los “servicios públicos” al interior de éste, quedando el condómino fuera de los beneficios que genera la función social del estado.

Dicha constitución se deriva en repercusiones directas en la calidad de vida para los condominios, ya que al cabo de los años, aquella vivienda que se adquirió con el deseo de tenerla con y para mayor protección, se transforma en un panorama desolador, sin servicios, calles en mal estado, sin alumbrado público, etcétera. Esta transformación es aún más notoria en los condominios verticales de interés social, pues las personas que habitan dichas viviendas forman parte del segmento de una población desfavorecida, carentes de recursos económicos para dar mantenimiento a las instalaciones del condominio. Este factor pronto influirá en el deterioro de las instalaciones del condominio y a la postre, en la calidad de vida. Cabe recalcar que la vivienda vertical de interés social es actualmente la que promueve el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU 2014-2018).

No obstante que el condominio pertenece a la rama del derecho privado, algunos de los servicios del ramo público de una ciudad, que en principio pertenecían al ramo de las instituciones públicas, son transferidos a esta figura

privada, así pues, en un condominio los únicos responsables de los servicios de recolección de basura y seguridad interna, alumbrado público, por nombrar algunos, lo serán los condóminos y sólo de ellos dependerá la calidad de vida en sus viviendas. Evidentemente, todos estos servicios deberán de estar conectados a los servicios generales de la ciudad y que, éstos sí son responsabilidad del estado.

Un grave problema para los condóminos surge cuando se ven obligados a resolver de manera autónoma los conflictos internos que surgen en su propiedad. Cabe agregar que las disputas que se presenten con relación al estado, es el administrador quien debe resolverlas, ya que son los únicos facultados para representar a la microsociedad conocida como condominio, reduciéndose la relación que existe entre ciudadano-estado a administrador-estado. En este sentido, dicha relación está redefiniendo la forma en que se conciernen los ciudadanos y los poderes públicos, en donde existe un traspaso de la carga de gestión y prestación de servicios al condominio; a esto Giglia (1996) le llama ejercicio democrático a nivel microsociedad.

Esta “nueva” relación entre el ciudadanía y el estado, establece cambios importantes en la manera en que el gobierno debe realizar su función social, pues la administración del territorio urbano que en principio pertenecía a los gobiernos locales, ahora estará, por un lado en el grupo de ciudadanos que pertenecen a un condominio y por el otro en lo que respecta al resto de la sociedad al estado; y las decisiones que antes tomaba el gobierno con la finalidad de garantizar el bien común, ahora estarán en manos de los condóminos, quienes buscarán el bienestar particular del condominio, cada uno bajo su propio criterio, y que por supuesto, no deberían sobrepasar los intereses públicos generales.

A lo largo de la historia se han implementado dentro de las Políticas Nacionales de Vivienda diversos modelos de propiedad en los que el gobierno ha jugado un papel paternalista, como ocurrió con el arrendamiento inmobiliario o el certificado de vivienda, entre otros, sin embargo, sucede lo contrario con la figura del condominio, en la que si bien es cierto que al desarrollarse el modelo vertical se da una solución cuantitativa al problema de vivienda, también es cierto que al ser una figura privada se dificulta la intervención del gobierno asumiendo un papel pasivo ante los conflictos sociales que se generan, por lo que produce un problema cualitativo de la vivienda y su entorno.

Merece la pena hacer notar que dentro del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU 2014-2018), específicamente en los objetivos 2.5 y

estrategias 2.5.2. del PNDU (2013-2018) se establece que se deberá promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, así mismo, se precisa en la estrategia 2.5.1 que se deberá de transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos. Con esto se logra, en apariencia, un desarrollo urbano con el que se fomenta la consolidación de ciudades competitivas, justas, seguras y sustentables. Pero cuando hablamos del régimen de condominio, pareciera que existe un divorcio entre lo que el gobierno plasmó en el PNDU-2014-2018 y lo que ocurre en la realidad; notándose el detrimento en el entorno de la vivienda, derivado de la falta del conocimiento de sus derechos y obligaciones, y sobre todo, de la falta de cultura condominal; sin embargo, al ser una figura del ramo privado, una vez más tendrán que ser los propios condóminos quienes tengan que resolver la falta de cultura condominal.

Para que el condominio dé resultados benéficos a sus habitantes, hay factores importantes a tomar en cuenta como: el conocimiento de sus derechos y obligaciones, la participación vecinal y sobre todo la cultura condominal, por ello es urgente que el gobierno acabe con el desconocimiento que existe por parte de la ciudadanía en dicho tema, y que contribuya a través de los programas sociales, evitando la actitud pasiva que ha tenido frente al condominio y legitimando su función social.

Cabe mencionar que, con lo anterior señalado no tiene por objeto desacreditar la labor del gobierno mexicano y su participación en la figura del condominio, pues también se tiene que reconocer que en fechas recientes ha existido por parte de las autoridades una labor loable en incidir en la habitabilidad de los condominios y con esto mejorar la calidad de vida de sus moradores, mas no es suficiente. En este sentido, en el año 2010 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) puso en marcha el programa conocido como “Hipoteca con Servicios”, mediante el cual los condóminos que hayan adquirido su vivienda con el crédito de dicho instituto, tienen la opción de pagar sus cuotas de mantenimiento e impuesto predial a través de la retención a su nómina para que una empresa privada aprobada por el Infonavit se encargue de la administración del condominio.

El objetivo de este programa claramente es la de facilitar el pago de las cuotas, tanto de mantenimiento como de predial a los condóminos. Sin embargo, a pesar de que dicho programa fue de los primeros que surgieron con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de un condominio, éste no ha sido muy popular, ya que para su implementación

se requiere de la coordinación de las interinstitucional de los tres niveles de gobierno. En Jalisco tan sólo han sido seis municipios de los 125 que se han sumado a dicho programa⁹ (considerando también, que el programa sólo aplica para un sector).

Otra de las iniciativas del Gobierno Federal fue en el año 2014, en que lanzó el “Programa de reordenamiento y rescate de unidades habitacionales”, impulsado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Este programa va dirigido a multifamiliares de interés social que presenten problemáticas sociales diversas, ya sea por la concentración poblacional o por el abandono de la unidad condominal. Para ello, el gobierno federal otorga apoyo económico en dos vertientes: mejoramiento físico de las áreas y bienes de uso común, como instalación de luminarias, bacheo de calles internas, equipamiento de áreas verdes, etcétera, o bien para la capacitación jurídica de los condóminos a fin de fomentar una cultura condominal. Dentro de los objetivos del programa se encuentran los siguientes:

Objetivo General. Contribuir a mejorar las condiciones de bienestar de las personas que viven en desarrollos y unidades habitacionales de interés social en las ciudades, mediante la organización social y el rescate de sus áreas comunes, coadyuvando al mejoramiento de la imagen urbana y el aprovechamiento del espacio. Objetivos específicos: a) Efectuar acciones de organización y capacitación de los condóminos que promueva el beneficio y mejora de los residentes de los condominios. b) Realizar obras de mejoramiento físico en las áreas comunes deterioradas de las unidades habitacionales de interés social, propiciando un entorno adecuado que fortalezca el desarrollo de la comunidad condominal. (Reglas de operación del Programa de reordenamiento y rescate de unidades habitacionales para el ejercicio 2014).

En el mismo año de su creación, se le asignó al programa un presupuesto de 100 millones de pesos, lo cual resulta irrisorio para la cantidad de condominios constituidos en el país. Para poder acceder a los beneficios de dicho programa, los condominios deben cumplir con determinados requisitos, entre los que se encuentran, el estar constituidos jurídicamente y que sea el 75% de sus integrantes quienes aprueben participar en el programa, lo cual tiene que acreditarlo mediante el acta de asamblea protocolizada ante notario. Esto resulta contradictorio, pues uno de sus fines es capacitar a los condóminos respecto de sus derechos y obligaciones, y al pedirles dicho requisito se da por

⁹ De acuerdo con los datos presentados por la Gerencia de Productos Sustentables del INFONAVIT, hasta el año 2016, se han celebrado convenios de colaboración con 6 municipios del Estado de Jalisco: Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Lagos de Moreno, Ocotlán, Tala y Tlajomulco de Zúñiga.

entendido que quienes participan en el asamblea tiene pleno conocimiento de los actos que suscriben.

Entre otros requisitos, el condominio debe acreditar que es un desarrollo de interés social, que sus áreas y bienes de uso común se encuentren en deterioro por el abandono que han sufrido y acreditar mediante cuentas bancarias que la totalidad de los condóminos se encuentran al corriente con el pago de las cuotas condominales. Debe además cubrir el 20% del valor de las obras que se pretendan realizar y a mantenerlas en buen estado. De contar con la totalidad de dichos requisitos, se estaría frente a un condominio que no tiene problemas con el pago de la cuotas condominales y que tiene la capacidad económica para cubrir las cuotas de mantenimiento de sus áreas de uso común, lo cual es discordante con un condominio de interés social que tenga áreas de uso común en estado de abandono.

