



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Arquitectura
Licenciatura en Urbanismo

**“La gestión intermunicipal como
política e instrumento en el
desarrollo urbano de zonas
metropolitanas”**

Georgina Martínez León

Número de cuenta: 08931008-3

Trabajo Profesional

Agosto 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción

I. El fenómeno de metropolización

II. Conceptualización de Zona Metropolitana en México

II.1 La Zona Metropolitana del Valle de México

II.1.1 Marco Jurídico Instrumental

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Planeación

Ley General de asentamientos Humanos

Ley Orgánica de la Administración Pública

III. Implicaciones del fenómeno metropolitano

III.1 Planeación y gestión metropolitana

III.2 Segregación y polarización socio-espacial

III.3 Desarrollo urbano y políticas ambientales

III.4 Expansión urbana sobre tierras comunales

III.5 Inserción de las metrópolis en las distintas escalas

III.6 El transporte masivo como alternativa de movilidad y estructurador de la metrópoli

III.7 Proyectos metropolitanos-Renovación urbana

III.8 Financiamiento metropolitano

IV. Un caso reciente de gestión metropolitana "La Laguna"

IV.1 Aspectos institucionales de la administración pública

V. Conclusiones

VI. Reflexiones

INTRODUCCIÓN

El fenómeno metropolitano es un rasgo característico del proceso de urbanización, desde finales del siglo XX, la complejidad que representa este fenómeno exige la revisión actual y progresiva de los diferentes criterios y metodologías utilizados por el sector público y académico para fortalecer, el diseño de políticas públicas y acciones orientadas a garantizar un desarrollo con equidad, bienestar y calidad en la vida para la población¹.

Algunos estudios referentes al fenómeno metropolitano determinan que estas áreas metropolitanas son una construcción social y política, lenta y compleja que va generando en la mayoría de las veces una fragmentación y desorganización entre los poderes políticos, locales y centrales que requieren de soluciones integrales. Las denominadas metrópolis, a la vez que concentran un potencial importante de desarrollo, se enfrentan a problemas sociales mayores, como es la marginalidad, la desigualdad y los desequilibrios sociales, políticos y económicos. Uno de los mayores reflejos de estos desequilibrios se expresan física y demográficamente en ciertos sectores a través de asentamientos irregulares en condiciones de mayor exclusión, de inseguridad, en la falta de funcionalidad de la estructura vial, incremento de la contaminación, falta de identidad y pobreza, entre otros.

En este sentido, se requiere incorporar la creación de condiciones equitativas sociales y políticas que sustenten el área metropolitana y mecanismos que permitan el desarrollo de modelos organizativos entre los diferentes gobiernos que intervengan; así como de establecer límites de control que permitan tener una estructura funcional y que tengan su repercusión en el entorno urbano-social. La creación de mecanismos que faciliten y concreten de manera racional y eficiente la incipiente necesidad por atender los fenómenos metropolitanos se pueden concretar con instrumentos como los planes y programas de desarrollo urbano, con una visión de planeación integral que, donde se concreten y viertan datos sobre la situación actual y den viabilidad a las políticas y acciones para emprender la organización y atención del entramado socio-territorial.

¹ Con frecuencia la equidad se asociado a la distribución de la riqueza o el ingreso, pero el concepto es utilizado según el Índice de Desarrollo Humano establecido por la ONU, con el cual se garantiza la capacidad básica y oportunidad de acceso a la educación, la salud y los derechos políticos de los habitantes.

I. El fenómeno de metropolización

La primera discusión sobre el tema de metrópolis gira en torno a su conceptualización y la definición de variables que permitan precisar a partir de qué, ciertas aglomeraciones urbanas se consideran una metrópoli. Si algo hay que dejar claro, es que es un fenómeno internacional, es un rasgo característico de la urbanización y va de la mano con un proceso de globalización que surge de la necesidad de otorgar jerarquía al sistema urbano cambiante.

Diversos son los criterios para definir una Metrópoli, sin embargo, existen dos elementos coincidentes en las diversas evaluaciones del fenómeno metropolitano. Por un lado se habla de un *núcleo central* cuya importancia no solo radica en la gran concentración de población si no que estos asentamientos poseen gran importancia económica, política y cultural no solo a niveles locales¹ si no con gran poder internacional que a través del tiempo este complejo urbano gradualmente expande su dominio hacia la *periferia contigua*, nuevas unidades político administrativas con una necesaria relación funcional.

La relación o interdependencia que guardan el núcleo central y su periferia valorizan necesariamente la función de las metrópolis como un nuevo complejo e integración de actividades económicas, industria, comercio y servicios; así como de una división del trabajo y consumo. Asimismo, el fenómeno metropolitano manifestado en nuevas concentraciones y división del poder político tiene su expresión física en el espacio geográfico y es irreversible.

Dentro de la planeación, la metrópoli no debe sólo enfocarse al espacio físico que ocupan, si no analizarse como una estructura funcional². A través del tiempo, el estudio de las grandes ciudades se ha centrado en conceptos como ciudad, pueblo o suburbios, sin embargo, es necesaria la revisión del concepto de metrópoli como entidades cualitativas del desarrollo metropolitano y la planeación.

En tal sentido y dada la inercia del proceso de urbanización determinada en gran parte por un "patrón de localizaciones puntuales y flujos de conexión de población, información, capital y mercancías Friedmann y Miller (1970), las metrópolis van cubriendo territorios adyacentes que incorporan otras aglomeraciones urbanas y en algunos casos, fragmentando institucionalmente, políticamente y económicamente.

Lo anterior se refuerza mediante estudios de la economía urbana donde se analiza la movilidad de personas y bienes, así como de la accesibilidad a través de medios de transporte como valores fundamentales en el suelo urbano, de este modo cuando se concentran ciertas actividades urbanas y flujos, éstas se caracterizan por una extrema interdependencia que dan lugar a una serie de efectos sobre la organización de las actividades urbanas

¹ Angotti T (1993).

² Rodríguez Arranz Alfredo (2003).

Son diversos los modelos espaciales de actividades urbanas y de usos de suelo que proporcionan un esquema de movilidad de las personas, sin embargo estos fenómenos requieren de una más clara comprensión de los procesos implicados de tal manera que se permita el análisis de las operaciones físicas, sociales y económicas en zonas metropolitanas.

Algunos estudios referentes al fenómeno metropolitano concluyen que las áreas metropolitanas son una construcción social y política lenta y compleja que va generando en algunos casos una fragmentación y desorganización entre los poderes políticos locales y centrales, que sólo se han resuelto ciertas problemáticas pero no de manera integral. Las experiencias señalan que aún cuando el *fenómeno es universal*, no es posible encontrar un tratamiento uniforme dado el cambiante proceso de urbanización.

De ahí que más que establecer los límites físicos de una metrópoli, se requiere prever límites de control que permitan que el fenómeno metropolitano tenga realmente una estructura funcional que se refleje en el entorno urbano-social y que existan estructuras de gestión metropolitanas

Diversos estudios señalan que aún cuando no existe un solo tipo de estructura metropolitana de aplicación universal a todas las realidades urbanas, se hace necesaria la revisión de experiencias de otras grandes ciudades que permitan aportar ideas útiles para la definición de nuestros propios mecanismos, atendiendo además las condiciones en cada una de las diferentes metrópolis.³

Particularmente, la expansión metropolitana de la Ciudad de México puede ser entendida como una dimensión del proceso de concentración territorial, a través del cual se conformaron suburbios y periferias a partir de los años cincuenta; donde a la par del crecimiento físico, también se acrecentaban las desigualdades sociales. En ese proceso de concentración geográfica, la ciudad de México fue conformando periferias sobre tierras adyacentes.

³ Eibenschutz H. Roberto.

II. Conceptualización de Zona Metropolitana en México

Como se ha mencionado anteriormente, una de las mayores dificultades para el mejor entendimiento del fenómeno metropolitano es la propia delimitación conceptual y espacial de lo que implica el estudio de una zona metropolitana, no obstante existen desde la década de los cuarenta diversos enfoques para el estudio de la misma.

Actualmente, a través de un proyecto interinstitucional se elaboró un estudio que identifica a la metrópolis de mayor relevancia como elementos de gran jerarquía ubicados dentro del Sistema Urbano Nacional. Para la delimitación de estas Zonas Metropolitanas, los criterios utilizados fueron datos estadísticos y geográficos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Esta propuesta define como zona metropolitana al *conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de cincuenta mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica, en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas.*

Adicionalmente se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil habitantes o más que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.¹

De este estudio, resultaron 56 zonas metropolitanas cuya población en el año 2005 ascendió a 57.9 millones de personas mismas que representan 56.0% de la población total del país. De estas, nueve zonas metropolitanas tienen más de un millón de habitantes, *Valle de México*, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna.

Rango	Zonas Metropolitanas	Población				Tasa de crecimiento medio anual (%)		
		1990	1995	2000	2005	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Total Nacional		81,249,645	91,158,290	97,483,412	103,263,388	2.1	1.6	1
Total Zonas Metropolitanas	56	42,554,959	49,119,422	53,293,293	57,878,905	2.6	1.9	1.5
1000 000 o más hab.	9	27,489,970	31,414,813	34,009,175	36,601,562	2.4	1.9	1.3
500 000 a 999 999 hab.	18	9,110,635	10,888,247	12,022,172	13,456,460	3.2	2.3	2
Menos de 500 000 hab.	29	5,594,354	6,816,362	7,261,946	7,820,883	2.4	1.5	1.3
Resto del país		38,694,686	42,038,868	44,190,119	45,384,483	1.5	1.2	0.5

Fuente: Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005. SEDESOL, CONAPO e INEGI.

El estudio del fenómeno metropolitano en México carece de instrumentos que permitan el desarrollo de una gestión sana, prácticamente los únicos instrumentos están

¹ Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005. SEDESOL, CONAPO e INEGI.

contenidos en la Ley General de Asentamientos Humanos como más adelante se mencionará.

La Zona Metropolitana de Guadalajara se ha convertido en uno de los casos excepcionales por lograr llevar más allá el tema de la gestión en su zona de conurbación, tiene antecedentes de la creación de un concejo metropolitano, el cual está integrado por autoridades de los municipios involucrados y por supuesto de sus representaciones estatales. Este inicio de gestión logró que en la Zona Metropolitana de Guadalajara se aplicara un recurso federal denominado Fondo Metropolitano que tiene como objetivo principal la realización de obras de infraestructura que beneficie a todos los municipios que conforman la zona metropolitana.

Este caso es el pionero en México, recientemente la Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala inició la gestión de Asociación de Municipios sin que esta resultara exitosa, desafortunadamente por divergencias políticas interestatales.

Recientemente, participé en la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de La laguna, la cual se encamina a formar parte de los casos excepcionales de una positiva gestión metropolitana. Esta ZM a diferencia de otras, ha conseguido dirimir intereses partidistas por el beneficio de la Zona Metropolitana. Es de destacar puesto que de los cuatro municipios involucrados, 2 pertenecen al Estado de Coahuila de Zaragoza y los restantes al Estado de Durango, ambos gobernados por distintas fuerzas partidistas.

II. 1 Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

Es la Zona Metropolitana más grande de México, ocupa una superficie de 7,854 km², para el año 2005 se contaba con una población total de 19,239,910 habitantes repartidos en setenta y seis municipios, con una densidad media urbana de 166 habitantes por hectárea. Su importancia radica en ser el principal lugar central dentro del Sistema Urbano Nacional que por sus características económicas, sociales, demográficas, políticas, físicas, ambientales y culturales repercute en el resto del territorio nacional.

En términos económicos genera una tercera parte del producto interno bruto nacional, su PIB por habitante es 60% mayor al promedio nacional; es en la ZMVM donde se encuentra el aparato productivo en una proporción significativa; cuenta con un sistema tecnológico competitivo en cuanto a telecomunicaciones e informática se refiere y es el más importante centro financiero.

Debido a su infraestructura y servicios la ZMVM se consolida como un punto focal donde se permiten el intercambio de flujos económicos, financieros, de mercancías y población.

Estas condiciones colocan a este gran centro urbano en una posición favorable ante los cambios en el modelo de desarrollo derivados, tanto de una mayor apertura comercial con una creciente competitividad internacional bajo la lógica de la globalización, como del ajuste estructural de la economía nacional.

En el país dichos cambios han propiciado una reorientación económica hacia el mercado externo y un debilitamiento del mercado interno, lo que ha provocado

algunos rezagos y desequilibrios socioeconómicos que requieren de atención para mantener su eficiencia y competitividad, por lo que las funciones que cumpla la ZMVM resultan de importancia estratégica.

