



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

GOBERNANZA Y METROPOLITANEIDAD

UN NUEVO PARADIGMA TEÓRICO-PRÁCTICO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

LUIS ANTONIO GARCÍA CALDERÓN

DIRECTOR

DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

ÍNDICE

PRÓLOGO	1
ABSTRACT	4
RÉSUMÉ	7
PROBLEMÁTICA	10
HIPÓTESIS	12
JUSTIFICACIÓN	12
CONTENIDO	16
APORTACIÓN	18
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL: LA ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO	21
1.1 ESTADO	22
1.1.1 CONCEPTO	22
1.1.2 TIPOLOGÍA DEL ESTADO	28
1.2 GOBIERNO	33
1.2.1 CONCEPTO	33
1.2.2 TIPOLOGÍA DE GOBIERNO	34
1.2.3 TENDENCIAS DE GOBIERNO	34
1.2.4 FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO	36
1.2.5 ÓRDENES DE GOBIERNO	41
1.3 GOBERNABILIDAD	47
1.3.1 CONCEPTO	47
1.3.2 LOS COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD	52
1.3.3 LOS GRADOS DE GOBERNABILIDAD	55
1.4 GOBERMENTALIDAD	58
1.5 GOBERNACIÓN	61
1.6 GOBERNANCIA	62
1.7 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	65
1.8 GESTIÓN PÚBLICA	68
1.9 GERENCIA PÚBLICA	76
1.10 POLÍTICA PÚBLICA	78
CAPÍTULO II. GOBERNANZA: LOS ALCANCES DE LA GOBERNANZA	89
2.1 CONCEPTO	90
2.2 PRINCIPIOS	94

2.3 USOS	95
2.3.1 COMO ESTADO MÍNIMO	96
2.3.2 COMO GOBERNANZA CORPORATIVA	96
2.3.3 COMO SISTEMA SOCIO-CIBERNÉTICO	96
2.3.4 COMO REDES AUTO-ORGANIZADAS.....	96
2.4 TIPOLOGÍA	97
2.4.1 GOBERNANZA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA.....	97
2.4.2 GOBERNANZA METROPOLITANA.....	98
2.4.3 GOBERNANZA INTERACTIVA.....	98
2.4.4 GOBERNANZA GLOBAL	99
2.4.5 GOBERNANZA NEOLIBERAL	99
2.4.6 GOBERNANZA AUTORITARIA	99
2.5 ELEMENTOS	100
2.6 ÓRDENES.....	101
2.7 INTERPRETACIONES DE LA GOVERNANCE.....	103
2.8 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN.....	103
2.9 BUENA GOBERNANZA.....	105
2.10 RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA	107
2.11 ESQUEMA AVANZADO.....	108
2.12 GOBERNANZA METROPOLITANA	109
2.13 GOBERNANZA INTERACTIVA	111
2.13.1 DESDE LA PERSPECTIVA DEL ACTOR	112
2.13.2 DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ESTRUCTURAS.....	113
CAPÍTULO III. METROPOLITANEIDAD: LA EVOLUCIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO	121
3.1 CIUDAD	122
3.2 METRÓPOLIS	123
3.3 MEGALÓPOLIS.....	127
3.4 CONURBACIÓN.....	132
3.5 ZONA METROPOLITANA.....	133
3.6 INTEGRACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO	138
3.6.1 MUNICIPIOS METROPOLITANOS Y CRITERIOS DE DELIMITACIÓN	141
3.6.2 ZONAS METROPOLITANAS TRANSFRONTERIZAS	145
3.7 IMPORTANCIA DEL FENÓMENO METROPOLITANO	150
3.8 NATURALEZA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LAS ZONAS METROPOLITANAS	152
3.9 MARCO JURÍDICO APPLICABLE A LAS ZONAS METROPOLITANAS	153

3.9.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	154
3.9.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	155
3.9.3 LEY DE DESARROLLO METROPOLITANO PARA EL DISTRITO FEDERAL	155
3.9.4 REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL.....	156
3.10 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	157
3.10.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.....	158
3.10.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL	159
3.10.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTADUAL.....	160
3.10.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	161
3.11 ACCIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA METROPOLITANA	161
3.12 REFORMA POLÍTICA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.....	164
CAPÍTULO IV. ESTUDIO COMPARATIVO: LA INTERRELACIÓN DE LA GOBERNANZA Y LAS ZONAS METROPOLITANAS	173
4.1 NUEVA YORK, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	174
4.2 TOKIO, ESTADO DE JAPÓN	176
4.3 RÍO DE JANEIRO, REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL	178
4.4 TORONTO, CANADÁ	180
4.5 SEÚL, REPÚBLICA DE COREA.....	181
4.6 SHANGHÁI, REPÚBLICA POPULAR DE CHINA.....	184
4.7 JOHANNESBURGO, REPÚBLICA DE SUDÁFRICA	185
4.8 LONDRES, REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE	187
4.9 BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA.....	190
4.10 PARÍS, REPÚBLICA FRANCESA.....	191
CAPÍTULO V. PROPUESTAS TEÓRICA Y PRÁCTICA: METROPOLITANEIDAD Y GOBERNANZA EN MÉXICO	207
5.1 PROPUESTA TEÓRICA	209
5.1.1 MARCO CONCEPTUAL.....	210
5.1.2 MARCO TEÓRICO	214
5.1.2.1 CONCEPTO	215
5.1.2.2 ORIGEN	216
5.1.2.3 FACTORES	216
5.1.2.4 ELEMENTOS	216
5.1.2.5 CATEGORÍAS	218
5.1.2.6 TIPOLOGÍA	218

5.1.2.7 CONDICIONES	219
5.1.2.8 DISCIPLINAS VINCULANTES	221
5.1.2.9 ENFOQUES	222
5.1.2.10 EL OBJETO DE ESTUDIO	222
5.1.2.11 EL ESTUDIO DEL OBJETO	222
5.1.3 MARCO METODOLÓGICO	225
5.2 PROPUESTA PRÁCTICA: ESTABLECIMIENTO DE UN CUARTO ORDEN DE GOBIERNO EN MÉXICO	237
5.2.1 CONCEPTO	245
5.2.2 COMPONENTES	246
5.2.3 DECLARATORIA	247
5.2.4 REGULACIÓN	248
5.3 CRÍTICA DE ESPECIALISTAS A LAS PROPUESTAS TEÓRICA Y PRÁCTICA	251
5.4 INTERRELACIÓN ENTRE LA GOBERNANZA Y LA METROPOLITANEIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	275
 CONCLUSIONES: LAS EXPECTATIVAS DE LA PROPUESTA TEÓRICO-PRÁCTICO DE LA METROPOLITANEIDAD Y GOBERNANZA EN MÉXICO	281
EJE CONCLUSIVO 1: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO	281
EJE CONCLUSIVO 2: LA GOBERNANZA	282
EJE CONCLUSIVO 3: LAS ZONAS METROPOLITANAS	284
EJE CONCLUSIVO 4: LA METROPOLITANEIDAD	286
EJE CONCLUSIVO 5: CUARTO ORDEN DE GOBIERNO	288
EJE CONCLUSIVO 6: LA INTERRELACIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA METROPOLITANEIDAD	289
CONSECUENCIAS DE NO IMPLEMENTAR ACCIONES EN EL ÁMBITO METROPOLITANO	292
BENEFICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN MATERIA DE METROPOLITANEIDAD SUSTENTADAS EN ESTA INVESTIGACIÓN	296
 BIBLIOGRAFÍA	303
SITIOS WEB	308
HEMEROGRAFÍA	309
TESIS	310
MARCO LEGAL - INSTITUCIONAL	310

IMÁGENES

IMAGEN 1.	CARACTERÍSTICAS DEL PARADIGMA POSTPOSITIVISTA	15
IMAGEN 2.	TENDENCIAS DE GOBIERNO	35
IMAGEN 3.	INTEGRACIÓN DE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO	42
IMAGEN 4.	ÓRDENES DE GOBIERNO.....	46
IMAGEN 5.	GOBERNABILIDAD	48
IMAGEN 6.	ENFOQUES DE GOBERNANZA.....	91
IMAGEN 7.	PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA	95
IMAGEN 8.	USOS DE LA GOBERNANZA	96
IMAGEN 9.	BUENA GOBERNANZA	106
IMAGEN 10.	ESQUEMA AVANZADO DE GOBERNANZA.....	109
IMAGEN 11.	TENDENCIA DE INVESTIGACIÓN	112
IMAGEN 12.	PERSPECTIVA DEL ACTOR	113
IMAGEN 13.	PERSPECTIVA DE LAS ESTRUCTURAS.....	114
IMAGEN 14.	MEGALÓPOLIS	131
IMAGEN 15.	CRECIMIENTO EXPONENCIAL METROPOLITANO.....	139
IMAGEN 16.	ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO	140
IMAGEN 17.	AEROPUERTO BINACIONAL TIJUANA-SAN DIEGO	147
IMAGEN 18.	CROSS BORDER XPRESS-CBX	149
IMAGEN 19.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	160
IMAGEN 20.	PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS EN EL MUNDO	174
IMAGEN 21.	COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS.....	202
IMAGEN 22.	METROPOLITANEIDAD.....	213
IMAGEN 23.	ELEMENTOS DE LA METROPOLITANEIDAD.....	217
IMAGEN 24.	COMPARATIVO.....	230
IMAGEN 25.	RED INTERACTIVA.....	234
IMAGEN 26.	DESAFÍO 100 CIUDADES RESILIENTES	299

CUADROS

CUADRO 1.	COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL PARADIGMA POSTPOSITIVISTA	14
CUADRO 2.	FORMAS DE GOBIERNO	33
CUADRO 3.	MODELOS HISTÓRICOS DE GESTIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS	60
CUADRO 4.	CORRIENTES EN LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	66
CUADRO 5.	ENFOQUES GERENCIALES	78
CUADRO 6.	USOS Y ADJETIVACIONES DE GOBERNABILIDAD Y GOVERNANCE.....	97

CUADRO 7. DEFINICIONES DE GOVERNANCE.....	102
CUADRO 8. EL PARADIGMA DE LA GOVERNANCE Y SUS AMPLIACIONES.....	107
CUADRO 9. TEORÍAS DE LA GOBERNANZA.....	110
CUADRO 10. GRADOS DE INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.....	137
CUADRO 11. INDICADORES DEL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN 1960-2010.....	144
CUADRO 12. COMPARATIVO DE VENTAJAS Y DESVENTAJAS	145
CUADRO 13. ZONAS METROPOLITANAS TRANSFRONTERIZAS.....	146
CUADRO 14. GRADOS DE INTEGRACIÓN JURÍDICA.....	153
CUADRO 15. ACCIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA METROPOLITANA.....	162
CUADRO 16. COMPARATIVO DE MODIFICACIONES SUBSTANCIALES DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	169
CUADRO 17. TIPOLOGÍA DE ESTRUCTURAS DE GOBIERNO METROPOLITANO.....	194
CUADRO 18. FORMAS DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN METROPOLITANA	195
CUADRO 19. MODELOS DE GOBIERNO DE ZONAS METROPOLITANAS.....	196
CUADRO 20. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS (DEMOGRÁFICO).....	197
CUADRO 21. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS (ECONÓMICO)	198
CUADRO 22. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS (GEOGRÁFICO).....	199
CUADRO 23. COMPARATIVO BAJO LOS INDICADORES ECONÓMICO (PIB) Y DEMOGRÁFICO (DENSIDAD POBLACIONAL)	200
CUADRO 24. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS BAJO INDICADORES DEMOGRÁFICO, ECONÓMICO, GEOGRÁFICO Y GUBERNAMENTAL	201
CUADRO 25. GÉNERO Y NÚMERO DEL TÉRMINO.....	212
CUADRO 26. ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO	241
CUADRO 27. ZONAS METROPOLITANAS DONDE CONVERGEN DOS O MÁS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	243
CUADRO 28. METROPOLITANEIDADES DE MÉXICO	247
CUADRO 29. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA	250
CUADRO 30. EJES DE LA ESTRATEGIA DE RESILIENCIA.....	298

INFOGRAFÍAS

INFOGRAFÍA 1. LA ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO.....	86
INFOGRAFÍA 2. LA GOBERNANZA	118
INFOGRAFÍA 3. LA EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO METROPOLITANO EN MÉXICO.....	171
INFOGRAFÍA 4. ESTUDIO COMPARATIVO	205

PRÓLOGO

La presente investigación tiene como objetivo analizar la evolución de la estructura jurídico-política del Estado hasta la situación actual en la que se encuentra México. Con base en los resultados, se hace una propuesta teórico-práctica de la metropolitaneidad y su complementación con la gobernanza. En esta investigación se analiza el fenómeno de la metropolitaneidad en México, pues no existen suficientes estudios, investigaciones y políticas públicas sobre este tópico en específico, paralelamente al marco conceptual, teórico y metodológico, se expone como propuesta práctica, la creación de un cuarto orden de gobierno.

En México existe de *facto* este fenómeno, sin embargo, no formalmente, en virtud que no hay suficientes estudios técnicos conceptuales que definan, describan, o estudien la metropolitaneidad, así como tampoco propuestas específicas de la gobernanza con un enfoque metropolitano. Por otro lado, de igual forma, no existen referentes regulatorios, salvo disposiciones aisladas que no atienden el problema de fondo. En efecto, los referentes metropolitanos existentes, se circunscriben a una perspectiva poblacional, urbanística, territorial o estadística, pero no incluyen variables políticas, sociales, culturales, demográficas, geográficas o económicas que permitan tener un marco doctrinario, jurídico y administrativo para su tratamiento.

Por otro lado, la metropolitaneidad en una mixtura con la gobernanza, representa un factor de oportunidad como propuesta para un cambio en la forma de gobierno, no obstante, este fenómeno enfrenta limitantes teóricas, normativas y presupuestarias, ya que aunque estos temas han sido tratados, se han analizado en forma indistinta y aislada, pero no dentro de un marco conceptual, teórico y metodológico en forma conjunta.

El problema de no regular este tipo de asentamientos ha generado a lo largo de la historia en México, lo siguiente:

1. Provisión desigual de servicios públicos como el transporte, agua, vivienda, medio ambiente, recolección de residuos, entre otros.
2. Disparidad fiscal pues existen diferencias en el gasto total per cápita, en algunos municipios centrales es superior y más equitativo que en municipios exteriores.
3. Transferencias redistributivas y bases fiscales diferentes, que generan crecimiento y desarrollo dispares.
4. Deficiente calidad de vida, menoscabo en el desarrollo sustentable y carencia de ordenamiento urbano planeado.

El presente estudio examina los referentes históricos y políticos, para acceder a un reconocimiento sobre un fenómeno fáctico, pero no atendido de acuerdo con los requerimientos actuales, como se ha efectuado en otras partes del mundo. De hecho, este fenómeno, no tiene un alcance jurídico ni administrativo en México, que permita convertir el espectro gubernamental en un modelo vanguardista.

El planteamiento conlleva la propuesta de creación de un marco conceptual, teórico y metodológico que estudie el fenómeno metropolitano, bajo un nuevo marco la “metropolitaneidad”, asimismo, en forma pragmática, se propone la constitución de un cuarto orden de gobierno, sin embargo, esto no puede darse aisladamente, puesto que debe complementarse con la evolución de las instituciones jurídico-políticas-administrativas vigentes, que integren estas propuestas al contexto nacional, bajo un suceso relativo a la manera de gobernar, que se dé en forma complementaria con la “gobernanza metropolitana” y la “gobernanza interactiva”.

La propuesta práctica propone que se reconozca política y administrativamente este fenómeno, que acceda a una nueva etapa de evolución que permita el desarrollo transversal de estas regiones en todos los ámbitos. Estas reflexiones permitirán impulsar el avance jurídico-administrativo-político, bajo una vertiente teórica que siente las bases de estudio, convirtiéndolo en un asunto nacional, incluido en la agenda política y estratégica del país. El contexto de estudio, deberá considerar disciplinas diversas que incidan en este fenómeno, como: Economía, Política, Administración Pública, Urbanismo, Sociología, Geografía, Demografía, Historia, Derecho y Estadística, entre otras.

La presente investigación pretende:

- 1.- Analizar el fenómeno de la metropolitaneidad, para comprender los orígenes, alcances, características y enfoques de este tipo de asentamientos humanos.
- 2.- Formular un concepto, elementos, categorías, clasificación y características de la metropolitaneidad, que constituyan un nuevo marco teórico, conceptual y metodológico.
- 3.- Integrar a la gobernanza como un esquema complementario de la metropolitaneidad, como mejores prácticas.
- 4.- Distinguir las causas, factores internos y externos que inciden en la metropolitanización, para establecer el estudio del objeto sobre metropolitaneidad.
- 5.- Proponer la gobernanza metropolitana e interactiva en dos vertientes: gobernanza colaborativa y gobernanza *co-governance*, bajo la perspectiva de lograr mejores condiciones metropolitanas para gobernar.

ABSTRACT

This research aims to examine Mexico's evolution of its legal and political structure to its current situation. Based on the results of the analysis, I intend to probe in a new theoretical and practical framework and complementing metropolitany governance. In this research the phenomenon of metropolitany in Mexico is analyzed, because there are not enough studies, research, or public policy on this specific topic. Subsequently, a conceptual, theoretical, and methodological framework is proposed, in parallel, this research expose a practical proposal, the creation of a fourth order of government.

In Mexico this phenomenon exists factually, but not formally, under which there are no conceptual nor technical studies to define, describe, or study the Metropolitany. Nor specific proposals with a metropolitan governance approach. In addition, there are no regulatory references, except for isolated provisions which do not address the underlying problem. Indeed, existing metropolitan referents are limited to a population, urban, territorial or statistical perspective, but do not include social, cultural, demographic, geographic, and economic variables in order to have a doctrinal, legal, and administrative policy.

On the other hand, Metropolitany, within a governance setting, represents an element of opportunity for a new framework shift in a perspective new government, however, this phenomenon faces certain limitations, specifically in the following areas: theoretical, normative, and budgetary. While these issues have been addressed, they have been analyzed indifferently and in isolation, without mutually conceptual, theoretical, and methodological framework.

The problem of not regulating these types of settlements has generated the following throughout the history in Mexico:

1. *Uneven provision of public services such as transport, water, housing, environment, waste collection, etc.*
2. *Fiscal Disparity since there are differences in the total spending per capita. The spending in some central municipalities is higher and more equitable compared to external municipalities.*
3. *Redistributive transfers and different tax bases that generate different growth and development.*
4. *Poor quality of life, a decline in sustainable development, and lack of strategic urban planning.*

This study examines the historical and political references, to access recognition of a factual phenomenon, but not treated in accordance with current requirements, as has been done in other parts of the world, in fact, this phenomenon has no legal or administrative comparative in Mexico, hindering the government to become a cutting-edge model spectrum.