De igual forma en los últimos años en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), ante la construcción masiva de vivienda vertical y la complejidad de su vida social, el gobierno ha prestado mayor atención a los conflictos y problemas que se generan en un condominio; dicha vivienda tiene una fuerte presencia en su territorio, provocado por la falta de suelo urbano. Por ello, en el año 1989 se fundó la Procuraduría Social, inspirada en la figura del Ombudsman administrativo, la cual brinda una asesoría tanto a los condóminos como a los administradores sobre sus derechos y obligaciones (Zambrano, 1998).

Esta institución propone nuevas formas de interacción entre condóminos a través de medios alternos de solución a conflictos, como es la mediación entre vecinos, con el fin de evitar los altos costos que representa dirimir una disputa mediante un procedimiento judicial convencional, además de que lleva un registro de los condominios que se emplazan en el Distrito Federal con la finalidad de detectar con mayor facilidad los problemas que se generan en torno a estos, e implementar acciones para solucionarlos.

LA PROBLEMÁTICA DE LA PROPIEDAD CONDOMINAL GENERALIZADA

La propiedad condominal presenta una serie de conflictos, que cabe decirlo, son generalizados. Es decir, la copropiedad se enlaza fuertemente con el sentido de convivencia entre los habitantes y no sólo por cuestiones de armonización vecinal, sino por la obligación que genera la copropiedad.

Es conveniente tener una noción de otros términos que se utilizan para la figura del condominio, tales como: propiedad por de pisos, propiedad de

departamento, propiedad horizontal, propiedad por planos o edificios divididos, y estos a su vez se encuentran sujetos a una legislación específica de acuerdo a cada país.

No obstante que el condominio es conocido de diferentes maneras, la figura jurídica tiene elementos constitutivos muy similares en todos los países del mundo. Generalmente cuentan con tres tipos de áreas: áreas privadas, áreas de uso común y áreas especiales o comunes de uso exclusivo de uno o varios propietarios. Se reconoce también que es una copropiedad y que la unidad condominal siempre será parte de un todo, claro, a menos que sufra una modificación el régimen legal.

De la misma manera, los procedimientos de administración son similares. Es necesaria la existencia de un administrador, de llevar las cuentas claras y asentadas en libros o bitácoras, de otorgar las cuotas para el mantenimiento, etcétera. Lo que sí varía son los elementos de forma; por ejemplo, la legislación en Quebec fija las cuotas condominales de acuerdo al valor de cada unidad privativa (ubicación, superficie, etcétera), por lo tanto, no son iguales para todos.

De acuerdo a Braive (2007-2008), los problemas constantes y principales en un condominio son: la utilización de espacios comunes, los conflictos entre vecinos y la recuperación de cuotas. Él mismo explica que existe una abundancia en las jurisprudencias en el tema condominal, lo que denota la dificultad de la propiedad condominal. En este estudio de Braive, sobre la combinación entre la densidad y la convivencia, se expone una caricatura que ejemplifica la pluralidad en todos los sentidos; una sola construcción en que se puede hacer coincidir diferentes formas de pensar, religiones, nacionalidades, edades, familias, niveles económicos, etcétera, y aun así, todos están sujetos a un mismo régimen legal de copropiedad.



Citada por Braive (2007-2008)

Los conflictos presentados en cada país con frecuencia están asociados a las dimensiones sociales, culturales y económicas específicas de cada área, por lo que desde la mirada de alguien ajeno a dichas dimensiones podrían parecer incoherentes. Como ejemplo puede citarse lo ocurrido en Canadá,¹⁰ donde vivir en condominio y tener un vehículo eléctrico puede ser motivo de conflicto; pues los propietarios de departamentos que en aras de contribuir a la baja de emisiones contaminantes adquieren un vehículo eléctrico, pero sólo pueden recargar en las conexiones eléctricas del estacionamiento común de su edificio, lo que genera conflictos vecinales al existir un aumento notorio en

¹⁰ Rescatado el 14 de enero de 2016 en <http://www.voitureelectrique.net/les-proprietaires-dappartements-pourront-ils-recharger-leurs-voitures-3874>

el consumo de energía eléctrica, que evidentemente deben pagar la totalidad de los propietarios.

En España sucede un caso peculiar; las instituciones financieras han lanzado o desalojado propietarios de sus pisos o departamentos por la falta de pago en sus hipotecas, por lo tanto, dichas instituciones adquieren la condición de copropietarios y adquieren las mismas obligaciones que el resto de los propietarios. De acuerdo al Tercer informe del Observatorio de Comunidades de Propietarios (2013), del Consejo General de Colegios de Administración de Fincas en España del año 2013, el problema radica en la dilación en la pago de cuotas de mantenimientos o incluso en algunos casos la falta de pago por parte de los bancos, debido al propio sistema interno de dichas instituciones. A ésta problemática se le suma la existencia de un gran número de viviendas desocupadas, lo que genera una pobre recaudación de cuotas condominales, lo que provoca un desequilibrio en el mantenimiento. En la siguiente tabla se muestran datos de los desalojos practicados en España en el año 2014.

Tabla 1. Ejecuciones hipotecarias y lanzamientos practicados en el año 2014

<i>Comunidad</i>	<i>Ejecución de hipotecarias presentadas</i>	<i>Lanzamientos practicados como consecuencia de una ejecución hipotecaria</i>
Andalucía	16.991	5.285
Aragón	1.703	748
Asturias	930	343
Islas Baleares	1.977	889
Canarias	3.786	2.042
Cantabria	531	219
Castilla - León	3.038	1.087
Castilla - La Mancha	4.073	1.194
Cataluña	17.035	4.861
Comunidad Valenciana	13.893	6.268
Extremadura	1.440	358

Galicia	2.106	803
Madrid	7.109	2.211
Murcia	4.354	1.917
Navarra	608	144
Euskadi	780	231
La Rioja	395	277
TOTAL	80.749	28.877

Fuente: Estadística 2014 del Consejo General del Poder Judicial de España

Los datos muestran que tan sólo en el año 2014, los lanzamientos practicados como consecuencia de una ejecución hipotecaria alcanzó la cantidad de 28,877. Esto implica que las instituciones financieras, ya sean bancos o cajas, son los nuevos propietarios de 28,877 viviendas y están obligados de acuerdo a la Ley de Propiedad Horizontal a cubrir los pagos de las cuotas para hacer frente a los gastos comunes del edificio necesarios para su conservación. No obstante de ser una obligación, las instituciones financieras se han convertido en los principales morosos de la comunidad de propietarios.

De acuerdo al informe 2015 relativo a la morosidad bancaria en las comunidades de propietarios en Euskadi emitido por el Observatorio Vasco de la Vivienda del País Vasco, en el año 2014 en el 28.4% de las comunidades de propietarios existe morosidad, con una deuda acumulada total de 41,1 millones de euros de la cual un poco más del 10% corresponde a la deuda de las instituciones financieras, esto es, 4,2 millones de euros.

Los datos anteriores ponen en evidencia uno de los conflictos que se tienen en España en relación a los condominios, aunado a que la solución de las controversias presentadas se resuelve de la misma manera que lo propuesto por la legislación jalisciense, esto es, a través de los tribunales judiciales convencionales en donde tiene que promover un procedimiento judicial largo y costoso. Cabe destacar que una de las diferencias en relación con la legislación mexicana, es que los administradores de los edificios son personas ajenas a la comunidad de propietarios quienes tienen responsabilidades civiles en caso de incumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, de acuerdo a Borja (1992) en algún momento en Alemania se negaban a la constitución de condominios; durante mucho tiempo se tuvo la creencia que la propiedad horizontal paralizaba la circulación de la propiedad ante la presencia de varios dueños, además de que dañaba la unidad

hipotecaria que constituía la totalidad del edificio, es decir, no se concebía que sólo una parte del edificio pudiera venderse, hipotecarse, o embargarse. Sin embargo este criterio fue abandonado con el paso de los años y se incluyó en la legislación la figura de la propiedad horizontal.

Actualmente, Alemania en su *Wohnungseigentumsgesetz* (Ley de Propiedad Horizontal) tiene una regulación similar a los países en donde predominó el derecho romano, pues cuentan con una asamblea integrada por la comunidad de propietarios y un administrador.