II.1.1 Marco Jurídico Instrumental

Es a partir de 1976, cuando se crean las bases legales vigentes a nivel nacional, de la planeación de los asentamientos humanos para elevar a rango constitucional la regulación y ordenación de los asentamientos humanos, crear un régimen de concurrencia entre los niveles de gobierno para la planeación urbana y facultar a los gobiernos locales para legislar en la materia, así como mediante la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Posterior a la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País en 1985, se han llevado a cabo diversos intentos de coordinación con los diversos estados próximos al Distrito Federal, intentos y acciones que respondieron en su momento a la atención de problemas concretos, pero no conformaron bases firmes para una coordinación interinstitucional permanente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En los artículos 25, 26, 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases jurídicas que sustentan las acciones referentes a la competencia del Estado Mexicano para ejercer la rectoría sobre el desarrollo nacional y para organizar un Sistema de Planeación democrático.

El artículo 25 establece en términos generales que: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”...

Así como el Estado será quien organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación de acuerdo al artículo 26 de esta Constitución.

El artículo 27 expresa los fines del proyecto nacional que deberían ser alcanzados en materia de asentamientos humanos, como el derecho de la nación para imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo equilibrado y mejorar las condiciones de vida de la población.

El artículo 115 constitucional, en su fracción V, inciso C, señala que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Así mismo señala que, cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios involucrados.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios; así mismo se señala que de acuerdo a lo establecido en la fracción VI: Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia y en congruencia con los instrumento de orden superior.

Ley de Planeación

En lo concerniente a la planeación regional, se especifican en el artículo 14, fracción III, dentro de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

“III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.”

Por otra parte en su artículo 25 se destaca que los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Ley General de Asentamientos Humanos

Esta ley tiene por objeto establecer las bases de la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y los municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; también insta la capacidad y necesidad de celebrar convenios y acuerdos entre ellos y con el sector social y privado para atender eficazmente el fenómeno de la conurbación; además, fija las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y define, los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. En las disposiciones generales de esta Ley en su artículo 2º, fracción IV se establece el concepto de *conurbación* como “...la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.”

Específicamente en el Capítulo IV de las conurbaciones se dispone en el artículo 20 que: Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta ley.

En este sentido, señalado en el artículo 21 de esta Ley se establece que: La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada, cuando:

- I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o mas centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada;
- II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y
- III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 01 de octubre de 2007, establecen las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), misma que tendrá, entre otras facultades, las siguientes:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo de la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos
- II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional
- III. Elaborar programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que, para el efecto realicen, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- IV. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales, con la participación del sector social y privado.

Si bien, la existencia de políticas e instrumentos en materia de desarrollo urbano en la Ciudad de México resulta ineficaz para resolver la problemática urbana; es una realidad que en materia de planeación y gestión metropolitana estamos en un incipiente marco normativo apropiado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces.

Aún cuando se han creado Comisiones que atiendan distintos rubros de la problemática metropolitana como la Comisión de los Asentamientos Humanos, la de Medio Ambiente, Vialidad y Transporte, Seguridad Pública, Agua y Alcantarillado, Limpia, Protección Civil y Salud Pública, no ha sido suficiente para dar resultados. Esto en gran parte por falta de voluntad política y por supuesto por la incompatibilidad de los respectivos marcos jurídicos.

La falta de instrumentos de planeación a nivel metropolitano ha tenido consecuencias profundas, si a esto agregamos la falta de coordinación entre los niveles federales, estatales y municipales que participan en el proceso de metropolización en diversos temas tales como el desarrollo urbano, aprovechamiento del suelo, ordenamiento ecológico y vivienda, entre otros; hacen imposible que las zonas metropolitanas se conviertan en motor del desarrollo económico y social, que beneficie el mejor aprovechamiento del territorio.

Como se ha repetido anteriormente las zonas metropolitanas se han convertido en aglomeraciones urbanas complejas en cuanto a funcionamiento y gestión, lo cual no quiere decir que exista un modelo único que explique el fenómeno metropolitano como tal. Cada Metrópoli tiene características propias; sin embargo, se tienen problemáticas comunes como el transporte y la prestación de los servicios básicos como el agua, drenaje, electricidad, basura entre otros.

III. Implicaciones del fenómeno metropolitano

III.1 Planeación y gestión metropolitana

Es en las zonas metropolitanas donde se desarrollan las actividades más dinámicas e innovadoras pero también es donde se generan los mayores problemas de marginalidad, desigualdad y desequilibrio; esta realidad por lo tanto, exige políticas integradas; redistribución del gasto público e institucionalidad.

Si bien, la planeación y gestión del desarrollo urbano a nivel local se ha enfrentado a graves problemas; resulta evidente que en la escala metropolitana se repitan estas el hecho de que en una zona metropolitana se hallen involucrados varios municipios, irremediablemente dificulta la comunicación y coordinación

Entre los problemas claros a los que se ha enfrentado la gestión metropolitana en definitiva, como se ha mencionado anteriormente, es la definición de límites metropolitanos; choques de fuerzas políticas donde la continuidad se pierde por la carencia de un proyecto compartido, y la gran competencia por la asignación de recursos para los diversos municipios que conforman una zona metropolitana.

Se ha encontrado que la posible estructura organizativa de un área metropolitana tenga que ver con la distribución de competencias que a su vez, dependerán de otros factores más complejos como son: Organización metropolitana; estructura general del Estado, relaciones entre niveles administrativos y el grado de autonomía de las autoridades implicadas; pero sin duda uno de los mayores conflictos entre las competencias ha resultado ser la falta de claridad y de recursos adecuados para la resolución de la problemática urbana y social.

En este sentido, Alberto Rébora Tognio plantea la necesidad de lograr una planeación que en lo político, de una respuesta efectiva a las demandas de democratización y desconcentración de la ciudadanía, en lo económico, restrinja la excesiva regulación e intervencionismo gubernamental y fomente y articule las acciones de la sociedad, y en lo social, garantice una solidaridad auténtica con los grupos de menores ingresos.¹

Sugiere el establecimiento de un sistema *sui generis* de gobierno metropolitano, responsable del ordenamiento urbano y ecológicos en las áreas conurbadas, así como la provisión de recursos básicos- el agua fundamentalmente-, de la construcción de infraestructura y la prestación de servicios básicos a nivel metropolitanos que operarían mediante convenios de colaboración con las entidades vecinas.

Señala que una ventaja fundamental de la creación de un gobierno metropolitano radicaría en la separación clara de responsabilidades y recursos nacionales de los metropolitanos propiciando que cada municipio asuma costos de operación, renovación y crecimiento y en consecuencia frene su crecimiento, hasta ahora basado principalmente en el subsidio de la nación como sucede para la Ciudad de México; liberando en consecuencia recursos para el desarrollo de otras regiones del país.

¹ Bases para la planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo I. "Economía y sociedad en la

Mientras que el Dr. Jordi Borja Sebastiá, precisa que cuando no existe autoridad metropolitana, las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores provocando una *regionalización*.

Existen ejemplos internacionales de experiencias en algunas ciudades europeas de gobernabilidad metropolitana, surgidas a partir de la iniciativa de niveles administrativos superiores, demuestran que las competencias definidas por la ley se amplían con acuerdo previo de los gobiernos locales que forman parte del área urbana y su organización se relaciona directamente con sus competencias.

Asimismo, en algunas regiones urbanas la gobernabilidad metropolitana se ha organizado transfiriendo a niveles administrativos locales o regionales ya existentes, donde esta solución ha respondido a la necesidad de dotar las regiones urbanas de sistemas de gobernabilidad potentes, como a la voluntad de no generar más niveles de gobierno y administración.²

Las competencias metropolitanas están asumidas o compartidas, generalmente se incluyen temas de planificación territorial, movilidad y transportes, el desarrollo económico y social así como temas ambientales y por ley, la prestación de servicios básicos.

Lo que ha sucedido en cuanto a gobernabilidad de zonas metropolitanas en algunas ciudades europeas, no escapa a la realidad latinoamericana y en particular al caso mexicano; donde existe una carencia de cooperación dentro de la región urbana y donde la problemática rebasa toda planeación.

Es entonces cuando a partir de la voluntad de algunos gobiernos locales surge la *coordinación metropolitana*, sin embargo por diferencias de objetivos en común y mecanismos claros de coordinación relacionados con la capacidad de financiamiento, negociación y coordinación, se da lugar a la superposición de sistemas de gobernabilidad. Sin embargo, una de las aportaciones de éstas experiencias señalan que si los organismos están constituidos formalmente, se tendrán competencias sobre la planificación y desarrollo territorial.

En este sentido, la Arq. Ligia González visualiza un gran desafío respecto a la gobernabilidad metropolitana, señala que no resulta fácil la construcción adecuada de una red Inter-institucional que rompa con las inercias de los desencuentros y que permita un enfoque común, que para lograr la unificación de criterios y prioridades para el mismo territorio, es necesario que la constitución de las asociaciones se realicen bajo las condiciones adecuadas de gobernabilidad dentro de un marco democrático.

Una vez asumida la voluntad de las partes, es necesario transformarlas en un marco jurídico compatible con los intereses y realidades de las jurisdicciones involucradas, ya que una máxima expresión jurídica de la coordinación metropolitana, es la vía de mayor factibilidad para asumir y hacer cumplir los compromisos de una realidad territorial dividida por delimitaciones administrativas y filiaciones partidistas.

² Borja S. Jordi "Gobernabilidad de las áreas metropolitanas del mundo actual" pag. 8

Para que logre su adecuada promoción congruente, el desarrollo metropolitano necesita de la disposición de los recursos humanos y materiales adecuados, dentro de un esquema equitativo y oportuno, por lo que también es necesario contar con las aportaciones no gubernamentales y estar en una constante búsqueda de nuevas formas de financiamiento.

De acuerdo a lo anterior, el Arq. Roberto Eibenschutz Hartman plantea de manera urgente lograr una gestión metropolitana pues una acción gubernativa deficiente y carente de coordinación es un precursor de problemas de gobernabilidad cuyo objetivo se centrará en asumir un compromiso político de llegar a un gobierno metropolitano resultado de un marco institucional de mayor cooperación.

Otro problema grave dentro de la administración que regula la normatividad en materia de desarrollo urbano es la nula coordinación con otras instituciones que inciden de manera directa en el fenómeno metropolitano, tal es el caso del tema ambiente y agrario.

III.2 Segregación y polarización socio-espacial

Sin duda la implementación de un proyecto neoliberal, continuando por un lado con la privatización de la economía, liberalización de mercados y de comercio exterior; particularmente en el caso mexicano, además de idealizar el proyecto neoliberal, a través de una política económica restrictiva ha favorecido la concentración del ingreso sólo en ciertos sectores minoritarios y ha incrementado la pobreza.

Al no disponer de ingresos suficientes para adquirir en el mercado los bienes y servicios esenciales, y sin la capacidad socio-organizativa y decisión política necesaria, los sectores más vulnerables empiezan a rezagarse socio-económicamente. Esta marginación con un fuerte componente territorial se ve reflejada física y demográficamente en ciertos sectores de la ciudad expresados claramente en asentamientos irregulares en condiciones de mayor exclusión³.

De acuerdo al Dr. Sabatini la segregación espacial parece haber estado aumentando a la par de la globalización de las economías, de acuerdo a sus estudios, la segregación residencial estimula la desintegración social; este fenómeno de segregación es multifactorial cuya fuerza e impacto varía según escalas geográficas. La aportación del doctor apunta al estudio de este fenómeno no sólo desde su expresión espacial como reflejo de desigualdades sociales, si no a partir de *mercados de suelo* como principal mecanismo de producción de pobreza.

El patrón tradicional de segregación, tiene tres rasgos básicos: La concentración espacial de grupos altos y medios ascendentes; el grado de diversidad social y la conformación de grandes aglomeraciones en la periferia con cambios constantes que deben su dinámica a factores implícitos de una metrópoli. Por un lado el cambiante mercado inmobiliario de desarrollo residenciales; la valorización de áreas de mercado por localización de servicios y la renovación urbana entre otros.

³ Sánchez Almanza A. p. 5

Entre otras explicaciones al fenómeno de la segregación una de las más recurrentes se debe al hecho de un desequilibrio de condiciones, de desigualdad social; misma que ha sido refutada a través del comportamiento en algunas ciudades latinoamericanas. Sin embargo, también se ha atribuido a *“la especulación inmobiliaria y del suelo”* (Castillo, 2000).

Como parte del tema de vivienda resulta necesario ligar la discusión hacia otras vertientes como los conceptos de calidad de vida, desigualdad social, pobreza y necesidades. Entendiendo el concepto de pobreza como la *imposibilidad para satisfacer las necesidades humanas básicas y participar plenamente en la vida social*.⁴

De acuerdo a una perspectiva internacional, se reconoce un grupo de necesidades y satisfactores básicos, entre los que se incluyen: la alimentación, la salud, la reproducción, la vivienda, la educación, la socialización, el vestido, el transporte, la comunicación, la información y la seguridad. Sin embargo. Se han identificado otras necesidades y satisfactores definidos por cada sociedad en particular de acuerdo a sus propios parámetros de bienestar derivadas de los modos de vida predominantes en cada sociedad.

Una de las explicaciones que ofrece Sabatini al fenómeno de la segregación y que comparto, es el hecho de que la segregación refleja, antes que diferencias sociales, los procesos de diferenciación social, asevera que esta interpretación incluye lo espacial dentro de las estructuras sociales y no fuera de ellas, a la manera de un reflejo que motiva en la segregación residencial. El precio del suelo, de estar determinado por el uso, se convierte en un factor que excluye usos.