The proposed approach involves the creation of a theoretical, conceptual, and methodological framework to study the metropolitan phenomenon under a new approach to the "metropolitanity" also pragmatically proposes the creation of a fourth-order or level of government. However, this cannot occur in isolation, since it must be supplemented with the progress of administrative/ political/ legal institutions in force that will integrate these proposals to the national context, under an event concerning the way to govern, to occur in a complementary way with the "metropolitan governance" and "interactive governance".

As a result, a new proposal practice will recognize this phenomenon politically and administratively, and will enter a new stage of evolution which permits a transverse development of these regions in all areas. These reflections will allow a

legal-administrative-political advance under a scientific policy. This will lay the foundations of study, making it a national issue, which will be included in the political and strategic agenda of the country. The context of study should consider various disciplines that have an impact on this phenomenon, such as: Economy; Politics; Public Administration; Urban Planning; Sociology; Geography; Demography; History; Law; Statistics, among others.

This research aims to:

- 1.- Analyze the phenomenon of “metropolitanity”, to understand the origins, scope, characteristics, and practices of these human settlements.*
- 2.- To formulate a concept, elements, categories, classification, and characteristics of the metropolitanity, constituting a new conceptual framework, theoretical and methodological.*
- 3.- Integrate governance as a complementary scheme of the metropolitanity, as better practices.*
- 4.- Distinguish the causes, internal and external factors that affect the metropolitanization, to establish the object of study on metropolitanity.*
- 5.- Propose governance metropolitan and interactive in two-pronged: collaborative governance and co-governance, under the perspective to attain better metropolitan conditions to govern.*

RÉSUMÉ

La présente recherche a pour objectif analyser l'évolution de la structure juridique-politique de l'État jusqu'à la situation actuelle dans laquelle se trouve Mexique. Basé sur les résultats, nous avons l'intention d'analyser dans un nouveau cadre théorique-pratique de la métropolitaneité et sa complémentation avec la gouvernance. Dans cette recherche est analysé le phénomène de la métropolitaneité au Mexique, ce qu'il n'y a pas suffisamment d'études, de recherches et politiques publiques sur ce sujet précis, donc un cadre théorique, conceptuel et méthodologique est proposé, en parallèle, cette recherche est exposé, comme proposition pratique, la création d'un quatrième ordre de gouvernement.

Au Mexique ce phénomène est palpable, toutefois pas officiellement, en vertu qu'ils n'existent pas d'études techniques, conceptuelles et méthodologiques pour définir, décrire, ou d'étudier la métropolitaneité, ni des propositions précises avec une approche de gouvernance métropolitaine.

D'autre part, de même, il n'y a pas de référents régulateurs, sauf dispositions isolées qui ne traitent le problème de fonds. En effet, les référents métropolitains qui existent, ils se limitent à une perspective démographique, urbanistique, territoriale ou statistique, mais ne comprennent pas variables politiques, sociaux, culturels, démographiques, géographiques et économiques permettant de tenir un cadre théorique, juridique et administratif pour son traitement.

La métropolitaneité dans une mixture avec la gouvernance, représente un facteur d'opportunité pour un changement de cadre de gouvernement dans une nouvelle perspective, toutefois, ce phénomène confrontée certaines insuffisances, parmi lesquelles les domaines suivants: théoriques, normatifs et budgétaires, car bien que ces points ont été traités, ils ont analysé de façon indistincte et isolée, mais sans un cadre conceptuel, théorique et méthodologique de manière conjointe.

Le problème de ne pas réglementer ce type de zones de peuplement a généré à travers de l'histoire du Mexique, le suivant:

1. *Provision inégale des services publics comme le transport, eau, logement, de l'environnement, la collecte des déchets, entre autres.*
2. *Disparité fiscal car il existe des différences dans le total des dépenses par habitant, pas que peux municipalités centrales sont majeures qui dans municipalités extérieures.*
3. *Transferts distributifs et bases fiscaux différents, qui engendrent croissance et de développement différents.*
4. *Déficient qualité de vie, dévalorisation du développement durable et la carence d'aménagement urbain planifiée.*

La présente étude examine les concernant historiques et politiques, pour accéder à une reconnaissance sur un phénomène factuel, mais non satisfaits en accord avec les besoins actuels, comme il a été effectué dans d'autres parties du monde. De fait, ce phénomène, n'a une portée juridique ou administrative au Mexique, qui permettra de faire le spectre gouvernementale à un modèle pionnier.

L'approche entraîne la proposition de création d'un cadre conceptuel, théorique et doctrinale qui étudie le phénomène métropolitain, sous une nouvelle approche la "métropolitaneité", De même, de manière pragmatique, proposer la constitution d'un quatrième ordre ou niveau de gouvernement, toutefois, cela ne peut être isolément, puisqu'il doit être complétée par l'évolution des institutions juridique-politiques-administratives en vigueur, qui intègrent ces propositions au contexte national, sous un événement relatif à la manière de gouverner, en donnant de façon complémentaire avec la "gouvernance métropolitaine" et "gouvernance interactive".

Pour ce faire un nouveau paradigme pratique dans la reconnaissance politique et administrative ce phénomène, qui accède à une nouvelle étape permettant le développement transversale de ces régions dans tous les domaines, Ces réflexions permettront d'accroître le progrès juridique-administratif-politique, sous un volet scientifique doctrinaire qui permettra de jeter les bases d'étude, faisant une affaire nationale, qui soit inclus dans l'agenda politique et stratégique du pays.

La présente recherché vis:

1. *Analyser le phénomène de la métropolitaneitée, pour mieux comprendre les origines, portée, caractéristiques et des approches de ces établissements humains.*
2. *Formuler un concept, éléments, catégories, classification et caractéristiques de la métropolitaneitée, constituant un nouveau cadre théorique, conceptuel et méthodologique.*
3. *Intégrer la gouvernance comme un schéma complémentaire de la métropolitaneitée, comme meilleures pratiques.*
4. *Distinguer les causes, les facteurs internes et externes qui influent sur la metropolitanization, pour établir l'étude de l'objet sur métropolitaneitée.*
5. *Proposer la gouvernance métropolitaine et interactive en deux volets: gouvernance collaborative et gouvernance co-governance, sous la perspective d'avoir les meilleures conditions métropolitaines pour gouverner.*

PROBLEMÁTICA

La problemática converge sobre la actual estructura del Estado y la forma de gobierno, que no ha permitido alcanzar un desarrollo sustentable y ordenamiento urbano en las zonas metropolitanas del país. Actualmente en México la organización y estructura jurídico-política se circunscribe a tres ámbitos de gobierno, aunque han funcionado a lo largo de la historia, por mucho se han visto superados, por lo que es ineludible que se investiguen, creen y aporten nuevas formas de organización gubernamental y evolucionen las estructuras jurídico-política existentes.

En el caso México, el fenómeno metropolitano ha incidido en los ámbitos socio-político-económico que datan de mediados del siglo pasado, pero que vertiginosamente se ha ido concretando mediante las grandes conglomeraciones urbanas, conocidas como zonas metropolitanas. Las principales características son: la concentración de población; la interrelación de actividades económicas; la interacción social; y las gestiones político-administrativas. Estas zonas comúnmente dispersas y aisladas de un contexto regulatorio y territorial único, ya que aunque dicho fenómeno fácticamente existe, no es una instancia gubernamental o nivel administrativo reconocido formalmente, por lo que para comprender este fenómeno, hay que adentrarse en la investigación, en el estudio y en el análisis de este tema.

Existen tres órdenes de gobierno formalmente reconocidos en México: el municipal, el estatal y el federal, pero el nivel metropolitano no ha sido reconocido, aunque coexiste fácticamente. Las acciones gubernamentales no lo han considerado como una prioridad, por consiguiente, no está incluida en la regulación jurídica, en las políticas públicas, ni en la agenda pública, lo que ha traído desfases y desequilibrios en materia de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos en estas conglomeraciones, que impactan en el desarrollo, el crecimiento, el empleo y los ingresos de la población que habita en estas zonas metropolitanas.

Se reflexiona que la propuesta de la metropolitaneidad constituiría un punto de referencia común y obligado para los diferentes actores que inciden en estas conglomeraciones: población, municipios, estados, federación, organizaciones no gubernamentales y sociedad en su conjunto, por lo que la investigación debe incluir diversas perspectivas como la social, económica, política, jurídica y administrativa, en razón que su naturaleza y esencia inciden en estos órdenes, e influyen en la planeación, el desarrollo, el crecimiento y la gestión de estas áreas.

Ahora bien, se estima necesario que se cuente con un marco conceptual, teórico y metodológico, como una nueva propuesta desde la Administración Pública, que en forma exhaustiva y sistemática siente las bases para un estudio del objeto propio para este fenómeno fáctico, a fin que sea tratado en la configuración territorial de zonas metropolitanas, asimismo, se proporcionen criterios que las describan y caractericen comparativamente a lo largo de los distintos ejercicios de delimitación.

Para esos efectos, se propone una definición común que permita que en las diferentes disciplinas, así como de estudios y proyectos de investigación de diferentes ámbitos del desarrollo, sea referente para su investigación, con el propósito de establecer un marco conceptual, teórico y metodológico, por lo que debe partirse de analizar el fenómeno metropolitano, asimismo, estudiar e identificar estos conglomerados y las unidades que las integran, generando la información estadística y geográfica necesaria para comprender la magnitud del problema.

El ejercicio de la delimitación espacial, sirve para la aplicación de programas e instrumentos de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, así como para programas sectoriales, paralelamente, impulsar el desarrollo sustentable de sus habitantes y el impacto económico que representa. Estas zonas metropolitanas constituyen una de las diversas modalidades que asume caprichosamente el desarrollo urbano, pero su importancia radica en sus funciones de centralidad y jerarquía en el concierto urbano general y nacional del país.

HIPÓTESIS

En tanto el Estado Mexicano cuente doctrinalmente con un marco teórico-conceptual y metodológico de la metropolitaneidad bajo un nuevo paradigma de gobernanza que le permita de forma exhaustiva y sistemática, sentar las bases del estudio del objeto, así como un orden de gobierno que regule este tipo de conglomeraciones bajo criterios de unicidad, equidad e igualdad, será factible un desarrollo sustentable que permita una mejor calidad de vida de la población en el marco de un ordenamiento territorial metropolitano.

JUSTIFICACIÓN

El fenómeno metropolitano requiere un marco conceptual, teórico y metodológico propio que lo estudie, así como el reconocimiento formal como cuarto orden de gobierno, que sustente el cambio de la Administración Pública bajo la perspectiva gubernamental hacia zonas metropolitanas en México.

Se requiere que este nuevo tipo de organización gubernativa y estructura política, sea diferente, moderno, evolucionado y vanguardista, que incorpore a la gobernanza metropolitana y gobernanza interactiva, como mejores prácticas y experiencias exitosas, para una mejor gestión del Estado.

El nuevo esquema de gobernanza, debe contar con características propias que las hagan funcionales administrativamente con relación a las ciudades de tipo unitario, ya que una zona metropolitana por su propia naturaleza va generado una severa crisis de gobernabilidad, pues existen muchos actores que si no están adecuadamente coordinados y regulados bajo un mismo contexto, no hacen factible un procesamiento en la toma de decisiones de cada orden de gobierno, es así que el nuevo esquema pretende que en forma integrada, unificada, homologada y coordinada, y esta pudiera brindar a la sociedad una mejor prestación de servicios públicos, calidad de vida, desarrollo sustentable y ordenamiento urbano para cada región.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación versa sobre la propuesta de un modelo distinto de gobierno en materia metropolitana (metropolitaneidad), que de manera hipotética contribuiría a la construcción de un nuevo paradigma con relación a la forma de gobierno prevaleciente.

Para comprender los alcances de lo que representa un paradigma, es importante recurrir a las diversas definiciones y tipología de la misma, por ejemplo, según el Diccionario Oxford, por paradigma se entiende un patrón, modelo o ejemplo, acepción más comúnmente utilizada.

En ese contexto, el autor *Piergiorgio Corbetta*¹, en principio se refiere al paradigma positivista, el cual se consolidó en la investigación social en el siglo XIX, tras el gran éxito de las ciencias naturales. El positivismo sostenía que la realidad social se debía estudiar con la misma lógica investigadora y el mismo método utilizados en las ciencias naturales (física social) atribuido al estudio de la sociedad. En forma posterior, este autor afirma que el postpositivismo surge dentro de la visión del positivismo a lo largo del siglo XX, siendo un proceso continuo de revisión y adaptación, movido justamente por la conciencia por sus propias limitaciones intrínsecas y el intento de superarlas, dejando libre el camino para un positivismo más complejo, articulado cumpliendo con ciertas premisas de base como el realismo ontológico, “el mundo existe independientemente del propio conocimiento”.²

El paradigma postpositivista, por oposición al positivismo, surge en forma alterna al denominado interpretativo, cualitativo, fenomenológico, naturalista, humanista o etnográfico, que el autor *Egon G. Guba* manifiesta que es una versión modificada del positivismo. Este nuevo planteamiento procede fundamentalmente de la antropología, la etnografía y el interaccionismo simbólico entre otros.

¹ CORBETTA, Piergiorgio (2007). Metodología y Técnicas de Investigación Social. McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA. España, p.28.

² *Idem*, p. 28.

El autor *Egon G. Guba*³, plantea que los paradigmas son sistemas de creencias básicas de acuerdo a una postura ontológica, su enfoque epistemológico y su estrategia metodológica. Según este esquema, podemos hablar de creencias básicas de dos paradigmas: positivista o racionalista y postpositivista o interpretativo.

Del análisis de los autores *Piergiorgio Corbetta* y *Egon G. Guba*, se realiza un comparativo de las tres cuestiones básicas del paradigma, el postpositivista:

**CUADRO 1. COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL
PARADIGMA POSTPOSITIVISTA**

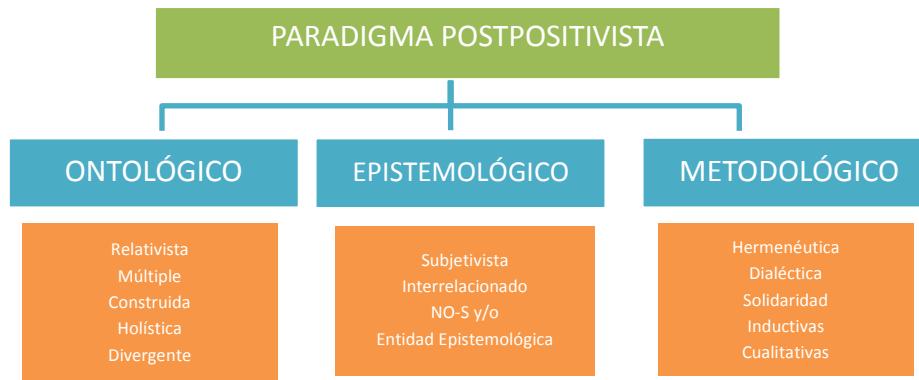
PARADIGMA POSTPOSITIVISTA		
CUESTIONES	PIERGIORGIO CORBETTA	EGON G. GUBA
ONTOLÓGIA	<p>Realismo Crítico: la realidad social es “real” pero conocible solo de un modo imperfecto y probabilístico.</p> <p>Realismo: existen relaciones causa-efecto fuera de la mente humana (en la realidad).</p> <p>Crítico: subraya la postura de sospecha continua y esa propensión a la duda que se debe adoptar frente a los logros de la ciencia.</p>	<p>Crítico Realista: que la realidad existe pero no puede ser completamente aprendida. Es manejada por leyes naturales que pueden ser comprendidas solamente en forma incompleta.</p> <p>Aunque existe un mundo real manejado por causas naturales, es imposible para los humanos percibirlo, debido a que sus mecanismos intelectuales y sensoriales son imperfectos.</p>
EPISTEMOLOGÍA	<p>Dualismo-Objetividad Modificados: Resultado probablemente ciertos. Ciencia experimental en busca de leyes. Multiplicidad de teorías para el mismo hecho.</p> <p>Objetivo: explicación.</p> <p>Generalizaciones: leyes provisionales, susceptibles de revisión.</p>	<p>La objetividad permanece como el ideal regulatorio, pero sólo puede ser aproximada, coloca un énfasis especial en guardianes externos como la tradición crítica y la comunidad crítica.</p> <p>Al descansar en estos elementos se requiere que los reportes de cualquier indagación sean consistentes con la academia tradicional que existe en el campo; así como sujetar cada indagación a los juicios de los compañeros en la “comunidad crítica”, esto es con los editores, árbitros de revistas especializadas así como de sus lectores. De esto se deriva que este paradigma sea de corte objetivista modificado.</p>
METODOLOGÍA	<p>Experimental-manipuladora modificada. Observación. Separación observador – observado. Predomina el método deductivo (comprobación de hipótesis.) Técnicas cuantitativas, sin descartar las cualitativas. Análisis “por variables”.</p>	<p>Enfatiza la criticidad múltiple remedando las discrepancias y permitiendo la indagación en escenarios naturales usando métodos cualitativos dependiendo más de la generación emergente de datos y haciendo del descubrimiento una parte esencial del proceso de indagación. Se le considera en lo metodológico como una modificación al positivismo en su proceder experimental y manipulativo.</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en Piergiorgio CORBETTA. Metodología y Técnicas de Investigación Social y Egon G. Guba, El Diálogo Paradigma Alternativo.

³ GUBA, E. G. (1990). El Dialogo Paradigma Alternativo. Sage. Inglaterra, p. 37.

Por su parte, el autor Miguel Martínez⁴ señala, que la diferencia esencial entre el paradigma positivista y postpositivista se encuentra al nivel de la gnoseología o teoría del conocimiento. Por cuanto la orientación postpositivista supera el esquema de la percepción como reflejo de cosas y el conocimiento como copia de la realidad. Se concibe el conocimiento como resultado de la interacción de una dialéctica entre conocedor y objeto conocido. Además, el paradigma emergente o paradigma postpositivista significa un rescate del sujeto y de su importancia, que la mente construye la percepción por medio de formas propias o categorías.

IMAGEN 1. CARACTERÍSTICAS DEL PARADIGMA POSTPOSITIVISTA



Fuente: Elaboración propia, basado en MARTÍNEZ, Miguel. (1999). La Nueva Ciencia: Su Desafío, Lógica y Método. México. (1999)

De la tipología del paradigma, en la presente investigación se considera que la propuesta de esta investigación, pudiera impulsar la constitución del paradigma postpositivista, así como el paradigma aplicado en ciencias sociales, por ser los más ajustables al sentido de la propuesta, en caso que llegara a ser aceptada:

A.- Paradigma Postpositivista: pues se considera a la metropolitaneidad como propuesta de un marco teórico-práctico, está enfocado a la descripción de este neologismo, buscando crear una comprensión en particular sin que se haga una

⁴ MARTÍNEZ, Miguel. (1999). La Nueva Ciencia: Su Desafío, Lógica y Método. México, Ed. Trillas. p. 271.

descripción general, enfocándose en un solo concepto, y que pretende establecer su existencia, a través del establecimiento de conclusiones concretas.