Es importante mencionar que en el contexto alemán, como lo explica Sachsen-Gessaphe (1990), se ha regulado estrictamente el derecho de alquiler, en donde se han previsto, incluso, cuestiones de convivencia generando un mejor funcionamiento dentro del edificio, lo que ha facilitado que un mayor número de personas renten una vivienda.

Dentro de dicha legislación se ha regulado desde el precio de alquiler hasta el descanso dominical,¹¹ por lo que la prolijidad de la normas en materia de alquiler junto con los cambios constantes que han sufrido “... han generado una situación legal sumamente confusa que hacen del derecho de arrendamiento urbano una materia casi incomprensible” (Sachsen-Gessaphe, 1990: 577).

No obstante lo anterior, en Alemania al igual que en otros países los conflictos generados en un edificio se resuelven en los tribunales judiciales convencionales.

CONCLUSIONES

Es imperante la necesidad de redensificar las ciudades; la verticalización parece mostrarse como la única opción para lograr un territorio compacto y frenar la dispersión urbana, no obstante y como ya se explicó a lo largo de este artículo, esto implica una copropiedad obligada que dificulta la consolidación del modelo en México para el sector social. Por lo aquí expuesto, Jalisco no está preparado aún para solventar todos los problemas de convivencia que surgen en el interior de los condominios.

Un factor importante para que las propuestas de redensificación por medio de vivienda vertical sean factibles desde el punto de vista técnico, es que deben de reformarse las leyes y reglamentos de zonificación y edificación, así como los respectivos planes de desarrollo urbano, de manera que sean per-

¹¹ El descanso dominical, (Sonntag ruhe) es una obligación impuesta por el gobierno para proteger el descanso en el día domingo, por lo que en este día se prohíben todas aquellas cosas que alteren el descanso.

misibles los volúmenes necesarios de construcción y el número requerido de viviendas por cada lote para llegar a las alturas (coeficientes de construcción, índices de edificación, restricciones a la edificación, etcétera)

Esta investigación expone las implicaciones que se presentan en los edificios constituidos bajo un régimen de condominio debido a la ineficiencia legal en las atribuciones y responsabilidades de los condóminos, así como la ineficacia del estado para salvaguardarlas; y por supuesto, la inconsistencia de la constitución de regímenes de condominio en edificios con objetivo social.

Caber resaltar que parte del fracaso de los condominios de objetivo social el estado de Jalisco, estriba en la ausencia de políticas públicas encaminadas a implementar una cultura condominal a través de capacitaciones constantes para los administradores del condominio y condóminos en general; además, a lo largo de este trabajo se detectó que no existe un registro de la cantidad de condominios que existen en el Estado, con el cual se le pueda dar seguimiento a la correcta aplicación de la legislación estatal en materia condominal, pues aunque sea una figura legal de la rama del derecho privado, en su funcionamiento se involucran derechos constitucionales tan importantes como el de la vivienda.

La morosidad en las cuotas de mantenimiento por parte de los condóminos, así como la falta de unanimidad en la toma de decisiones, son los factores que más afectan en el entorno y en la calidad de quienes habitan en un condominio sobre todo si se trata del nivel social. Para solucionar dichas controversias, la única opción que establece el Código Civil del Estado de Jalisco, es acudir a los tribunales judiciales convencionales los cuales resultan largos y costosos. Por ello se considera necesaria y urgente una reforma de ley al respecto, incluyendo al Código Civil del Estado de Jalisco, en la cual se prevea la creación de una institución gubernamental multidisciplinaria, especializada y que pueda brindar asesoría a los condóminos, así como llevar a cabo una mediación y resolución de controversias a través de medios alternos.

No se pretende hacer una descalificación a la figura del condominio, sino que se busca despertar una conciencia en el actuar del gobierno y reforzar las políticas que mejoren la calidad de vida de los habitantes de un condominio, para que así, las políticas de redensificación de país puedan tener mejores resultados.

Un ejemplo de buenas prácticas en el país en relación a la regulación de propiedad condominal, es la Procuraduría Social del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en la cual se levanta un registro de todos los condomi-

nios existentes, y que tiene la finalidad de proporcionar herramientas a los condóminos que garanticen una armónica convivencia y ante la presencia de conflictos, y que proporciona la opción de la conciliación y mediación para solución de conflictos entre condóminos.

Urge pues, un análisis legal y general sobre las consecuencias de las atribuciones, responsabilidades y obligaciones de los condóminos en los instrumentos jurídicos. Evidentemente, el Estado debe ofrecer diversos apoyos jurídicos para la constitución de cada condominio de nivel social (pues realmente es difícil que estos condominios se encuentren debidamente constituidos), y con el compromiso además de dar seguimiento a las asambleas ordinarias y administración en general.

Por último, es necesario advertir y ratificar que el régimen de condominio no es nada nuevo; ni las propuestas de edificios verticales y la densificación de las ciudades; han existido en diferentes lugares y de manera esporádica en historias diversas. El asunto aquí es que, en el México actual, cada vez se están reforzando las políticas que versan alrededor de ello, y en esta construcción de soluciones no debe perderse de vista el régimen de condominio y sus implicaciones. Si se pretende que el modelo vertical prevalezca con armonía en la proyección de la nueva ciudad, el desconocimiento sobre el condominio debe desaparecer por completo y quizás así (aunado a todo lo expuesto a lo largo de este estudio) se mejore la cultura condominal desde todas sus aristas.

BIBLIOGRAFÍA

Agenda 21. Programa aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992

Águila, J. Luis. *Espacio intersticial; surgimiento y transformación. Caso Tonalá, Jalisco en México*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2014.

— *El crecimiento del régimen de condominio. Caso Zapopan, Jalisco*. En A. Pizza, E. franco, A. Camacho y L. Álvarez (coordinadores) *Teoría e historia; arte, arquitectura, diseño y urbanismo*. Guadalajara: Acento editores-Universidad de Guadalajara, 2014.

- Azuela, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México, 1999.
- Bazant, Jan. *Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México*. México: Papeles de población, 2001.
- Borja, Manuel. *La propiedad de pisos o departamento en derecho mexicano*. México: Editorial Porrúa, 1992.
- Braive, Thomas. (2007-2008) *Densité + convivialité = écologique*. Mémoire de fin d'année de formation continue sur la Qualité Environnementale dans le Bâtiment. Lyon, France. Rescatado el 13 de enero de 2016 en: http://www.alpesolidaires.org/files/Memoire_QEB.pdf.
- Código Civil de Jalisco (1995). Decreto 15776, Periódico Oficial del Estado de Jalisco, última reforma publicada el 11 octubre de 2016.
- García, Francisco. “Políticas públicas del suelo para gestión de la ciudad”. En Iracheta, Alfonso (coord.) *La dimensión humana en las ciudades y metrópoli*. Memorias del XI Seminario-Taller Internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad. México: Editorial El Colegio Mexiquense A.C., 2010, p. 267-283.
- Giglia, Ángela (1996). “La democracia en la vida cotidiana. Dos casos de gestión de condominio en la ciudad de México”. *Alteridades*. México, 1996, pp. 75-85.
- Guzmán, Gerardo. *El condominio, su constitución, compraventa y administración*. México: Editorial Trillas, 1990.
- Informe Brundtland. “Nuestro Futuro Común: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1987.
- Mariscal, Rosalinda, Orozco, J., Chávez, R. y Reynoso, E. *Régimen de propiedad en condominio*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2007.

- Martínez, Sergio y Monroy, Rafael. “La expansión urbana sobre el campo mexicano. La otra cara de la crisis agrícola”. *Estudios Agrarios*. 2010, pp. 29-46.
- Olivera, Guillermo. “Reformas municipal y agraria, expansión urbano-regional y gestión del suelo urbano en México”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. V, núm. 17, 2005, pp. 121-159.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.
- Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre del año 2014.
- Quintana, Elvia. *Derecho privado, derecho público*. En González, Nuria, (coord.) *Estudios en homenaje a Martha Morineau. Derecho Romano. Historia del Derecho*. México: Universidad Autónoma de México, 2006, pp. 407-427.
- Ramírez, Jesús. *Derecho constitucional sinaloense*. Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.
- Reglamento Estatal de Zonificación de Jalisco (2001). Periódico Oficial del Estado de Jalisco, última reforma publicada el 29 de mayo de 2003.
- Reglas de operación del Programa de reordenamiento y rescate de unidades habitacionales para el ejercicio 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2013.
- Sachsen-Gessaphe, Karl. “Nuevas tendencias en el derecho civil de la República Federal de Alemania”. *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 1990, pp. 567-592.
- Valls, Sergio. “La noción del servicio público en el estado social de derecho”. En Cienfuegos, David; Rodríguez, Luis (coord.) *Actualidad de los servicios públicos en México* (págs. 429-449). México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

Valenzuela, Alfonso. *Urbanistas y Visionarios. La planeación de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX*. México: Editorial MA Porrúa, 2014.

