

MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de la gobernanza metropolitana

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Coordinador



MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS de la gobernanza metropolitana

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Coordinador

Diseño de editorial y de portada
Abraham Romero Torres - Prometeo Editores

Primera edición, noviembre 2019
© D.R. 2019, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321, Loma Blanca
45100 Zapopan, Jal.

La edición de este libro se realizó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) bajo el proyecto No: 295446 del Programa de Apoyos para Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, cuyo fondo financió el proceso de investigación y colaboración de foros, talleres y un Coloquio Internacional. Las opiniones, resultados, conclusiones o recomendaciones expresadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CONACYT, de El Colegio de Jalisco o de sus instituciones de adscripción.

Prometeo Editores S.A. de C.V.
C. Libertad 1457, Col. Americana
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

Todos los Derechos son reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad o parcialidad, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en, transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin permiso expreso, previo y por escrito del autor.

ISBN: 978-607-8657-09-4

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Estudio introductorio: la cuestión metropolitana en tiempos de complejas transformaciones sociopolíticas <i>Navarrete Ulloa, Carlos Alberto</i>	9
--	---

I. Modelos Metropolitanos

Modelo de gobernanza metropolitana en México. Principios generales para la definición de hechos metropolitanos y su medición <i>Navarrete Ulloa, Carlos Alberto</i>	33
Desafíos institucionales de la gobernanza metropolitana en Brasil: las agencias metropolitanas, los consorcios públicos intermunicipales y el Estatuto de la Metròpoli <i>Silva, Gerardo Alberto</i>	53
La complejidad como nexo entre cambios sociopolíticos, territorio y gobernanza metropolitana <i>Pont-Vidal, Josep</i>	69
Modelos de gestión metropolitana: una propuesta para el caso mexicano <i>Hurtado, Javier</i>	89

II. Políticas públicas de la gobernanza metropolitana

Gobernanza y políticas en materia de producción y empleo. Un análisis en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina <i>Carmona, Rodrigo</i>	117
No somos iguales: exclusión social y movilidad en el Área Metropolitana de Guadalajara. Retos vigentes de la gestión metropolitana <i>Arriaga Cordero, Eugenio</i>	135
Concentración de <i>Think Tanks</i> en la metrópolis. Su participación en el diseño de combate a la corrupción. <i>Soto Guerrero, Héctor Eduardo</i>	155
Gobernanza en metrópolis turísticas de playa <i>Velázquez García, Mario Alberto</i>	171

Gestión integral del agua en la cuenca del Río Verde en Los Altos de Jalisco <i>Berger García, Marco Antonio</i>	185
Gobernanza y seguridad en la Ciudad de México. El caso del Plan Giuliani <i>Jiménez Sánchez, Fernando</i>	199

III. Metrópolis: entre racionalidad e imaginarios sociales

La gobernanza metropolitana desde la planeación urbana y territorial <i>Demerutis Arenas, Juan Ángel</i>	219
Colonialismo espacial en Colombia. El caso Paisa <i>Tabares Osorio, Oliver Augusto</i>	237
Las competencias constitucionales y la seguridad metropolitana <i>Mendoza Salazar, César Augusto</i>	253

IV. La cuestión rural en la esfera metropolitana

La ciudad ejidal. Algunos apuntes para (des)entenderse <i>Flores Rodríguez, Carlos Enrique</i>	271
Importancia de los productores agrícolas en la gobernanza, en la Zona Metropolitana La Piedad-Pénjamo <i>Sánchez Mancilla, Ana Belem y Mejía Guadarrama, Leticia</i>	291

V. Impactos migratorios en la gobernanza metropolitana

Construcción de indicadores de gestión para la migración mexicana de retorno en Jalisco <i>Santiago Hernández, Julio; De Jesús Desidério, Edilma;</i> <i>Vega Villaseñor, Heriberto y Quintero Castellanos, Carlos Emigdio</i>	313
Migración regional, agentes inmobiliarios y gobiernos locales en ciudades del sur de Hidalgo <i>Pérez Marcial, César Raúl</i>	329
Prácticas micropolíticas de sostenimiento de la vida. El caso de El Refugio Casa del Migrante <i>Camus Bergareche, Manuela y Vega Villaseñor, Heriberto</i>	355

MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO

PRINCIPIOS GENERALES PARA LA DEFINICIÓN DE HECHOS METROPOLITANOS Y SU MEDICIÓN

NAVARRETE ULLOA, CARLOS ALBERTO
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA-EL COLEGIO DE JALISCO

Profesor Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI – Conacyt), es fundador y Responsable Técnico de la Red Temática CONACYT “Gobernanza Metropolitana” (@RedGobMet) y del Cuerpo Académico “Gobernanza Metropolitana” (UDG-CA-957). Contacto en @docCANavarrete.