B.- Paradigma Aplicada en ciencias sociales, por ser el conjunto de experiencias, creencias y valores que afectan la percepción de la realidad y la forma en que responde a esa percepción. El paradigma se equipara a un modelo, porque son un conjunto de características aplicables al estudio de determinada sociedad.

En ese orden de ideas, el paradigma prevaleciente en México, es un modelo cuyo estudio y alcance se circunscriben, única y exclusivamente, al tratamiento de las zonas metropolitanas, bajo un enfoque estadístico, urbanístico y geográfico, sin que posea un marco teórico propio que lo investigue, inclusive los conceptos existentes son escasos y parciales, en tanto esta propuesta, se enfila a la tendencia internacional de unicidad de las zonas metropolitanas, mediante la adopción de estructuras de gobierno de tipo consolidado.

CONTENIDO

La presente investigación está estructurada en cinco capítulos y un apartado de conclusiones, los cuales están contenidos de la siguiente forma:

En el capítulo primero se hace el análisis hipotético-deductivo del Estado desde los conceptos clásicos hasta la forma actual de gobierno y características imperantes en México, así como otros íntimamente relacionados como gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobernanza, gestión pública, gerencia pública, política pública, y, Administración Pública como el continente gubernativo del país.

En el capítulo segundo se analizan los alcances de la gobernanza en la actualidad, como parte de la esencia del Estado y del gobierno, asimismo, se estudia

su aplicabilidad en el caso mexicano, como un complemento a la metropolitaneidad como una nueva propuesta teórico-práctica.

En el capítulo tercero, se estudia la evolución metropolitana en México, así como algunos términos vinculados al tema, ya que se considera necesario comprender el origen y tendencias de las palabras: ciudad, metrópolis, megalópolis, incluyendo neologismos como conurbación o zona metropolitana, entre otros; de igual forma, se explica la integración y delimitación de las zonas metropolitanas.

En el capítulo cuarto se hace un estudio comparativo de diversas zonas metropolitanas del mundo, su interrelación con la gobernanza y las instituciones que las regulan: Nueva York, Tokio, Río de Janeiro, Toronto, Seúl, Shanghái, Johannesburgo, Londres, Buenos Aires y París, incluyendo un comparativo de indicadores demográficos, económicos, geográficos, así como un comparativo de los tipos de modelo de estructuras de gobierno.

En el capítulo quinto se plantean dos propuestas: la primera, la creación de un marco teórico, conceptual, metodológico de la metropolitaneidad que impulse una nueva forma gubernativa, que rompa con la visión tradicional, tanto política como económica que se tiene del Estado, el gobierno, la gobernabilidad, la gobernanza, la gestión pública, la gerencia pública, la política pública, la gobernanza, la gobernanza y la Administración Pública; y, la segunda, la constituya un nuevo orden de gobierno el “metropolitano”.

En el apartado de conclusiones se concretan seis ejes, en los que se resumen los razonamientos que sustentan la propuesta de creación de un marco conceptual, teórico y metodológico de la metropolitaneidad como acciones innovadoras, mejores prácticas y experiencias exitosas, así como la propuesta de creación de un cuarto orden de gobierno, las que permitirían encontrar opciones de soluciones a los problemas específicos de este fenómeno urbano.

APORTACIÓN

La presente investigación representa un aporte a la ciencia de la Administración Pública, toda vez que se propone la creación de un marco conceptual, teórico y metodológico consistente en el desarrollo de una teoría en que se va a fundamentar un proyecto con base al planteamiento de un problema, buscando las fuentes documentales que permitan detectar, extraer y recopilar información de interés sobre un tema en estudio, que sirve de sustento para la construcción del marco teórico respecto del problema de investigación planteado.

Este estudio es concluyente pues plantea prácticas innovadoras, experiencias exitosas y políticas públicas, que permiten proponer soluciones a los problemas del entorno urbano. La interrelación municipal y estadal deberá acceder a la transferencia de conocimiento dentro de las estructuras de cada ciudad, a fin de dar unicidad y cohesión a los intereses metropolitanos. Asimismo, la propuesta considera la aplicación complementaria de la gobernanza traducida en la idea de un gobierno compartido, entre el gobierno tradicional y la sociedad civil, aunque se deba enfrentar desde posiciones conservadoras ortodoxas hasta el denominado neoliberalismo.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL: LA ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO

“La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar al mundo”

Nelson Mandela

INTRODUCCIÓN

Este primer capítulo versa sobre el análisis hipotético-deductivo del Estado hasta la forma actual de gobierno y las características imperantes en México, incluidos los conceptos relacionados que sustentan el fenómeno metropolitano.

En este contexto, corresponde analizar los conceptos clásicos referentes al Estado, así como otros íntimamente relacionados como gobierno, gobernabilidad, gobermentalidad, gobernación, gobernanza, administración pública, gestión pública, gerencia pública y política pública, para posteriormente estudiar el ámbito metropolitano. Para enfrentar los desafíos que representa la administración de estos conglomerados formados de manera fáctica, pero de forma desordenada, es necesario que sean regulados, atendidos y constituidos formalmente, lo que permitirá alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo sustentable, equitativo y asequible para toda la población que las habita.

Con estas referencias, se pretende ubicar el contexto en que se encuentran actualmente en nuestro país, así como determinar el grado de integración de México en los Estados modernos, propios de la globalización imperante en el mundo contemporáneo y del que México no puede quedar aislado.

Para esos efectos, se abordan las formas de organización, características y evolución que han asumido los Estados en sus diversas variantes como gobierno, gobernabilidad, gobermentalidad, gobernación, gobernanza, administración pública, gestión pública, gerencia pública y política pública.

Un gobierno compartido entre autoridades democráticamente electas y actores conlleva la idea de la responsabilidad y rendición de cuentas, más cuando se trata de actores gubernamentales, en que se debe rendir cuentas, además de los poderes constituidos, a la ciudadanía, pero también a los actores privados que cogobiernan.

1.1 ESTADO

Desde la creación, el ser humano como ser social, nunca ha vivido aislado, por el contrario, siempre ha procurado convivir con sus iguales, por su carácter gregario, compartiendo su deseo de supervivencia y en busca del bien común; para eso, se ha despojado de cierta soberanía individual depositándola en un ente colectivo superior, que asuma el liderazgo en la organización de la colectividad; representando la única forma de constituir núcleos sociales armonizados, evolucionando esa forma de organización hasta llegar a lo que se conoce como Estado.

1.1.1. CONCEPTO

El Estado está lejos de ser un concepto unívoco y atemporal, pues en cada etapa histórica ha adquirido distintas características y connotaciones acorde a la sociedad o civilización en que ha subsistido y desarrollado la humanidad. Existen distintas concepciones del Estado, que lo entienden como un “fenómeno social”, en el que convergen hechos históricos, filosóficos, psicológicos, religiosos, políticos, sociales, jurídicos y reales, pero otros en cambio, estudian el Estado describiendo los elementos formales y materiales que lo constituyen, territorio-población-poder público.

Para explicar el contexto de Estado, es necesario recurrir a dos fuentes: La historia de las instituciones políticas; y la historia de las doctrinas políticas. No basta estudiar únicamente la historia de las ciudades griegas, el medioevo o

la revolución francesa (instituciones públicas); sino también, se deben comprender las ideas de los grandes pensadores políticos de toda la historia, principalmente en la antigua Grecia, como Aristóteles, Polibio, Sócrates, Platón, además pensadores más recientes como Maquiavelo, Hobbes, por citar algunos, ya que sólo de esa forma, se podría estar en posibilidad de entender la Teoría del Estado.

El estudio del Estado implica conocer desde que enfoque se realiza el análisis, ya que no es lo mismo estudiarlo desde la óptica de los gobernados, o bien, desde la perspectiva del gobernante, esto es, *ex-parte principis* (de la parte del gobernante) o *ex-parte populi* (de la parte del pueblo). El enfoque *ex-parte principis*, refiere al punto de vista de Platón, meramente doctrinario, en tanto que *ex-parte populi*, abarca el estudio del Estado que refiere a las teorías de los derechos humanos, por lo que se consideran necesarias ambas perspectivas, para una visión imparcial y completa.

Los tratadistas políticos han estudiado al Estado principalmente desde el punto de vista de los gobernantes, pues consideran que es donde surge el arte de gobernar bien, las virtudes, habilidades o capacidades que se piden al buen gobernante, las diversas formas de gobierno, la distinción entre buen gobierno y mal gobierno, la fenomenología de la tiranía en sus más diversas formas, derechos, deberes, prerrogativas de los gobernantes, las diferentes funciones del Estado y los poderes necesarios para desempeñarlos correctamente, los diversos segmentos de la administración, conceptos fundamentales como *dominium* (dominio), *imperium* (imperio), *maiestas* (majestad), *autoritas* (autoridad), *potestas* (potestad) y *summapotestas* (potestad suprema)⁵.

⁵ BOBBIO, Norberto (2002). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica FCE. México, p. 82.

El autor *Jesús Reyes Heroles*⁶ expresa que el Estado debe verse como una individualización, que consiste en su reducción al marco histórico que por su nacimiento y existencia le corresponde. Cada forma política – *polis* en Grecia, *civitas* Imperio en Roma, *landen* la Edad Media, *Estado* en los tiempos modernos- es producto de un conjunto de factores que privan en una determinada etapa histórica.

Por su parte, *Cruz Gayosso, Ochoa Hofmann y Robles Vázquez*⁷, coinciden en que el concepto Estado ha tenido una evolución y transformación a lo largo de la historia, por lo que para configurarlo y entenderlo, es necesario revisar las diversas denominaciones que ha recibido a través del tiempo:

1. *Societas, gens y tribu* en el mundo antiguo.
2. *Polis o Ciudad-Estado, to-koinono* comunidad en la Grecia clásica.- Se concibe al Estado como la suprema expresión del bien colectivo.
3. *Civitas, regnum, res publica, imperium*, en el antiguo Imperio Romano.- El Estado ciudadano trasciende a la idea universal de imperio e incluye el elemento jurídico como base de su formación.
4. *Land, Status reipublicae, Status publicus, Imperium, Republica, Commonwealth* en la edad moderna.- El Estado aparece como formación política con poder un soberano y autónomo.
5. *Estado, Estado-Nación, Estado Multinacional*, entre otras, en la edad contemporánea (1789) y hasta nuestros días.- El Estado moderno es un Estado de Derecho, donde la soberanía es un poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas.

⁶ REYES HEROLES, Jesús (1988). *Tendencias actuales del Estado*. Ed Porrúa, UNAM. México, pp. 3-4.

⁷ CRUZ GAYOSO, Moisés, OCHOA HOFMANN, Alfonso Estuardo, ROBLES VÁZQUEZ, Jorge (2007). *Teoría General del Estado*. Iure Editores. México, pp. 52-54, 220.

El concepto de Estado debe verse contextualizado en su situación histórica, pero concomitantemente con el elemento jurídico que va siempre ligado a él. Algunos autores como *Aristóteles, Hugo Groccio, Tucírides, Tito Livio, Hobbes, Montesquieu y Rousseau*, conceptualizaban la idea de Estado sin importar los nombres que recibiera, al considerar que el fundamento del poder se da en términos jurídicos a través de la idea del contrato social, es decir, una representación social, bajo la misma constante⁸.

La mayoría de los doctrinarios definen al Estado desde un punto de vista social o jurídico. Destaca *Georg Jellinek*⁹, quien diferencia al Estado desde su concepción social y jurídica, al determinarlo en sus fundamentos. El Estado, consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres que forman el sustrato de este Estado, habiendo hombres que mandan y hombres que obedecen, que posee además un territorio, el cual va adherido al hombre. El Estado como la unidad de asociación de hombres domiciliados en un territorio, a la cual se suman también aquellos individuos pertenecientes a un Estado y que viven fuera de sus límites. Resultando la siguiente definición: El Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio.

Como concepto de derecho, el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder jurídico de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario. Desde el punto de vista jurídico, el Estado es un ente jurídico capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones, considerado como una persona jurídica moral regulada por el Derecho Público, pero manifiesta su voluntad a través de los diferentes órganos jurídicos establecidos.

⁸ *Ibid*, p.54.

⁹ JELLINEK, Georg (2004). *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, pp. 188-196.

Para efectos del presente estudio, destaca el concepto jurídico de Estado, retomando el concepto de la catedrática *María de la Luz González González*¹⁰, el Estado tiene su raíz en la noción de la obligación que genera el movimiento jurídico de la obediencia a la norma. El Estado en su sentido más profundo es un régimen de sumisión a normas jurídicas, pero que encuentra su fundamento en la naturaleza ética del ser humano individual y social.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México¹¹, refiere que el Estado no es sólo una realidad natural, sino que constituye un conjunto de funciones jurídicas, pues crea derecho, aplica una Constitución, contrata, representa a connacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados, es sujeto de derecho internacional, en suma, es el titular de derechos y obligaciones.

*Francisco Porrúa Pérez*¹², lo define como “una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”, aunque esta definición va exactamente a describir los elementos que lo constituyen.

Para el estudio sobre el Estado, es importante considerar la teoría de la doble personalidad del Estado, según la cual tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; actúa como persona de derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; y la segunda personalidad, la de derecho privado, cuando se despoja de su poder para actuar como una persona moral ordinaria, capaz de

¹⁰ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz (2008). *Teoría General del Estado*. Ed Porrúa. México, p. 106.

¹¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO (2011), Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed Porrúa. México, pp. 1556-1563.

¹² PORRÚA PÉREZ, Francisco (1966). *Teoría del Estado*. Ed Porrúa. México, p. 164.

adquirir derechos y contraer obligaciones, al situarse en un plano de igualdad con los gobernados y someterse a las normas del derecho privado.

La teoría de la “doble personalidad” del Estado, según *Norberto Bobbio*¹³, es la dicotomía que representa el Estado: público/privado, que se resume de la siguiente forma: Al aumentarse la esfera pública, disminuye la privada; mientras que aumentando la esfera privada, disminuye la pública, silogismo simple, pero con mucha lógica.

La dicotomía de lo público y lo privado no describe los elementos del Estado, sino que establece los límites, “vida pública del Estado” y los límites frente a la “vida privada” de su población. El Estado ente soberano, desde la perspectiva de derecho público, mantiene una relación de supra-subordinación, frente a sus subalternos, que en este caso, es la población; sin embargo, cuando se habla del Estado “ente particular”, mantiene una relación de igualdad y coordinación, de carácter comutativo frente a sus gobernados, actuando, no con su *imperium* y autoridad, sino como un “simple particular”.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en su jurisprudencia esta teoría, pues sostiene que el Estado se manifiesta en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas, como entidad soberana y como entidad jurídica de derecho civil con carácter comutativo¹⁴.

Las transformaciones económicas, políticas, sociales, tecnológicas en el mundo contemporáneo en los últimos treinta años, han provocado que este concepto de la “Rectoría del Estado” y de la supremacía de lo público hacia lo privado, se vea cada vez más fragmentada, al grado que pareciera, su próxima extinción, o por lo menos su sujeción a lo que es la globalización.

¹³ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 82.

¹⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (2009). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Ed Porrúa. México, p. 38.

En últimas décadas ha reaparecido un actor fundamental en el diseño de la geopolítica, la “Región”. El “Estado Cerrado” es obsoleto, antiprogresista, sustentado en ideas dogmáticas, entre ellas, el regionalismo, la localidad, la patria; en cambio, el “Estado Abierto” se conforma de varias regiones, que interactúan a través de la red, con otras regiones, del mismo Estado o de otros Estados; que promueve además la multiculturalidad y la inversión extranjera, la movilidad de personas, de bienes, pero sobre todo, de dinero.

El papel de los nuevos teóricos del Estado, de la clase política gubernamental, así como de la nueva Administración Pública, consiste precisamente en entender, esta transformación.

Una de las más emblemática definiciones de Estado, es la que hizo *Hermann Heller*¹⁵, pues la describe como una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial. En efecto, para *Heller* la función del Estado consistía en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonizara todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, por lo que, en tanto no exista un Estado mundial, estaría delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante.

1.1.2 TIPOLOGÍA DEL ESTADO

Para *Mario de la Cueva*¹⁶ el Estado se compone de tres principios: la división de la sociedad con poseedores de la tierra y de la riqueza y en hombres sin-tierra-y-sin-riqueza; y la lucha de clases como un hecho histórico y

¹⁵ HELLER, Hermann (1974). *Supuestos Históricos del Estado Actual*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, p.142.

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario (1975). *La idea del Estado*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, p. 170.

presente, él agrega otro, consistente en que los poseedores de la tierra y de la riqueza afirman, en formas diversas, su derecho de propiedad. La unión de estos elementos es la base del Estado: “una estructura de poder destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de propiedad”.

Asimismo, *Mario de la Cueva* sostiene que “el único gobernante es el pueblo, titular de la soberanía, una, indivisible e inalienable y, consecuentemente, de la potestad de expedir su constitución y designar a los funcionarios que deberán encargarse de ejecutar su voluntad constituyente”. La simple diferenciación entre gobernantes y gobernados contradice la idea democrática y la doctrina de la soberanía, y por otra parte, abate la dignidad humana, que no tolera más gobernantes que el orden jurídico.

Ahora bien, sabido el concepto de Estado, es procedente adentrarse al estudio de sus variables. Un sólo pueblo, un sólo territorio, un sólo poder, forman estados simples, ejemplo México; sin embargo, cabe la posibilidad de que existan estados complejos, cuando intervienen en la conformación de estos dos o más pueblos, dos o más territorios, o inclusive, dos o más poderes, muy propio en la actualidad; como más caso representativo, está el del pueblo palestino, asentado en territorio “israelita”, reconocido por 135 países, como Suecia y sorpresivamente El Vaticano en Europa, y Argentina, Costa Rica, Brasil, Paraguay, Surinam, Uruguay y Honduras en América, entre otros.

1. Estado simple: Un pueblo, un territorio y un sólo poder.
2. Estados complejos: Dos o más pueblos, territorios y poderes.

Por su parte, los estados complejos adquieren jurídicamente diversas formas:

1. Unión: Es la que se establece mediante una liga entre dos o más estados apoyados en un sólo orden jurídico.
2. Confederación: Es una organización política interestatal que no afecta la soberanía interior y exterior de los estados miembros, ni tiene el carácter funcional de una unidad estatal, sólo están vinculados por un pacto, del cual pueden separarse.
3. Federación: Se conforma por una organización política de estados-miembro o entidades federativas que conservan su soberanía, pero unidas por un pacto de una Constitución Federal que reparte competencias entre los poderes federales y los locales fijados por la misma.