La influencia de factores sobre localización recae sobre elementos o características físicas como la proximidad y la localización, las preferencias espaciales o geográficas, son elementos fundamentales en la decisión de aquellos que pueden optar por una selección de espacios. En relación con esto, existe una relación directa entre segregación y los promotores quienes pueden acumular ganancias de este mercado; así también y en función nuevamente de localización, el patrón de segregación se asocia a una subordinación entre valor de la tierra y patrones de localización.

Desde la perspectiva nacional, la vivienda se encuentra dentro de las tres indicadores de marginación urbana; en una dinámica de creciente desigualdad, se ha observado que aquellas regiones aparentemente desarrolladas sean también las más polarizadas respecto a indicadores de condiciones de vida profundamente heterogéneas.

La distribución espacial de la marginación en Zona Metropolitana de la Ciudad de México de acuerdo las estimaciones en el Censo General de Población y Vivienda 2000, observó dos patrones de alta y muy alta marginación por AGEB´s⁵. Esto revela que la

⁴ Blanco J, López O. Y Rivera J. Calidad de Vida . Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México

⁵ El Área Geoestadística Básica o AGEB es la unidad básica utilizada por INEGI para el levantamiento de la información de los censos de población y vivienda. El AGEB urbana se define como un área geográfica que

marginación urbana como la prosperidad económica siguen un patrón de marcada concentración espacial, que requiere atención en sí mismo más allá de los niveles de marginación urbana. Tal concentración espacial suele asociarse estrechamente a la segregación espacial, la cual tiene consecuencias sociales negativas sobre la calidad de vida y las expectativas de movilidad social de la población que se encuentra en condiciones de pobreza.

III.3 Desarrollo urbano y políticas ambientales

Como consecuencia del desarrollo de una metrópoli en los últimos años, la Zona Metropolitana del Valle de México ha tenido efectos negativos como consecuencia del capitalismo y de la aparente globalización en su versión negativa, con además otros efectos de la propia dinámica del proceso. El que ahora nos atañe por la importancia y prioridad con la cual debe tratarse es lo referente al medio ambiente como componente imprescindible del territorio.

Dadas las características propias de una gran ciudad y sobre todo las condiciones en las cuales se generan su desarrollo, éstas han generado entre otras consecuencias, la degradación del medio, la acumulación de impresionantes volúmenes de basura y de desechos peligrosos, así como la grave invasión urbana sobre las zonas de recarga de los acuíferos, de los que dependen no solo el abastecimiento de agua potable, si no, la conservación del ecosistema. De lo anterior puede desprenderse también el consecuente impacto de las alteraciones mundiales del ambiente, las meteorológicas y climatológicas.

En el estudio de zona metropolitana existe una escueta relación con el medio ambiente y el desarrollo urbano. Sin embargo, aún cuando han existido criterios en materia de ordenación ambiental, éstos se han dado de manera diferenciada, aunados a las limitaciones para su desarrollo. En general, las zonas metropolitanas han sido rebasadas en sus niveles de sustentabilidad hidráulica y ambiental; donde la normatividad en materia ambiental definitivamente tiene carencias en la instrumentación de gestión.

Aún cuando se asevere las partes implicadas que participan en el proceso de gestión, no todos los actores tienen conocimiento de la materia. Es importante destacar que también resulta de fundamental atención la participación social como ejecutora y vigilante de la política ambiental y de los recursos naturales.

En el campo ambiental, muchas de las disposiciones en la materia simplemente no se traducen, en la práctica, en oportunidades efectivas de participación ciudadana en la gestión ambiental. Los diversos mecanismos o consejos de supuesta participación ciudadana, difícilmente integran una auténtica participación independiente, y mucho menos que influyan en medida alguna la toma de decisiones.

se encuentra dentro de una localidad de 2500 o más habitantes (incluyendo todas las cabeceras municipales aunque no alcancen esa población), la cual se integra por un conjunto de manzanas edificadas y perfectamente delimitadas por calles y avenidas.

Generalmente, en zonas metropolitanas se tiende a dividir el territorio en dos partes, el suelo urbano y otra categoría de suelo de conservación. Dicha área constituiría la zona de recarga de los acuíferos de los que depende en su mayor parte la población pero, como se ha mencionado anteriormente, ha sido continuamente transgredida e invadida por asentamientos humanos irregulares.

Como en muchos de los problemas que enfrentan las zonas metropolitanas, el desarrollo positivo en la gestión del medio ambiente dependerá siempre de una gran voluntad política del gobernante en turno y la persistencia de una sociedad consciente que detenga y revierta la contaminación del aire, agua y suelo; revertir la pérdida del capital natural (agua, bosques y selvas); vida silvestre; y también promover la participación social.

III.4 Expansión urbana sobre tierras comunales

El estudio de la expansión del área urbana sobre tierras ejidales han manifestado urgentes requerimientos en materia de legislación urbana y agraria que permitan una urbanización sostenible.

Resulta trascendental el estudio de la reserva territorial y la regularización de la tenencia de la tierra como temas inseparables del proceso de urbanización.

La expansión de la ciudad en las últimas décadas ha tenido como actor principal al capital inmobiliario con viviendas de nueva creación; simultáneamente al proceso de expansión en la periferia se presenta el despoblamiento-descapitalización en áreas centrales e intermedias⁶. La ocupación de los municipios metropolitanos permitió ofrecer una mayor cantidad de suelo para pobladores de menores recursos.

Diversos son los análisis respecto a la identificación de tendencias de urbanización en tierras ejidales; sin embargo, de acuerdo a la profesora María Soledad Cruz Rodríguez, este proceso de urbanización ha sido afectado por un lado por la expansión sobre tierras ejidales y por las transformaciones importantes que tuvo la Ley Agraria.

Las nuevas formas de urbanización en los últimos años han obedecido a la creación de fraccionamientos para sectores medios y de altos ingresos, que ocuparon fundamentalmente tierras privadas y a las acciones gubernamentales en tierras del Estado y sobre terrenos expropiados a ejidos y comunidades. Sin embargo una forma

⁶ Ángel Mercado Moraga. Bases para la planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. "Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal".

más de expansión ha sido a través de asentamientos irregulares en los diferentes tipos de tenencia.⁷

Hasta hace unos cuantos años, las tendencias se orientaban a la urbanización de tierras de propiedad privada; sin embargo, las propuestas de ordenación se han centrado sobre tierras ejidales apoyadas mediante una serie de disposiciones que se señalan en la Ley Agraria que contempla la transformación del uso del suelo rural a urbano. La heterogeneidad de la estructura de la propiedad de la tierra y las diversas tendencias de urbanización merece un estudio más exhaustivo sobre este binomio. Esta falta de claridad de la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano y aunado al uso político de la regularización de la tenencia de la tierra dificulta el deseado ordenamiento territorial y su planeación.

Los mercados del suelo y vivienda formal e informal se distinguen de origen dependiendo de su potencialidad para ser desarrollados por promotores inmobiliarios o no; para los grupos de menores ingresos existen diversos tipos de mercados de suelo y vivienda, de acuerdo al medio de conformación directo cuando intervienen los actores principales e indirecto cuando existen intermediarios.

Posterior a la expedición de la nueva Ley Agraria (1992) los mecanismos para la incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano contemplaron entre otras prácticas la figura de la expropiación la cual fue objeto de reiterados rechazos por ejidatarios y comuneros. Sin embargo, el procedimiento más aceptado por los ejidatarios ha sido el de la venta una vez que han sido pasadas al dominio pleno, procedimiento que permite a los ejidatarios recibir una contraprestación casi inmediata por la enajenación de sus terrenos y por la otra, al inversionista público o privado, desarrollar el proyecto urbano de su interés. Que el nuevo marco jurídico en materia agraria establece las bases para proteger la propiedad ejidal y comunal y aprovechar plenamente su potencial, así como para promover el libre desarrollo de sus comunidades elevando su productividad y los niveles de bienestar de su población.⁸

Aquellos ejidos que tienden a la venta irregular, son los que tienen problemas jurídicos por contrariedades en el proceso, traslapes de resoluciones, amparos interpuestos o expropiaciones en trámite además de otros en materia ambiental. Las características de estos lotes irregulares en cuanto a su tamaño, proporción y a su estructura urbana que los aloja, tienden a satisfacer, por un lado las necesidades de las familias que los compran y por otro, la ambición de los propietarios originales de los terrenos.

El proceso de ocupación y transformación de los asentamientos irregulares, va impactando los precios de los lotes libres de construcciones, incrementándose primero

⁷ Cruz Rodríguez Ma. Soledad "Hallazgos recientes en el estudio de la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización". Dinámica urbana y procesos socio-políticos 2. Coord. René Coulomb, Emilio Duhau. OCIM.

⁸ Normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de las zonas de urbanización de ejidos y comunidades, de su ampliación y de sus reservas de crecimiento.

a medida que quedan menos lotes sin vender, luego por la introducción de los servicios y, para terminar, por el avance de la regularización. Existen asentamientos irregulares sobre terrenos de propiedad pública y de propiedad particular, pero son menos significativos en superficie ocupada y familias establecidas; en algunos casos, son producto de invasiones sin consentimiento de los propietarios, y en otros negocios calculados por los propietarios; la base de estas decisiones, es el mensaje que ha dado el gobierno al regularizar.

La mayor parte de los asentamientos irregulares se encuentran en lugares no aptos para el desarrollo urbano, y en algunos en claras zonas de riesgo, lo cual es producto "lógico" de un mercado que no ofrece soluciones legales de bajo precio, abriendo las puertas para la creación de sub-mercados inmobiliarios que atienden esta demanda creciente. La precariedad de la economía mexicana y las tendencias críticas del empleo y el ingreso, amplían la demanda de suelo habitacional de bajo ingreso-irregular-ilegal-alcanzando a estratos de clase media.

Las insuficiencias y baja efectividad de la política urbana mexicana y la falta de una política de oferta de suelo para vivienda dirigida a los grupos más vulnerables, ha generado en todas las ciudades, asentamientos habitacionales de bajo ingreso, cuyo origen en general ha sido irregular-ilegal, perpetuando este problema.

La incorporación de suelo para vivienda popular, requiere de una intervención firme del gobierno municipal y estatal orientada a intervenir activamente en el mercado del suelo y al mismo tiempo bloquear los procesos de urbanización irregular. La clave en este sentido, parece residir en una combinación adecuada entre instrumentos del la planeación del desarrollo urbano, la intervención directa del sector público (local, estatal y/o municipal) en el mercado del suelo, en el financiamiento habitacional, los programas destinados a subsidiar la vivienda popular.

Además de una revisión al marco legal que rige la planeación, será importante iniciar la modernización de los registros públicos que permitan conocer mediante medios electrónicos la situación real y jurídica del predio, toda vez que existe un gran rezago en los registros públicos; y un marco legal obsoleto lleno de burocracia y corrupción.

Actualmente sólo algunas ciudades de la República Mexicana han iniciado el proceso de modernización con gran efectividad, (Guanajuato y Colima). En estas ciudades se cuenta con una base de datos a través de la cual se realiza la consulta y se obtienen certificado de libertad de gravámenes, el registro territorial y su situación inmobiliaria. Se pretende a posteriori además compartir información con el Catastro y con los Programas de Desarrollo Urbano que permitirán transparentar los procesos de adquisición y desarrollo de un predio.

III.5 Inserción de las metrópolis en las distintas escalas

Durante la historia de la economía el concepto de especialización económica y su repercusión en el aspecto territorial no ha sido lo suficientemente examinada; sin embargo, los diferentes teóricos de la materia coinciden en el hecho de que la

especialización económica y la *centralización física de actividades económicas* tiene repercusiones en las economías locales y por supuesto en el ámbito espacial.

De acuerdo al Dr. Garza, el crecimiento de las ciudades en diferentes países depende en gran medida de su base y su especialización económica; así como de una calidad en su estructura urbana y una eficiente gestión en la administración y las políticas y planes urbanos.

Es importante mencionar que cada ciudad es única desde el punto de vista económico; cada una posee una producción particular de bienes y servicios que a través del tiempo se ha observado que los grandes cambios en la economía nivel mundial sobre todo aquellas llamadas de primer mundo, tienen un inevitable efecto sobre las consideradas en vías de desarrollo, condicionantes externos, en un mundo globalizado donde los flujos económicos y las decisiones de los países hegemónicos trascienden fronteras.⁹ La globalización se enmarca dentro de la *revolución de servicios*, su hegemonía, la expansión de mercados financieros; los efectos de una política macroeconómica trae consigo cambios simultáneos, entre otros el de la tecnología y en las variables de precios¹⁰.

Dentro de la planeación, la metrópoli no debe sólo enfocarse al espacio físico que ocupan, si no analizarse como una estructura funcional. A través del tiempo, el estudio de las grandes ciudades se ha centrado en conceptos como ciudad, pueblo o suburbios, sin embargo, es necesaria la revisión del concepto de metrópoli como entidades cualitativas del desarrollo metropolitano y la planeación.