RESUMEN

En México el reto metropolitano es atendido en la acción de gobierno con dos estrategias: la creación del Fondo Metropolitano, y la Delimitación de Zonas Metropolitanas (ZMs). Al inicio del 2018 el Grupo Interinstitucional del Gobierno Mexicano publicó la nueva delimitación de zonas metropolitanas en México, con lo cual se elevó de 59 a 74 el número de estas aglomeraciones urbanas reconocidas oficialmente, representando el 63% de la población nacional. Los nuevos criterios buscan en parte alinearse a los criterios de la OCDE (en SEDATU, INEGI, y CONAPO, 2018). Mediante el análisis de la estrategia para afrontar el reto metropolitano en México, se observan sus implicaciones en la reflexión sobre hechos e impactos metropolitanos. Se analiza el marco institucional que hipotéticamente da forma a la gobernanza metropolitana en México, con el propósito de identificar criterios para identificar hechos y definir indicadores metropolitanos de gobernanza metropolitana.

Palabras clave: México, gobernanza metropolitana, Red Temática CONACYT, hechos metropolitanos.

MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO: PRINCIPIOS GENERALES PARA LA DEFINICIÓN DE HECHOS METROPOLITANOS Y SU MEDICIÓN¹

El propósito de este documento es plantear una primera aproximación a la conceptualización de hechos metropolitanos como paso previo para el diseño de instrumentos de medición de impactos metropolitanos y de indicadores de gobernanza en la materia. En virtud de la escasez de reflexión académica en la materia, iniciaremos con la presentación del marco institucional de la gobernanza metropolitana (gobMet) en México. Aun cuando dicho marco no constituya una base sólida para una verdadera gobMet, la caracterizaremos con el objetivo de contrastar el modelo con los postulados de la teoría, de manera que el estudio inicia con una sintética reflexión teórica, posteriormente se analizan los tres componentes del modelo gobMet en México y se finaliza con la reflexión sobre hechos e indicadores de la gobMet, sección que se aborda con enfoque cualitativo.

MARCO CONCEPTUAL

Los diversos ámbitos en los que se usa gobernanza y la variada conceptualización identificada en diversas disciplinas (Porras, 2016), obliga a buscar su especificidad para fines empíricos. Klijin y Koppenjan (2016) proponen cuatro significados dominantes en la literatura: 1) gobernanza como buena gobernanza o como gobernanza corporativa, en este caso el énfasis se marca en la operación del gobierno, más que la manera como se organiza; 2) gobernanza como New Public Management, centrada en mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas, de manera que el papel del gobierno es dirigir y no remar, con lo cual la prestación de servicios se depositan en instancias externas al gobierno; 3) gobernanza multinivel o relaciones intergubernamentales, centrada en específicos tipos de redes con predominio de actores gubernamentales de distintos niveles, y 4) gobernanza como redes de gobernanza, en donde la gobernanza ocurre dentro de redes de actores públicos y no públicos.

De acuerdo con Luis F. Aguilar (2016) gobernanza es un proceso de acción intencional, orientado a la definición de los valores, fines y objetivos de la sociedad, y es un proceso causal, que define, decide y lleva a cabo las acciones que se consideran procedentes y eficaces. En consecuencia, no es un proceso discrecional, aleatorio, sino uno que está estructurado por las instituciones y por el conocimiento. (p. 73)

Destaca en la idea de Aguilar que la gobernanza es un proceso con dos componentes centrales: la acción intencional y la causalidad. Es entonces un proceso configurado por las matrices institucionales (el complejo formal-informal) al igual que por la ciencia y la

tecnología. La idea de gobernanza surge con el reconocimiento de una nueva realidad caracterizada por la insuficiencia del gobierno en contraste con enfoques previos centrados en las deficiencias en eficiencia y eficacia. De manera que el significado de gobernanza formula explicaciones a la insuficiencia del gobierno y el surgimiento de nuevo modo de gobernar.

El planteamiento causal de Aguilar explica la transformación de la sociedad como efecto de la democratización de los regímenes autoritarios, e implicancias de la globalización y las recientes revoluciones tecnológicas. La emergencia de nuevas condiciones socioeconómicas se acompaña de nuevos imaginarios, relatos y expectativas. Los problemas públicos son redefinidos en clave de insuficiencia del gobierno tradicional, validándose teóricamente gobernanza como la respuesta a dichas condiciones (p. 70). Se hace posible por concretos factores relacionados con la sociedad más que con el gobierno, lo cual comprende capacidades y recursos sociales, disposiciones de confianza, respetabilidad, etcétera. Por contraste, la vieja gobernanza es el modo probable de gobierno en condiciones de una sociedad institucionalmente débil. (pp. 92-3).

Esta concepción de gobernanza abre múltiples oportunidades de reflexión sobre los mecanismos e instrumentos para la ocurrencia de la nueva gobernanza, y sugiere incógnitas a indagar sobre las posibilidades de modos de gobernanza en sociedades caracterizadas por una institucionalidad social débil.

El enfoque de redes de gobernanza emerge como una alternativa que promete dar respuestas a las incógnitas abiertas por el anterior enfoque. Por *governance networks* se puede entender a “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se agrupan en torno a un problema de política, un programa de políticas y/o un conjunto de recursos y que surgen, se mantienen y se modifican a través de una serie de interacciones” (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 21). Las redes de gobernanza suelen ser arreglos horizontales difíciles de controlar por instituciones verticales, esto las caracteriza como mecanismos de democracia directa que pueden competir o complementar la democracia representativa. En esta tesitura, la articulación en red de múltiples actores se configura con la promesa de propiciar procesos educadores, como señala Amartya Sen, “la práctica de la democracia ofrece a los ciudadanos la oportunidad de aprender unos de otros” lo cual la dota de importancia constructiva (Sen, 2001, p. 20) o función educativa.