Villalpando, Ricardo. “La planeación del desarrollo urbano en México”. *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1979, pp. 27-36.

Zambrano, José (1998). “Procuraduría Social del Distrito Federal. Las nuevas Procuradurías”. *Revista de Administración Pública*, núm. 97, 1998, pp. 195-2013.

ANÁLISIS DE TRES FORMAS DIFERENTES DE ABORDAR LA RENOVACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS, EN LA IDEA DE GENERAR PROPUESTAS PARA GUADALAJARA, PENSANDO EN SU CONSERVACIÓN Y HABITABILIDAD

Lucero Ramírez Valencia

Egresada de la Escuela Superior de Arquitectura, ESARQ

INTRODUCCIÓN

Las zonas y barrios centrales de Guadalajara se desarrollando a lo largo del tiempo desde su fundación, creciendo de manera radial en torno a su centro fundacional. Posteriormente se fueron deshabitando al momento de que las familias más pudientes abandonaran las áreas centrales, en busca de nuevos desarrollos y urbanizaciones que estuvieron en boga en su época.

Actualmente tenemos una ciudad poco habitable, contaminada, con una calidad de vida en su medio habitable deficiente, que ha expulsado a sus moradores del centro urbano hacia la periferia generando así un crecimiento desordenado.

Paralelamente, en toda la Zona Metropolitana de Guadalajara existe una gran cantidad de metros cuadrados de terreno sin utilizar: terrenos baldíos, vacíos o subutilizados. También existe un buen número de construcciones vacías, algunas en alarmante deterioro, muchas de ellas con alto valor patrimonial. En el municipio de Guadalajara uno de cada seis edificios patrimoniales se encuentra vacío, según la nota publicada en el diario El Informador el pasado 31 de diciembre del 2013. De acuerdo con la nota del 18 de octubre del 2015 del mismo diario, existen al menos tres inventarios oficiales sobre inmuebles con valor patrimonial, pero se encuentran desactualizados e incompletos.

El reto ahora es repoblar todas esas zonas deshabitadas, sin llegar al fenómeno de la gentrificación, como está ocurriendo en zonas en las que se han cambiado los usos de suelo originales, por lo que los antiguos pobladores se han visto desplazados al darse la inserción de usos de suelo necesarios para la

sustentabilidad, pero que no son los usos mixtos tradicionales de la zona en la que han vivido por décadas.

Vemos cómo en la colonia Americana y Moderna las casas que fueron de las familias pudientes al crearse las colonias de principios del siglo xx, se han visto convertidas en cafés, bares y restaurantes al aire libre, así como oficinas o instituciones de diversa índole. Este cambio necesario pero repentino, ha generado problemas como la falta de estacionamiento, el ruido, la basura y otros que vuelven inhabitable el entorno y acaban expulsando la vivienda de las zonas en las que se instalan usos nocturnos, como lo podemos observar en las avenidas: Chapultepec, Libertad, López Cotilla, Morelos y otras.

En el presente capítulo hablaré de:

- Habitabilidad, ya que es un factor determinante para la preservación del patrimonio.

- Expondré tres casos de estudio que a mi gusto nos dan una visión diversa de estrategias para la renovación de centros históricos, privilegiando su habitabilidad.

En la idea de en un futuro generar propuestas para la conservación de algunos barrios tradicionales de Guadalajara y pensando que éstas se pudiesen “contagiar” por así decirlo, dentro del Perímetro A del Centro Histórico.

HABITABILIDAD, LOS FACTORES QUE LA DETERMINAN

La habitabilidad es fundamental para hacer útil el patrimonio y así preservarlo. Habitabilidad es la condición que puede tener un espacio para ser habitable, va más allá de lo físico, tiene también que ver con cuestiones de carácter sensorial. De acuerdo con lo expresado por el Arq. Manuel Sánchez de Carmona en la página de la Academia Nacional de Arquitectura:

La habitabilidad es una cualidad del espacio que se fundamenta en múltiples aspectos más allá de los aspectos arquitectónicos. Un lugar puede ser habitable, vivible, si tiene características afectivas que no necesariamente son físico espaciales.

La habitabilidad urbana es uno de los factores que permiten el desarrollo de la calidad de vida dentro del espacio urbano. El concepto “calidad de vida” es relativamente nuevo, se popularizó en la década de los 70, teniendo que ver con el medio ambiente y al deterioro de la vida urbana.

Con el paso de los años el aumento de población dio paso a una transformación urbana. Podemos decir que hasta las décadas de los 60 y 70 se res-

piraba un ambiente de provincia y fraternidad y quienes la habitaban tenían un sentido de comunidad.

La pregunta es, ¿qué nos pasó?

Ahora en este tercer milenio, Guadalajara al igual que muchas ciudades metropolitanas pareciera inmersa en el caos y el desorden, la anarquía y devastación. Tal como lo menciona Rogers:

Si preguntáramos a la gente qué son las ciudades, es probable que nos hablaran más de coches y edificios que de calles y plazas. Y si les preguntáramos acerca de la vida en la ciudad, nos hablarían probablemente de alienación, aislamiento, delincuencia, atascos y contaminación, más que de sentido comunitario, participación, animación, belleza o placer. Probablemente dirían que los términos “ciudad” y “calidad de vida” son incompatibles. En el mundo desarrollado esta realidad conduce a una segregación de las clases acomodadas a ámbitos privados reclusos y vigilados, diferenciados de los pobres, despojando a la ciudadanía de todo su significado (Rogers y Gumuchdjan, 2000: 9).

Pero para poder generar habitabilidad, debemos definir los componentes que nos llevarán a ella, como:

- Seguridad
- Calidad del aire
- Medio ambiente (arbolado, áreas verdes)
- Rescate y apropiación del espacio público
- Exclusión social y gentrificación

CASOS DE ESTUDIO

En la búsqueda por lograr un desarrollo sostenible integrando la conservación del patrimonio, ha habido muchas ciudades que desde mediados del siglo xx se han preocupado por la renovación de sus centros históricos:

Copenhague, Dinamarca, fue la primera ciudad que en 1962 peatonalizó su calle Stroget en la idea de recuperar el valor de su ciudad patrimonial, un año más tarde era la calle con más comercio de todo el país. Actualmente es la calle peatonal con mayor extensión en toda Europa, uniendo varias plazas y ofreciendo a habitantes y paseantes una amplia vida comercial y cultural.

Está el caso de Gerona, España, que con un amplio e intocable patrimonio gótico y barroco se había convertido en una ciudad gris y sin vida. Fue en 1979 cuando gobierno y ciudadanía le dieron un giro en aras de hacerla la

“Ciudad de la inteligencia”, y hoy en día Gerona es una ciudad con cultura, economía, estilo de vida y una de las primeras ciudades de España.

Para el presente estudio se analizarán tres ciudades:

- Bolonia, Italia en la escala europea
- Lima, Perú a nivel continente y
- La Ciudad de México, en el ámbito nacional

Hago este análisis con la idea de situarnos sobre lo que ha sucedido en el tema de la renovación de los centros históricos en otras latitudes para conocer distintas estrategias, y poder analizarlas para tener una mejor propuesta para lo que deseo para el centro de Guadalajara.

Bolonia, Italia

Bolonia, Italia fue un modelo ejemplar y paradigmático de lo que debiera realizarse en un proyecto para la recuperación de una ciudad histórica. Ubicada en la parte norte de Italia, cercana a los Apeninos y que para el año del 2011 contaba con tan sólo 371,000 habitantes, de acuerdo al censo realizado por el Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT. Aunque del mismo modo que Guadalajara, Bolonia representa la parte central de un área metropolitana conocida como Ciudad Metropolitana de Bolonia y comprendida por un total de once municipios y con un millón de habitantes.

Hasta finales del siglo XIX se encontraba contenida prácticamente en el interior de la última de sus tres murallas –las dos precedentes habían sido demolidas con anterioridad- fue tras el Plano Regulador de 1889 que esta tercera muralla fuera también demolida, conservando únicamente algunas de las puertas de acceso a la misma y delimitando el área urbana por una especie de periférico que ahora representa el límite de la zona histórica.

La ciudad es conocida como “Bologna la rossa”, debido al color rojo predominante por el ladrillo de sus fachadas y tejados, pero a causa también de que desde 1945 ha estado gobernada por el Partido Comunista, únicamente con una breve interrupción de cinco años a principios de este milenio.