Sin embargo, se ha dificultado lograr dar una jerarquía de ciudades, por lo que actualmente, se ha asociado al papel macroeconómico que juegan estas aglomeraciones de primera instancia en un entorno local, y posteriormente a nivel nacional y/o internacional.

Por la cantidad de población, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es considerada una de las urbes más importantes y la principal concentración económica del país y dada su vocación a la terciarización como resultado de un cambio de modelo de desarrollo económico a nivel nacional posterior al periodo de industrialización, resulta incuestionable determinar su potencial de crecimiento.

La especialización económica de las ciudades debería comprender una consideración importante en la formación de una política urbana y regional con el fin de promover el desarrollo económico en distintas partes del país.¹¹

Es a partir de los años ochenta, que el enfoque se vuelve la atención al cambio de la estructura de actividades económicas. Los conceptos de desindustrialización y terciarización utilizados para describir la nueva realidad económica en la ciudad coincide con el surgimiento del modelo económico neoliberal.

⁹ Eibenschutz H. Roberto. Modelos competitivos de gestión metropolitana.

¹⁰ Nigel, Harris. Las ciudades y el cambio estructural.

¹¹ Williams, Mary. La especialización económica y la Ciudad de México.

La economía de la ZMCM se ha convertido en un aspecto importante relativo a la problemática de la ciudad, sin embargo, este tema se ha contemplado solamente en lo relativo a la economía urbana, de tal modo que es menester identificar y cuantificar las consecuencias de la economía en el ámbito territorial.

Como se ha mencionado anteriormente, otro de los retos que se plantean para la ZMCM no sólo la gestión eficiente de estas zonas, si no mejorar la productividad de todos los elementos que se comprenden; por lo tanto, los costos de cada uno de estos elementos tienen que balancearse con los beneficios.¹²

III.6 El transporte masivo como alternativa de movilidad y estructurador de la metrópoli

Con la especialización de los usos del suelo en las ciudades industriales del siglo XIX, la necesidad de movimiento trajo consigo flujos diarios de la población, con el crecimiento de ciudades industriales pronto se generaron aglomeraciones con la presencia de movimiento entre estas. Posteriormente se iniciaron estudios sobre la relación entre el transporte y la propia conformación de la ciudad.

La movilidad de personas y bienes, así como la accesibilidad a través de un sistema de transporte son valores fundamentales en el suelo urbano, de este modo cuando se concentran ciertas actividades urbanas y medios de transporte, éstas se caracterizan por una extrema interdependencia que dan lugar a una serie de efectos sobre la organización de las actividades urbanas

El continuo crecimiento urbano, la complejidad de las funciones económicas, políticas y administrativas propias de las ciudades y la transformación tecnológica han provocado continuas modificaciones en las modalidades que cubren la necesidad de traslado. Las grandes ciudades debido al rápido crecimiento de su población y de superficie urbana se ha enfrentado desde años atrás al problema del transporte, es decir, el dotar a los habitantes de los medios de movilización necesarios y adecuados.

A través de los diversos modelos de ciudad es posible observar el cambio progresivo de los sistemas de transporte y sus pautas sobre el desarrollo urbano donde la estructura urbana por su parte ha ido adaptándose a las nuevas circunstancias afectando las características de movilidad. Una de las ideas centrales de este proceso es la variable de accesibilidad que se distribuye de forma desigual y cambiante sobre el espacio urbano.

El transporte metropolitano aparece como un fenómeno de intensos flujos de origen-destino de bienes y personas, que posibilitan la interconexión entre las diversas zonas de la metrópoli, para la realización de las actividades básicas. La movilidad metropolitana se encuentra determinada por diversos factores, destacando los

¹² P. 111

siguientes: la oferta de transporte dentro de la economía local, las tendencias macroeconómicas, el aumento de la oferta automotriz y la globalización, entre otros. Es así que el sistema de actividades de la población y su ubicación en la zona metropolitana, genera la necesidad de la movilidad que no reconoce límites administrativos y que es responsabilidad de las autoridades, facilitar los desplazamientos que se realizan en transporte público y en automóviles.

En la actualidad el transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México puede ser entendido como la articulación entre un medio masivo con características marcadas y demás medios de transporte colectivos que lo complementan: autobuses urbanos y suburbanos de propiedad pública y privada y los taxis colectivos también de propiedad privada.

No obstante el metro por si solo no puede resolver todos los problemas de movilidad, por ello es preciso coordinarlo con otros modos de transporte se han instalado terminales de autobuses urbanos, suburbanos y taxis colectivos en estaciones terminales de metro generando un gran nodo para la movilidad urbana. La demanda de transporte en metro ha ido en aumento, lo que ha ocasionado ya una saturación de espacio construido y de actividades en algunas estaciones de metro en horas pico o de máxima demanda.

La articulación de los diferentes modos de transporte en la Ciudad de México sólo puede explicarse en referencia a las políticas de transporte urbano y a otras políticas colaterales que inciden en el transporte colectivo, a la situación y evolución del propio sector.

Experiencias latinoamericanas confirman la importancia de un sistema de transporte público y en particular de una red de metro que fácilmente puede relacionarse con el concepto de accesibilidad. Un sistema de transporte metropolitano o metro con el tiempo evoluciona hacia una mayor complejidad por las interrelaciones entre los diferentes núcleos del espacio urbano y por la configuración de los flujos de forma diversificada sobre la estructura urbana de la ciudad.

En diversas partes del mundo el metro ha propiciado una serie de efectos en la estructura urbana en el ámbito local y regional, cambios fundamentales en la distribución de la accesibilidad sobre el espacio metropolitano.

De esta manera es importante señalar y hacer referencia a los metros latinoamericanos, ya que su localización y problemática particular se dan en condiciones similares al caso mexicano; caracterizado por un explosivo crecimiento en ciudades a partir de la década del cincuenta, acompañado de una gran desorganización del espacio y de grandes desequilibrios socioeconómicos.

Los metros de ciudades latinoamericanas como en el resto del mundo han desencadenado una serie de efectos no solo sobre el propio sistema de transporte sino

sobre la ciudad, que obligan a reconsiderar los objetivos e impactos en el marco de planeación de este sistema de transporte urbano.

Elementos como usos de suelo y transporte se hayan relacionados con otros que constituyen un foco de atención como el valor del suelo y el poder de atracción en las ciudades, de este modo no solo se intenta que el metro, uno de los transportes mas utilizados y considerado estructurador de la ciudad, proporcione una transportación eficiente sino también que su influencia sobre el desarrollo del entorno construido facilite un adecuado modelo de desarrollo metropolitano

En tal sentido deben plantearse estrategias para la planeación y regulación del transporte metropolitano. Ante esta reflexión, el transporte público de pasajeros debe estar contemplado como una prioridad en las políticas públicas metropolitanas, por la situación de los modos que lo componen, debido a que mueven personas y no vehículos.

En comparación con el transporte de pasajeros, el transporte urbano de carga es enormemente complejo y heterogéneo; es difícil identificar características comunes entre diferentes demandantes, mercancías, vehículos y actores que intervienen.

III.7 Proyectos metropolitanos-Renovación Urbana

La integración a la economía global en algunas metrópolis ha impreso funciones estratégicas a estas grandes ciudades, en la cual la antigua manufactura se ha descentralizado, los mercados se han internacionalizado y las ciudades se han transformado en centros financieros gerenciales y de servicios. De manera paralela, se hace evidente una creciente polarización social, el incremento de la pobreza urbana así como la distribución desigual de los costos y beneficios de los cambios económicos.

Esto se ve reflejado en las grandes ciudades a través de un mapa socio- espacial cada vez más fragmentado y complejo. El ejemplo recurrente es el caso de la Ciudad de México no exento de estas transformaciones es una de las metrópolis social y espacialmente heterogénea, en donde destacan grandes diferencias y deficiencias en la calidad de vida de sus habitantes. Además de la pluralidad de intereses, demandas y necesidades de sus pobladores, prevalece el acceso diferencial a los recursos urbanos: suelo, vivienda, salud, educación, empleo, agua, transporte, abasto, servicios.¹³

El crecimiento demográfico, la expansión de la actividad económica y los cambios en los patrones de consumo ejercen diversas presiones sobre la estructura urbana. La expansión de las actividades comerciales y de servicios impulsó el surgimiento de múltiples subcentros periféricos conduciendo al abandono y deterioro de las zonas céntricas tradicionales, por otra la pobreza y la ausencia de mecanismos formales para el acceso a la tierra por parte de los sectores más pobres han promovido el crecimiento

¹³ Bases para la Planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México Tomo II: Estructura de la Ciudad y su Región.

de asentamientos informales tanto en la periferia como en aquellas zonas céntricas deterioradas.

La estructura actual generalmente de una Zona Metropolitana se caracteriza por un policentrismo articulado a través de vías de comunicación y sistemas de transporte. El núcleo central original, se ha transformado en una nueva centralidad metropolitana; se ha constituido como una unidad claramente diferenciada del resto del área urbana. Este ámbito central presenta cada vez más actividades especializadas con servicios comerciales y financieros, que escasean en la periferia.

Dentro de las transformaciones ocurridas en el caso de la Ciudad de México en estos años, destacan los macroyectos de renovación y modernización urbana resultado básicamente de acciones privadas directas en el entorno. Uno de los ejemplos más recientes es el proceso de regeneración del Centro Histórico de la Ciudad de México, en el que se plantearon cuatro premisas fundamentales:

a) El Rescate de la Centralidad: Se pretendía consolidar la diversidad de usos y la heterogeneidad de su población, residente y/o visitante (Consolidación de la función habitacional, consolidación del equipamiento barrial, recuperación colectiva del espacio público, arborización adecuada de calles y plazas, seguridad pública con participación ciudadana).

Asimismo, reforzar su función política, cívica, cultural, simbólica y patrimonial mediante la ampliación y mayor difusión de la oferta turística y cultural del Centro Histórico, fomento y regulación de las actividades nocturnas de cultura y esparcimiento, relocalización, aprovechamiento y/o construcción de estacionamientos públicos, rescate de monumentos y conjuntos patrimoniales, rehabilitación de la imagen urbana, fortalecimiento de la oferta de servicios turísticos).

Así también en términos económicos y sociales lograr la integración al ámbito metropolitano, reordenamiento vial y de transporte.

b) Regeneración de las condiciones de habitabilidad, en la vivienda y los espacios públicos: Las condiciones de habitabilidad con la idea de mantener un Centro Histórico vivo y asegurar la diversidad socioeconómica de sus habitantes (Fomento a la mezcla de usos de habitación con actividades económicas compatibles, iniciativa para la elaboración de un programa de vivienda para el Centro Histórico).

La oferta de vivienda deberá desarrollarse de manera diversa (ampliación y diversificación de la oferta habitacional, rehabilitación emergente de edificios de alto riesgo estructural, definición del parque habitacional de los sectores populares, construcción de vivienda nueva en lotes baldíos y edificios ruinosos, generación de una oferta de vivienda de alquiler de nivel medio, rescate del uso habitacional en edificios patrimoniales).

c) El Desarrollo Económico: El desarrollo económico es un objetivo importante del proceso de regeneración del Centro Histórico en cuanto a la generación de empleos para la población residente (definición específica de los usos del suelo, iniciativa para elaboración de un programa de reordenamiento del comercio en vía pública, definición de espacios para bodegas, recuperación y aprovechamiento de espacios comerciales

subutilizados, aplicación del reglamento de horarios de carga y descarga, aprovechamiento del patrimonio histórico para el desarrollo de actividades económicas compatibles, fomento de micro y pequeñas empresas compatibles con el entorno urbano y de nuevas actividades económicas vinculadas al turismo).

d) El Desarrollo Social: El objetivo del desarrollo social es regenerar el tejido social y comunitario (promoción de programas de conversión, nacionales e internacionales, para el desarrollo social, consolidación de proyectos promovidos por organismos civiles y de asistencia privada, programas integrales que vinculen proyectos de desarrollo económico y social, capacitación y empleo).

Mejorar las condiciones del equipamiento social y de servicios existentes (consolidación del equipamiento barrial, rehabilitación del equipamiento educativo, de salud, abasto, social y cultural, adecuado a las nuevas necesidades de la población residente, coordinación institucional para la elaboración de programas de atención a grupos vulnerables) y un punto importante que tiene que ver con la distribución de cargas y beneficios es el disfrutar del espacio público por su reapropiación colectiva (recuperación de las plazas y espacios públicos, fomento de espacios de participación ciudadana).

En la actualidad, la localización de la mayoría de los monumentales espacios de consumo representados por los centros comerciales, se inscribe dentro de este territorio central. Los macroproyectos comerciales son resultado de una intensa actividad privada directa en el entorno urbano de la ciudad, mediante la conjugación del capital inmobiliario, la industria de la construcción y el comercio organizado, en intervenciones espaciales que actúan como centros impulsores de su entorno urbanístico.