Una clasificación de los estados según el Derecho Internacional, por su capacidad de obrar en las relaciones internacionales:

1. Estados con plena capacidad de obrar, que puede ejercer todas sus capacidades como estado soberano e independiente. Casi todos los Estados del Mundo.
2. Estados con limitaciones en su capacidad de obrar por distintas cuestiones. En esta tipología se contiene otra clasificación de éstos:
 - 2.1 Estados neutrales. Se abstienen en participar en conflictos internacionales, por lo siguiente:
 - 2.1.1. Posee neutralidad absoluta por disposición constitucional. Un caso es Suiza, y otro es Suecia que entre 1807 hasta 1993 mantuvo neutralidad absoluta en asuntos internacionales.

- 2.1.2. País neutralizado. Son neutrales respecto de alguien y de algo concreto, impuesta por tratado internacional, disposición constitucional o por sanción internacional. Por ejemplo: Austria en 1956, tras el retiro de Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, redactaron una constitución disponiendo que debía ser neutral respecto a las cuatro fuerzas firmantes.
- 2.2. Estado soberano. Renuncian a ejercer sus competencias internacionales, son dependientes en materia de relaciones internacionales. Caso representativo son los micro-estados que dejan o ceden las relaciones internacionales a un tercer Estado, ya sea circundante, o bien con las que mantenga buenas relaciones. Es el caso de San Marino, que encomienda las relaciones internacionales a Italia; de Liechtenstein que se la cede a Suiza, o Mónaco a Francia.
- 2.3. Estado en Libre Asociación con otro. Estado independiente pero un tercer Estado asume parte de sus competencias exteriores, así como otras materias como defensa, economía o representación diplomática y consular, como son: Estados Federados de Micronesia; Islas Marshall, Palaú, e Islas Marianas del Norte; así como Puerto Rico; todos respecto a los Estados Unidos de América.
- 2.4. Estados bajo administración fiduciaria. Estado tutelado similar a estados bajo mandato y protectorado. La Sociedad Internacional protege o asume la tutela de ese estado como medida cautelar o transitoria en tiempos de crisis. Por ejemplo Namibia hasta 1998 estuvo tutelado por la ONU.
- 2.5. Estados soberanos no reconocidos internacionalmente. Soberanos e independientes que al no ser reconocidos tienen muy limitada su

capacidad de obrar. El no reconocimiento se debe a una sanción internacional, o por presiones de un tercer país, por ejemplo: República de China-Taiwán, no reconocido para evitar enfrentamientos con la República Popular de China; Somalilandia no reconocido pues forma parte de Somalia; otro caso es el de los bantustanes, únicamente reconocidos por la República de Sudáfrica y rechazados por el resto de la Comunidad Internacional.

La forma federal moderna es producto de un pacto celebrado entre varios estados sustentado en una Constitución, mediante el cual crean un nuevo estado que los comprende a todos, conllevando un reparto de competencias entre la federación y las entidades federativas, depositarios del poder público¹⁷.

La idea descriptiva del Estado, simple o compleja, se conforma no sólo como una realidad social, sino como una realidad jurídica, que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que de acuerdo a *Miguel Acosta Romero*, comprenden los derechos fundamentales siguientes:

1. Ser soberanos.
2. Defender su territorio.
3. Contar con una estructura y órganos de gobierno.
4. Establecer su sistema monetario.
5. Contar con estructuras de defensa interna y externa.
6. Tener un orden jurídico.
7. Sentar las bases para su desarrollo.
8. Relacionarse con otros miembros de la comunidad internacional.¹⁸

¹⁷ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 38.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel (1998). *Compendio de Derecho Administrativo*. Ed Porrúa. México, p. 49.

1.2 GOBIERNO

La palabra gobierno “tiene su origen etimológico en el latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder.

Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. El gobierno, como acción y efecto de la conducción política agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado”¹⁹.

1.2.1 CONCEPTO

El gobierno es el conjunto de órganos estatales a quien se le confía el ejercicio de la soberanía. Las formas de gobierno determinarán la manera en que se administran y organizan los órganos del Estado, para determinar su unidad.²⁰ Las discusiones sobre cuál sería la mejor forma de gobierno, es un tópico que ha existido desde hace muchos años. Los antecedentes del debate, datan desde *Herodoto* y *Aristóteles*, quienes discernían sobre las tres formas de gobierno que conocieron: monarquía, aristocracia y democracia.

CUADRO 2. FORMAS DE GOBIERNO

¿QUIÉN?	¿CÓMO?		
	CANTIDAD	POSITIVO	NEGATIVO
Uno	Monarquía	Tiranía	
Pocos	Aristocracia	Oligarquía	
Muchos	Democracia	Oclocracia	

Fuente: Elaboración propia, basado en la información contenida en la Enciclopedia de la Política de Rodrigo Borja.

¹⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO (2011). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed Porrúa. México, p. 1821.

²⁰ CRUZ GAYOSO, Moisés, OCHOA HOFMANN, Alfonso E., y ROBLES VÁZQUEZ, Jorge(2006). *Teoría general del Estado*. Ed IURE. México, pp. 251-258.

1.2.2 TIPOLOGÍA DE GOBIERNO

El gobierno tiene diversas formas en las que concreta su actuación, desde su origen ha estado en constante evolución, por lo que en la actualidad la tipología del gobierno puede concluirse en los siguientes modelos:

1.2.2.1 Monárquico constitucional: El monarca asume el poder a título hereditario y lo ejerce vitaliciamente como jefe de estado, con poderes limitados y reglados por la constitución, sus atribuciones se reducen a lo formal y ceremonial como símbolo de la unidad estatal. Los poderes para hacer leyes, aplicarlas y administrar justicia recaen en el primer ministro, como jefe del gobierno y, en su caso, del parlamento o gabinete, según la Constitución y las leyes del Estado.

1.2.2.2 República: El jefe del estado no es un monarca, sino un cargo público que no tiene derecho por sí mismo a ejercerlo, sino mediante un procedimiento de elección pública y está sometido al escrutinio público.

1.2.2.3 República presidencialista: El presidente es titular del ejecutivo, elegido y continúa en forma independiente de la legislatura. El presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

1.2.3 TENDENCIAS DE GOBIERNO

De acuerdo a las diversas formas en que el Estado se materializa, existen tendencias hacia las cuales esas formas se van definiendo, tal es el caso de las ideologías que cada estado autónomo elige en cuanto al sentido que retoma su política interna y externa. Dentro de estos modelos se aprecian ideas encaminadas al sentido social, otras de corte más conservador, inclusive

liberal, reflejándose una mezcla por demás interesante en las diferentes tendencias contemporáneas.

IMAGEN 2. TENDENCIAS DE GOBIERNO



Fuente: "Ciencia y Filosofía Artículos" (2011). Sistemas de Gobierno. Consultado el 25 de mayo 2015 en <http://carrigil.webnode.es/sistemas-de-gobierno>.

En el caso México, se considera que la política del país se encuadra entre 2 variantes principales: conservadurismo económico, puesto que las políticas económicas son tendientes a mantener el *statu quo*, ya que el control del estado sobre la economía se sujeta a lineamientos internacionales, este conservadurismo obedece a dos factores:

La cercanía y dependencia comercial con los Estados Unidos de América y los compromisos internacionales por el financiamiento, así como la integración a un mundo globalizado del que México no puede mantenerse aislado. Por otra parte, el liberalismo económico por la política capitalista en el que el mercado marca la pauta del comportamiento económico, sujetándose a los lineamientos imperantes por los organismos financieros internacionales, todos bajo los ámbitos de la geoeconomía y de la geopolítica, aunque parece contradictorio, pero la política actual de México ronda en ambas.

1.2.4 FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO

La forma de gobierno en México establecida y reconocida expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la de una república, representativa, democrática y federal (república presidencialista).

1. Republicana: porque el poder no se concentra en un sólo individuo y la jefatura del estado no es vitalicia ni hereditaria.
2. Representativa: porque los ciudadanos no ejercen el poder directamente, sino a través de sus representantes ante los órganos de gobierno, elegidos por los propios ciudadanos.
3. Democrática: porque consagra y protege un conjunto de derechos fundamentales, particularmente, los derechos humanos, prevé la elección de los representantes por medio de votaciones, a la vez que establece la división de poderes y sus limitaciones.
4. Federal: porque está compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación, compuesta por 31 Entidades Federativas y la Ciudad de México. Estas entidades conforman el estado mexicano, integrado por un total de 2,441 municipios en las 31 entidades federativas y 16 delegaciones en la Ciudad de México, dando un total de 2,457 municipios en el país²¹.

Un estado federado es la entidad que se crea por medio de la composición de entidades que antes no tenían vinculación entre ellos, pero que mediante la suscripción de un pacto federal, forman una unidad distinta que les permite una autonomía interna.

²¹ INEGI. México, 2015.

Para *Ignacio Burgoa*²², se inicia con la independencia previa de los estados que se unirán, posteriormente, se da una alianza entre éstos y, por último, se da la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

Las características de un régimen federal son:

1. Autonomía democrática de las entidades (estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;
2. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;
3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;
4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como la reformabilidad de la Constitución General.

De la anterior descripción advertimos que no se mencionaron estados soberanos, sino entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propias, creadas *a posteriori* en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal.

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1994). *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed Porrúa. México, p. 411.

Para entender el proceso mexicano, según el autor *Diego Valadés*²³, se recurre a dos fuentes: el inicio de la gran marcha al federalismo mexicano, durante la colonia española, en el último cuarto del siglo XVIII, con la redistribución geográfica de las colonias en provincias y se consolida con el establecimiento de las diputaciones provinciales para la primigenia Constitución de Cádiz; y la Constitución Norteamericana de 1787, que establece el modelo federal para unificar a las trece colonias que obtuvieron su independencia de Inglaterra, crear una alianza a la que denominaron confederación, por último quedó un gobierno federal hacia el exterior, donde los estados transfirieron parte del poder público, conservando autonomía hacia el interior como estados federados.

En ese contexto, el estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, de cada uno se expresa que es soberano dentro de su competencia, aunque se trate de autonomía. Por tal motivo cada estado debe organizarse de acuerdo a como lo establece el artículo 115 Constitucional.

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...”

Para *Jorge Carpizo McGregor*²⁴, en el Estado Federal Mexicano existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40 constitucional). Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115 constitucionales).

²³ VALADÉS, Diego (1995). *Antecedentes Históricos del Federalismo Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, p. 127.

²⁴ CARPIZO, Jorge (1972). "Sistema Federal Mexicano", Sistemas Federales del Continente Americano, UNAM-FCE. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, p. 91.

Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (artículo 41). Existe una división de competencias entre federación y entidades federativas: lo que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124), excepción hecha de la Ciudad de México, en el que este principio opera *contrario sensu*, lo que no está expresamente atribuido a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, se encuentra reservado por exclusión a la Federación.

El federalismo mexicano conoce importantes modificaciones a partir de 1983, cuando el gobierno de *Miguel de la Madrid Hurtado*, inició el proceso de descentralización en los servicios de salud, además de promover una reforma constitucional al artículo 115 de la Constitución Mexicana, para establecer los cimientos del régimen municipal.

Durante 1989 comenzó el proceso de descentralización de los servicios educativos, que coincidió con la primera elección de un gobernador ajeno al Partido Revolucionario Institucional. Es a partir de ese acontecimiento, que cada vez más gubernaturas serían ganadas por partidos de oposición, pues representaban reivindicaciones que buscaban la distribución de competencias entre los estados y la federación. Ante la presión histórica de estas demandas y la naciente democracia en México, el gobierno del entonces Presidente de la República *Ernesto Zedillo Ponce de León*²⁵ (1995-2000) articuló un programa que se denominó “Nuevo Federalismo”.

El programa tenía como propósito, revertir la concentración de atribuciones y decisiones del centro, impulsando las potencialidades locales

²⁵ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto (1995-2000). Gobierno Federal, *Programa para un Nuevo Federalismo*. México.

mediante la descentralización basada en la autonomía política de los estados de la federación, en el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales vigentes.

Dada la trascendencia de dicho programa, pero sobretodo el parámetro que representó, se considera pertinente incluir los 10 objetivos fijados en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000:

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base a los principios de cooperación y coordinación intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal, y municipal.
5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.

6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
7. Emprender un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo política y administrativamente hacia las comunidades.

1.2.5 ÓRDENES DE GOBIERNO

Para la presente investigación, es importante analizar el contexto político en que se encuentra México, toda vez que el marco conceptual, teórico, metodológico, y la creación de un cuarto orden de gobierno, propuestas teórica y práctica, se basan precisamente en la constitución, por lo que debe estudiarse la estructura política actual del gobierno.

IMAGEN 3. INTEGRACIÓN DE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia.

Primer Orden: Federal. El constitucionalista *Ignacio Burgoa Orihuela*²⁶ refiere que la estructura normativa interna del estado miembro es su orden jurídico, se integra con tres tipos de normas de derecho generales, impersonales y abstractas que son: las constitucionales, las legales y las reglamentarias.

Al igual que el estado federal, tales especies de normas se articulan en una gradación jerárquica, en cuya base se encuentra simultáneamente las primeras que implican la constitución particular de la entidad federativa, ordenamiento que tiene hegemonía sobre leyes locales y, ésta a su vez, prevalencia sobre los reglamentos heterónomos y autónomos respectivos.

En ese contexto, se parte de la palabra país que proviene del francés, *pay*, del latín *pāgus*, que puede referirse a una nación, una región, una provincia, o un territorio. Es el sinónimo por autonomía de estado soberano, un área geográfica delimitada, o bien, una entidad políticamente independiente, con su propio gobierno, administración, leyes, y la mayor parte de las veces una constitución, una fuerza policial, fuerzas armadas, leyes tributarias, y un grupo humano asentado en ese territorio.

²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1997). *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed Porrúa. México, p. 900.

El diccionario de la Real Academia Española define: «1. m. Nación, región, provincia o territorio.», por lo tanto, aun siendo una palabra muy comúnmente asociada a «estado soberano» o «estado nacional» como sinónimos, su contexto es más amplio y no se limita de forma exclusiva a estos conceptos.

Segundo Orden: Estadual. Es el estado de la federación, entidad federativa o entidad federal. Definida como entidad subnacional en que se divide una federación. Se caracteriza por ser una porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del poder federal central. En términos generales los estados subnacionales anteceden al nacional, lo que da coherencia al sistema federal mexicano.

Es la unidad delimitada territorialmente que en unión de otras entidades conforman a una nación. En los sistemas federales las entidades pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía en las materias autorizadas en la Constitución, incluso cuestiones decisivas y en oposición a la política nacional, dado la naturaleza de sus poderes efectivamente irrevocables.

Para el caso México, la autonomía que gozan los 31 Estados y la Ciudad de México, miembros del Pacto Federal, es su característica esencial, cuya existencia se hace patente cuando se observa que cada entidad puede elaborar su propia Constitución y los procedimientos para su reforma.

La Constitución Federal señala los lineamientos centrales a los que debe sujetarse toda entidad federativa para su organización, la división del poder público para su ejercicio es: en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder

Judicial. Los artículos 42 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente refieren que comprende el territorio nacional y las partes integrantes, además que en lo concerniente a su régimen interior, la república es representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos pero unidos en una federación:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;*
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;*
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;*
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.*

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas; así como la Ciudad de México.

Tercer Orden: Municipal. Según Cicerón, el municipio era en Roma “una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres, y gozaban del fuero de la

vecindad romana". Por otra parte, la acepción grecolatina, proviene de la conjunción "*munus*" – oficio – y "*capere*" – tomar -. Conforme al concepto romano de "municipio", este calificativo se le adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho a elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.

Municipio deriva del vocablo latino *municipium*, denominación que los romanos daban a entes con personalidad jurídica independiente, leyes propias, y patrimonio distinto de sus habitantes, derivados de la práctica de someter a los pueblos conquistados, pero manteniendo la organización interna de sus ciudades, con una doble estructura administrativa: las autoridades romanas y las de carácter local.

El municipio es una entidad administrativa que agrupa una localidad o varias, hace referencia a una ciudad, pueblo o aldea. El municipio está compuesto por un territorio definido por un término municipal de límites fijados y la población que lo habita, regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos, como el avecindamiento o vecindad legal, que considera vecino al habitante que cumple determinadas características como el origen o la antigüedad, pero no necesariamente la mera residencia.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define municipio como.- m. División administrativa menor de un estado. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido por un ayuntamiento. Organismo que administra dicho término, más el alcalde y los concejales que lo dirigen.

En México el episodio más interesante de la evolución de municipio, se suscita el 8 de diciembre de 1982, cuando el entonces Presidente de la República, *Miguel de la Madrid Hurtado*²⁷, presentó una iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana, con el objeto de fortalecer al municipio, planear el desarrollo de éste, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre Federación, Estados y Municipios.

La reforma en cuestión, tuvo básicamente 3 objetivos:

1. Fortalecer la hacienda pública municipal.
2. Vigorizar la autonomía política del municipio.
3. Promover el libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa.

Con base en lo anterior, se modificó el artículo 115 de la Constitución Mexicana, confiriendo al municipio atribuciones para contar con autonomía patrimonial, mayor representatividad política, así como su propio autogobierno.

IMAGEN 4. ÓRDENES DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia.*Metropolitaneidad propuesta de tesis.

²⁷ "Diario de Debates Cámara de Senadores". 20 de Diciembre de 1982.

1.3 GOBERNABILIDAD

A partir del siglo XX, el vertiginoso avance científico y tecnológico, aunado a fenómenos sociales como el fin de la guerra fría, el derrumbe del muro de Berlín, la aparición del internet, las redes sociales, el comercio electrónico, la globalización de los mercados mundiales, generó una serie de cambios políticos y sociales, que ha repercutido en el concepto de la democracia, así como a las nuevas formas de concebir al Estado, al Gobierno y, por consiguiente, a la Administración Pública.

Consubstancial a lo anterior, surgen conceptos como gobernabilidad, como parte de la evolución del Estado y Gobierno, el que según *Antonio Camou*²⁸, es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz.

Empero, la categoría de gobernabilidad, lleva implícita la idea de que hay parámetros de evaluación de la acción gubernamental, ya sea intrínsecos a la relación de gobierno o extrínsecos a ella. Esa evaluación tomaría como patrones de referencia la calidad, el estado o alguna propiedad relevante de las acciones y los efectos de gobernar, además de cumplir con el fin último, que es el de brindar mejores condiciones de vida a sus gobernados.