En Bolonia surgió la primera universidad europea del mundo occidental, en el año de 1088. Pese a esto y a contar con una vasta tradición cultural, para la década de los 60 su Centro Histórico se encontraba en franca decadencia. En parte por los bombardeos que sufrió tras la Segunda Guerra Mundial y también porque muchas de sus edificaciones habían sido abandonadas y se encontraban esperando el colapso.

El hecho de ser uno de los principales bastiones de la izquierda italiana ayudó a que a partir del año de 1969 se llevara a cabo el Plan para el Centro Histórico con una visión social del urbanismo, pero también desarrollado de una forma totalitaria.

La intervención fue realizada por los arquitectos Cervellati y Scannavini con la tesis de conservar no sólo los edificios, sino también a la población que los habitaba. Metodología conocida con el nombre de “il Recupero”. Buscaban no sólo restaurar monumentos aislados, sino más bien intervenir en el conglomerado de edificios que conformaban la ciudad histórica, con la intención de recuperar y revalorar el centro histórico de la ciudad.

De acuerdo con Cedeño (2015):

En los años sesenta, la preocupación en Italia se centró en la búsqueda de metodologías e instrumentos para intervenir los edificios. En esta época se inició la intervención de Bolonia, ciudad famosa por ser el lugar donde se aplicó por primera vez el método de la conservación integral [...] fue un caso raro en un país capitalista donde una administración pública comunista, se enfrentó al dilema de tener que llevar a cabo una intervención de este tipo, que incluyó unos planes iniciales muy ambiciosos, y una respuesta social inesperada (p. 26).

Se impuso el control del estado sobre las áreas a intervenir, en primer lugar para asegurar la permanencia de la población que los habitaba de origen, y en segundo lugar para contar con un equilibrio en el ordenamiento territorial y acabar con la especulación. Involucraron a la población existente en el rediseño de su ciudad y se instauró la figura de los “Consejeros de barrio”, que actuaban como intermediarios entre la clase obrera que habitaba los barrios, y los dirigentes políticos.

El Plan de Bolonia contaba sobre todo con una visión social de la rehabilitación llevada a cabo mediante una política de vivienda social realizada mediante la inversión pública, y un control total del uso del suelo para acabar con la especulación.

En este sentido Cedeño (2015) menciona que:

Como consecuencia de las luchas urbanas que se dan en Italia a finales de los años sesenta del siglo pasado, el concepto *il ruso* cambió de significado, ya que originalmente era sinónimo de un uso especulativo de lo nuevo sobre el patrimonio ya usado, es decir, de aquellas intervenciones que recibían el nombre de renovaciones urbanas. Se crea toda una posición ideológico-política sobre la manera en la que debe concebirse la intervención sobre los inmuebles históricos, con base en la nueva concepción de este término (p. 16).

Posteriormente en 1983 Cervellati propone el método conocido como de la “Conservación Integral”, que puede considerarse como el inicio de una visión moderna para la ciudad histórica.

Tras un estudio de su centro histórico, incluyendo las edificaciones de carácter no monumental, identificaron los ámbitos en los cuáles se podría intervenir. Se trataba de manzanas que tenían faltantes debido a edificaciones que se habían visto afectadas tras la Segunda Guerra Mundial y que al no haber sido tan siquiera apuntaladas, se habían venido abajo. Estos ámbitos contaban además con una morfología y condiciones socioeconómicas homogéneas y representaban un potencial para la inclusión de vivienda con carácter de interés social, misma que fuera realizada con una tipología igual a las edificaciones preexistentes y colindantes, tras un minucioso estudio de la tipología imperante y luego de haber definido reglas muy estrictas para la construcción de nuevas edificaciones. Se realizó el tipo de restauración conocido como “ripristino”, que se lleva a cabo devolviéndole al entorno el aspecto que tenía en su etapa prístina: primera u original.

A las edificaciones con carácter monumental como conventos o palacios, se les dio un nuevo uso en beneficio de la ciudadanía: transformándolos en centros culturales o instalaciones para la salud y la educación.

Paralelamente se trabajó en su movilidad al restringir el ingreso vehicular a su casco histórico y mediante la peatonalización de algunas de sus calles.

El Plan de Bolonia no fue del todo exitoso, hubo tres factores que a mi parecer lo llevaron no al fracaso, pero sí a que no pudiese ser replicable fácil y exitosamente en otros territorios:

- Se requirió demasiado tiempo para la etapa de diagnóstico en que se estudiaban las cuestiones tipológicas, de uso y socioeconómicas del área a intervenir. Por lo que finalmente se contó con mucho diagnóstico pero poca implementación.
- La inflexibilidad y posturas demasiado coercitivas para el uso de materiales, alturas y colores a utilizar. Llegando a prohibir el uso de materiales como el concreto armado.
- El tema de la tenencia de la tierra y de la inversión pública, siendo de difícil aplicación en otras zonas de la misma Italia con gobiernos de derecha o conservadores. El plan fue replicado en ciudades como Módena, pero tomando únicamente las cuestiones formales y constructivas, dejando de

lado todo el contenido social que era lo que le daba sustento a la rehabilitación integral.

Como se cita en Cedeño (2015):

La experiencia de la intervención sobre el Centro Histórico de Bolonia, donde la administración pública comunista propuso un plan regulador a nivel del territorio, amenazó la propiedad privada buscando el bien común, y finalmente fracasó ante la negativa de la sociedad por cambiar drásticamente. Sin embargo, con esta iniciativa maduraron conceptos sobre los verdaderos objetivos de la conservación, sobre la actitud de la gente cuando sus propiedades son amenazadas, y sobre las posibilidades reales del método de conservación integral (p. 31).

Luego de este análisis podemos destacar que lo más rescatable del Plan de Bolonia fue el haber puesto en la agenda internacional el tema de la rehabilitación urbana de su centro histórico: considerando tanto lo referente a la conservación de su patrimonio edificado, como lo tocante a la habitabilidad del mismo y buscando hacerlo un corazón vivo y el núcleo de la ciudad. Integrando el patrimonio a la vida económica de la ciudad al otorgarle usos compatibles con el mismo.

El día de hoy Bolonia ha cambiado y evolucionado. Cuenta con una gran población flotante, siendo mayoritariamente estudiantes y turismo, lo que sumado a los problemas de movilidad por sus calles angostas complejiza la manera de vivir en ella, además de que es una ciudad de paso para los universitarios, pero con pocas oportunidades para quienes deciden quedarse a vivir en ella por las pocas y mal remuneradas opciones de empleo.

Lima, Perú

Lima, Perú, es un buen ejemplo de una ciudad que ha sabido reinventarse a lo largo del tiempo desde su fundación, en que fuera la capital del Virreinato del Perú y la ciudad principal de la parte sur del continente Americano. La situación privilegiada con que contaba debido a su importante actividad comercial y la centralización del poder la hicieron codiciada y acosada por los piratas, lo que motivó que tuviera que amurallarse. Sus murallas fueron demolidas a mediados del siglo XIX debido a la expansión urbana propiciada por el auge económico.

Se espera que la ciudad cuente con un crecimiento sostenido de 1.4% hasta el año 2020, pero la zona centro muestra una tendencia a decrecer, debido a la transformación de zonas habitacionales en comerciales. (Fuentes:

Censo de población 2007 y Proyección de Población al 2050, del Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEIPERÚ).

Al igual que Guadalajara, la ciudad de Lima ha tenido tres periodos importantes en su historia urbana: El de la Lima Fundacional, dando pasos similares a los que diera la Nueva Galicia al haberse asentado en dos lugares antes de su ubicación final en 1535 cuando Francisco Pizarro la nombró La Ciudad de los Reyes, capital del virreinato del Perú.

Luego vino la Lima Moderna, a mediados del siglo XIX, cuando la ciudad adquiere un gran potencial económico que da lugar a una regeneración urbana: queriendo parecerse a París, por lo que adoptó las ideas Haussmanianas con amplios bulevares, plazas radiales y la renovación de sus instalaciones como agua potable, alcantarillado, alumbrado público y transporte.

Posteriormente se da la Lima Metropolitana, entre las décadas de los 40 y 60 del siglo XX. La ciudad tuvo una gran expansión territorial y triplicó su población. Las clases aristocráticas abandonaban el centro para irse a los nuevos desarrollos en el sur de la ciudad. Las clases bajas fueron las que se quedaron en el centro que fue siendo abandonado, lo que originó el fenómeno denominado tugurización, que conllevó a una degradación del centro y los barrios fundacionales de Lima.

En la actualidad la ciudad de Lima está gestionada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que administra los servicios de seguridad, transporte, medio ambiente, entre otros y cuenta con programas como Pro Lima, Barrio Mío, el programa de Renovación Urbana de predios tugurizados y el Programa Metropolitano de Vivienda Popular.