Existen al menos cuatro malentendidos sobre la gobernanza: que se encuentra en todos lugares, que se le asimila a la nueva gestión pública, que es apolítica o tecnocrática y que se compone de redes autónomas (Klijn y Koppenjan, 2016, pp. 8-9). Se debe aclarar, no todos los asuntos públicos son abordables mediante el modo gobernanza, en cuestiones como las fiscales, militares, servicios de salud, justicia penal, entre otros, se impone como ineludible la organización burocrática clásica.

Pero la centralidad de enfocar gobernanza como redes se deriva de uno de los componentes presentes en todas las concepciones de la gobernanza: la complejidad como factor inherente de la acción pública contemporánea. Las redes de gobernanza son la respuesta a los *wicked problems*, los cuales exigen un cambio de formas verticales de gobierno a enfoques cooperativos horizontales. Los problemas insolubles son de naturaleza

inextricable y dinámica, o dinámica dentro de lo inextricable. Por consecuencia les es propia la incertidumbre, sus componentes interactúan de forma dinámica e impredecible, pero a su vez ellos mismos resisten el análisis mediante cálculos o recolección de información. Estos problemas con rostro irresoluble exigen la articulación multiactoral en red, o acción en redes de gobernanza, lo cual comporta: 1) coordinación interactoral, 2) abordajes no convencionales de los problemas, 3) alternativas a las formas jerárquicas y las respuestas de la nueva gestión pública, 4) reconocimiento de la interdependencia e imposibilidad de que actores actúen de forma aislada o en la lógica agente-principal (Klijn y Koppenjan, 2016, pp. 12-13).

Así las cosas, se reconoce que ningún actor es suficiente en contextos de complejidad, y la efectividad en estos contextos exige la acción coordinada en red de múltiples actores. Ahora bien, en el orden metropolitano, se reconoce que múltiples actores del gobierno tradicional actúan de forma fragmentada, incurriendo en deseconomías de escala, externalidades, entre otros problemas relacionados con recursos urbanos y naturales de disfrute compartido (Feiock, 2009, p. 357).

Cada enfoque teórico del estudio de la cuestión metropolitana enfatiza aspectos diferentes de la compleja realidad de estos conglomerados urbanos. En la tradición de la reforma metropolitana se atribuyó el problema metropolitano a la fragmentación; con inspiración Weberiana se depositó la confianza en una racionalidad burocrática, buscando la consolidación del gobierno vía la anexión de suburbios a la ciudad central o creando gobiernos metropolitanos (Heinelt y Kübler, 2005, p. 9). Pero en los nuevos contextos de alta complejidad sumada la fragmentación propiciada por los procesos de metropolización, se exige también de un giro del viejo gobierno local a una gobMet. Los debates en esta materia se alinean a los antes referidos en la literatura general de la gobernanza, existen comunales similares, así como los mismos malentendidos.

ESTRATEGIAS PARA AFRONTAR EL RETO METROPOLITANO EN MÉXICO

Se identifican tres componentes centrales en la política de atención al reto metropolitano en México: la creación del Fondo Metropolitano (FM, la Delimitación de Zonas Metropolitanas (ZMs) y propiamente el Marco Institucional de la GobMet, los tres aspectos diseñados centralmente por el gobierno federal.

FONDO METROPOLITANO

Destacan dos momentos en el origen del Fondo Metropolitano, el primero es su nacimiento, en el año 2006, el segundo lo definen las primeras reglas de operación, en el 2008. El FM se creó como bolsa para financiar programas y proyectos de infraestructura conforme a criterios de viabilidad y sustentabilidad. En la actualidad pretende impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las ZMs así como mitigar vulnerabilidades o riesgos. También se propone aprovechar las ventajas competitivas del espacio territorial de las ZMs (DOF, 2018, enero 31).

Las Reglas de Operación definen las prioridades destacando las obras de infraestructura y su equipamiento. Hasta el año 2015 cuatro eran las prioridades:

1. La sustentabilidad, la competitividad económica y el fortalecimiento de las capacidades productivas;
2. La disminución de la vulnerabilidad o riesgo por la ocurrencia de fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;
3. La consolidación urbana; y
4. El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas. Dichos objetivos deberán orientarse preferentemente a programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento en las siguientes vertientes: desarrollo urbano; ordenamiento territorial; provisión de servicios públicos; y equipamiento ambiental.

Pero en 2016 se presentó un cambio significativo al incluir la planeación regional y la movilidad no motorizada en los siguientes términos:

La adecuada planeación del desarrollo regional, metropolitano y urbano: el transporte público y la movilidad no motorizada; así como el ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica.

En 2018 se simplificaron las reglas y su rango, ahora serían Lineamientos, en los cuales se contempla que las Reglas de Operación serán emitidas por el Comité Técnico del Fideicomiso (COTEFI) y establecerán entre otras cuestiones:

Las disposiciones específicas para su operación; los criterios presupuestarios para el ejercicio de los recursos; el procedimiento y requisitos para que las entidades federativas puedan tener acceso a los recursos del Fondo Metropolitano, así como lo relativo a la aplicación, control, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados.