1.3.1 CONCEPTO

Para el concepto de gobernabilidad, tal como ha circulado en los últimos años, algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad, o un estado de la relación de gobierno. Para el Banco Mundial gobernabilidad como "la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo". (*World Bank*, 1992). En base a esa definición, el

²⁸ CAMOU, Antonio (2001). *Gobernabilidad y Democracia*. Cuaderno 6. Instituto Federal Electoral IFE. México, p. 12.

Banco Mundial plantea que su preocupación por la gobernabilidad atiende a dos tipos de razones. La primera tiene que ver con su propia experiencia que ha mostrado que la gobernabilidad es central en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo. La segunda está íntimamente ligada a la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar.

IMAGEN 5. GOBERNABILIDAD



Fuente: Elaboración propia.

Para *Manuel Alcántara Sáez*²⁹, la gobernabilidad es entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su contorno o son intrínsecas a éste, el concepto se enmarca en el ámbito de "la capacidad de gobierno".

*Juan Rial*³⁰ entiende la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. La gobernabilidad aparece como propiedad específica de los gobiernos y actores sociopolíticos relevantes: la eficacia para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados.

²⁹ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, p. 259.

³⁰ RIAL, Juan (1998). "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", *Revista Mexicana de Sociología*. México, n° 2, abril-junio, pp. 11-33.

Ángel Flisfisch³¹ argumenta que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones. Para Xavier Arbós y Salvador Giner³², la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".

Para Jan Kooiman³³ la gobernabilidad, es la capacidad de producir, organizar y realizar interacciones de gobierno para afrontar la diversidad, la complejidad y la dinámica. En un nivel abstracto de gobernabilidad se describe como el equilibrio entre la capacidad del sistema de gobierno y las necesidades del sistema-a-ser-gobernado, las interacciones de gobernanza desempeñan un papel de intermediario.

Gobernabilidad es la primera acepción de la *governance*, siendo la más común y generalizada de las utilizaciones, aunque la *governance* tiene otros alcances y delimitaciones que la hacen diferente a la concepción tradicional de gobernabilidad o ingobernabilidad, de hecho ha ido evolucionando, teniendo actualmente una connotación muy diversa, pero más moderna.

En efecto, etimológicamente gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar, y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Por otro lado, gobernabilidad es el

³¹ FLISFISCH, Ángel (1998). "Gobernabilidad y consolidación democrática", Revista Mexicana de Sociología. México, n° 3, julio-septiembre, pp. 113-133.

³² ARBÓS, X. y GINER, F. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Ed. Siglo XXI. España, p. 13.

³³ KOOIMAN, Jan (2005). *Gobernar en Gobernanza, 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo I. Martínez, Instituto Nacional de Administración Pública INAP. España, pp. 57-79.

grado en que las relaciones entre los actores obedecen a fórmulas estables y aceptadas. Por esa razón, la gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos en sus relaciones con otros actores, sino que sólo requiere que se ajusten a la fórmula y no la modifiquen.

Una de las más conocidas de las referencias de gobernabilidad se basa en los autores del Reporte Trilateral, que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Los autores trilaterales consideran que la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio o desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales y las capacidades de respuesta de los gobiernos, entonces el reporte de "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca".

Por gobernabilidad se entiende al estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición articula los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad en los distintos análisis del tema. Asimismo, ubica la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno sólo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

En consonancia con la afirmación del investigador José Juan Sánchez González³⁴, respecto a que la gobernabilidad no la puede garantizar sólo el gobierno, es que se habla de gobernación que es la acción del gobierno, sino que la gobernabilidad se garantiza hoy pasando del gobierno y de la gestión pública a la gobernanza.

³⁴ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2002). *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM. México, p. 297

Por su parte *Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino* refieren a la gobernabilidad, aplicándola *contrario sensu* como ingobernabilidad, describiéndose como la incapacidad de los gobernantes que constata la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas, así como la excesiva demanda de los gobernados, también señalan que la ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades.³⁵

Acorde con la Organización de Estados Americanos OEA, gobernabilidad es:

1. Estabilidad institucional y política, y efectividad en decisiones y administración.
2. Continuidad de reglas e instituciones, y consistencia e intensidad de decisiones.
3. Es la línea más corta entre el INPUT (demanda) de la sociedad y el OUTPUT (resultado) del gobierno. Es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios.
4. La Gobernabilidad depende de la Gobernanza, del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar.

*Guy Peters*³⁶ considera la gobernabilidad como el problema general de los países democráticos en trasladar un mandato de los electores en políticas operativas.

³⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (1988). *Diccionario de Política*, vol. I y II. Ed. Siglo XXI. México, pp. 601-609.

³⁶ PETERS, Guy (1999). *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica FCE. México, pp. 342-396.

Michael Coppedge³⁷ explica la situación de la paradoja, dado que la democracia respeta la lógica de igualdad política y la gobernabilidad respeta la lógica del poder.

Para Luciano Tomassini³⁸ señala que la gobernabilidad es un fenómeno sistemático que depende de numerosas causas interrelacionadas, y está basada en:

1. El comportamiento de los organismos del gobierno encargados de manejar la economía y el sector público.
2. El comportamiento del conjunto de organizaciones del estado, incluyendo además la interacción entre los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo.
3. El comportamiento de la interacción entre los actores de la sociedad civil, a la economía, al mercado, y a sectores sociales menos favorecidos.

1.3.2 LOS COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD

Cualquier concepción de diccionario definiría a la gobernabilidad literalmente como: "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; gobernable significa, sin más, "capaz de ser gobernado"; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado".

Naturalmente, la gobernabilidad (o ingobernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno", es decir, la relación entre

³⁷ COPPEDGE, Michael (1993). *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. Ponencia presentada en la conferencia: *Rethinking Development Theories in Latin America*, University of North Carolina. EUA, Chapel Hill.

³⁸ TOMASSINI, Luciano (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. EUA, pp. 23-61.

gobernantes y gobernados, sino como una dimensión específica de esa relación. No es un estado o gobierno lo que permite, *per se*, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; es más bien, la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.

El asunto tiene relevancia teórica y práctica, pues la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral y únicamente en el gobierno o en la sociedad.

El gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad, tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa, en la medida en que el debate sobre la misma está especialmente abierto y depende de la tensión entre hechos y valores, bajo tres componentes:

- a) *Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de estado"*. Esta primera corriente sustenta la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político y la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad

es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de "razón de Estado", con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de Maquiavelo.

- b) *Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno".* Sobre una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno".

De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de *Platón* a *Aristóteles* y continúa incuestionada hasta antes de *Maquiavelo*, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del estado justo y establecer la mejor forma de gobierno.

Aristóteles decía "nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida".

- c) *Gobernabilidad y estabilidad.* Se tiene una tercera corriente con la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, en el que un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con esta definición, se entiende por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo.

1.3.3 LOS GRADOS DE GOBERNABILIDAD

El investigador *Antonio Camou*³⁹, hace referencia a otros analistas políticos los cuales identifican la gobernabilidad con una especie de "gobierno perfecto", al que se le dirige todo tipo de reclamos sin considerar los recursos o la factibilidad de las demandas, pero a la primera dificultad o conflictos, surge la sensación de "ingobernabilidad", generando en la opinión pública un estado de incertidumbre por aparentes imágenes de caos social y desorden intratable.

El nivel de equilibrio o discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no es una cuestión abstracta o histórica, ni tampoco hay un nivel absoluto válido para toda sociedad y fijado para siempre, más bien, toda sociedad es en alguna medida gobernable, y toda sociedad tiene, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado, dependiendo también de las épocas.

El nivel absoluto de gobernabilidad o de ingobernabilidad depende de dos factores claves: el nivel de equilibrio o de discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales que es inherente a la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a determinada situación social, económica o política; La situación calificada como aceptable o inaceptable por parte de actores con algún grado relevante de organización y, por lo tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para amenazar al gobierno.

De este modo, la percepción social y la organización de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta, y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, gobierno y sociedad, Estado y sociedad. Los mecanismos de resolución de

³⁹ CAMOU, Antonio. *Op. cit.*, pp. 25 – 35.

esas demandas, se organizan en ámbitos políticos específicos como: reglas, prácticas, políticas públicas específicas, entre otros. Lo que representa un nivel de discrepancias entre ambos factores. Ese nivel puede permanecer inalterado durante cierto tiempo y ser aceptado por sus actores, lo que significa que diferentes sociedades pueden convivir, con distintos niveles de inflación, desigualdad social o competencia política.

Los "grados de gobernabilidad", son los puntos extremos que constituyen conceptos "límite" que se refieren a situaciones muy raras, incluso virtualmente inéditas en la historia política, mientras que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encontrará en los puntos intermedios, en la medida en que designan situaciones-tipo más o menos habituales.

En ese orden de ideas, *Antonio Camou*⁴⁰ plantea los grados de gobernabilidad:

1. Gobernabilidad "ideal": Es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlación una sociedad sin conflictos o con conflictos absolutamente controlados.
2. Gobernabilidad "normal": Describe una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y previsibles para los miembros de la comunidad política, pero esas diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.
3. Déficit de gobernabilidad: Es un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que

⁴⁰ CAMOU, Antonio. *Op. cit.*, p. 35

hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

4. Crisis de gobernabilidad: se describe una situación de proliferación de una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
5. Ingobernabilidad: es un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política y social.

De acuerdo con lo anterior, se pueden distinguir cuatro corrientes principales más conocidas para enfrentar las crisis de gobernabilidad:

1. Un primer enfoque encuentra el origen de las situaciones de ingobernabilidad cuando existe una sobrecarga del gobierno político y del Estado, determinada esencialmente por un exceso de expectativas, como causa y efecto de una excesiva expansión de las competencias y de las funciones del Estado.
2. Un segundo enfoque, heredero del pensamiento marxista y representado por autores como *James O'Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe*, se ubica en el extremo opuesto respecto del planteamiento anterior. Esta línea señala que los factores de ingobernabilidad se encuentran en las funciones contradictorias que debe cumplir el sistema político-administrativo en las sociedades del capitalismo tardío. De acuerdo con estos autores, el Estado tendría que satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación de capital y legitimación política.

3. Frente a estas dos formulaciones de la cuestión de la ingobernabilidad, ubicadas en los extremos del espectro ideológico, existe una posición intermedia, algunos autores sostienen la "planificación tecnocrática" como factor central en la modernización de los estados para aumentar su capacidad operativa. Esta vertiente contiene algunos problemas de gobernabilidad generados por restricciones internas al sistema político-administrativo, por limitaciones impuestas por las estructuras mismas de un estado que no se ha modernizado y que por lo tanto no está a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad altamente compleja. La respuesta debe ser la racionalización y la modernización del estado para lograr una planificación general capaz de anticipar los problemas.

4. Algunos autores en forma paralela combinan elementos de planificación tecnocrática con propuestas de "ingeniería constitucional e institucional". Estas reformas deberían consolidar y racionalizar el poder del ejecutivo, para obtener un gobierno más eficaz y más estable por medio de reformas destinadas a agilizar los mecanismos de toma de decisiones, unificar dependencias gubernamentales y consolidar las mayorías de gobierno.

1.4 GOBERMENTALIDAD

Un concepto novedoso que hace referencia *José Antonio Rosique Cañas*⁴¹, es el de gobermentalidad, al respecto señala en su estudio, que en cada región el sistema político funciona mediante una red de organismos político-administrativos (centrales, descentralizados, etcétera) y reglas del juego (formales o no), que se entrelaza con los otros espacios (global, regional, local) del régimen institucional. La combinación de esos elementos determina el grado de gobernabilidad, entendida

⁴¹ ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2003). "Ciudad de México: un análisis de la gobernabilidad y la gestión desde las políticas públicas", revista veredas. México, p. 227.

como el conjunto de mecanismos que asegura un determinado desempeño de la dirección de la sociedad, para lo cual la administración pública opera por medio de unidades especializadas en relaciones intergubernamentales.

*Herman Finer*⁴² señala que el gobierno es política más que administración; por eso revaloraba el concepto de gobermentalidad de *Michel Foucault*⁴³, como esa red de organismos estatales con jurisdicción en territorios acotados y que tiene que ver con la ejecución de las políticas públicas; el gobierno no sólo ofrece orden y seguridad en su papel de autoridad pública, sino también calidad de servicio y bienestar social general.

La gobermentalidad (aparato político-administrativo) es producto de un proceso gradual más lento que los impactos y flujos de la globalización, por eso persisten desajustes entre la ciudad funcional y el régimen institucional, pues las instituciones (reglas del juego) se ven enfrentadas con el cambio institucional posmoderno, según *Omar Guerrero Orozco*⁴⁴, pues señala que requiere de la internación de valores más individualistas y limitados a la diversidad de espacios locales; esas contradicciones propician las resistencias al productivismo de las ciudades mundiales.

En efecto *Omar Guerrero Orozco*⁴⁵ refiere que el poco conocimiento que hay al respecto de este último término, aparentemente inocuo, considera que es fundamental para entender aspectos importantísimos acerca del estado moderno y su funcionamiento en las sociedades en transición a la democracia; apoyado en *Herman Finer*, señala que el gobierno es política más administración, por eso un término emparentado al de gobierno es la gobermentabilidad.

⁴² FINER, Herman (1949), *Theory and Practice of Modern Government*, Henry Holt and Company. EUA, pp. 7-8.

⁴³ FOUCAULT, Michel (1971). *The Foucault Effect: studies in governmentality*, University Press. EUA, pp. 87-104.

⁴⁴ GUERRERO OROZCO, Omar (2001). “Pongámonos de acuerdo: ¿gobierno, gobernabilidad, gobernanza, goberación o gobermentalidad?”, Seminario Internacional de Gobernabilidad y desarrollo democrático, marzo 8-9, Instituto de Administración Pública de Michoacán. México, p. 6.

⁴⁵ *Idem*, p. 6.

El estado moderno se distingue de las organizaciones de dominación que le han precedido porque se gobermentabilizó. No puede haber estatización de la sociedad si ésta no se gobermentabiliza, pues se trata de un proceso singular que favorece su subsistencia y le permite definir lo que es de su competencia.

Del ejercicio de gobierno basado en sus instituciones y formas de gobierno surge finalmente el estado gubernativo o el estado hecho gobierno⁴⁶.

Según *Andrés Muñoz Machado*⁴⁷, en el caso de la Ciudad de México no hay duda de que la gobermentabilidad se inició desde épocas precolombinas bajo el modo de producción despótico-tributario y algunas de esas formas de control administrativo sobrevivieron durante la Colonia.

CUADRO 3. MODELOS HISTÓRICOS DE GESTIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

PREBUROCRÁTICO	BUROCRÁTICO	GERENCIAL	GESTIÓN PÚBLICA
Poder tradicional Teológico-mítico-militar Tiranías y monarquías Clan-tribu-nación Despótico Estamental Rígido Patrimonial Subsistencia Creencia Subsiste	Estado de derecho Técnico-racional Científico-profesional Masa popular Autoritario Corporativo Centralizado Sistema de botín Gobernados Desarrollo Ideas	Poder económico Empresarial Gerencial Cliente Democracia formal Contractual Estratégico Contractual Consumidores Crecimiento Metas	Poder ciudadano Políticas públicas Social Ciudadano Democracia participativa Diversidad social Flexible Distributivo Públicos Sustentable Valores
Antigüedad-feudalismo Mercantilismo	Capitalismo Socialismo	Neoliberalismo	Democracia-liberal
Siglos IV-XVIII	XIX-XX	1972	1990

Fuente: Elaboración con base en el mapa conceptual del Dr. José Antonio Rosique Cañas, "Ciudad de México: un análisis de la gobernabilidad y la gestión desde las políticas públicas", revista veredas.

⁴⁶ *Ibid*, p. 6.

⁴⁷ MUÑOZ MACHADO, Andrés (1999). *La gestión de calidad total en la administración pública*, Díaz de Santos. España, p. 263-289.

En la actualidad existe una estructura burocrática de formas superpuestas muy compleja, pero el problema radica en que si esa organización estatal es la adecuada de acuerdo con los ideales del buen gobierno. En las experiencias de gestión de calidad total, filosofía y práctica asociada al buen gobierno, se considera que siempre hay algo que mejorar.

Tratándose de la Zona Metropolitana del Valle de México, es evidente que faltan muchas acciones por realizar para alcanzar ese ideal; el rediseño y la reingeniería procedural ofrecen algunas alternativas que se aplican de vez en cuando en algunas áreas del gobierno.

1.5 GOBERNACIÓN

La Dr. Mónica Diana Vicher García⁴⁸ con sus investigaciones, realiza una valiosa aportación al estudio del concepto, refiriendo que el término aparece en los diccionarios en España hasta el siglo XIX, cuyo significado actual en el diccionario de la Real Academia Española, se concreta simplemente a gobierno, aunque se ha vuelto mucho más amplio.

En ese sentido, la investigadora señala que la traducción como gobernanza, gobernanza o gobernación, ofrece antecedentes importantes para cada supuesto, siendo importante precisar que gobernanza y gobernanza, en los diccionarios no aparecen literalmente asociadas a los términos latinos, como es el caso del *gouvernance* (*gubernantia*) del francés, y el *governance* (*gubernatio*) del inglés.

La gobernanza es un sustantivo femenino, voz o frase antigua y arcaica, cuya presencia se refleja mayormente en el siglo XX que en los siglos XVI, XVII y XVIII.

⁴⁸ VICKER GARCÍA, Mónica Diana (2014). *El laberinto de “governance” la gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. Instituto de la Administración Pública del Estado de México IAPEM. México, pp. 35-51-63.

El término gobernación entiende solamente las relaciones básicas de dominaciones políticas eficaces y legítimas. Por gobernación *Antonio Camou*⁴⁹ la entiende como las condiciones mínimas para el ejercicio del gobierno y el respeto de la autoridad gubernamental por parte de fuerzas y actores que no reconocen reglas básicas de convivencia política.

1.6 GOBERNANCIA

El concepto de gobernancia es particularmente útil para el análisis de experiencias de reforma de los modelos de organización y de gestión estatal. En estas experiencias el papel de la sociedad civil es fundamental en la identificación y expresión de demandas sociales, en la evaluación de la gestión pública, para la creación y el refuerzo de capacidades sociales y camino para profundizar la democratización y alcanzar la mayor eficiencia y efectividad en la entrega de servicios y prestaciones públicas. Además, su incorporación a las políticas públicas es un medio para el aprovechamiento de las capacidades y la canalización de los recursos sociales, porque se aprovechan las economías de escala, reduce costos de transacción y pone límites a los comportamientos oportunistas.

Gobernabilidad y gobernancia son conceptos interdependientes, ya que la gobernabilidad se vincula a la capacidad del Estado de establecer consensos y de conducir la acción colectiva y la gobernancia a la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad.