El Programa PROLIMA y el Programa de Renovación Urbana de predios tugurizados trabajan de la mano, por tener que ver con el contexto histórico de Lima.

Programa PROLIMA

Es el Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima, mismo que:

Es la institución líder en la gestión, recuperación, reactivación y promoción del desarrollo sostenible del Centro Histórico de Lima, para mejorar la calidad de sus residentes y usuarios, promoviendo la identificación y compromiso de diversos actores con su legado histórico y cultural, en permanente evolución e integrado a la dinámica general de la ciudad moderna, conciliando los intereses de todos.

Protege, promueve y difunde la información sobre su patrimonio histórico. El Centro Histórico de la ciudad de Lima fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad ante la UNESCO en 1991, pero las declaratorias no bastan, lo más importante es la coordinación y el trabajo de gobierno y sociedad para garantizar su preservación.

PROLIMA, viene a fungir como el INAH pero con carácter e injerencia municipal lo que a mi manera de ver hace que tengan más control en todos sentidos.

Programa de Renovación Urbana en predios tugurizados:

Es el programa que apoya mediante crédito y asesoría a habitantes de casas que no cuenten con las condiciones de habitabilidad. Tales como: deficiencias en el área mínima vital, servicios de agua, desagüe, energía eléctrica, iluminación y ventilación naturales, o está muy deteriorada, sin posibilidad de realizar una ampliación o remodelación.

El programa involucra a diferentes actores: Habitantes de las viviendas (siempre organizados en comités vecinales), propietarios de las fincas, gobierno y empresas públicas y privadas. Trabaja conjuntamente con PROLIMA, y sus objetivos son:

- Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas con adecuaciones, mantenimiento y modernización de las viviendas existentes.
- La regularización de la propiedad y

“La restauración y puesta en valor del patrimonio monumental urbano o zonas monumentales a través de programas de renovación urbana, que resultan del desarrollo de proyectos de rehabilitación, reconstrucción y valorización de inmuebles considerados monumentos históricos o ubicados en ambientes urbano-monumentales o en zonas monumentales.”

Art. N° 3, Fracción III de la Ley 29415

La Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana se creó para normar las acciones anteriormente descritas y fue aprobada en septiembre del 2009 por el Congreso de la República del Perú, con la nomenclatura de LEY 29415.

En teoría y de acuerdo a la ley, y al reglamento de la misma, los vecinos de manera organizada hacen la solicitud a la Municipalidad Metropolitana de Lima, quien determina el estado físico y nivel de riesgo del inmueble, para

posteriormente emitir la Declaratoria de Área de Tratamiento, tomando en cuenta los aspectos sociales, físicos y urbanísticos.

El siguiente paso es la conciliación legal, de no llegarse a un acuerdo con el propietario se tomarán los mecanismos legales como la Declaración de Abandono y la Prescripción Adquisitiva de Dominio, con la que se hace la transferencia de la vivienda a quienes resulten beneficiarios.

En Perú, de acuerdo al Código Civil Peruano, en su Artículo 950: “La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años”.

Esta medida surgió como una manera de sancionar a los propietarios que poseen inmuebles en abandono, partiendo de la idea que el fin de la propiedad es la circulación, la vigencia y utilidad del bien inmueble. Se lleva a cabo un juicio, tras el cual el Juez cede la propiedad a quienes demuestren el uso del inmueble. La posesión del mismo debe de ser continua y pacífica, es decir no controvertida, y desde luego no violenta.

Según datos de la World Monuments Fund WMF (Fondo Mundial para la preservación de Monumentos), institución internacional dedicada a la protección de los sitios patrimonio de la humanidad más amenazados a causa de su deterioro, el Centro Histórico de Lima cuenta con más de 1000 monumentos, de los que un 83% se encuentran en muy malas condiciones.

Un caso de éxito es el de “la Casa de las Columnas”, primer inmueble de valor histórico y artístico que fuera atendido mediante el programa de Renovación urbana en predios tugurizados con la colaboración conjunta de la Municipalidad de Lima, organismos internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Beneficencia de Lima (organismo público de asistencia social y actual propietaria del inmueble) y la Escuela Taller de Lima. La restauración fue financiada por la WMF.

El inmueble originalmente perteneció a la Orden de los Dominicos, de “La Ciudad de los Reyes” de Pizarro. Fue declarado Monumento Nacional en 1972 y desde entonces pasó a ser propiedad de la Beneficencia de Lima.

Durante el proceso de mantenimiento y conservación, la instalación hidrosanitaria fue costeadada y ejecutada por los mismos moradores, mientras que el resto de la consolidación y restauración fue costeadado por la WMF, con un costo total de 50 mil dólares y los trabajos finalizaron en julio del 2010. Actualmente está habitada por 55 familias, establecidas en la edificación previo a la intervención.

El Centro de Promoción Urbana CEPROMUR, organización no gubernamental, trabaja el tema de la renovación urbana desde hace más de 22 años, pero con un enfoque ciudadano, no gubernamental, viendo la manera de atender el gran problema de los tugurios en los barrios y en los inmuebles con un esquema de organización y capacitación de la población. Trabajan con los vecinos para conocer y atender los problemas más fundamentales para ellos, como temas de la salud, cuestiones sociales, etcétera. CEPROMUR trabaja con los temas del barrio, para posteriormente tratar los temas de la vivienda.

Desde que se aprobó la Ley 29415 varias ONG y asociaciones civiles como el Instituto Peruano de Derecho Urbanístico IPDU o el propio CEPROMUR, han trabajado a partir de ésta y su Reglamento; con inmuebles que se encuentran en condiciones de alarmante deterioro, pero han notado que no es posible trabajar dado que la norma no ha logrado ver y solucionar la realidad de la gente, únicamente se enfoca en el saneamiento legal dejando de lado los aspectos sociales, financieros y técnicos: La gente que vive en los inmuebles tugurizados es muy pobre. No tiene la capacidad de comprar su vivienda en 90 días (periodo marcado por la ley), para después promover un proyecto de renovación urbana para renovar el inmueble.

Tampoco existen instrumentos financieros y sin financiamiento no se puede llegar a la ejecución de un proyecto de renovación, además de que los moradores al ser pobres no son candidatos a obtener ningún tipo de crédito para la renovación de su vivienda.

En algunos casos los propietarios de los inmuebles y predios tugurizados ante la imposibilidad o el desinterés de participar e invertir en la consolidación y restauración de los mismos, los venden a nuevos propietarios que a su vez desalojan a los inquilinos que los ocupan, llegando a dejar sin vivienda a un gran número de familias por inmueble.

Existen también inquilinos interesados en comprar los inmuebles y participar en los proyectos de renovación urbana, pero por desgracia se requiere la organización de toda la vecindad y ha habido casos en que un muy bajo porcentaje de familias no están de acuerdo, lo que obstaculiza y en ocasiones ha llegado a abatir la negociación.

Podemos destacar que falta promoción, la gente sola no puede o no sabe organizarse, pero cabe destacar que existe una gran riqueza en la población que habita los inmuebles y barrios tugurizados: su cohesión social, así como la identificación con su barrio y el arraigo que tienen con él. Los moradores de los tugurios saben que las condiciones de habitabilidad con que cuentan

son muy malas y no desean que sus hijos sigan viviendo así. Aunque también hay los que se quedan ahí, pues no tienen otra opción.

Ciudad de México

La Ciudad de México, que previo a la conquista española fuera “La Gran Tenochtitlan”, tiene una antigüedad de casi 700 años. De acuerdo a lo publicado en el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, su centro histórico cuenta con una superficie de 9.1km², contenidos en 668 manzanas y con un total de 1436 inmuebles considerados Monumentos Históricos. Además de esto, a diferencia de Guadalajara en él podemos encontrar patrimonio arqueológico, como también histórico y artístico.

Ya en el siglo xx, uno de los sucesos que deterioró en gran medida su centro histórico, fue que en la década de los 40, se implementó un decreto de visión paternalista para la “Congelación de Rentas”, lo que propició en gran medida el deterioro de la vivienda de alquiler –vecindades, privadas, y casonas en general-, al dejar de ser rentables para sus dueños quienes obviaron el mantenimiento de las mismas y prácticamente las dejaron caer.

En 1980 es declarado como zona de monumentos protegida, mediante decreto federal. De acuerdo al Decreto de Zona de Monumentos Históricos, emitido por el entonces presidente, José López Portillo, dicha declaratoria define un Perímetro A, que comprende 3.2km² y que representa la ciudad existente desde su fundación y hasta 1830; mientras que el Perímetro B, con un área de 5.9km², viene a ser el desarrollo que hubo desde entonces y hasta 1900. Este perímetro B se considera una como un área de amortiguamiento o de protección al corazón del Centro Histórico.