Esta disposición amplía la discrecionalidad del gobierno federal al tiempo que la transparencia de entrada queda cuestionada en virtud de la mayor opacidad para acceder a las Reglas de Operación emitidas por un COTEFI que no cuenta con sitio oficial en internet. Dentro de los Lineamientos quedaron definidos dos rubros:

- a) Proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros rubros prioritarios de interés metropolitano, para contribuir al ordenamiento territorial, y
- b) Elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de preinversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano.

La figura del Consejo para el Desarrollo Metropolitano (Codem) de cada Zona Metropolitana se establece como instancia de interés público encargado de definir los objetivos, prioridades y políticas. El Codem es el órgano que propone los programas o proyectos de infraestructura al “Grupo de Trabajo”. Se incluyen diversas estrategias de transparencia como la obligación del Codem de remitir a la Comisión de Desarrollo Metropolitano (COMDEM) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión información de los proyectos financiados por el FM.

Otra medida de transparencia es la de remitir “informes trimestrales sobre el destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados” a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la propia COMDEM. En el mismo sentido se exige al Codem hacer del conocimiento de la COMDEM sus acuerdos y sus actas de sesiones.

En la integración del Codem queda plasmada la estrategia de gobernación, dispone que será presidido por el gobernador de la entidad federativa y en su integración se incluyen siete secretarías dependientes del Ejecutivo estatal, más el Comité Estatal para el Desarrollo, en tanto que por la federación integra a la SEDATU y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Queda abierta la posibilidad de que el Codem decida qué otras instancias se invitan y bajo qué modalidad, pero finalmente se configura un modelo escasamente representativo de la pluralidad metropolitana. A los municipios se les reserva la posibilidad de presentar iniciativas y participar en las sesiones del Codem cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia o interés. La cartera de proyectos de inversión y el respectivo calendario de ejecución es integrada por un Comité Técnico del Fideicomiso (COTEFI), que tiene una integración similar a la del Consejo.

Se consolida así un modelo escasamente representativo y pobremente incluyente. El esquema es de una gobernación de arriba hacia abajo, y no contempla mecanismos participativos de la ciudadanía. Las reglas sostienen un modelo tradicional de gobierno inclinado a la clase política la cual decide los proyectos más importantes de las metrópolis en México. La lógica de la integración del modelo es opaca y discrecional en lo que toca a la vinculación entre los organismos contemplados por la legislación local y los organismos previstos por las Reglas de Operación del FM (Figura 1).

La Figura 1 muestra fragmentados los regímenes federal y estatal de gestión del FM. En la práctica los actores políticos podrían buscar equilibrios como es propio del proceso político, las interrelaciones pueden ser de cooperación o competencia, de coordinación, fricción o incluso confrontación, la cuestión queda a la contingencia de las disposiciones de los políticos y el arreglo partidista de cada momento.

En el caso de Guadalajara se sabe que históricamente las decisiones se logran por consenso; debido al juego político, la compleja red de interacciones cupulares entre actores políticos, económicos y sociales, en el horizonte ha tendido al establecimiento de acuerdos del tipo ganar-ganar. Sin embargo, la opacidad y la pluralidad limitada suele tener efectos negativos para la colectividad, ya que la configuración establecida no

protege al sistema contra el predominio de intereses particulares o elitistas por sobre los de la colectividad.

En resumen, la Ilustración 1 insinúa un esquema de gobernanza de pluralidad limitada, con un fuerte componente vertical en la gestión del proceso y una destacada ausencia de actores sociales con capacidad de veto. Ahora bien, subsiste una dinámica interactoral sustantiva, consistente en la necesidad de búsqueda de acuerdos entre actores autónomos, orientados a una coordinación suficiente en atención al sostenimiento de sus intereses políticos, en la arena de competencia por los espacios de representación política.

DELIMITACIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS

La Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 (SEDAU, INEGI, y CONAPO, 2018) define metrópoli como la intersección de distintas demarcaciones municipales en una sola unidad [urbana] territorial, que por sus dimensiones y concentración de recursos puede ser estratégica en el sistema urbano nacional (p. 10). Debe destacarse y recordarse que la definición habla de más de una demarcación municipal.

El documento se alinea a los instrumentos internacionales que plantean la agenda global para las metrópolis. Atendiendo a Hábitat III, se observa la urgencia de poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades, promover el crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido; fomentar la resiliencia, proteger el medio ambiente entre otros. De igual manera, se retoman aspiraciones de ONU-Hábitat, estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, que se pronuncia por contener la expansión urbana, barrios y condominios cerrados, la falta de cohesión social, entre otros en materia de migración e inclinación por el confort individuales sobre intereses colectivos. Además, plantea la preocupación por el incremento de superficie urbana de manera desproporcionada con el crecimiento poblacional.

El Grupo Interinstitucional del Gobierno Mexicano elevó de 59 a 74 el número de estas aglomeraciones urbanas reconocidas oficialmente, representando el 63% de la población nacional. Los nuevos criterios buscan en parte alinearse a los criterios de la OCDE (2012). Es facultad del gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) formular la delimitación de zonas metropolitanas, en tanto que el Presupuesto de Egresos de la Federación establece que el Fondo Metropolitano se aplicará en zonas metropolitanas (ZMs) definidas por el Grupo Interinstitucional, por lo tanto, la SEDATU se convierte en coordinador de dicho grupo.