La investigadora *Mónica Diana Vicher García*⁵⁰ hace alusión en su texto a las cuatro dimensiones relevantes de la gobernancia según el Banco Mundial: mejoramiento del manejo del sector público; rendición de cuentas; previsibilidad y

⁴⁹ CAMOU, Antonio. *Op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ VICHER GARCÍA, Mónica Diana. *Op. cit.*, p. 51.

estructura legal para el desarrollo; información y transparencia. Es a partir de 1992, que en ciertos documentos como el de 1994 (*Development in: practice governance*), que el Banco Mundial modifica su definición para referir: “la manera en la cual se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo”.

Asimismo, se refuerzan los planteamientos creados alrededor, como que la buena gobernanza se personifica por ser previsible, abierta y con hechura de *policies* bien informada, con una burocracia sumergida en un *ethos* profesional, y una sociedad civil fuerte. En el documento citado *ut-supra* el Banco Mundial, designa cuatro subtemas de gobernanza: a. Manejo en el Sector Público; b. Rendición de Cuentas; c. Estructura Legal para el Desarrollo; y d. Transparencia e Información.

En este sentido, la existencia de mecanismos de participación de la sociedad civil en la definición de prioridades, evaluación y control de las políticas públicas, el acceso a la información y la transparencia de estos procesos no sólo contribuye a la eficiencia, eficacia y sustentabilidad de las políticas, sino que favorece la gobernabilidad democrática al difundir el poder en la sociedad, favorecer la igualdad de oportunidades, aumentar la legitimidad de las políticas, la confianza en las instituciones y el capital social.

En una sociedad democrática la ciudadanía consiste en el derecho de las personas a definir reglas del juego, derechos y obligaciones, y a contar con mecanismos que garanticen que estos derechos se hagan efectivos.

De igual forma, la Doctora *Mónica Diana Vicher García*⁵¹, incluye en su libro definiciones de la ONU que datan de 1997, como iniciativas dentro del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Estos documentos tratan el

⁵¹ *Ibid*, p. 51.

concepto de gobernanza, explicando el desafío para las sociedades, creando un sistema de gobernanza que promueve y apoya el desarrollo humano, y puntualizando que la gobernanza es un ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles.

En 1997, se emite el documento intitulado “Gobernanza para el desarrollo humano sustentable”, el que además de confirmar la definición planteada en el trabajo del PNUD citado *ut-supra*, se afirma que entre los atributos de la gobernanza destaca la participación transparente y la rendición de cuentas; el efectivo y equitativo uso de recursos; y la promoción del estado de derecho.

De esos documentos, la investigadora *Mónica Diana Vicher García*, refiere que se identifican cuatro tipos de gobernanza:

1. Gobernanza económica: son los procesos de hechura de decisiones, que afectan directa o indirectamente las actividades económicas de un país, lo mismo que sus relaciones con otras economías.
2. Gobernanza política: es la hechura de decisiones y a la implementación de una *policy*, de un estado que tiene autoridad y es legítimo.
3. Gobernanza administrativa: que se entiende como un sistema de implementación de *policy*, que se lleva a cabo a través de un eficiente, independiente y responsable sector público abierto.
4. Gobernanza sistemática: que comprende los procesos y estructuras de una sociedad, que guían las relaciones sociales y económicas para proteger la cultura, las creencias religiosas y los valores, y para crear y mantener un ambiente de salud, libertad, seguridad y con la oportunidad de ejercer capacidades personales, que permitan una mejor vida para todas las personas.

1.7 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Esto aplica a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal como lo denominó *Niccolò di Bernardo dei Machiavelli*⁵² tiempo atrás: "los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".

La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado. Esta noción de administración pública ha sido extraordinariamente consensual, en tiempo y espacio. En Alemania, *Karl Marx* se refirió a la actividad organizadora del Estado⁵³ y *Lorenz von Stein* a la actividad del Estado⁵⁴; mientras que en los Estados Unidos, *Woodrow Wilson* discernía sobre el gobierno en acción⁵⁵, *Luther Gulick* sobre el trabajo del gobierno⁵⁶ y *Marshall Dimock* al Estado como constructor⁵⁷.

La Administración Pública, caracterizada como la actividad del Estado, tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo, en tanto, el Estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica.

⁵² DEI MACHIAVELLI, Niccolò di Bernardo (2015). *El Príncipe*, Ed Colofón. México, p. 15.

⁵³ MARX, Karl (1852). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Ed Alianza. EUA, p. 288.

⁵⁴ VON STEIN, Lorenz (1981). *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales. España, p. 56.

⁵⁵ WOODROW, Wilson (1887). "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, n° 2. EUA, p. 197.

⁵⁶ GULICK, Luther (1993). "Politics, Administration and 'The New Deal'", *The Annals Of American Academy of Political and Social Sciences*, n° 169. EUA, p. 60

⁵⁷ DIMOCK, Marshall (1967). "The Meaning of Principles in Public Administration". Ed Russell and Russell. EUA. pp. 13–25.

*Thomas Hobbes*⁵⁸ alegaba que los hombres se habían establecido en sociedad por temor a la muerte violenta, por lo que cedieron parte de su libertad y se sometieran a una coacción libremente aceptada, sin embargo, el ser humano esperaba estar a salvo de la amenaza de los que detentaban la fuerza, aspirando a una vida asociada que contribuya a su convivencia y bienestar. En efecto, *Thomas Hobbes* advertía que la creación del Estado obedeció al carácter del hombre como animal político, pero más todavía al amor de los hombres a sí mismos. El Estado se constituyó por la autoestima, no tanto por el amor que tenía por los semejantes, fue la utilidad el incentivo más poderoso para su unión en la sociedad política.

El grado de perpetuación de los Estados obedece más al temor entre los hombres, que al amor que se inspiran; sin embargo, la unión política se logra gracias a la coacción, así como a la persuasión para estimular la ayuda mutua.

CUADRO 4. CORRIENTES EN LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CORRIENTE	AUTORES	LOCUS	FOCUS	PROBLEMA CRÍTICO
ORTODOXIA	Wilson, Weber, Taylor, Gulick, Urwick, White y Willoughby	La burocracia a partir de la separación política-administración	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control.	¿Cómo Burocratizar mejor?
HETERODOXIA	Appleby, Barnard, Waldo y Dahl	Las decisiones sobre las políticas públicas en el "juego" democrático	El papel político y social de la burocracia	¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?
NEOCLÁSICA	H. Simon	La dinámica organizativa Las coaliciones. El control de las premisas de la decisión	La racionalidad limitada de los decisores. La toma de decisiones en las organizaciones	¿Cómo racionalizar a las organizaciones?
POLÍTICAS PÚBLICAS	Laswell y Lindblom	La acción gubernamental en relación con actores diversos	La racionalización del proceso de intervención gubernamental El proceso de las políticas públicas	¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?
NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Argyris, McGregor, Bennis, Golembiewski, Marini y Frederickson	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones.	¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?

Fuente: Cabrero Enrique. *Administración Pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública. México 2010.

⁵⁸ HOBBES, Thomas (1980). *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, cap. XVII, p. 137.

La administración pública consiste en una capacidad del Estado para producir dicha utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública y, por consiguiente, a dos definiciones: primera *lato sensu* como actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; segunda, *stricto sensu* como la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; auspiciando la convivencia civilizada.

Efectivamente, los estados más poderosos son los mejor administrados, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, que producen lo suficiente para sostener a sus habitantes y traficar con el excedente; primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, así como procurarles lo necesario para facilitar la convivencia, lo que representa un estado exitoso, pues brinda mejor calidad de vida, desarrollo sustentable y ordenamiento urbano a toda la sociedad.

Otra de las tendencias en la materia, es lo que se conoce como Nueva Administración Pública (NAP), que incluyen conceptos novedosos como equidad y democracia en las organizaciones, cada vez más demandadas por la sociedad, que a diferencia de los tratadistas tradicionales, la Nueva Administración Pública busca la parte organizacional como la forma de avanzar, pero indubitablemente bajo las premisas de equidad y democracia.

Por último, uno de los conceptos de Administración Pública que considero como de los más acertados, o por lo menos más descriptivos, es el propuesto por el autor alemán *Karl Marx*⁵⁹ “la actividad organizadora de la sociedad y, por lo tanto, la

⁵⁹ MARX, Karl. *Op. cit.*, p. 287.

actividad del Estado”, pues reúne dos elementos descriptivos importantes: sociedad y Estado, los que refleja en forma concreta y concisa.

La administración pública no permanece en forma lineal, sino que es dinámica, pues va evolucionando, para lo cual es pertinente hacer referencia a una reflexión que hace *Salomón Chertorivsky*⁶⁰, en cuanto a la identificación de cuatro fuentes en las que se pueden encontrar las oportunidad de innovación en la administración pública: a.- La aspiración institucional, encarnada en la vocación, la misión, y la visión; b.- Las fortalezas y debilidades, se refiere a las capacidades y habilidades que ha construido la organización, de igual forma las debilidades presentan la misma posibilidad; c.- Las necesidades y brechas, surge de las propias necesidades de la población; y d.- Las oportunidades para innovar, que surge de la existencia de una oportunidad para concretarla. Del anterior análisis destaca el proceso de innovación incremental que resuelve un problema o atiende a la oportunidad por etapas o fases.

1.8 GESTIÓN PÚBLICA

Es importante entender lo que es el servicio público, para posteriormente, adentrarse el estudio del concepto de gestión pública, ya que le es consustancial. El concepto de servicio público, ha sufrido también distintas modificaciones a consecuencia de la evolución de la administración pública.

*Gabino Fraga*⁶¹ define al servicio público como “... toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.

⁶⁰ CHERTORISVKY, Salomón (2013). *De la Idea a la Práctica: experiencias en administración pública*. Ed Conecta. México, p. 119.

⁶¹ FRAGA, Gabino (2000). *Derecho Administrativo*. Ed Porrúa. México, pp. 21-22.

Por su parte, *Miguel Acosta Romero*⁶² dice que: "... para algunos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al que se encuentra sometida la actividad, para algunos más es la propia actividad la que da el sello, o bien la finalidad que persigue, no hay, como vemos un consenso acerca de cuál sea intrínsecamente el contenido del servicio público...".

Por servicio público se entiende al el conjunto de prestaciones reservadas en cada estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la población. Son de carácter gratuito, que corre a cargo del estado, de conformidad con lo previsto en fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principales servicios públicos son los siguientes:

- a) Educación
- b) Salud
- c) Agua potable, drenaje, alcantarillado.
- d) Alumbrado público.
- e) Suministro de energía eléctrica.
- f) Seguridad Pública.
- g) Transporte Público.
- h) Mercados.
- i) Calles, parques y jardines, vialidades.
- j) Limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos sólidos.
- k) Panteones.
- l) Procuración de justicia.

En ese sentido, el servicio público es una actividad "de hacer" que corresponde originariamente al Estado, en el cual existen dos elementos personales.

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel (1999). *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*. Ed Porrúa. México, p. 469.

1. El Estado: representando por un servidor público que ostenta la representación de la dependencia que presta el servicio público.
2. El ciudadano: quien recibe el servicio público.

El Estado por conducto de sus servidores públicos, presta el servicio público en forma general, uniforme, regular y continua, y, en algunos casos, es realizada por particulares (concesiones), conforme a las disposiciones legales que la regulan, encaminadas a satisfacer las necesidades de la colectividad, por ser de interés público y general, sin embargo, es importante precisar que los servicios públicos son prestados por particulares, cuando el estado no tiene la capacidad suficiente y los concesiona.

La diferencia entre los servicios públicos que proporciona el estado y los particulares, es que en los primeros, se proporcionan de forma gratuita o a un módico costo sin afán de lucro; mientras que cuando son proporcionados por particulares, se presta a través de una tarifa que implica una ganancia o utilidad para el prestador del servicio, lo que genera un costo por encima de lo que costaría si el servicio fuera proporcionado por la entidad gubernamental en forma directa.

Las características de los servicios públicos que proporciona el estado son:

1. Actividad, al tratarse de la acción que llevan a cabo los órganos de la Administración Pública, que se traduce en la prestación de los servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas de interés general.
2. General, porque el servicio público debe prestarse para todo el que lo solicita o necesita, sin distingo alguno.

3. Uniforme, el servicio público prestado debe ser de iguales características para los solicitantes que se encuentren en igualdad de condiciones.
4. Regular, el servicio público debe prestarse de acuerdo a las formas preestablecidas en las reglas, normas y demás disposiciones aplicables.
5. Continua, porque debe realizarse ininterrumpidamente, para satisfacer necesidades colectivas de interés general, de manera oportuna y eficiente.

Los elementos del servicio público son:

1. El fin del servicio público. Lo constituye la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, (interés general es el conjunto de situaciones jurídicas individuales coincidentes que conlleva la facultad de exigencia de la población hacia la autoridad).
2. La persona que lo presta. El Estado a quien le corresponde la titularidad del servicio público, el cual lo ejecuta de manera directa, a través de sus órganos administrativos o de forma indirecta, por medio de particulares.
3. El régimen jurídico que lo regula. Es de derecho público, en el que se considera disposiciones relativas a la personalidad jurídica única de la Administración, de los órganos superiores y de la Administración Central.

Ahora bien, *Guillermo Cejudo*⁶³ señala que la Gestión Pública es un concepto que se introduce al conocimiento del derecho administrativo o de las distintas teorías con las cuales se ha construido la administración pública y que se encuentra íntimamente ligado al servicio público. A su vez, la “Nueva Gestión Pública”, se define como el conjunto de decisiones y prácticas monopólicas administrativas

⁶³ CEJUDO, Guillermo (2011). *Nueva Gestión Pública*. Nueva Biblioteca Básica. Ed Siglo XXI. México, p. 17.

orientadas a flexibilizar estructuras y procesos, así como a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa.

Este concepto tiene sus orígenes a partir de la década de los noventas, cuando se plantea, la necesidad de “limitar” o “achicar” la administración pública; retrotraerla a un tamaño modesto, pues se afirmaba que el estado no era la solución a los problemas, sino el problema mismo, resultando importante “reinventarse”, precisamente, la reinvención del estado. En efecto, – *Do Sousa Santos*⁶⁴ – precisa que la transformación del Estado ha sido conforme a 2 paradigmas: revolución y reformismo, pero agrega un tercero que es la “Reforma del Estado”.

Según el Diccionario de Economía Política y Administración de *Arturo Ortega Blake*⁶⁵, para *Shishlin, N. y Onikov, L.*, la gestión es la dirección de la sociedad en su conjunto que se realiza en beneficio del pueblo y que asegura una administración más racional de la economía, entendiéndose que se trata de la gestión pública por el carácter de intervención de la sociedad en el gobierno.

En efecto, el Estado ha sido el promotor del paradigma reformista, utilizando tres estrategias: acumulación, confianza y legitimación. Con la acumulación garantiza la estabilidad de la producción capitalista; con la confianza se tranquiliza a los ciudadanos respecto de los factores externos generados por la producción capitalista; y con la legitimidad, el Estado logra la lealtad de las clases sociales.

La legitimación del Estado es en todos los campos de la sociedad y bajo una dualidad contradictoria, el gran “regulador” de las conductas que prohibía y permitía dentro de su propio territorio. En la esfera económica se interviene para promover y/o

⁶⁴ DO SOUSA SANTOS, Boaventura (2008). “Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas”, Revista Nómadas, Universidad Complutense de Madrid. España, p. 10.

⁶⁵ ORTEGA BLAKE, Arturo (2011). *Diccionario de Economía Política y Administración*. Ed Trillas. México, p. 148.

restringir el mercado; en la esfera social para ser democrático y/o antidemocrático; a través de la educación promueve una serie de valores ideológicos como la identidad cultural, la lealtad y/o deslealtad, amigo y/o enemigo, legal y/o ilegal, relevante y/o irrelevante, seguro y/o inseguro, previsible y/o imprevisible. Pero este “reformismo” entró en crisis a consecuencia del llamado capitalismo global y el Consenso de Washington. El “Consenso de Washington”, es el plan formulado originalmente por *John Williamson*, consejero del Tesoro Británico y del Fondo Monetario Internacional.

El plan consta de diez políticas públicas, que se convirtieron en un programa general para diversas naciones en desarrollo. Desde ese momento, el Estado se transforma para tener una estrecha relación con el mercado, modificando de su antigua lógica de ser independiente a la nueva tendencia de ser leyes del Mercado.

1. Disciplina presupuestaria (el presupuesto público no puede tener déficit).
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas como subsidios hacia sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructura.
3. Reforma Impositiva (bases imponibles amplias y tipos marginales moderados).
4. Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
5. Tipo de cambio de moneda competitivo.
6. Liberalización del comercio internacional (*trade liberalization*) (disminución de barreras aduaneras).
7. Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas.
8. Privatización (venta de las empresas públicas y de los monopolios estatales).
9. Desregulación de los mercados.
10. Protección de la propiedad privada.

En principio, el Estado se consideró que era irreformable, por ser intrínsecamente ineficaz, parasitario y predador, pero se propuso reducirlo al mínimo para permitir el funcionamiento del mercado, delimitándolo únicamente a funciones exclusivas. La reforma fue impulsada por instituciones financieras multilaterales y la acción concertada de los estados centrales, así como también de la paradoja del propio estado que debía intervenir desregularizando, para dejar de intervenir; todas estas acciones tuvieron efectos en deuda externa, en ajuste estructural, en control de déficit público e inflación, privatización, desregularización; la amenaza inminente a la quiebra del estado del bienestar, particularmente, el sistema de seguridad social, generando las mafias, la corrupción, la quiebra de países del “Tercer Mundo”.

Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (*new public management*), no es que el estado o el mercado se encuentren en crisis, simplemente, la “lógica empresarial” se ha ido extendiendo sobre otras áreas de la sociedad civil en las que no intervenía el mercado (cultura, educación, religión, administración pública, protección social o la producción y gestión de sentimientos, emociones, gustos, atracciones, repulsas o impulsos); en conclusión, la mercantilización de la vida es el único modo para afrontar un mundo mercantil.

De Sousa Santos sostiene que hasta antes de la reforma del estado, éste producía cuatro bienes públicos: legitimidad; bienestar social y económico; seguridad; e identidad cultural, sin embargo, la función del tercer sector en el “nuevo Estado” es dilucidar si esos bienes son ineludibles y una vez resuelta esa distinción, saber cómo se van a producir. Asimismo, se hace una clara diferencia entre las ONG de los estados centrales o del bienestar, en contraste con los estados llamados “periféricos” o “semiperiféricos”, considerados también como “subdesarrollados”.

El autor referido *ut-supra* señala que en el caso de los primeros, surgieron para defender las conquistas progresistas en contra de las políticas neoliberales, a

diferencia de los otros, quienes con el financiamiento de los estados centrales, se dedicaron a brindar aquellos servicios en que el Estado no ha estado presente.