Para 1985, tras los sismos del 19 de septiembre en que buena parte de las edificaciones patrimoniales y de carácter habitacional se vieron afectadas, el Gobierno Federal organizó un programa para la reconstrucción de la ciudad, considerando la rehabilitación de los inmuebles históricos y artísticos del Centro Histórico. Se instituye el Programa de Renovación Habitacional Popular, que podemos decir, se trata del primer plan para la rehabilitación del Centro Histórico; donde se buscaba más la adecuación, funcionalidad y practicidad, dejando de lado cuestiones historicistas dadas las circunstancias de la emergencia y la necesidad de rehabilitar las viviendas (en la mayoría de los casos arquitectura vernácula y con carácter de vecindad) donde vivían miles de familias.

En 1987 fue inscrito en la lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad ante la UNESCO, por ser el mejor ejemplo de los asentamientos españoles en el Nuevo Mundo, influyendo de manera importante y decisiva en el desarrollo de la arquitectura y el uso del espacio en la Nueva España.

En la década de los 90 se crea un fideicomiso que en sus inicios estaba liderado por la iniciativa privada, aunque posteriormente se convirtió en un organismo público. De acuerdo con palabras de Muñoz (2008):

En 1990 la creciente preocupación sobre el rescate del Centro Histórico llevó a la creación del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México (FCHCM), que en un principio fue un organismo privado encargado de reunir fondos y desarrollar algunas intervenciones puntuales de conservación (p. 4).

Según refiere Cedeño, 2015:

Como consecuencia del cambio de gobierno en la Ciudad de México, aparecieron, en el 2000, un par de novedosos e interesantes instrumentos urbanísticos: el Programa para el Desarrollo Integral de Centro Histórico de la Ciudad de México [...] que se trató prácticamente del primer piano de recupero para un centro histórico en México. A este instrumento lo vino a reforzar la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal [...] se ocupaba de la protección y conservación del patrimonio edificado (p. 49).

En el 2001 se crea el Consejo Consultivo del Centro Histórico, formado por 130 miembros entre los cuáles están el Gobierno Federal, el Gobierno de la Ciudad de México, universidades, la iniciativa privada y la sociedad civil. El objetivo principal del Consejo será el rescate y la preservación del Centro Histórico.

Un factor que contribuyó a su deterioro fue el hecho de no contar con un plan parcial para su manejo, hasta el año 2011 en que se implementó el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, a iniciativa del Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno Federal y otras instancias como Universidades y la iniciativa privada con la Sociedad del Centro Histórico de la Ciudad de México S.A. de C.V. como principal impulsor para la rehabilitación de inmuebles para usos habitacionales. Cabe destacar que el plan fue aprobado por la UNESCO, tras el compromiso del Gobierno de la Ciudad de México con la misma, para el establecimiento del mismo.

El programa contempla destacar dos atributos principales del Centro Histórico: su autenticidad e integridad. Así como materializar su regeneración

material, social y económica. Precisa acciones estratégicas a mediano y largo plazo para la conservación y sostenibilidad del Centro Histórico.

De acuerdo con lo establecido en el mismo Plan: “Para que el Centro Histórico se conserve es vital generar condiciones para su habitabilidad y la mejora en la calidad de vida de la población residente, visitante y que trabaja en el sitio”.

La implementación del plan es llevada a cabo por la autoridad del Centro Histórico, el FCHCM y otras instituciones. Las líneas estratégicas de acción del plan son:

- Revitalización urbana y económica
- Habitabilidad
- Patrimonio
- Movilidad
- Prevención de riesgos
- Vida ciudadana

Entre las acciones más sobresalientes podemos mencionar:

- El retiro del comercio informal de la vía pública y su reubicación en lugares específicos rehabilitados y adecuados para dicho fin de hasta 47 inmuebles que albergan a 19,500 comerciantes.
- La promoción de vivienda, tanto de nivel medio y alto (llevado a cabo principalmente por la iniciativa privada), como de interés social mediante el programa REHAVEVE impulsado por la COPARMEX en asociación con propietarios de los inmuebles que pueden destinarlos a renta con opción a compra. Con una búsqueda de mixtura de usos, donde los edificios rehabilitados para vivienda, contienen un uso comercial y de servicios en sus plantas bajas. Además de la creación o adecuación de vivienda, se puede acceder a un descuento fiscal en el pago del impuesto predial a quienes acrediten dicho uso en inmuebles históricos.
- La peatonalización de calles como Madero, Regina, Moneda, entre otras: enriqueciendo el espacio público convirtiéndolas en un espacio de encuentro y recreación.
- La remodelación de la Alameda Central, primer parque público de la Época Virreinal. Atendiendo al grave deterioro que tenía y haciéndolo

nuevamente un lugar de encuentro, recuperando sus valores históricos. Y en general la recuperación de diversos espacios públicos ubicados en el Centro Histórico, además de la rehabilitación y tranquilización de calles.

Según datos del Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México:

La Inmobiliaria Centro Histórico de la Ciudad de México y empresas del Grupo Carso han rehabilitado más de 60 edificios para diversos usos; de los cuales 55 albergan 620 departamentos de uso habitacional que se han logrado mantener permanentemente ocupados (p.32).

Pero no todo es perfección, existe la contraparte; de acuerdo a las investigaciones realizadas tanto por Leal, como por Téllez, sobre las cuestiones antropológicas y las consecuencias no siempre positivas derivadas luego del rescate del Centro Histórico, como ambos lo mencionan en sus artículos.

Leal realiza un trabajo de campo de 16 meses alrededor del año 2007 con residentes y nuevos vecinos conformados por un grupo de artistas y jóvenes que llegaron a vivir al centro histórico en uno de los edificios rehabilitados, el cual por cuestiones de confidencialidad se nombra como “Minerva 23”. De acuerdo con su investigación, los nuevos residentes del Centro Histórico en general buscaban: estilos de vida alternativos, aspiraciones cosmopolitas y su inserción en las jerarquías de clase.

En el caso del Edificio Minerva 23, que se ubica en una antigua vecindad adaptada y remodelada, la interacción entre estos nuevos residentes y los habitantes que estuvieron con anterioridad en el Centro Histórico están basadas en tensiones de clase, derivadas también por el rescate mismo, como lo menciona Leal (2007):

El peligro del entorno se entrecruza con la violencia material y simbólica del rescate: la transformación física del sur-poniente del Centro Histórico y la concomitante presencia de nuevas formas de vida que resultan excluyentes para una buena parte de la población local y, en última instancia, el encarecimiento del valor del suelo (p. 37).

Por otra parte Téllez (2014) critica el hecho de que el proyecto de revitalización no consideró a los sectores populares desde un inicio. Como indica en su artículo:

La transformación del Centro Histórico materializa las necesidades sobre el habitar que inquietan a la élite intelectual, política y económica de la ciudad y la nación. Es cuestión de preguntarnos qué se destaca con la iluminación de edificios, con la poda de los jardines, la restauración de monumentos y la modernización de los sistemas de seguridad en el espacio público.

Como lo señala Delgadillo (2014):

El centro histórico presenta un proceso de “recuperación” urbana co-conducido por el Estado y el mercado, comandado emblemáticamente por un solo inversionista que “recupera” el Patrimonio de la Humanidad. Sin embargo, los grandes negocios inmobiliarios del *magnate* mexicano se encuentran dispersos y concentrados en otras partes de la ciudad (p. 7).

Podemos decir que actualmente este Centro Histórico, ha pasado del abandono a la terciarización; al haber cambiado sus usos tradicionales por restaurantes, hoteles, boutiques, cafés, bares y otros usos que han provocado el aumento en el costo del suelo urbano, así como un fenómeno de gentrificación tanto de sus pobladores originales, como de su comercio tradicional.

Es destacable la colaboración que se ha logrado entre los distintos niveles de gobierno -sobre todo considerando que son de distintos partidos políticos- y entre los distintos actores involucrados en la recuperación del Centro Histórico de la Ciudad de México, que es un centro vivo y que continúa vigente mediante muchas de sus edificaciones y espacios públicos. Prueba de ello es su Alameda Central, que aun estando en una Megalópolis y habiendo sido concebida en el siglo XVI, conserva su uso original.

En este caso, la conservación del patrimonio ha sido a la vez impulsor de la economía: al generar turismo, inversión, empleo; y también ha contribuido con mayor seguridad al contar con espacios vivos y habitados las 24 horas del día. De acuerdo a lo expresado en el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México: “La infraestructura cultural y turística puede asegurar la estadía del visitante por cuatro días como mínimo”.