El universo de ZMs se incrementó mediante la adición de ciudades fronterizas y costeras, por un cambio en el criterio, así como por la inclusión de capitales de entidades federativas y ciudades desde 500 mil habitantes. También se reconocieron nuevas ZMs por el cambio de criterio geoestadístico y la propia dinámica de dichas ciudades. En sentido estricto, principalmente se incrementó el número de ZMs no conurbadas (interjurisdiccionales).

Frente a tal modelo, la reflexión sobre los hechos metropolitanos necesita un desplazamiento, del enfoque en la fragmentación interjurisdiccional, a varios tipos de fragmentación, incluyendo la translocal y transescalar en conglomerados urbanos que por

sus dimensiones territoriales y demográficas resienten similares efectos que las ciudades intermunicipales dada la complejidad que es inherente a la acción pública en ámbitos urbanos de gran dinamismo y diversidad multiactoral-sectorial-escalar-territorial.

El documento oficial entiende por ZMs a la “agrupación de centros de población conurbados de dos o más municipios, o a un centro de población importante ubicado en un solo municipio” (SEDAU *et al.*, 2018, p. 21). Tres son los criterios de agrupación:

1. Población, distancia entre Centros de Población (CP), integración física y funcional (IFyF), densidad media urbana,
2. ubicación fronteriza y
3. decisiones de planeación y política pública; así como su “papel en el desarrollo nacional por sus funciones en el desarrollo social y económico, la toma de decisiones y gobernanza, y la seguridad nacional; considerando también el tamaño de la población y la ubicación geográfica” (*Ibidem.*). El acotamiento físico-espacial incluye el área completa del o los municipios conurbados.

La SEDATU define una ZM conforme a cinco componentes pero reconoce el mismo estatus a ciudades que no lo son en el sentido de tradicional pero que cumplen con dos criterios. En sentido tradicional una ZM es el conjunto de dos o más municipios donde:

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

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

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

Para incluir municipios en el primer conglomerado de ZMs, las que aquí llamamos tradicionales, se distingue entre municipios centrales y exteriores. Son centrales los municipios que contienen la ciudad central (CiCe) que da origen a la ZM y que cumplen con las características del Cuadro 1. Conforman una ZM en sentido tradicional, o no tradicional en cuyo caso el municipio central es CiCe y ZM (casos 1c y 1d del cuadro 1).

Los municipios exteriores se definen por criterios estadísticos y geográficos y por planeación y política urbana.

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

MARCO INSTITUCIONAL DE LA GOBERNANZA

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115 plantea la concurrencia en la planeación y regulación conjunta entre órdenes de gobierno. Los municipios están facultados para coordinarse y asociarse en la prestación de servicios, con la aprobación de las legislaturas estatales; también pueden convenir con el Estado para prestar servicios coordinadamente o para que este se haga cargo temporalmente de algunos de ellos (DOF, 2017, septiembre 15).

En materia de planeación, los municipios están facultados (Fracción V) para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal,
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- d) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- e) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; [y]
- f) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial. (DOF, 2017, sep. 15, p. 147).

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAUOTyDU) presentada durante LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, el

1 de septiembre de 2016, en su exposición de motivos destaca el “descontrolado proceso de urbanización” que deriva en fenómeno metropolitano con una creciente influencia en la vida nacional, al grado que se insiste en la necesidad de reconocer constitucionalmente las zonas metropolitanas.

La motivación argumenta que la iniciativa de ley es fruto de una amplia consulta deliberativa a académicos y consultores, organismos públicos, empresariales y no gubernamentales. Se busca “cumplir con el derecho de todas las personas a vivir y disfrutar de ciudades y asentamientos humanos sustentables, resilientes, productivos, incluyentes, democráticos y seguros” (p. 5).

Se valoran los barrios y ciudades con espacios edificables consolidados y compactos, de mayores densidades y usos mixtos, ya que redundan en una mejor calidad de vida. Sin indicar responsables se habla del fracaso del modelo urbano del siglo XX en México, en el diseño y desarrollo del espacio público, se dice que una causal fueron los “excesos inmobiliarios” por una mala regulación.

Del estudio de SEDESOL, *La expansión de las ciudades 1980-2010*, retoman el señalamiento de un crecimiento exponencial del territorio urbano respecto a la población y la incapacidad para propiciar un crecimiento compacto e incluyente, y se denuncian las regulaciones que han incentivado el uso de transporte motorizado privado.

Por todo lo anterior el legislador se cuestiona el modelo vigente y plantea al reto de un modelo acordado entre sociedad y gobierno con visión de largo plazo y considere holísticamente las visiones del desarrollo urbano. De manera que definen los aspectos que se cubren con la iniciativa, a saber: 1) El rol del gobierno en el desarrollo urbano: el espacio público; 2) Ciudades orgánicas: incluyentes y compactas; ecológicas; competitivas; financieramente sostenibles; 3) GobMet, y 4) Políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial: incluye coordinación metropolitana con enfoque de coherencia y participación horizontal y vertical, así como planeación urbana que otorgue certidumbre jurídica a ciudadanos e inversiones.