Con respecto a las estrategias de planeación que permita un modelo de planeación que garantice una organización territorial eficiente se plantea la creación y consolidación de Centros Urbanos que por su centralidad y potencialidad pueden provocar una reestructuración urbana en su dimensión metropolitana.¹⁴

En este sentido, las propuestas orientadas a la regeneración del espacio urbano aún no son suficientes, sin embargo, existen ejemplos que aún se siguen trabajando pero que sin duda comienzan a rendir frutos.

Como ha podido observarse, la regeneración de las zonas se logra mediante inversiones en la infraestructura en calles y banquetas, y las mejoras en la calidad de vida se logran realizando inversiones en los sistemas de transporte urbano, seguridad pública, áreas de esparcimiento, limpieza, etc.

Pero la redensificación de los centros urbanos requiere primordialmente de inversión inmobiliaria privada para que la inversión pública sea efectiva, y los rendimientos privados de dichas inversiones son inferiores a los rendimientos sociales de las mismas, lo cual implica que la inversión inmobiliaria privada se de en magnitudes muy inferiores a lo necesaria socialmente hablando, requiriéndose de incentivos gubernamentales para que se optimice socialmente el nivel de inversión inmobiliaria privada.

¹⁴ "Estructura Metropolitana y Transporte". J. Delgado, P. Ramírez, M. Salgado y M. Camarena.

Los gobiernos municipal y estatal no tienen suficientes herramientas de política para incentivar dichas inversiones privadas. Además de las adecuaciones en las normas de uso del suelo, las exenciones de los impuestos prediales y a las nóminas de las empresas serían las herramientas más efectivas pero son notoriamente insuficientes.

En este sentido, en el Foro Regional de Análisis y propuestas de la Convención Nacional Hacendaria se elaboraron algunas propuestas para lograr la eficiencia social de las inversiones inmobiliarias en grandes ciudades donde se proponen incentivos fiscales a mayor escala para la promoción de inversión inmobiliaria privada en zonas de las grandes ciudades como actores principales de un proceso de regeneración urbana. Entre otras se proponen fundamentalmente:

- Los fideicomisos de regeneración urbana cuya participación pública ya sea de los gobiernos federal, estatales o municipales, y/o de empresas paraestatales federales, estatales o municipales sea de en conjunto de al menos un 20% de la inversión en regeneración; serán sujetos a exenciones de impuestos federales por un monto equivalente al doble de las exenciones municipales y estatales.

- Las inversiones en regeneración incluyen; la construcción de infraestructura en calles y banquetas, la construcción de infraestructura para el transporte público, la construcción de nuevas áreas públicas verdes y peatonales, la inversión en sistemas de seguridad pública, la construcción y uso de edificios públicos, la construcción y uso de edificios privados que sean parte de un programa de redensificación urbana, la construcción y uso de edificios privados para servicios de hotelería, exposiciones y eventos, y otras actividades públicas.

- Las exenciones de impuestos en el largo plazo serían pagadas con el ahorro logrado de la mayor eficiencia de las futuras inversiones en infraestructura maestra de servicios públicos.

III.8 Financiamiento Metropolitano

En los últimos años el proceso de metropolización en México se ha tornado cada vez más complejo y difícil de contener, sobresale por su magnitud la zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que ocupa el segundo lugar en población a nivel mundial; en ella se encuentran inscritos 35 municipios del Estado de México, de las cuales 28 tienen un carácter de conurbación. Dichos procesos de cambio imponen la necesidad de lograr que la planeación del desarrollo urbano de una respuesta efectiva a las demandas de desconcentración en lo político; en lo económico restrinja la excesiva regulación e intervencionismo gubernamental y fomente y articule las acciones de la sociedad.¹⁵

En este sentido, la Ciudad de México a través del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ha replanteado la delimitación de las Áreas de Actuación, tanto en suelo urbano como en suelo de conservación. La metodología para la

¹⁵ "Marco jurídico instrumental". Alberto Rébora Togno. Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Tomo I.

delimitación de las Áreas de Actuación, específicamente a las Áreas de Integración Metropolitana se realizó mediante el análisis de la congruencia entre las prescripciones de los diferentes niveles e instrumentos de planeación, con el fin de detectar la sobre regulación normativa y las incongruencias de las políticas debido a la falta de correspondencia de origen entre el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996 y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano vigentes o en algunos instrumentos aplicables. Asimismo se incorporó lo señalado en el PGDUDF 2003 que contiene los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación 2001-2006, así como las modificaciones más recientes realizadas al marco jurídico y normativo de otras áreas asociadas al desarrollo urbano.

Se evaluaron los instrumentos aprobados por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, particularmente lo relacionado con los Programas de Acciones Prioritarias para las Franjas de Integración Metropolitana, con el fin de revisar las políticas en materia de ordenamiento megapolitano y metropolitano en las denominadas Áreas de Integración Metropolitana.

El Estado de México y el Distrito Federal comparten en la conurbación problemas comunes, entre los que destacan el suministro de agua potable, deterioro del medio ambiente, crecimiento desmedido de la mancha urbana, problemas de transporte y otros de tipo social (marginación y delincuencia).

En el caso del Estado de México su carácter integral de la política metropolitana que plantea es mediante la coordinación con los gobiernos del Distrito Federal y los municipios conurbados. Las consecuencias que se derivan del proceso de crecimiento de la ZMCM requiere consolidar la coordinación entre los ayuntamientos y el gobierno estatal. De igual manera, se requiere el establecimiento de políticas coordinadas para la apropiada y eficiente administración de zonas metropolitanas.

Sin embargo, aún cuando de manera incipiente existen las bases legales y jurídicas de coordinación, el mayor problema que ha limitado la aplicación de las políticas urbanas ha sido el referente a las finanzas. En este sentido, es indispensable la creación de nuevas alternativas de financiamiento.

Las finanzas públicas de la ZMVM se han visto afectadas por el comportamiento económico del país y del mundo; por lo que el problema de carácter estructural son las finanzas públicas. El financiamiento en su mayoría se ha realizado con recursos fiscales o a través de recursos provenientes de la banca comercial y de desarrollo, ya que la participación directa de inversionistas privados ha sido limitada.

Las finanzas en la mayoría de los estados observan una fuerte dependencia de los ingresos públicos que le son transferidos a través de las participaciones y aportaciones por el Gobierno Federal, el cual no es equitativo. Aunado a la falta de cultura de pago de obligaciones fiscales provoca presiones al gasto público que tiene que solventarse mediante otras fuentes extraordinarias de ingreso.

El gobierno del Estado de México para generar las condiciones para un financiamiento público y privado, sano y suficiente que fortalezca el sistema fiscal propone: consolidar una gestión pública eficiente con finanzas públicas sanas mediante el fortalecimiento de su hacienda pública con recursos que provengan de la coordinación de niveles de gobierno. Asimismo para promover el desarrollo de la entidad se aplican medidas de

mejoramiento de los servicios que simplifiquen y faciliten el pago puntual y oportuno de contribuyentes.

Por lo que se refiere a la inversión pública, a través del presupuesto de egresos el Estado de México plantea continuar beneficiando ampliamente al sector social y al desarrollo de la infraestructura y calidad de servicios, para responder a la dinámica demográfica y a las necesidades futuras.

En términos generales, las propuestas que se consideran para mejorar el desarrollo de las zonas metropolitanas las cuales resulten atractivas para la inversión y el desarrollo integral son las siguientes:

- Impulsar el financiamiento de las metrópolis es prioritario, con ello se generará una mayor infraestructura y calidad de servicios, volviéndose atractivas a la inversión y tecnología, que permitirá una mejor calidad de vida de los habitantes.
- Lo anterior, no resultará de no ser mediante la constitución de un *fondo financiero común* para el apoyo al impulso de la infraestructura, la realización de proyectos y el mantenimiento de los servicios públicos o bien un fono de obras y servicios metropolitanos.
- Continuar impulsando la apertura y consolidación de los sistemas de financiamiento para el desarrollo, a través de créditos preferenciales sea una herramienta de desarrollo.
- Impulsar el mejoramiento del marco jurídico que favorezca el intercambio y cooperación entre los actores que intervienen en el proceso político-administrativo.
- Proponer la revisión de la asignación de las participaciones Federales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; a fin de que los recursos financieros que corresponden a cada entidad sean destinados en su justa proporcionalidad, de acuerdo con la importancia demográfica-económica que beneficie a zonas metropolitanas.
- Fortalecer el proceso de coordinación intergubernamental en materia presupuestal y de gasto público.
- Fortalecer las haciendas municipales para obtener mayores ingresos propios que sean administrados con mayor claridad.
- Orientar la programación de la inversión y la participación del gasto de los ayuntamientos hacia regiones con mayores necesidades de infraestructura, para detonar el desarrollo regional.
- Diseñar esquemas de corresponsabilidad con las entidades que formen parte del territorio de las zonas metropolitanas, para enfrentar los problemas que en ellos se presentan.
- Impulsar con los municipios limítrofes convenios de coordinación y colaboración para la homologación de políticas, métodos y acciones entre gobiernos y niveles de autoridad de las zonas metropolitanas para ampliar la infraestructura, mejorar los servicios en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo municipal, con la finalidad de fortalecer regiones.

Dada la necesidad imperante de resolver el financiamiento para proyectos metropolitanos en México, otras zonas metropolitanas se han visto en la necesidad de buscar nuevos esquemas de inversión y financiamiento de la inversión.

Ante la magnitud de las necesidades de desarrollo de infraestructura económica, social y ambiental para lograr un desarrollo sostenido y sustentable el Estado de Nayarit elaboró un plan; el avance de la descentralización de funciones del Gobierno Federal

hacia los gobiernos estatales y municipales ha conducido a la necesidad de que se modifiquen políticas en materia de financiamiento para el desarrollo y se den a la tarea de diversificar el financiamiento de la inversión en obra pública.

Más recientemente, algunos Estados e incluso municipios como Sinaloa y Aguascalientes, además de Nayarit, han venido avanzando en el esquema de burzatilización de la deuda, concepto referido fundamentalmente a la obtención de recursos de financiamiento para la inversión mediante operaciones en mercado abierto, es decir a los mercados financieros y más específicamente, el mercado de dinero, en el cual existe una importante cantidad de ahorro financiero del país como el que se deriva de las cuentas de fondos de ahorro para el retiro.

La ventaja del esquema de financiamiento mediante la burzatilización de la deuda pública consiste en el manejo del largo plazo, las menores tasa de interés que esto implica y los plazos más largos de amortización, por lo que no constituyen presiones grandes sobre las finanzas públicas estatales.

En tal sentido, debe quedar claro que la planeación urbana es por definición una función de gobierno local, que inscrita y sujeta a políticas, programas y determinaciones de los niveles superiores de gobierno, sólo puede realizarse en el lugar donde se generan la problemática urbana.

La centralización excesiva del poder político y económico hace necesario revalorizar el papel de los diferentes niveles de gobierno. Para democratizar y modernizar la planeación urbana es imperativo el refuerzo de la autonomía y del poder político y económico de los órganos de gobierno.

Así también se requiere replantear la gestión urbana de tal manera que promueva y facilite la acción de los agentes económicos urbanos, y establezca las normas, procedimientos y estímulos que garanticen la satisfacción de las necesidades de las mayorías. (Distribución de cargas y beneficios).

IV. Un caso reciente de gestión metropolitana en “La Laguna”

Recientemente, colaboré en la realización del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona metropolitana de la Laguna. De acuerdo a la Delimitación de Zonas 2005 se tienen identificadas 56 zonas metropolitanas en el país cuya población en el 2005 ascendió a 57.9 millones de personas, mismas que representan 56.0 por ciento de la población total del país. De éstas nueve zonas metropolitanas tienen más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y **La Laguna**, donde residen 36.6 millones de personas, más de la tercera parte del total nacional (35.4%); en seguida se encuentran 18 zonas metropolitanas con poblaciones entre 500 mil y un millón de habitantes. Las restantes 29 zonas metropolitanas se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes.

Entre 2000 y 2005 la población de las 56 zonas metropolitanas aumentó de 53.3 a 57.9 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 1.5 por ciento promedio anual, medio punto por arriba del promedio nacional (1.0%) y un punto mayor al resto del país (0.5%). Durante este quinquenio el peso relativo de las 56 zonas metropolitanas ascendió de 54.7 a 56.0 por ciento de la población nacional, contribuyendo con casi ochenta por ciento (79.3%) del incremento poblacional, lo que da cuenta de su importancia en la dinámica demográfica de México.

La Zona Metropolitana de la Laguna, es reconocida como la 4ª aglomeración urbana del país que recién ha rebasado el millón de habitantes, de acuerdo a los criterios de incorporación establecidos para la Delimitación de Zonas Metropolitanas de México ya sea por conurbación física o por características integrales y funcionales.

Como suele ocurrir, en el fenómeno metropolitano, esta zona responde a una complejidad única de funcionamiento y gestión, toda vez que la conurbación física sobrepasa los límites físicos y administrativos, generando conurbaciones interinstitucionales administrativamente fragmentadas. Estos programas se ven complementados con programas parciales y sectoriales para cada uno de los municipios.