Todo tiene sus claroscuros, y tras este brevísimo recorrido por las acciones llevadas a cabo en el Centro Histórico de la Ciudad de México, sobre todo en los últimos 15 años, podemos decir que como quiera que sea han sido mucho más los beneficios que los perjuicios. El tiempo dará la última palabra, y los capitalinos sabrán, como siempre lo han hecho, seguir adelante con creatividad y perseverancia en el lugar cuyo nombre en náhuatl significa: el lugar del ombligo de la luna.

Luego de haber analizado estos tres casos de estudio, que presentan diferentes perspectivas en el tema de la rehabilitación de centros históricos, podemos observar que no existen procedimientos aplicables a todos los sitios.

Con este breve estudio pudimos observar tres vertientes diferentes en el manejo de sus centros históricos:

- El caso de Bolonia, en donde se realiza la intervención mayoritariamente con recursos públicos.
- El ejemplo de Lima, donde trabajan gobierno, ONG y los mismos habitantes de la zona patrimonial, y finalmente
- El trabajo llevado a cabo en la Ciudad de México, donde la mayor parte de los recursos para su rehabilitación provienen de la iniciativa privada.

Ninguna de estas tres formas es asertiva del todo. Cada lugar tendrá necesidades específicas y deberá atenderse de acuerdo a sus particularidades tanto en el tema de sus edificaciones, pero sobre todo tomando en cuenta a sus habitantes. El tema social es lo principal para llegar a una rehabilitación exitosa, donde sus moradores sean la piedra angular.

BIBLIOGRAFÍA

Buhl Thomsen, K. *Modernism and Urban Renewal in Denmark 1939-1983*. Praga: EAUH, 2012.

Cedeño Valdiviezo, A. *La Rehabilitación Urbana: Origen, metodologías, y tecnologías*. México: Trillas, 2015.

Coulomb, R. *Construyendo utopías desde el centro. En Hábitat popular en los centros antiguos de Iberoamérica*. México: CYTED-CENVI, 2007, pp. 16-28.

Delgadillo, V. “¿Gentrificación sin desplazamiento local?” *Revista Ciudades*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, México, Distrito Federal. , Julio-Septiembre 2014, Año 25, Núm. 103, pp. 2-8.

Driant, J.C. y Grey, C. “Acceso a la vivienda para la segunda generación de las barriadas de Lima”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*. Lima: IFEA, núm. 1, XVII, 1988, pp. 19-36.

Jacobs, J. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península, 1973.

Leal, A. “Peligro, proximidad y diferencia: negociar fronteras en el Centro Histórico de la Ciudad de México”. *Alteridades*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Julio-Diciembre 2007, núm. 34, vol. 17, pp. 27-38.

Melé, P. *La producción del patrimonio urbano*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2006.

Morán León, W. *Más allá del valor patrimonial: El tugurio y su importancia narrada y practicada por sus pobladores. El caso de La Casa de las Columnas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.

Muñoz Santini, I. *El Centro Histórico de México Hoy*. México: Gobierno del Distrito Federal, 2008.

Ortiz Guitart, A. *Regeneración urbana, espacio público y sentido de lugar. Un caso de estudio en la ciudad de México*. México: UAM, 2005.

Rogers, R. y Gumuchdjian, P. *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona: Gustavo Gili, 2000.

Rueda Palenzuela, S. *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2012.

DOCUMENTOS

Código Civil del Perú (Decreto Legislativo N° 295), que entró en vigencia el 14 de Noviembre de 1984.

Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana LEY N° 29415, aprobada por el Congreso de la República del Perú el 2 de Septiembre del 2009.

Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Mayo de 1972.

Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de Agosto del 2011.

SITIOS WEB

Academia Nacional de Arquitectura <https://academianacionaldearquitecturamx.wordpress.com> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Agenda 21 de la Cultura <http://www.agenda21culture.net/index.php/es/> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Ardila, R. “Calidad de vida: una definición integradora”. *Revista Latinoamericana de Psicología*. (<http://www.redalyc.org/pdf/805/80535203.pdf>) Fecha de consulta: 16 de Noviembre 2015.

Área Metropolitana de Bolonia <http://www.bolognametropolitana.org/> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Autoridad del Centro Histórico de la Ciudad de México <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Ayuntamiento de Bolonia <http://www.comune.bologna.it/> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Centro de Ciencias Aplicadas y Desarrollo Tecnológico de la UNAM <http://www.ccadet.unam.mx/> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Centro de Promoción Urbana CEPROMUR <http://www.cepromur.org>

Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima EMILIMA <http://www.emilima.com.pe> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Flores Ch, O. “735 casonas históricas de Lima se deterioran en medio del silencio”. *La República*. (<http://www.larepublica.pe/25-05-2014/735-casonas-historicas-de-lima-se-deterioran-en-medio-del-silencio>) Fecha de consulta: 16 de Noviembre 2015.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI PERÚ <https://www.inei.gob.pe/> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Instituto Peruano de Derecho Urbanístico IPDU <http://www.ipdu.pe/> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Lima la Única. Historias, leyendas urbanas, anécdotas y curiosidades de una Lima que se nos va <http://limalaunica.blogspot.mx> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Moreno Olmos, S. “La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida”. (<http://www.redalyc.org/pdf/948/94814774007.pdf>) Fecha de consulta: 16 de Noviembre 2015.

Municipalidad Metropolitana de Lima <http://www.munlima.gob.pe/servicios/ciudad/renovacion-urbana-en-predios-tugurizados> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Prieto, S. “Atienden invasión en finca con valor histórico”. *El Informador* (<http://www.informador.com.mx/cultura/2014/506090/6/atienen-invasion-en-finca-con-valor-historico.htm>) Fecha de consulta: 16 de Noviembre 2015.

Redacción. “En el abandono, decenas de fincas con valor histórico”. *El Informador*. (<http://www.informador.com.mx/cultura/2015/620442/6/en-el-abandono-decenas-de-fincas-con-valor-historico.htm>) Fecha de consulta: 16 de Noviembre 2015.

Reyes, A. “Copenhague, el encanto del norte”. *El Periódico*. (<http://viajar.elperiodico.com/destinos/europa/dinamarca/copenhague/copenhague-el-encanto-del-norte>) Fecha de consulta: 16 de Noviembre 2015.

Téllez, L. F. “La revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México: entre la voluntad de la élite y la realidad del pueblo”. *Pacarina del Sur* [en línea], año 5, núm. 19, abril-junio, 2014 (<http://www.pacarina.delsur.com/home/mascaras-e-identidades/949-la-revitalizacion-del-centro-historico-de-la-ciudad-de-mexico-entre-la-voluntad-de-la-elite-y-la-realidad-del-pueblo>), Fecha de consulta: 16 de Noviembre 2015.

Velásquez C, L. “Recuperarán parcialmente la histórica Casa de las Columnas”. *La República* (<http://www.larepublica.pe/18-11-2009/recuperaran>

Análisis de tres formas diferentes de abordar la renovación de centros históricos, en la idea de generar...

ran-parcialmente-la-historica-casa-de-las-columnas) Fecha de consulta:
16 de Noviembre 2015.

Website del proyecto Casa de las Columnas <http://www.aecid.pe/ongsd/docs/publi/casadelascolumnas/index.html> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

World Monuments Fund <http://www.wmf.org/> Fecha de consulta: Noviembre 2015.

Gobernanza metropolitana y federalismo en México
Se terminó de imprimir en noviembre de 2017
en los talleres de Comercializadora Editorial
de Occidente S.A. de C.V.
vra.ceosan@gmail.com
Guadalajara, Jalisco, México

El tiraje fue de 250 ejemplares



La presente obra pretende arrojar luz sobre las múltiples aristas que se suscitan en torno al papel estratégico que juegan los gobiernos municipales mexicanos frente a los fenómenos metropolitanos.

El libro se divide en dos secciones fundamentales, a partir de la distinción entre los componentes institucionales y técnicos de la gobernanza metropolitana. La primera parte, integrada por tres trabajos que exploran y discuten diversos asuntos de naturaleza institucional en el contexto del régimen federal mexicano. La segunda parte, integrada por cinco trabajos que exploran aspectos técnicos puntuales que ponen a discusión las capacidades de realización y regulación de los gobiernos municipales. La idea articuladora que atraviesa el libro, en sus dos secciones principales, no es otra que la de mostrar la insuficiencia directiva de los gobiernos, particularmente los municipales, para enfrentar los desafíos que supone la gobernanza metropolitana en el contexto del régimen federal mexicano.

GOBERNANZA METROPOLITANA Y FEDERALISMO EN MÉXICO



EL COLEGIO
de
JALISCO
XXXV ANIVERSARIO



ISBN 978-607-8350-78-0



9 786078 1350780