La Ley se promulgó el 28 de noviembre de 2016. El Artículo 8, en su fracción XIX otorga a la federación la atribución de emitir los criterios y lineamientos para la delimitación de zonas metropolitanas y conurbaciones. Dado que la Ley establece que todas las atribuciones son concurrentes entre los tres órdenes de gobierno, para la delimitación se deben consultar y escuchar a los gobiernos estatales y municipales. Se deposita además en la SEDATU la atribución de expedir normas oficiales mexicanas en materia de: 1) redes de vialidades primarias, 2) custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, 3) homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de Desarrollo Urbano, 4) homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y 5) prevención y atención de contingencias en los Centros de Población.

La Tabla 1 (ver anexo) resume las principales atribuciones (se excluyen las explícitas de carácter constitucional previas a la Ley) de la federación, estados y municipios. La selección de principales atribuciones deja ver un amplio margen de acción otorgado a

la federación (19 atribuciones seleccionadas), seguido en importancia por las entidades federativas (11) y la menor cantidad de precisiones se depositan en los municipios (8).

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

A las entidades federativas también reciben importantes atribuciones, como la de formular dictámenes de congruencia estatal de los planes o programas de desarrollo urbano municipales. Así, los ayuntamientos requieren dictamen favorable del estado sobre la congruencia, coordinación y ajuste del instrumento municipal a la planeación estatal y federal “En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes.” (artículo 44).

La cuestión de la gobMet es abordada en el Título Cuarto, denominado Sistema de Planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. En su capítulo quinto afirma la concertación -entre los tres órdenes de gobierno-, para constituir ZMs, su planeación y regulación. Enlista catorce temas de interés metropolitano, seguridad pública, movilidad, residuos sólidos, riesgos y cambio climático, gestión integral del agua y recursos hídricos, políticas habitacionales y de equipamiento, uso eficiente del territorio, suelo y reservas territoriales, infraestructura vial-tránsito-transporte-movilidad (artículo 34).

La gobMet es tratada de forma reduccionista ya que sólo plantea la intención de garantizar la coordinación institucional mediante la creación de diversas instancias (artículo 36):

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

En resumen, se encontró un solo recurso de gobernanza horizontal, los “observatorios ciudadanos”, su materialización podría hablar de mecanismos *bottom-up* de gobernanza, no obstante, la Ley no contempla procesos ni formas para que se haga efectiva la creación de dichas instancias.

CRITERIOS DE HECHOS E INDICADORES GM

En una aproximación a la gobernanza local se entiende que la gobernanza “trata de los procesos mediante los cuales se toman e implementan las decisiones de política pública”

(Nahem, s.f., p. 5). Procesos que resultan de interacciones, relaciones y redes entre sectores sociales y de gobierno, e involucra decisiones, negociaciones y diferentes relaciones de poder. El concepto denota calidad, efectividad y eficiencia en la provisión de servicios públicos. De manera que la esfera de la gobernanza comprende instituciones, mecanismos y procesos estatales y no estatales, a través de los cuales los ciudadanos articulan sus intereses y necesidades. La importancia de valorar la gobernanza a nivel local se desprende de su naturaleza: la vida diaria e interacciones intensivas de los ciudadanos, por lo cual la evaluación de lo local exige mayor sensibilidad que en lo nacional frente a las necesidades de grupos de actores (Nahem, s.f., p. 7).

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

Un inicio básico para hablar de hechos metropolitanos en ambientes de gobernanza es la definición de temas. El artículo 34 de la LGAHOTyDU (DOF, 2016, noviembre 28) define los temas “de interés metropolitano”, en líneas generales se sintetizan así:

1. Ordenamiento territorial y asentamientos humanos.
2. Infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad.
3. Suelo y las Reservas territoriales.
4. Densificación, consolidación urbana.
5. Políticas habitacionales.
6. Equipamiento regional y metropolitano.
7. Espacios para desarrollo industrial.
8. Gestión integral del agua y los recursos hidráulicos.
9. Preservación y restauración del equilibrio ecológico.
10. Gestión integral de residuos sólidos.
11. Riesgos y efectos del cambio climático.
12. Infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad.
13. Accesibilidad universal y movilidad.
14. Seguridad pública

Parfraseando a Emile Durkheim (2001) podríamos decir que lo metropolitano (lo social) no es igual a la suma de las partes, el sistema metropolitano representa una realidad específica que tiene signos propios, al agregarse un conjunto de jurisdicciones territoriales se da origen a una entidad con cierta individualidad no preexistente en cada una de sus partes, los hechos metropolitanos son condiciones que existen al interconectarse dos o más unidades urbanas principalmente municipales, la suma de lo que ocurre en cada parte separada no permite acceder al núcleo que ocurre transterritorial o translocalmente ya que de la suma emerge

algo específico y distinto al hecho propiamente municipal. Por tanto, delimitar los hechos metropolitanos a temas abstractos no ilumina la especificidad de orden metropolitano.