El proceso de planeación y ordenamiento urbano en la zona conocida históricamente como “La Comarca Lagunera”, no es nuevo, el primer antecedente de planeación es de 1976, el cual surge como un primer esfuerzo por planear, regular y organizar el crecimiento desordenado de la región; cuando se publicó el documento, sirvió para establecer el registro de la Comisión bajo el mismo nombre. Su objetivo era planear y regular el crecimiento urbano de los municipios que la integraban.

Las iniciativas de planeación y ordenamiento seguidas a estas iniciativas dieron origen al Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de la Laguna en 1982, instrumento que consideraba a los municipios de Gómez Palacio y Ciudad Lerdo del estado de Durango y Torreón del estado de Coahuila. Para 1989, en alcance al Programa anterior, aparece el Programa Regional Nueva Laguna, que remarcaba, la intensión de colaboración y acuerdo entre las autoridades, con la visión de fortalecer la identidad del lugar, potencializar sus recursos y aumentar la calidad de vida de su población.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece como premisa básica, la búsqueda del desarrollo humano sustentable, plantea elementos primordiales para garantizar un

sistema de planeación integral y un marco de relaciones intergubernamentales para garantizar equidad y el desarrollo de nuestra Nación.

A través de estas iniciativas, los Gobiernos de los Estados de Coahuila y Durango a través de los municipios de Matamoros y Torreón del Estado de Coahuila; de los Municipios de Gómez Palacio y Lerdo en Durango, buscan articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo urbano.

La importancia en la que radica la Zona Metropolitana de La Laguna ubicada al norte-centro de la República Mexicana, y por su posición geográfica la sitúa en un lugar estratégico para el desarrollo industrial, pues además de colindar con los estados de Nuevo León, Zacatecas y Chihuahua, su infraestructura carretera le concede acceso directo a las ciudades fronterizas como: Ciudad Juárez, Chihuahua; el Paso, Piedras Negras, Coahuila. Tagle Pass-Nuevo Laredo, Tamaulipas, Laredo-Reynosa, Tamaulipas; McAllen y Matamoros Tamaulipas-Brownsville. Situación que facilita los canales comerciales nacionales e internacionales. La Zona Metropolitana de la Laguna tiene por coordenadas extremas Latitud 24° 22' Norte, Longitud 102° 22' Oeste y Altitud de 1,120 msnm. Tiene una extensión 5,012 km²., lo que representa el 0.25 % del total de la superficie de la República Mexicana y el 3.62% de la superficie de los estados de Coahuila y Durango.

La Región Lagunera se ha convertido en una de las cadenas más productivas y completas del país, debido principalmente a su diversificada estructura industrial, integrada por un gran número de empresas de 13 ramas industriales.

Su localización estratégica por la cercanía con la frontera con los Estados Unidos, ha permitido a la industria local participar en la generación de divisas, gracias al continuo incremento de los niveles de exportación.

La planta industrial regional está formada en gran medida por micro, pequeña y mediana empresa, constituyendo el sustento fundamental del proceso industrial. Las actividades económicas de mayor explotación y rendimiento son la agricultura, entre los que destacan por mencionar algunos, melón, sandía, trigo, sorgo, alfalfa y hortalizas.

La ganadería cobra un papel primordial en la región, la cría de ganado bovino para carne de registro y ganado Holstein, productor de leche en gran parte; además del caprino, porcino y aves.

La extracción de grandes yacimientos de oro, plata, plomo, cobre, zinc, fluorita y minerales no metálicos que responden a esta zona semidesértica: mármol, celestita, bentonita y demás arcillas. El desarrollo de estas actividades económicas, ha hecho de ellas una mina fértil de materias primas, cuyo aprovechamiento constituye la base sólida que sustenta enormes complejos industriales esenciales para la economía regional. Como son la industria Metal-Mecánica, la confección de prendas de vestir y las industrias del mármol; del mueble y de alimentos, las cuales se han convertido en las actividades industriales de mayor incidencia económica en la Laguna.

Esta dinámica metrópoli presenta diversas problemáticas en distintos ámbitos, de acuerdo al diagnóstico realizado con el grupo de trabajo se llegó a las siguientes conclusiones que a continuación se describen:

Estructura Urbana

1. Aprovechamiento insatisfactorio del territorio debido a la excesiva dispersión de asentamientos.
2. En consecuencia se observan bajas densidades de población y sólo es reconocible como legible la zona confinada por el periférico, Carretera a Mieleras al oriente y la Avenida Central al sur.
3. No obstante en esta zona se observa una fragmentación espacial y social que ha alcanzado una situación crítica que produce zonas de exclusión que le confieren a la Zona Metropolitana una polarización que conlleva un proceso de obsolescencia funcional y física con consecuencias sociales drásticas.
4. Se advierte una especialización de la Zona Metropolitana en el ramo de manufactura, sin embargo, esta función del territorio no logra estructurar del todo a la ZM. Esto hace evidente la carencia de zonas asignadas a las unidades económicas de servicio de alto índice de capitalización que además de contribuir a la estructuración del territorio promueven el mejoramiento de la fisonomía urbana. En conjunto estos factores contribuirían al incremento de la competitividad de la ciudad.
5. Específicamente, el Centro de Torreón se encuentra en el umbral de un proceso de obsolescencia serio. A largo plazo, esto podría constituir una pérdida de identidad de la ciudad lamentable.

Vivienda

1. Se observa la predominancia de viviendas con atributos que la caracterizan como no adecuada. El patrón de comportamiento de los mismos se manifiestan como un gradiente. Éste tiene su origen en el centro de la Zona Metropolitana. La menor ocurrencia de estos atributos se detecta en la zona confinada por el periférico, Carretera a Mieleras al oriente y la Avenida Central al sur. La ocurrencia de los mismos se incrementa hacia el exterior de dicha zona.
2. La calidad de la vivienda es en general, no satisfactoria. Esta situación conlleva la ausencia casi total de la fisonomía urbana característica, lo que contribuye a reforzar la fragmentación espacial y social.

Aspectos de población

1. Se registra una desaceleración en la Tasa de Crecimiento Medio Anual de la Zona Metropolitana. En el territorio esto se hace evidente por las bajas densidades. Este comportamiento puesto en perspectiva con la producción de vivienda indica una posible sobreoferta que conlleva al deterioro del parque habitacional en algunos casos.
2. El crecimiento histórico de la zona metropolitana ha carecido de continuidad en una proporción considerable del territorio, lo cual contribuyó a su fragmentación y evidencia una respuesta insatisfactoria a la necesidad de cohesión social y espacial de su población, lo cual no implica desde luego, la carencia de identidad local.

Agua

1. El mayor reto que tiene la Zona Metropolitana de la Laguna es la disponibilidad del agua; los efectos de la sobreexplotación, derivados del abatimiento de los
-

niveles del agua, fueron: la desaparición de los lagos, el agotamiento de manantiales, el asentamiento diferencial de la superficie del terreno (con grietas de gran longitud en las inmediaciones de la zona conurbada) y el deterioro de la calidad del agua subterránea. La cifra resultante acerca de la disponibilidad media anual del agua en la Zona Metropolitana se dedujo con base la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CNA-2000 la cual indica que no hay disponibilidad de agua para otorgar nuevas concesiones en la unidad hidrogeológica denominada "Principal-Región Lagunera" y que, por el contrario, existe un déficit equivalente que se está captando a costa de la reserva no renovable de la misma. Se estima que para el año 2030, esta región hidrológica, alcanzará niveles alrededor de 1000 m³ por habitante por año, considerada una condición como grave de escasez. Debido a la sobreexplotación del acuífero, sus niveles de agua descendieron progresivamente en el curso de las últimas cinco décadas: durante el lapso 1941-2002 se registraron abatimientos de 30 a más de 120 m en las áreas alrededor de Torreón, donde el ritmo actual de abatimiento es de 1.8 a más de 3 m por año.

2. El siguiente tema en igual orden de importancia es el relacionado con la calidad de este recurso hídrico. La calidad natural del agua contenida por el acuífero "Principal-Región Lagunera" presenta fuertes variaciones en el área de salinidad. Muestreos y análisis del agua subterránea realizados en diferentes fechas, revelan que durante las últimas décadas se ha deteriorado gradualmente su calidad. En parte, esto se debe a la sobreexplotación del acuífero: el agua captada de estratos cada vez más profundos, es más antigua y salina; además, el abatimiento de los niveles de agua ha provocado la compactación de los estratos semiconfinantes, con la consiguiente liberación del agua salobre que contienen, y ha inducido la migración de agua salobre de origen natural –con altas concentraciones de arsénico, entre otros elementos– hacia las áreas donde el acuífero contiene agua de mejor calidad. Por otra parte, las actividades humanas han generado focos de contaminación difusa y puntual que amenaza la calidad de las fuentes de agua. La práctica agrícola genera excedentes de riego que se infiltran acarreado al subsuelo sales, compuestos orgánicos y metales pesados, derivados del lavado de los suelos y de la aplicación de fertilizantes y plaguicidas. En la zona conurbada de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo y en las demás poblaciones mayores, las fugas en la red de alcantarillado y las descargas de aguas residuales sin tratamiento aportan una importante carga contaminante. Por lo anterior, resulta urgente se toman medidas drásticas que permitan preservar este recurso básico en la Región de la que depende gran parte de las actividades productivas de la zona; así como del riesgo que conlleva una mala calidad del agua con repercusiones serias de salud en la población.

Medio ambiente

1. Sin duda el primer tema sobre la mesa es el tema del agua. Como se ha mencionado anteriormente en los últimos años se ha ido agravando la calidad del agua. Se continúan rebasando concentraciones permisibles de algunos elementos químicos que generan serios daños a la salud. Por mencionar sólo algunos de los más graves se encuentran el Arsénico, el nitrato y el fluor. Otros elementos menores, como el molibdeno, el selenio y el manganeso, también rebasan las concentraciones máximas permisibles. En parte, esto se debe a la sobreexplotación del acuífero: el agua captada de estratos cada vez más
-

profundos, es más antigua y salina; además, el abatimiento de los niveles de agua ha provocado la compactación de los estratos, con la consiguiente liberación del agua salobre que contienen, y ha inducido la migración de agua salobre de origen natural –con altas concentraciones de arsénico, entre otros elementos- hacia las áreas donde el acuífero contiene agua de mejor calidad.

2. Es importante resaltar aquí la necesidad de identificación de los desechos industriales y su mejor y pronta disposición, evitando su acumulación y degradación del medio ambiente. Por lo anterior, se considera que no se puede legislar acerca de la generación y manejo de los residuos, si no se tiene una idea clara y una dimensión de la magnitud de los problemas que éstos ocasionan, ya que las leyes y demás ordenamientos que de ellas derivan tienen como fin último lograr el bien público, lo cual en cada materia que se legisla requiere precisarse.
3. La calidad del aire requiere de una mayor atención, además de las fuentes de emisión tradicionales de las grandes ciudades, la Comarca Lagunera debe poner especial atención en las emisiones generadas por la industria; toda vez que se han detectado elementos como el plomo por la emisión de contaminantes a la atmósfera entre ellos el plomo, el arsénico y el cadmio.
4. El creciente proceso de urbanización ejerce una fuerte presión por la ocupación de tierras agrícolas para el desarrollo urbano; en este proceso de cambio, mientras se da la especulación de este recurso, el suelo sufre un proceso de erosión ocasionado por los vientos, la denominada erosión eólica. Este proceso puede reducir su fertilidad y provocar la pérdida de minerales y materia orgánica (humus) entrando en un proceso de deterioro que puede originar que el suelo se convierta en un desierto.

Matamoros

Este municipio juega un papel relevante en la legibilidad de la Zona Metropolitana, por ello, se encuentra en un proceso acelerado de integración a la misma. Es necesario poner énfasis en la atención a su transición de asentamiento rural al área urbana a fin de detener el proceso de precariedad en el que se encuentra y en un futuro revertir este proceso.

Para la elaboración de estrategias y propuestas a la problemática antes descrita, es importante destacar que se llevó a cabo un taller de participación con diversos actores de la población o representantes de las mismas con la finalidad de involucrar a los laguneros como parte del proceso de planeación que se pretende lograr con la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de La Laguna.

Como resultado del proceso de participación y de los datos arrojados mediante el estudio técnico pudieron definirse que se requiere Coordinar esfuerzos para construir una región atractiva para los negocios, con infraestructura económica y social de primer nivel, con empresas fuertes y líderes en el mercado, generadora de oportunidades para todos en un espacio digno para sus pobladores, respetando la ecología y el medio ambiente.

Ser una región competitiva, con un alto nivel de vida, promotora del desarrollo humano que ofrezca las mayores oportunidades para todos sus habitantes, rentable y productiva. Alcanzar una infraestructura urbana y de servicios de primer nivel, con sectores económicos fuertes y competitivos. Construir una región hospitalaria, unida,

generadora de un ambiente propicio de negocios, que fomente el desarrollo sustentable.