Para *Omar Guerrero Orozco*⁶⁶, gestión pública es el proceso de decisión, ejecución de actividades y el control, asimismo, indica que existen diversas modalidades gestionarias de implementación, dentro de las que se encuentran:

- El modelo neo-gestionario de la OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico).
- La Nueva Gestión Pública, con origen en Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá, Estados Unidos de América y varios países más.
- El Modelo OCDE: Orientación hacia el Cliente.
- El gobierno empresarial y el modelo posburocrático de Estados Unidos.

Ahora bien, la gestión pública se orienta a la calidad cuando se encuentra referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- a) Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,
- b) Una gestión pública por resultados.

La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica, lo que contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional, asimismo, el fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, justa y equitativa, garantizando el desarrollo de

⁶⁶ GUERRERO, Omar (2003). *Gestión Pública en la Globalización*. Ed Porrúa. México, p. 188.

la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos, asegurando el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos.

1.9 GERENCIA PÚBLICA

La Gerencia Pública, es definida como las acciones asociadas con el asumir el compromiso, con la coordinación y facilitación del buen desempeño de un “sistema”, según *Medcalf, L. y Richards, S.*⁶⁷. Por otra parte, el estado burocratizado debe emprender su reforma, al que identifican los teóricos de la administración, como la “Gerencia Pública”, la “Nueva Administración”; otros más, la identificaron como la “privatización del gobierno”, no obstante, el “viejo estado” aún se encuentra en etapa final y el “nuevo Estado” existiendo cohabitabilidad entre ambas.

*Adriana Plasencia Díaz*⁶⁸ define la Gerencia Pública como “el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del estado en términos sociales”; por su parte, *Barry Bozeman*⁶⁹ menciona que “la gerencia pública supone un focus sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial) sobre las relaciones interorganizacionales y sobre la intersección de la gerencia y la política pública”.

Las definiciones referidas se perfilan al compromiso que tienen los servidores públicos para mejorar la racionalidad, lo cual implica el buen aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y humanos.

⁶⁷ MEDCALF, L. RICHARDS, S. (1989). *La Modernización de la Gestión Pública*. España, pp 3-4.

⁶⁸ PLASENCIA DÍAZ, Adriana (1994). *Gerencia pública: Bases teóricas conceptuales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. México, p. 213.

⁶⁹ BOZEMAN, Barry: *Introducción: dos conceptos de gestión pública*, Fondo de Cultura Económica FCE. México, pp. 19–36.

La racionalidad técnica adquiere su valor cuando los servidores públicos son capaces y eficientes para la realización de sus tareas; la racionalidad técnica se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión.

En este sentido, la toma de decisiones se apoya en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone.

*Barry Bozeman*⁷⁰ define el concepto con un significado amplio adecuado a las nuevas realidades que viven las sociedades contemporáneas, viéndose el interés por reconocer el valor de la gerencia pública como campo de estudio. La idea es conciliar la finalidad política del quehacer del gobierno y la gerencia pública.

El investigador *Ricardo Uvalle Berrones*⁷¹ describe el concepto de gerencia pública como la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, la gerencia pública corresponde al estado y la gerencia privada a la sociedad civil. No se agota *per se*, es parte de un *logos* administrativo público, que requiere de un tratamiento específico y enfoques originales. El ámbito de la gerencia pública tiene autenticidad, y abarca los movimientos del Estado, siendo la forma para traducir programas del bienestar y el progreso en realidades alentadoras.

La preocupación de la gerencia pública es lograr la incorporación de los avances y entrar en la búsqueda de nuevas técnicas administrativas para lograr la eficacia de la administración pública, por lo que se deben vincular los valores presentes en la sociedad, o los que aspiran a su transformación.

⁷⁰ BOZEMAN, Barry. *Op. cit.*, pp 19-36.

⁷¹ UVALLE BERRONES, Ricardo (1991). "Objetivo y Alcance la Gerencia Pública", Revista IAPEM, n° 9. México, p. 195.

CUADRO 5. ENFOQUES GERENCIALES

ENFOQUE GERENCIAL			
	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL	NUEVA GERENCIA PÚBLICA	GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO
ENFOQUE PRINCIPAL	Cumplimiento de mandatos	Satisfacción de usuarios. Eficiencia, eficacia en los servicios	Respuesta a ciudadanos y usuarios/
INTERPRETACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO	Definido por políticos o expertos	Agregado de preferencias individuales, evidenciadas por elecciones en el mercado	Preferencias públicas en deliberaciones en la arena política
INSTRUMENTOS PRINCIPALES	Gestión de insumos	Gestión de insumos y productos, resultados	Gestión de servicios, satisfacción, gestión para resultados, confianza y legitimidad del gobierno
MODELO DOMINANTE DE ACCOUNTABILITY	Desde arriba, formal, jerárquico	Desde arriba, por medio de contratos de desempeño	Múltiple, interactivo
SISTEMA DE ENTREGA PREFERIDO	Jerárquico	Privado o público con gestión distante	Múltiple
ROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Voto por representantes gubernamentales	Voto por representantes gubernamentales, uso de encuestas de satisfacción	Multi-facética
METAS GERENCIALES	Respuesta a autoridades políticas	Metas de desempeño	Metas relacionadas con respuesta a los ciudadanos/usuarios, confianza y legitimidad

Fuente: Diferentes Enfoques sobre la Responsabilidad del Gestor Público (Adaptado de Kelly y Muers, 2002), Héctor Oyarce, CEPAL-ONU.

1.10 POLÍTICA PÚBLICA

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas.

*Luis F. Aguilar Villanueva*⁷² señala que por política pública debe entenderse:

1. Conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales, porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;
2. Conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y la ciudadanía;
3. Conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas;
4. Conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales, económicos o civiles; y
5. Conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

El éxito de una política pública depende que la política sea efectivamente pública, es decir, satisfactoriamente “agreguen” demandas e intereses de los distintos sectores de la sociedad. El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización, pero tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, sino que tiene que ser un conjunto de actores, los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados.

⁷² AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2010). *Política Pública*. Ed BBAPDF-siglo XXI. México, p. 29.

Para *Eugene Bardach*⁷³ el análisis de la política es una actividad política y social, es más un arte que una ciencia, por lo que desarrolló una técnica para el análisis de políticas públicas denominada “el camino de los ocho pasos”:

1. Definición del problema
2. Obtención de información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de resultados
6. Confrontación de costos
7. Decisión
8. Contar la historia

Componentes de la Política Pública

Los tres principales componentes de cualquier política son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

Formulación de las Políticas Públicas

La formulación está compuesta de cinco etapas:

⁷³ BARDACH, Eugene (2013). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Ed Porrúa. México, pp. 13-14.

- A) El Establecimiento de la Agenda Política: Las agendas políticas son el resultado de la movilización de demandas y presiones, más que un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, surgiendo una interacción con otros actores involucrados.
- B) La Definición de los Problemas: Se deben definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado, sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos. Es decir, recopilar información, estudios, a fin de ir concretando a su vez el tema en específico al cual a enfocar.
- C) La Previsión: Es medir el impacto que tendría una Política Pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, etc. Para lograr o intuir los posibles escenarios, se requiere una gran visión política. La previsión dará un mayor índice de seguridad, así como el aumento en las probabilidades de éxito de la política que se quiere impulsar.
- D) El Establecimiento de Objetivos: Establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Hecho un análisis conciso del tema que se quiere tratar y de la recopilación de la información, se pasa a establecer aquellos objetivos los cuales serán resueltos en el transcurso de la Política Pública, éstos pueden ir acompañados del tiempo en el cual se quieran resultados a fin de ir revisando poco a poco si se van cumpliendo.
- E) La Selección de Opción: Se debe seleccionar la opción concreta, la que sea viable conforme a estudios realizados y a un previo análisis plural. Esto va aunado a la identificación de los objetivos, aunque también pudiera existir la posibilidad de la persona, institución que solicita una Política Pública en específico ya tenga la situación concreta bien definida.

Objetivos de las Políticas Públicas

- a) Descubrir y seleccionar los objetivos que son de interés público.
- b) Utilizar los mejores medios para diseñar y optar entre alternativas que permitan el logro de esos objetivos.
- c) Identificar mejores sistemas para comprobar que las alternativas seleccionadas se llevan a la práctica de forma eficaz y eficiente.

Elementos de una Política Pública

Una Política Pública debe tener una vinculación de tipo social y reunir los elementos que pueden mejorar la política antes de la implementación, durante y después, para sus correcciones, esos elementos son:

Oportunidad

Que las personas accedan a los servicios que necesitan, cuando las necesitan (no meses de espera como ocurre en los sistemas de salud pública; o a cambio de largos viajes, como ocurre en la educación rural; o a cambio de un voto, como en muchos programas de asistencia social).

Requiere una mayor agilidad en los resultados esperados en las Políticas Públicas, la gente requiere ver que sus necesidades están siendo satisfechas.

Calidad

Que las personas accedan a servicios que efectivamente atiendan sus necesidades en la manera más adecuada, técnica y humanamente.

El hecho que una política sea implementada no quiere decir que ésta conlleve calidad. Generar apaga fuegos como comúnmente se les llama a aquellas formas de salir del paso, políticas del ahorita, etc. Solamente traen mayores problemas en el futuro, por lo que se necesitan instrumentos que realmente contribuyan al desarrollo humano y social.

Transparencia

Que las Políticas Públicas sean resultado de “reglas de juego” claras y aplicadas por igual, sin preferencias, a toda la población a la que va dirigida.

El tema de los actores, donde uno de ellos por diversas circunstancias tiene mayor peso específico que otros, predominando así sus intereses y agenda, logrando de esta manera una política hecha a la medida de ese grupo y con un perjuicio grande para los demás.

Apropiación Social

Apropiación social significa la resolución de problemas concretos para la transformación de la realidad. Se requiere de Políticas Públicas congruentes a las necesidades, ya que en ocasiones se instrumentan de difícil acceso y sabiendo que no van a funcionar.

Al quererse resolver cierto problema, por intentar argumentarlo demasiado se termina generando otros o no plantear ninguna solución.

La importancia del analista corresponde en darle el sentido actual y práctico a las políticas, “traducirlas” por así decirlo y sobre todo estar conscientes que podrán ser implementadas para generar resultados.

Dependiendo de la Política Pública y del entorno institucional y político en cuestión, los escalones críticos de participación ciudadana pueden ser unos u otros. Mientras que en algunas políticas puede ser crítico contar con una efectiva participación ciudadana en el control de los servicios, es posible que en otros casos el escalón crítico sea, por ejemplo, la consulta.

Actores que Intervienen en una Política Pública

Gobierno, sociedad civil y empresas privadas.

Existen varios tipos de actores clave para dicho acceso, incluyendo públicos, privados y pertenecientes al llamado “tercer sector” o sociedad civil organizada. La lógica que orienta el accionar de los gobiernos es la búsqueda de “agregación de demandas” y su principal arena son las instituciones públicas; la lógica que orienta el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, es la búsqueda de mejorar el bienestar de dar respuestas agrupos específicos, siendo su arena la sociedad civil.

RESUMEN

El análisis a los conceptos relevantes que anteceden y sustentan la significación clave del Estado bajo el método hipotético-deductivo, se concluye que existe una imperiosa necesidad de novarse. La evolución conceptual del Estado permite que se arribe a nuevos esquemas de gobierno, pues el Estado es dinámico y avanza conforme se va transformando el mundo. En efecto, la evolución es un camino obligado para México, particularmente, cuando algunos indicadores como los demográficos, urbanísticos, geográficos, políticos, estadísticos, económicos, y jurídicos, son factores de impulso y de cambio.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero no debe soslayarse lo rancio de este ordenamiento, pues aunque es de carácter semipetreo, ha quedado rebasado, ya que el modelo vigente, no se ha adaptado a las nuevas necesidades del país.

En ese sentido, es inconcuso que la voluntad del pueblo mexicano es quererse transformar, y la forma de alcanzarlo es mediante reformas constitucionales, pues de estas se desdoblan todas las adecuaciones jurídico-políticas, por lo que es necesario adentrarse al estudio propio de la forma de gobernar, para estar en posibilidades de plantear la propuesta que se adapte al caso mexicano.

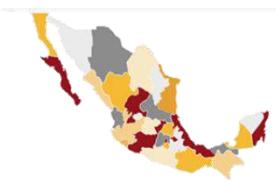
Una vez que se ha analizado la evolución y el contexto del Estado con todos sus variantes y derivaciones, se procede a estudiar en el siguiente capítulo la esencia del mismo, es decir, la manera en que se opera y funciona como una nueva forma de gobernar, que es la gobernanza.

En efecto, en consonancia con la reflexión del investigador *José Juan Sánchez González*, respecto a que la gobernabilidad no se puede garantizar sólo por el gobierno, por lo que se habla de gobernanza que es la acción del gobierno, la gobernabilidad se garantiza pasando del gobierno y de la gestión pública a la gobernanza, he ahí la trascendencia de su estudio.

INFOGRAFÍA 1. LA ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO

ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO

ESTADO



GOBIERNO



GOBERNABILIDAD



POLÍTICA



GERENCIA



GOBERMENTALIDAD



GOBERNACIÓN



GESTIÓN



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



GOBERNANCIA



CAPÍTULO II GOBERNANZA: LOS ALCANCES DE LA GOBERNANZA

“La paz social depende de la justicia, así como la justicia de los valores éticos”

Félix Campoverde Vélez

INTRODUCCIÓN

Analizada que fue la evolución del Estado hasta la forma actual de gobierno y las características imperantes en México, es necesario adentrarse al estudio en este segundo capítulo de la gobernanza como parte del proceso de cambio del propio Estado y del gobierno, toda vez que representa la esencia de su funcionamiento. Un ente gubernativo compartido entre autoridades democráticamente electas y actores de la sociedad civil, conlleva la idea de la corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, aunque con mayor énfasis en el caso de actores gubernamentales, pues la rendición de cuentas compete, en principio, a los poderes constituidos, sin embargo, en la época contemporánea implica también a la ciudadanía y a los actores privados con los que el propio Estado cogobierna.

En efecto, la concepción moderna de gobernanza, se caracteriza no sólo por la jerarquía, sino por la intervención, cooperación y participación de los actores políticos y privados en la formulación y aplicación de políticas públicas. Desde la contextualización moderna se privilegian los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia, coherencia y calidad, que constituyen el sustento para el crecimiento y desarrollo, de acuerdo al uso y tipo de gobernanza electa. El enfoque vislumbra la situación que prevalece en México, sosteniendo la aplicación de la gobernanza metropolitana sustentable, equitativa y participativa.

Aunque muy controversial por las diversas acepciones y criterios encontrados entre los autores conocedores del tema, resulta insoslayable su análisis para comprender las bases conceptuales y evolución del Estado, así como el fenómeno

metropolitano en México, que coadyuvará para contar con un mejor gobierno. La propuesta de aplicación complementaria de la gobernanza, se traduce en la idea de un gobierno compartido, entre el gobierno tradicional y los actores de la sociedad civil, no obstante que se deba luchar aún con posiciones polarizadas desde las conservadoras ortodoxas hasta el denominado neoliberalismo.

2.1 CONCEPTO

La Dra. Mónica Diana Vicher García⁷⁴ encuentra un uso ancestral del término como “gouvernance”, especialmente entre los siglos XIV y hasta principios del siglo XIX en Francia. Sus orígenes se remontan en el repertorio universal, incluida en la jurisprudencia (1775-1783), donde reposa un trabajo de 36 páginas sobre “gouvernance”, quizá el “primer escrito sobre el tema”, y que corrobora su acepción como “jurisdicción ordinaria” que fue creada en 1313. En el capítulo siguiente (“génesis y variaciones en el significado de la voz en el idioma inglés”), la autora se remonta al siglo XVI, donde encuentra que la fuente primaria es la traducción del trabajo elaborado por Agapeto para el emperador Justiniano, titulado “Preceptos enseñados a un príncipe o su deber a un Estado noble”, vertido del latín al inglés en 1529 por Thomas Paynell. En sus estudios aparecen los vocablos “gouvernaunce” y “gouvernance”. Vicher añade que en el idioma inglés, dicha palabra es polivalente porque tiene significados como “conducta, comportamiento, buenas maneras, desde 1476, pasando por mando, control y dirección”. En ese sentido, se puede advertir que su evolución se da a partir de los vocablos “gouvernance”, “gouvernaunce-gouvernance” y “governance”.

En efecto, el significado primario es “conducta, comportamiento, buenas maneras”, a su vez, “control, mando, autoridad, régimen y desde finales del siglo XVIII como gobierno”. La autora precisa que en este idioma en el siglo XX se

⁷⁴ VICKER GARCÍA, Mónica Diana (2014). *El Laberinto de Governance: la gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM. México, p 35.

muestra un uso frecuente, común y regular en sus diferentes décadas, antes de llegar a la de 1980, cuando se tiene modificaciones sustantivas en el uso y significado, no obstante no se agrega en los diccionarios un conceptualización diferente de la palabra. La investigadora refiere que en 2012 Leonardo Morlino, politólogo italiano, indica que la palabra deriva del latín *gubernantia*: “*The concept of governance (derived from latin term gubernantia)*”.

Acorde con las investigaciones realizadas por la Doctora Vicher, es dable concluir que los orígenes del término gobernanza provienen del francés *gouvernance*, considerándose que data de finales del siglo XIV, como gobernar (*Fr. gouvernance, from governner*), aunque por otra parte, se señala que sus orígenes vienen del siglo XIII, como equivalente a gobierno o al arte o manera de gobernar. Asimismo, la investigadora incluye otro antecedente relevante es que a partir de 1478, en que se comenzó a utilizar para referirse a algunos territorios del norte de Francia, dotados de un estatus administrativo particular, empero no se evidencia ninguna fuente que confirme tal aseveración; agregándose que en el siglo XVI se muta a la lengua inglesa como *governance*.

IMAGEN 6. ENFOQUES DE GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia con base en lo descrito por los autores referidos en este numeral.

La gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre grupos y ciudadanos que constituyan la sociedad civil. Es así como las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y cooperan, en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones que coadyuvan, coparticipan y se corresponsabilizan⁷⁵.

La gobernanza, es un cambio de las relaciones entre gobierno y sociedad, perfilándose una forma de gobierno más horizontal, interactiva, interrelacionada e interdependiente, lo que conlleva a la nueva gobernanza⁷⁶, aunque desde el punto de vista del autor de esta tesis, sería una forma de gobierno más que vertical u horizontal, transversal. En efecto, la gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad civil en su conjunto, es un concepto dinámico que se refiere a los procesos y a los sistemas a través de los cuales opera e interactúa la sociedad.

El término de gobernanza es utilizado en la actualidad de una manera diferente a la de otras épocas, toda vez que ahora tiene un sistema de cooperación y aprobación. Este sistema empieza a ganar terreno respecto a otros modelos de gobierno, sin referirse a una sustitución, sino más bien a un complemento en la forma de gobernar, que es lo que se sostiene en la presente investigación.