De igual manera, no es fiel al fenómeno metropolitano reducirlo a todo lo que afecta simultáneamente en dos o más de sus unidades en conurbación. La inseguridad pública como tema genérico afecta simultáneamente regiones enteras, pero sólo algunas de sus expresiones exigen la coordinación de las distintas municipalidades, por ejemplo, la policía de proximidad puede ser mejor gestionada en una lógica meramente local que en una homogénea translocal, si bien es necesario que en su localidad sea multiactoral.

Una fórmula pragmática para definir hechos metropolitanos es abstraerlos de instrumentos de planeación y otros documentos elaborados por cuerpos técnicos y consultores: se identifican temas recurrentes, se les organiza y anidan por comunalidades. Sin embargo, con tal estrategia no se avanza sustantivamente respecto a la previa por temas desprendidos de la legislación.

Una cuestión por disipar necesariamente es la siguiente: ¿se resuelven convenientemente los problemas de orden metropolitano mediante la acción municipal individual de sus partes? Si la respuesta es negativa entonces debemos buscar mecanismos trans-locales para resolverlos.

El objetivo de identificar qué asuntos son de carácter metropolitano se debe enmarcar con relación a los asuntos que generan externalidades intermunicipales o interlocales. Si un problema transita entre municipios y los efectos de ese transitar involucran una intervención de agentes de las diferentes demarcaciones afectadas, entonces tenemos un asunto sujeto de acción metropolitana. Ahora bien, cuando interesa no sólo la cuestión metropolitana, sino su encuadre en clave de gobernanza (Navarrete Ulloa y Robles Torres, 2018), entonces estamos frente a un nuevo reto de precisión conceptual.

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

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

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

En materia de inclusión y participación ciudadana para impulsar mecanismos de gobernanza se identifican obstáculos revelados en las prácticas de gobierno:

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

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

- a) Obstáculos a la innovación: Resistencia de actores tradicionales tenedores (holders) de recursos de estructuras institucionales. expertos tecnocráticos insensibles a lo político, simulación en el recuso a instrumentos de participación y deliberación para legitimar políticas verticales. ineficacia de débiles iniciativas de apertura y cambio, inexistencia de agentes institucionales proclives al cambio de paradigma.
- b) Obstáculos a la interdependencia: consultores y desarrolladores cazadores de rentas, indisposición a ceder espacios de poder a cambio de colaboración, diferencias partidistas intermunicipales, inexistencia de incentivos y mecanismos externos (de otros órdenes de gobierno), distribución por cuotas de recursos para inversión en infraestructura.

Por tanto, los hechos metropolitanos pueden observarse como necesidades o como oportunidades para el impulso de políticas públicas en gobernanza. Se presentan condi-

ciones favorables para la gobMet cuando se exhibe al gobierno tradicional como insuficiente. Pueden ser temas de gran preocupación pública, los cuales exigen de ductilidad para facilitar una alta capacidad de reacción en contextos cambiantes. Implica asuntos diluidos entre fronteras que exhiben la necesidad de interdependencia entre municipios e incluso entre estos y otros órdenes de gobierno. Como oportunidades conviene observar si existen redes de colaboración que actúan o influyen en diversas demarcaciones de la ciudad, agentes que movilizan sus recursos a escala transmunicipal.

Un factor más a considerar es la complejidad del hecho metropolitano, si es un problema complicado pero no complejo puede no ser necesario la acción en clave de gobernanza, y sí suficiente la tradicional coordinación intermunicipal. En palabras de Klijin y Koppenjan “La complejidad va más allá de lo complicado porque se refiere a la dinámica dentro de los sistemas. Los componentes no solo interactúan de maneras impredecibles y cambiantes, sino que también las características de los componentes son difíciles de conocer y están sujetas a cambios” (2016, p. 12). Por tal razón, se debe resolver el carácter del hecho metropolitano, si su comportamiento es propio de la complejidad entonces su atención en clave de gobernanza es ineludible.

En el mismo sentido, es importante identificar el ámbito de impacto en términos 1) transterritoriales, que podemos reservar para fenómenos que son afectados significativamente por la globalización); 2) translocales, en cuyo caso pueden ser afectaciones entre municipios, o entre localidades urbanas de orden diverso; 3) transectoriales-transversalidad, cuando implique una necesaria coordinación entre actores de diferentes entidades gubernamentales y ramas de gobierno, y 4) transescalares, cuando implican la intervención de distintos niveles de gobierno.

No menos importante es la definición del grado de heterogeneidad de los actores locales involucrados, lo cual conducirá al establecimiento de medidas subsidiarias cuando existan asimetrías importantes de capacidades y recursos entre actores municipales, locales, sociales y económicos. De la mano se debe abordar la cuestión de lo que podemos llamar riesgos metropolitanos, esto con la idea de establecer salvaguardas ante impactos en el orden metropolitano por factores endógenos, como la acción individual de sus partes, o exógenos como puede ser la intervención de una entidad transnacional, federal o estatal.