Objetivos Estratégicos

- Definir políticas y estrategias que contribuyan a lograr una cohesión interna de los cuatro municipios que conforman la Zona Metropolitana de la Laguna en materia de asentamientos humanos y **desarrollo urbano sustentable**.
- Propiciar las condiciones sociales y políticas que permitan reducir el rezago en servicios y calidad de vida de la población de la Laguna.

Objetivos Particulares

- Generar proyectos alternativos que se orienten a garantizar la recuperación de la sustentabilidad hidráulica, se busque el equilibrio con el medio ambiente que satisfagan las necesidades sociales y su viabilidad económica.
- Generar políticas de vivienda de interés social que integre y regule las fuerzas económicas informales de acceso a la tierra.
- Reformar las estructuras administrativas para integrar los diversos sectores involucrados en la regularización de la tierra.
- Incentivar la participación popular y comprometer a los pobladores en el proceso de regularización.
- Programas integrales coordinados con políticas destinados a incidir en las expectativas futuras de mecanismos de recuperación de costos.
- Promover programas de mejoramiento parcial, instrumentados en todas las áreas informales que promuevan un mayor balance y consistencia en la actividad futura del mercado.
- Impulsar el perfeccionamiento del marco jurídico para favorecer el intercambio y la cooperación entre la pluralidad de actores que interviene en el proceso político- administrativo, permitiendo soluciones compartidas en temas como el financiamiento.
- Crear mecanismos de financiamiento que beneficien ampliamente al sector social menos protegido.
- Promover el mejoramiento y la dinamización del tejido urbano existente.
- Regenerar las áreas centrales con obsolescencia para que generen una mayor productividad de la estructura en función de su desarrollo económico y social.
- Promover un sistema de transporte urbano integral como elemento que permita estructurar la forma urbana y que mejore las condiciones y calidad de vida de los habitantes de la Laguna.
- Establecer las interacciones modales, poniendo especial énfasis en los puntos de intercambio modal.
- Lograr la profesionalización de autoridades y transportistas a través de esquemas de organización, gestión y operación.
- Diseñar esquemas de corresponsabilidad de los diferentes órdenes de gobierno del territorio de la Laguna que involucre verdadera voluntad política respecto a la toma de decisiones.

IV.1 Aspectos institucionales de la administración pública

La administración de la Zona Metropolitana de la Laguna ha tenido varios intentos por implantar una política regional de planificación, sin embargo, la complejidad que

encierra dicha zona no ha permitido que los distintos órdenes de gobiernos actúen para la elaboración de acuerdos. En ese sentido esta zona metropolitana al igual que diversas regiones en el territorio nacional, se ha configurado de dos o más entidades municipales o estatales.

El Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna fue el primer intento que se dio para dar respuesta a las exigencias del territorio, así por decreto presidencial el 6 de octubre de 1976 se creó la Zona conurbada de la Laguna, lo que después llevó a la creación de la Comisión de Conurbación de la Laguna el 18 de octubre de 1976, que tuvo por encargo la elaboración de dicho Plan.

En mayo de 1979 se publica el Plan Regional de Desarrollo Urbano de Zona Prioritaria de la Laguna Versión Abreviada cuyo objetivo era orientar e influir en el ordenamiento de los asentamientos humanos, establece zona y centros de población prioritarios para iniciar a corto plazo las acciones que permitan implementar el Sistema Urbano Nacional.

En 1989 como respuesta del gobierno federal y particularmente del Presidente de la República en ese tiempo, Carlos Salinas de Gortari, se impulsó el denominado Programa Nueva Laguna, que se pensó como una estrategia para impulsar la economía regional y del campo. Posteriormente durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se conformó la Alianza para la Reactivación Económica y el Empleo en la Laguna (APRE) a finales de 1995 y principios de 1996, surge por las condiciones de crisis económica y del empleo provocadas por la sequía en la región.

El Programa de gran Visión 2020 es otro tipo de iniciativa básicamente del sector pro-empresarial, cuyo sustento técnico y profesional ha sido el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Laguna. Su antecedente se remonta a 1994. En ese año el ITSM Laguna realizó un estudio prospectivo básicamente a partir de las tendencias que arrojaban la información estadística demográfica y las actividades económicas más relevantes del Estado. Su valor estriba en la construcción de una visión de largo plazo.

Recientemente fue creada Comisión Interestatal para el Desarrollo Regional finales del año 2004. Nace como una iniciativa de los organismos empresariales agrupados en el organismo cúpula denominado, Consejo Lagunero de la Iniciativa Privada, (CLIP) los cuales ante las demandas no resueltas en uno y otro lado de la región, hacen ver a los gobernadores de Coahuila y Durango la necesidad de sumar voluntades. Con la aceptación de ellos se instruyó a formar una Comisión que posteriormente tomaría el nombre de Comisión Interestatal para el Desarrollo Regional (CIDER) la cual tendría por encargo integrar grupos de trabajo en temas relevantes para la región.

Esta Comisión se ha mantenido sumamente activa para promover un "Convenio de coordinación para planear y regular el desarrollo urbano y regional sustentable".

Finalmente si bien existen este tipo de acuerdos y programas, los municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana de la Laguna Matamoros, Torreón, Gómez Palacio y Lerdo cuentan con sus respectivos Programas de Desarrollo Urbano que buscan regular el crecimiento urbano como instrumentos técnicos-jurídicos.

En este marco de acciones se da origen al Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Laguna, 2007-2012, mismo en el que participé con un grupo interdisciplinario en respuesta a las tendencias emergentes de un fenómeno

metropolitano y la complejidad que este genera. Contribuyendo a cristalizar un proyecto de gobierno que identifique los problemas estructurales de los estados y municipios involucrados, anticipe respuestas a partir de una cooperación de corresponsabilidad: gobierno-sociedad y fortalezca a los diferentes actores fundamentales en el proceso de desarrollo de las ciudades involucradas. Generar un espacio de acciones compartido y un interés común entre los diferentes ámbitos administrativos constituye un elemento fundamental en estos tiempos, ya que con ello se garantiza un ambiente de trabajo y análisis del proceso de territorial y el diseño de políticas públicas entre los diferentes sectores y órdenes de gobierno.

Un avance significativo en cuanto al proceso de gestión de la Zona Metropolitana de La Laguna lo constituye la firma del “**Convenio de Asociación de Municipios**” celebrada el pasado 31 de enero del 2008, la trascendencia de este radica en que permitirá a los municipios hacer frente común para acceder a recursos y programas del Gobierno Federal.

La Asociación de Municipios señalada en el artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé formas diferentes a la tradicional, para prestar servicios públicos municipales; permite a los municipios, previo acuerdo de sus Ayuntamientos, adoptar la figura de la asociación intermunicipal para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

De acuerdo a la legislación estatal involucrada, la fracción décima segunda del artículo 67 de la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza, prevé que dentro de las facultades del Poder Legislativo, esta la de aprobar la celebración de convenios de asociación de municipios del Estado con municipios de otros Estados. Mientras que el antepenúltimo párrafo del artículo 109 de la Constitución del Estado de Victoria de Durango establece la posibilidad de la asociación de municipios entre municipios de diferentes entidades federativas.

Es así como en actas de sesiones ordinarias los Municipios de Lerdo de Durango; el Ayuntamiento de Gómez Palacio y el Ayuntamiento de Torreón Coahuila se suscriben como parte del “Convenio de asociación de Municipios” y a su vez, integrar un Comité Técnico que tramite y ejecute con recursos propios los objetivos del presente convenio. Cabe señalar que se encuentra próximo a integrarse el Municipio de Matamoros perteneciente al Estado de Coahuila.

Esta histórica asociación significará la oportunidad de impulsar proyectos de orden metropolitano; esto es, plantear el desarrollo y financiamiento de obras de beneficio para las ciudades que conforman la conurbación.

Este órgano intermunicipal señala en su cláusula tercera que:

LOS MUNICIPIOS convienen conjuntar esfuerzos y recursos institucionales en el ejercicio de las siguientes funciones y servicios públicos:

- I. Determinar las políticas generales de planificación urbana y del ordenamiento territorial de la Zona Metropolitana;
 - II. Elaborar las propuestas de organización y distribución de los usos de suelo de la Zona Metropolitana;
-

- III. Elaborar la disposición del equipo de infraestructura y las obras y acciones que en conjunto conformarán la solución integral de la Zona Metropolitana;
- IV. Manejo integral de los residuos sólidos municipales (basura) de la Zona Metropolitana;
- V. Organizar el manejo, funcionamiento y atribuciones del agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en la Zona Metropolitana;
- VI. Coordinarse en la creación y mantenimiento de vialidades de la Zona Metropolitana.
- VII. Coordinarse para impulsar el buen Desarrollo Económico de la Zona Metropolitana.
- VIII. Coordinarse para fomentar el desarrollo de las tecnologías de la información en la Zona Metropolitana.
- IX. Coordinarse con el objetivo de lograr innovación en el sector rural de la Zona Metropolitana con base en el uso de la tecnología.
- X. Coordinarse en materia de seguridad pública en aras de buscar una mayor seguridad para los habitantes de la Zona Metropolitana.

Las anteriores funciones y servicios públicos materia del presente Convenio de Asociación, tendrán como finalidad lograr una mayor integración económica, social.

Asimismo, se especifica en su cláusula quinta que **LOS MUNICIPIOS** tendrán los mismos derechos y obligaciones como socios en la **ASOCIACIÓN**. La aportación de los recursos para la ejecución de los proyectos deberá hacerse de manera proporcional y equitativa. Tratándose de proyectos particulares a uno o a ambos, las decisiones se tomarán por los socios que aporten recursos y se beneficien.

Para el cumplimiento de los objetivos de este Convenio y con estricto respeto a la autonomía e independencia de **LOS MUNICIPIOS**, La **ASOCIACIÓN** tiene atribuciones para:

- I. Representar los intereses de **LOS MUNICIPIOS** en términos del presente Convenio y, en su caso, delegar esta facultad a terceros cuando así lo amerite y acuerden **LOS MUNICIPIOS**;
 - II. Proponer a **LOS MUNICIPIOS**, en términos del objeto del presente instrumento, los anteproyectos de programas de integración económica, social y territorial de la Zona Metropolitana;
 - III. Proponer a **LOS MUNICIPIOS** los anteproyectos de programas operativos anuales y presupuestos de La **ASOCIACIÓN**, así como sus modificaciones, según sea el caso;
 - IV. Administrar y coordinar los recursos físicos, humanos, tecnológicos e intelectuales que le desconcentren **LOS MUNICIPIOS**, los sujetos previstos en la fracción III, de la cláusula segunda del presente Convenio, bien en aportación o comisión por servicio para el establecimiento físico y operación de La **ASOCIACIÓN**;
-

- V. Proponer a **LOS MUNICIPIOS**, la modificación de la regulación de actividades y servicios públicos que éstos prestan en la Zona Metropolitana, cuando se requiera;
- VI. Proponer a **LOS MUNICIPIOS** proyectos detonadores del desarrollo y soluciones a los problemas o necesidades de la Zona Metropolitana;
- VII. Proponer a **LOS MUNICIPIOS** que modifiquen el marco reglamentario de su competencia en caso de ser necesario, y a su vez propongan la modificación de éste a las autoridades correspondientes cuando no sea de su competencia y se deriven de este instrumento o sean necesarios para alcanzar los fines del presente Convenio;
- VIII. Acceder y actualizar la información y documentación que posean **LOS MUNICIPIOS**, según las necesidades del caso y que se relacionen con este Convenio previo acuerdo de **LOS MUNICIPIOS**;
- IX. Sugerir a **LOS MUNICIPIOS** el intercambio de experiencias exitosas entre éstos, Municipios de otras Entidades Federativas, el Distrito Federal o de otros Países, incluso de entes relacionados con sus atribuciones, con el afán de hacer más eficientes los servicios públicos y las funciones materia del presente convenio;
- X. Notificar a los titulares de las relaciones de trabajo del personal comisionado, cuando incurran en responsabilidad o falten a sus deberes, para su sanción correspondiente, remitiéndoles el sustento legal correspondiente;
- XI. Proponer a **LOS MUNICIPIOS** cuando sea el caso, la suscripción de convenios o acuerdos específicos temáticos entre ellos, para la consecución de los fines del presente Convenio;
- XII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos del presente Convenio o se encuentren plasmadas en otros ordenamientos legales aplicables;
- XIII. Proponer a **LOS MUNICIPIOS** el Reglamento Interior de **La ASOCIACION** y demás ordenamientos que sean necesarios y se deriven del mismo, para su aprobación y expedición;
- XIV. Poner anualmente a consideración de **LOS MUNICIPIOS** el estado financiero y administrativo de **La ASOCIACIÓN** dentro de los treinta días siguientes al cierre del ejercicio fiscal del año correspondiente, sin perjuicio de rendir informes bimestrales de sus actividades en general los primero cinco días siguientes-

La administración de **La ASOCIACIÓN** estará a cargo de:

- I. Un Consejo Intermunicipal que será el máximo órgano de decisión de **La ASOCIACIÓN**, el cual estará integrado por los Presidentes Municipales de cada uno de **LOS MUNICIPIOS** y el Primer Síndico de Torreón y los Secretarios de Ayuntamiento de Gómez Palacio y Lerdo.
-

- II. Un Coordinador General del Consejo Intermunicipal, cargo que será ocupado de manera rotativa por todos y cada uno de los Presidentes Municipales, dicho puesto tendrá una duración de un año y el orden de la rotación será determinado por el Consejo Intermunicipal a los 10 días de firmado el presente instrumento. La designación del orden en que los Presidentes Municipales de **LOS MUNICIPIOS** ocuparán el cargo de Coordinador General, se hará mediante mutuo acuerdo de las partes. Por otra parte la Secretaría Técnica de la Asociación será ocupada por el Primer Síndico (de Torreón) o el Secretario de Ayuntamiento (de Gómez Palacio o Lerdo), correspondiente al municipio del Presidente Municipal que ocupe el cargo de Coordinador General.
- III. Una Director Operativo, cuyo titular será designado por el Consejo Intermunicipal.