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, (2018, enero 31).
- DOF. (2016, noviembre 28). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*.
- DOF. (2017, septiembre, 15). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo14166.doc>
- DOF. (2018, enero 31). *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano*.
- Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. doi:10.1177/1078087408324000
- Heinelt, H., y Kübler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. NewYork: Routledge.
- Iracheta, A. X. (Ed.). (2011). *III Informe Final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo. Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, BID, El Colegio Mexiquense.
- Klijn, E. H. y Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon: Routledge.
- Nahem, J. (Ed.). (s.f.). *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. Bratislava, Eslovaquia: UNDP Oslo Governance Centre.
- Navarrete Ulloa, C. A. (2017). La Gestión del Fondo Metropolitano en el Área Metropolitana de Guadalajara. En C. M. Sánchez Jáuregui (Ed.), *Capacidades gubernamentales, sociales y económicas*. Zapopan: Universidad de Guadalajara.
- Navarrete Ulloa, C. A., y Robles Torres, D. (Eds.). (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, Red Gobernanza Metropolitana.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- SEDAU, INEGI, y CONAPO. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015-149891>
- Sen, A. (2001). La democracia como valor universal. *ISTOR*, I (4), 10-28.

NOTAS

- ¹ Una versión previa de este capítulo fue presentada en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, en Madrid en septiembre de 2018.

TABLAS Y CUADROS

Cuadro 1. Características de los Municipios Centrales

1a. Comparten una conurbación intermunicipal (CI_m)

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

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

- Que muestran un alto grado de IFyF con municipios vecinos urbanos.

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

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

1d. Poseen ciudades de 200 mil o más habitantes

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

Cuadro 2. Criterios estadísticos y geográficos

2a. Distancia a la ciudad central.

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

2b. Integración funcional por lugar de trabajo.

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

2c. Población ocupada en actividades no primarias.

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

2d. Densidad media urbana.

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

Cuadro 3. Condiciones de política urbana

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

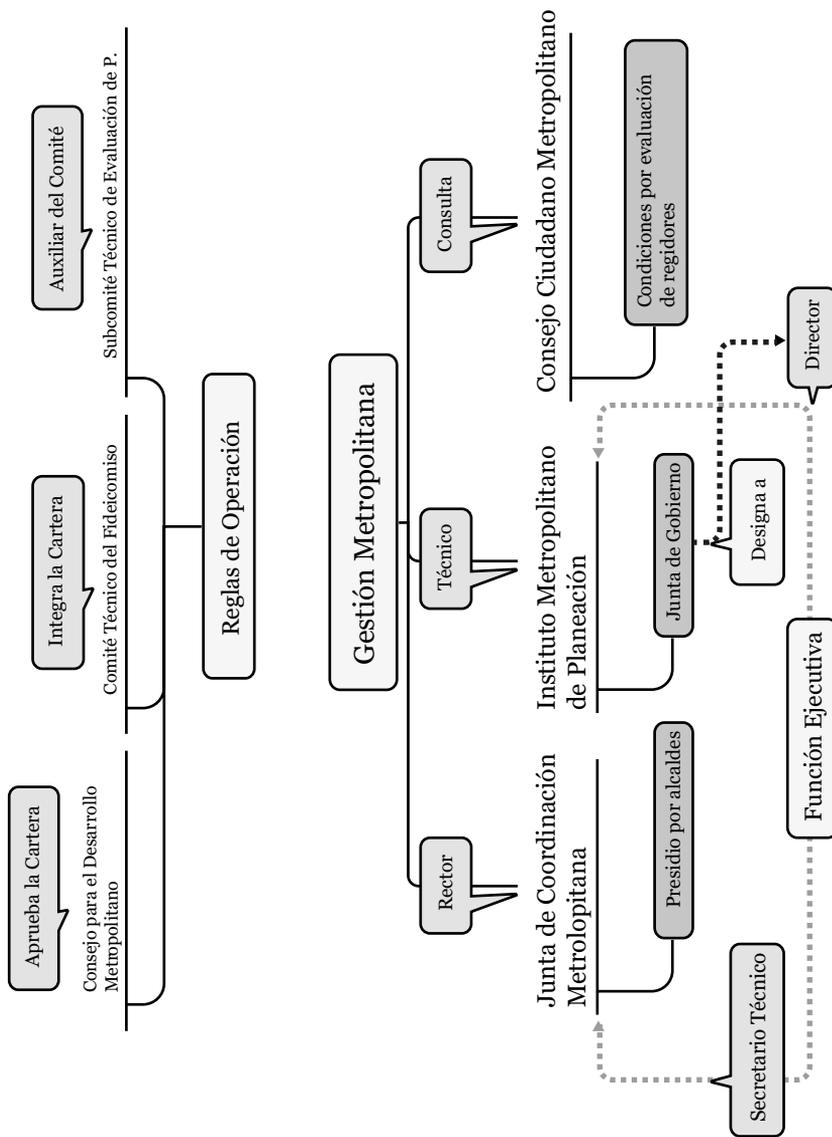
Tabla I. Atribuciones de federación, estados y municipios en la LGAHOTyDU

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

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

FIGURAS

Figura 1. Modelo de Gestión Metropolitana del AMG



Fuente: Navarrete Ulloa, C. A. (2017).

**MODELOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**
de la gobernanza metropolitana

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2019
en los Talleres Gráficos de
Prometeo Editores, S.A de. C.V.
Libertad 1457, Col. Americana,
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

La edición consta de 500 ejemplares
Impreso en México / *Printed in Mexico*