Este gran paso para la Zona Metropolitana de la Laguna, es el resultado de grandes esfuerzos para beneficio de la región, la cual culminará con el inicio de obras y proyectos que se realizarán a través de la aplicación del fondo metropolitano, el cual fue asignado de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2008.

El **Fondo Metropolitano** es el recurso que se tiene contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y este año se asignó a las siguientes zonas metropolitanas:

Zonas Metropolitanas	Fondos
ZM del Valle de México	3,550,000,000
ZM de la Ciudad de Guadalajara	1,100,000,000
ZM de la Ciudad de Monterrey	100,000,000
ZM de la Ciudad de León	300,000,000
ZM de Puebla	150,000,000
ZM de la Ciudad de Querétaro	100,000,000
ZM de La Laguna	250,000,000
Total	5,550,000,000

La aplicación de los recursos federales que se asignen en este Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano, se sujetarán a las reglas de operación a que se refiere el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como a la rendición de cuentas, transparencia y evaluación previstas en el artículo 85 de dicha ley.

La **aplicación** de estos fondos pretende:

- Impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas del país
 - Ejecución de obras de infraestructura que coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica
-

- Incentive la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

Los **recursos** a través de los cuales se llevarán a cabo son:

- Desarrollo de programas, proyectos y obras públicas de infraestructura y su equipamiento,
- Criterios claros de análisis costo y beneficio, así como de impacto económico, social y ambiental.
- *Ser viables y sustentables, además de ser el resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano*

Programas, proyectos y obras:

- Programas de ordenamiento de los asentamientos humanos Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Programas de desarrollo regional, urbano
- Planes estatales de desarrollo urbano y de los municipios involucrados y comprendidos en la respectiva **zona metropolitana**.

Recursos

- Éstos se administraran a través de fondos concursables en un fideicomiso de administración e inversión de conformidad con las reglas de operación que regirán al Fondo Metropolitano que determinará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El Fideicomiso deberá ser constituido a más tardar el primer trimestre del ejercicio fiscal.
- Mérito de las obras y los proyectos evaluados en los términos de las disposiciones federales aplicables.
- Se requiere al 31 de diciembre los proyectos hayan sido vinculados con obligaciones y compromisos formales de pago.

Entre las obras viables y de impacto que se tienen propuestas para la Zona Metropolitana de la Laguna destacan la creación de infraestructura vial, resolución a retos tales como el suministro de agua potable, el tratamiento de aguas residuales, o la creación de un sistema de transporte metropolitano más eficiente, por citar algunos ejemplos.

Estas propuestas fueron resultado de un proceso de participación donde intervinieron todos los municipios involucrados.

El cuidado del medio ambiente, la atención conjunta a las necesidades de seguridad pública y muchos más temas, serán parte de la agenda presente en el futuro cercano de la naciente asociación de municipios.

Entre las obras a ejecutar con recursos federales para la Zona Metropolitana, destacan por su importancia el suministro garantizado de agua potable, infraestructura vial y un transporte metropolitano eficiente; así como en temas de seguridad pública y el cuidado del medio ambiente.

Si bien, ésta Zona Metropolitana será una de las pioneras en proponerse lograr una gestión intermunicipal, debe reconocerse que los esfuerzos hasta ahora logrados están encaminados a lograr el beneficio común.

V. Conclusiones

- Esta Zona Metropolitana ha logrado avances importantes en la gestión urbana; sin embargo, se requerirá más de ***voluntad política*** de todos los niveles de gobierno involucrados para hacer cumplir los nuevos instrumentos de planificación y gestión urbana.
 - Se hace necesaria la transformación de un marco jurídico compatible con los intereses y realidades de las jurisdicciones y por supuesto una disposición justa de los recursos económicos considerando no sólo las aportaciones públicas, si no buscar otras formas de financiamientos.g
 - Considerar a los consejos ciudadanos como órganos de representación política, para ello, se hace necesario reestructurar la organización actual para la participación ciudadana debido a que no se establece con claridad el ámbito de actuación de este sector.
 - Se requiere transformar la planeación urbana actual, de una planeación predominantemente reguladora e intervencionista, en una gestión que promueva y facilite la acción de los agentes económicos urbanos que garantice cubrir las necesidades de la mayoría a través de normas, procedimientos y estímulos.
 - Promover la trascendencia de lo que implica constituir una zona metropolitana.
 - Propiciar procesos asociativos entre el municipio y otras instancias de gobierno que fomente la institucionalización del fenómeno metropolitano.
 - Fortalecer las ventajas que existen en una zona metropolitana y que tienen que ver con mayor productividad en comparación con núcleos urbanos menores.
-

VI. Reflexiones

Las bases institucionales de la planeación urbana creadas en lo fundamental a través de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 y 1982 en el Reglamento de Zonificación, que postula la Ley de Planeación; mismo que en esencia se ha mantenido básicamente estable con sus respectivas revisiones y actualizaciones, denota la necesaria *evaluación de este marco jurídico*, así como de las instituciones que han regido la planeación particularmente en el caso del Desarrollo Urbano en el Distrito Federal.

Entre algunas de las motivaciones que sugieren lo anterior se encuentran; el incremento en la participación ciudadana, la necesidad imperante de coordinar con materias como el medio ambiente y por supuesto, adecuarse al modelo vigente del fenómeno urbano.

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), órgano encargado de la administración y operación de los servicios públicos registrales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el Distrito Federal, del cual formé parte como *servidora pública*, es el ejemplo más nítido del proceso planeación y gestión del desarrollo urbano que se desarrollado que si bien no es de su total responsabilidad las deficiencias del desarrollo urbano, han sido insuficientes los esfuerzos y la voluntad política para lograr una visión integral de planeación del desarrollo urbano.

A continuación, se enlistan las debilidades a las que se enfrenta la planeación y gestión del desarrollo urbano en las que a mi juicio ha enfrentado la administración pública, particularmente la Seduvi como rectora del desarrollo urbano en el Distrito Federal y de la cual formé parte y que sin duda para bien o para mal ha sido el modelos de muchas otras grandes ciudades del país que tienden a la metropolización.

- La planeación del desarrollo urbano ha sido predominantemente regulatoria debido a que la planeación urbana surge cuando la ciudad estaba prácticamente consolidada y comenzaba a entrar en un proceso de reciclamiento y refuncionalización¹.
- La planeación urbana en general en México ha tenido un enfoque mayoritariamente físico, que se ha limitado prácticamente a actualizar los programas urbanos cuya normatividad no corresponde con la realidad actual y que en términos generales ha mantenido el mismo enfoque desde que surgió la planeación urbana.
- Uno de los problemas más visibles es la falta de coordinación entre los niveles de gobierno y sus sectores que deja sin instrumentos que articulen acciones para el mejor aprovechamiento del territorio.
- Sin duda, esta falta de coordinación se refuerza con el cambio de gestión gubernamental debido a que los posibles avances en la materia son interrumpidos por las nuevas administraciones que en algunas ocasiones no se le da el seguimiento correspondiente o simplemente no se retoma ninguna de las políticas anteriores.

¹ El desarrollo urbano del Distrito Federal. Coordinadores Roberto Eibenschutz Hartman y Alberto Rébora Togno. P. 19.

- La centralización ejercida por la Seduvi deja con grandes limitaciones a las Delegaciones políticas, restándole la participación en procesos de decisión que finalmente tendrán efecto en su demarcación, aunado a la imprecisión de funciones, atribuciones y recursos de la delegación.
- Si bien se han realizado esfuerzos por la mejor operación de los programas, leyes y reglamentos, éstas pierden eficacia por un lado por la falta de coordinación interinstitucional.
- Los efectos por la sobrerregulación tienen serios costos, lo que da pie a la corrupción para agilizar trámites.
- La normatividad en ocasiones es ambigua por lo que es interpretada de acuerdo a inercias y presiones por intereses particulares, lo que genera un círculo vicioso debido a que la aplicación de la Ley es aplicada de manera parcial.
- Definitivamente gran parte de la problemática tiene que ver con la falta de recursos para realizar los programas y proyectos urbanos de interés público y beneficio social.
- Aun cuando existen instrumentos de gestión que debieran permitir la actuación privada, social y por cooperación; éstos no han logrado ser lo suficientemente transparentes.
- No ha sido posible dimensionar a la Ciudad de México en el contexto metropolitano o megapolitano del que forma parte. Si bien, ha sido compleja la coordinación interinstitucional a nivel local, los avances en materia de coordinación metropolitana en la que incidirían diferentes niveles de gobierno presenta un incipiente avance.
- La participación de la ciudadanía ha intervenido básicamente en la identificación de problemas inmediatos que afectan su entorno, sin embargo, no ha sido posible involucrarla del todo en las soluciones debido a la manipulación de la que son objeto por intereses políticos.
- Lamentablemente entre la población no hay suficiente información que nos permita ubicarnos como parte de una metrópoli y no solo en el entorno local o inmediato.
- El hecho de apoyar la generación de proyectos estratégicos a través de la inversión privada en nuevas áreas de desarrollo, está permitiendo la obsolescencia de zonas dentro de la ciudad por la creación de nuevos polos.
- Continúa prevaleciendo como en épocas de antaño la creación de obra pública con grandes impactos en la infraestructura que lejos de resolver el problema con una visión a largo plazo estas obras se convierten en monumentos al lucimiento político de la administración en turno.
- Igualmente se continúa favoreciendo al sector privado, particularmente a los promotores inmobiliarios cuyos proyectos han sido mayoritariamente dedicados a la promoción de vivienda y a la construcción de grandes complejos comerciales; observando únicamente el beneficio económico y perdiendo de vista el costo social.

Como se ha visto, todos los elementos anteriores han imposibilitado un adecuado proceso de planeación y gestión. Estas dificultades se repiten desafortunadamente en otras grandes aglomeraciones urbanas; tal es el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna como se tratará más adelante.

El problema de la gestión de desarrollo urbano no radica fundamentalmente en la incongruencia entre la diversa normatividad, si no en su falta de complementariedad y refuerzo mutuo de todos los órganos involucrados, no sólo en materia de desarrollo

urbano cómo a la fecha se ha tratado, si no de dependencias que fortalezcan en otros ámbitos necesarios para lograr una mejor calidad de vida en estos entornos.

La planeación urbana en general en todo el territorio nacional se ha orientado básicamente a la regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos a través del ejercicio de los derechos de propiedad, trayendo como consecuencia la modalidad en materia de zonificación; que en muchas ocasiones resulta contradictoria por el hecho de poseer preceptos de planeación regulatoria y actuante.

De manera elemental se ha clasificado en zonas urbanas y zonas en suelo de conservación, mediante una zonificación codificada, la cual actualmente ha sido rebasada por la realidad urbana, volviéndola obsoleta por su rigidez y contradicción con el comportamiento del mercado inmobiliario.

Bibliografía:

Bases de la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo I. Economía y sociedad en la metrópoli. Coordinador Roberto Eibenschutz Hartman. Universidad Autónoma Metropolitana. Porrúa. 1999.

Bases de la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo II. Estructura de la ciudad y su región. Coordinador Roberto Eibenschutz Hartman. Universidad Autónoma Metropolitana. Porrúa. 1999.

Rébora Togno Alberto, ¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el Valle de México. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Ciudad de México, El Colegio Mexiquense, Porrúa. 2000.

Mary Williams (1997) "Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos 2. Coulomb R, Emilio D (Coord.) Investigaciones Recientes sobre la Ciudad de México. Observatorio de la Ciudad de México. México. pp 55-56

Richardson, Harry W. Economía Regional y Urbana. Editorial Alianza. España 1986.309 p.p. Versión española Marta Casares

Transiciones."Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I. Coords. Javier Delgado y Blanca R. Ramírez. Plaza y Valdés-UAM-Xochimilco.1999. 222 p.p.

Coulomb R y Duhau E. (1997) "Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos 2". Observatorio Urbano de la Ciudad de México. P. 139.