Para Agustí Cerrillo I. Martínez⁷⁷, una de las características principales de la gobernanza es la interacción de una pluralidad de actores tanto poder público y

⁷⁵ *Ibid*, p. 296

⁷⁶ MOYADO, Francisco (2010). *Gestión de Calidad. Biblioteca para la Administración Pública 07*. Ed Siglo XXI. México, p. 24.

⁷⁷ CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública. España, pp. 37-56.

sociedad civil como gobierno social, que se encarga de mantener el equilibrio en la forma de gobernar, por lo que el interés radica en que el poder esté centrado en la globalidad de las instituciones, no así en un único actor jerárquico, por el contrario se incluye a actores no gubernamentales y sociedad civil.

*Jan Kooiman*⁷⁸, en el tratado «Gobernar en Gobernanza», observa cómo el concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. Una forma de gobernanza es la que se puede llamar gobernanza interactiva o sociopolítica, que toma diferentes formas de interacción sociopolítica como punto central con diferentes distinciones, que se dan entre autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica, además de 3 órdenes de gobernanza.

El artículo «Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza», de *Renate Mayntz*⁷⁹, analiza la evolución de la teoría de la gobernanza refiriendo a formas no jerárquicas de coordinación entre actores, lo que permite la incorporación de redes al gobierno. Esta teoría se ha visto influenciada por los procesos de europeización y de globalización, que han supuesto una nueva extensión del concepto.

*Guy Peters y Jon Pierre*⁸⁰, en el estudio «Gobernanza sin Gobierno. Replanteándose la Administración Pública», resaltan que el concepto de gobernanza se utiliza cada vez más en el análisis de la Administración Pública, aunque con significados diversos. Exponen la aproximación que desde Europa se hace a la gobernanza desde la nueva gestión pública, que la relación con la expresión «Gobernanza sin Gobierno», y analizan su posible aplicación en los Estados Unidos de América como variable de la existente.

⁷⁸ KOOIMAN, Jan. *Op cit.*, pp. 57-79.

⁷⁹ MAYNTZ Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. En revista *Instituciones y Desarrollo. España*, p. 83.

⁸⁰ PETERS, Guy B. y PIERRE Jean (2005). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?*, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública. España, pp. 37-56.

2.2 PRINCIPIOS

Según *Agustí Cerrillo I. Martínez*⁸¹, los principios de la gobernanza son:

1. Principio de Participación. La gobernanza es un sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas para regular y proveer servicios. Es una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organismos no gubernamentales, asociaciones, que se incorporan a la toma de decisiones públicas de maneras muy diferentes.
2. Principio de Transparencia. La transparencia incrementa la legitimidad democrática de las propias Administraciones y coadyuva a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos.
3. Principio de Rendición de Cuentas. La rendición de cuentas horizontal engloba los mecanismos públicos creados por el Estado, a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias, las estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el control de prensa, las medidas de control administrativo internas o el acceso a la información y la transparencia, es propiamente la rendición de cuentas.
4. Principio de Eficacia. La eficacia ocupa un papel relevante en la agenda pública. La eficacia es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. El deber de actuar de forma eficaz, que se deriva del principio de eficacia a que nos estamos refiriendo, tiene como consecuencia también la necesidad de actuar de forma eficiente y económica, es decir, que del principio de eficacia se derivan también los criterios de eficiencia y economía.

⁸¹ CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Op cit.*, pp. 37-56.

5. Principio de Coherencia. Consiste en que los objetivos estén articulados, que sean consistentes y que estén coordinados, las acciones de gobernanza en las repúblicas democráticas, al no poder ser atendidas por el gobierno las demandas sociales, se buscan políticas públicas en coparticipación y corresponsabilidad con la población y todos los sectores.
6. Principio de Calidad. Es de reciente aparición en la Administración Pública. La palabra “calidad”, refiere entre sus significados lo siguiente: a) propiedad o conjunto de propiedades inherentes al algo que permita juzgar su valor, y b) buena calidad, superioridad o excelencia⁸²; derivado de la acepción griega y del latín *qualitas* (cualidad, calificación, importancia), es decir, algo bien hecho, bien fabricado.

IMAGEN 7. PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia, con base en los principios expuesto por Cerrillo I. Martínez, Agustí.

2.3 USOS

Roderick Arthur William⁸³, señala que se han dado diferentes usos al término gobernanza, refiriéndose a las redes autorganizadas e interorganizativas que complementan a los mercados y jerarquías como estructuras de gobierno.

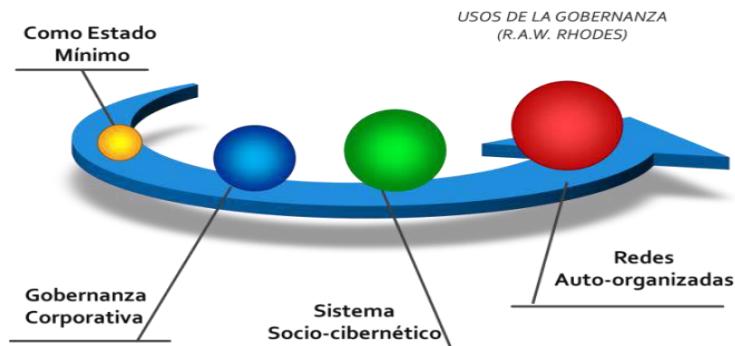
⁸² MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel (2011). *Calidad en la Administración Pública*. Ed. Novum. México, p. 34.

⁸³ WILLIAM, Roderick Arthur (2000). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Re- flexibility and Accountability*, Buckingham, Open University Press, (Public Policy and Management Series), p. 60.

Los usos que establece en su tratado son:

- 2.3.1 Como estado mínimo:** es el alcance y la forma de la intervención pública, así como uso de mercados y quasi mercados para la prestación de servicios públicos.
- 2.3.2 Como gobernanza corporativa:** es el sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones, dando pauta a las empresas por medio de la supervisión y control de las acciones ejecutivas de gestión, satisfagan las necesidades de las empresas públicas y privadas.
- 2.3.3 Como sistema socio-cibernetico:** interacción entre actores públicos y privados, y su influencia en la formulación de políticas públicas, pues no existe un actor unitario que genere sus propios recursos para resolver los problemas públicos, tiene que interactuar.
- 2.3.4 Como redes auto-organizadas:** es el sistema en el que se da el cambio de gobierno local a un sistema de gobernabilidad local que involucra organizaciones referentes a sectores públicos y privados.

IMAGEN 8. USOS DE LA GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia, con base en los Usos de la Gobernanza propuestos por R. A. W. Rhodes.

Por otra parte, José Juan Sánchez González, establece en su tratado de “Gestión Pública y Gobernanza”, otros usos y adjetivaciones utilizados para los conceptos tanto de gobernanza como gobernabilidad.

CUADRO 6. USOS Y ADJETIVACIONES DE GOBERNABILIDAD Y GOVERNANCE

REFERENCIAS	GOBERNABILIDAD	GOVERNANCE
Traducciones alternativas	Gobernabilidad	Gobernación; gobernalidad; gobernabilidad; buen gobierno; gobernanza.
Adjetivación en relación con los regímenes políticos	Gobernabilidad dictatorial; gobernabilidad autoritaria; gobernabilidad democrática (<i>democratic governability</i>)	Gobernabilidad democrática (<i>democratic governance</i>)
Asociada a ámbitos o actores políticos y sociales	Gobernabilidad ejecutiva; gobernabilidad legislativa; gobernabilidad social	<i>Societal governance; european governance; citizen governance; corporate governance; local governance.</i>
Adjetivación conceptual Normativa		<i>Good governance</i>

Fuente: SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, y CRUZ RUBIO, César Nicandro, *Gobernabilidad y Governance*.

2.4 TIPOLOGÍA

Dentro de la gobernanza se encuentran diversas formas de aplicación, ya que aunque se trata de un concepto vanguardista de reciente aplicación, la dinámica de la Administración Pública la va revolucionando constantemente, apreciándose las diferentes formas en otros lugares y en diversas épocas. Dentro de la tipología de la gobernanza el autor Jan Kooiman⁸⁴ señala, que se encuentran las siguientes:

2.4.1 Gobernanza Democrática Participativa.- La construcción de un nuevo esquema de gobernanza, debe ser intermedia entre los esquemas neoliberales y autoritarios. En efecto, la gobernanza democrática participativa, mediante la cual, se asume la radicalización de la democracia y la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

⁸⁴ KOOIMAN, Jan. *Op. cit.*, pp. 57-79.

La participación ciudadana comparte el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público. Este tipo establece el principio de la rendición de cuentas, que no es más que los mecanismos de seguimiento y monitoreo con los que cuenta la ciudadanía, para evaluar el desempeño estatal.

- 2.4.2 Gobernanza Metropolitana.**- Es el “ejercicio de una autoridad política, económica y administrativa en el manejo de los asuntos de un país a todos los niveles”. “Comprende los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias”⁸⁵, es la que está enfocada en la administración, incluyendo los mecanismos, procesos y acuerdos institucionales para la toma de decisiones.
- 2.4.3 Gobernanza Interactiva.**- *Jan Kooiman*, aborda la gobernanza desde un nuevo enfoque, la “Gobernanza Interactiva”, que desde su perspectiva, puede ser aplicada en cualquier organización humana. En ese contexto, este autor precisa que la gobernanza no puede ser unilateral, dado que, en su sentido más amplio, indica que ya no sólo el Estado, sino también el mercado económico y la sociedad civil, está asumiendo roles prominentes en los gobiernos de las sociedades modernas, desde niveles locales a nacionales. La gobernanza interactiva refleja las interacciones entre entidades que corresponden a estas partes de la sociedad. El caso es que la "Gobernanza Interactiva", prioriza propuestas de solución a problemas sociales y la creación de oportunidades de la sociedad a través de interacciones entre los actores civiles, públicos y privados.

⁸⁵ UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, New York, pp. 2-3.

2.4.4 Gobernanza Global

La gobernanza global conlleva varios postulados:

- 2.4.4.1 Reforzar el marco legal para que los Estados y actores, fortalezcan los mecanismos de resolución de conflictos substanciados en la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, y el Centro Internacional para la Resolución de Disputas en Materia de Inversiones del Banco Mundial.
- 2.4.4.2 Contar con un Consejo para el Desarrollo Sostenible y otro para la Seguridad.
- 2.4.4.3 Contener normas y mecanismos para proteger la biosfera global.
- 2.4.4.4 Reformar las instituciones para estabilizar la economía mundial.
- 2.4.4.5 Imponer a otros sistemas de gobierno, como la jerarquía o el mercado, utilizados anteriormente, aunque ello no signifique una superación de los anteriores modos de gobernanza, sino una modulación, una evolución y un reequilibrio⁸⁶.

2.4.5 Gobernanza Neoliberal.- La transferencia de las políticas sociales a las organizaciones de la sociedad civil, a la filantropía y al voluntariado, es entendida como mera caridad. Los ciudadanos por lo tanto, no tienen derechos, si no se encuentran “carentes”.

2.4.6 Gobernanza Autoritaria.- La gobernanza autoritaria, es la forma de gobernar más conocida en América Latina, que corre el riesgo de volverse a imponer, ante el fracaso neoliberal y la decepción de los pocos resultados dados por la democracia. En este sistema, el Estado es centralista y el liderazgo político recae en un presidente autoritario o un

⁸⁶ CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Op. cit.*, pp. 37-52.

dictador, por encima de otros actores políticos, aunque se reconoce la sociedad civil, creando un modelo orgánico corporativo que separa la sociedad civil del Estado, ocupando el poder en todos los niveles.

De las anteriores tipologías, en la presente investigación se postulan como complemento de la metropolitaneidad, la gobernanza metropolitana sustentada por *George Frederickson y Kevin Smith*⁸⁷ y la gobernanza interactiva sustentada por *Jan Kooiman*, con dos de sus variables: la participativa y la *co-governance*.

Estas variables fueron seleccionadas en esta investigación, en virtud que por su propia naturaleza los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias, asimismo, hacen más colaborativa la intervención de la sociedad civil en el quehacer gubernamental, mediante la coparticipación, corresponsabilidad y cohabitabilidad del gobierno y la sociedad.

2.5 ELEMENTOS

Para *Jan Kooiman*⁸⁸, la gobernanza interactiva consta de tres elementos:

1. **Imágenes:** Se constituye por las guías del cómo y el porqué de la gobernanza. Son de varios tipos: las visiones, conocimientos, hechos, juicios, suposiciones, hipótesis, las convicciones, los fines y objetivos.
2. **Instrumentos:** Se relacionan con las imágenes para la acción. No son un medio neutro, de hecho su diseño, selección y aplicación provocan conflictos frecuentes. La gama de instrumentos disponibles para influir en las interacciones sociales es muy amplia.

⁸⁷ FREDERICKSON, H. George y SMITH, Kevin B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press. EUA, p. 236.

⁸⁸ KOOIMAN, Jan. *Op. cit.*, pp. 57-79.

Los instrumentos pueden ser "soft", por ejemplo, información, el soborno o presión de grupo, pero pueden tener sus raíces en los ámbitos jurídicos o financieros, e involucrar casos judiciales, impuestos, permisos o multas. También están los instrumentos "*hard*" de la fuerza física. Es evidente que la elección de los instrumentos no es libre, la posición de uno en la sociedad determina la gama disponible.

3. **Acción:** poner los instrumentos en vigor. Esto incluye la aplicación de las políticas de acuerdo para establecer directrices, que es un asunto de rutina. Sin embargo, la acción también puede consistir en movilizar a los actores en direcciones nuevas y desconocidas.

2.6 ÓRDENES

La Gobernanza consta de tres órdenes:

1. Primer orden.- Representa los asuntos corrientes o del día a día, y se denomina gobernanza de primer orden, tiene lugar donde la gente y sus organizaciones interactúan con el fin de resolver los problemas sociales y crear nuevas oportunidades. Proporciona los medios para resolver el flujo constante de problemas que se dan en el sistema-a-ser-gobernado -los problemas de la oferta, precio, mercado, empleo, satisfacción del trabajo, etc. En diversas, complejas y dinámicas sociedades, la gobernanza de primer orden se enfrenta a retos especiales. Se inicia con la identificación de problemas, un proceso que tiene lugar en primer lugar en la mente de los actores de la sociedad. El primer paso en el proceso de gobernanza es por tanto la identificación y formulación de los problemas sociales.
2. Segundo orden.- Se ocupa de las instituciones, se centra en los arreglos institucionales dentro de los que la gobernanza de primer orden tiene lugar.

Aquí, el término institución denota acuerdos, normas, derechos, leyes, reglas, creencias, roles, procedimientos y organizaciones que se aplican para tomar decisiones. Las instituciones ofrecen el marco en el que la gobernanza de primer orden tiene lugar, y constituyen el punto de encuentro para los gobernados y los gobernantes. Proporcionan los criterios con los que el éxito y el fracaso se miden. Gobernanza de segundo orden implica la revisión y adaptación de los parámetros de gestión de la gobernanza de primer orden.

3. Tercer orden.- Meta-gobernanza que consiste en el debate sobre valores y principios subyacentes, evalúa el ejercicio de gobierno. En la meta-gobernanza, gobernantes y gobernados miden a cada uno en la formulación de normas por las cuales juzgan a cada uno y el proceso de medición.

Para la evaluación de la gobernanza, los órdenes tienen una importancia especial, ya que los tres están estrechamente relacionados siempre, aún y cuando, no son explícitos o no están disponibles.

CUADRO 7. DEFINICIONES DE GOVERNANCE

TÉRMINO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
1.- GOBERNANZA	Se encuentra en el Diccionario de la Real Academia Española. Tiene correspondencia con el inglés y el francés, el nuevo significado de "gobernanza" como método o sistema de gobierno, de forma que comprenda un amplio abanico de supuestos. En inglés (<i>governance</i>), en francés (<i>gouvernance</i>), en portugués (<i>governância</i>) y el español (<i>gobernanza</i>).	Es evidente que la voz gobernanza es poco conocida entre los habitantes de la lengua española.
2.- GOBERNANCIA	Tiene una experiencia significativa en los textos. Fue introducido por Carlos Fuentes en un discurso ante el Senado de la República el 16 de noviembre de 1999. No plantea problemas de interpretación y permite distinguir entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza.	Es un neologismo diferente a otras soluciones (gobierno, gobernabilidad) que pasan inadvertidas a expensas del rigor terminológico y a una posible confusión del lector.
3.- GOBERNABILIDAD	Es sin duda la traducción más utilizada por los expertos y quizás también por los traductores. Tiene una presencia académica e institucional importante.	El principal y de no poco peso, es la confusión con <i>governability/governance</i> y la consiguiente asimetría y desventaja terminológica respecto a otras lenguas.

Fuente: SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Gestión Pública y *Governance*.

2.7 INTERPRETACIONES DE LA GOVERNANCE

La interpretación de la *governance* tiene diferentes significados en español, el autor Sánchez González José Juan, señala cinco principales acepciones de *governance*:

1. Gobernabilidad
2. Gobernación
3. Capacidad de gobierno
4. Gobernanza y
5. Buen gobierno

En esta descripción no se incluye otra traducción que es la de gobernanza, debido a que su uso es poco empleado.

2.8 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Con la globalización han aparecido estados mucho más compactos en términos institucionales; con mayor porosidad en términos territoriales; una mayor tendencia a la redistribución de facultades y funciones entre figuras supranacionales, gobiernos federales, regionales y locales; incluso, producto de la expansión del espacio público, una redistribución de atribuciones con el sector social y privado; en que intervienen las empresas globales y las organizaciones civiles de carácter global, según *Francisco Moyado*⁸⁹.

Acorde con *María Botero Ospina y Adriana María Serrano López*⁹⁰, El concepto de descentralización cuenta con explicaciones de índole neoliberal, que justifica a un

⁸⁹ MOYADO, Francisco (2010). *Gestión de Calidad*. Ed Siglo XXI Editores. México, p. 19.

⁹⁰ BOTERO OSPINA, María y SERRANO LÓPEZ, Adriana María (2013). “Las Localidades como Instituciones de Gobierno Democrático”. *Revista Gestión Pública*, volumen XXII, nº 2. México, pp. 401-455.

Estado que asume funciones de mayor eficiencia y de control de gasto. Se realiza a través de dos formas: primero, reduciendo el tamaño del Estado; y, segunda, privatizando ciertos servicios de orden social y domiciliario cuyo control eran y, en algunos casos, son todavía, monopolizados por el Estado, como ejemplo se tienen los servicios de agua, electricidad, salud y educación, entre otros.

Este tipo de acciones políticas, conformaron la doctrina llamada “neoestructuralismo”, que parte del supuesto, que la descentralización tiene por objeto aumentar los niveles de eficiencia y eficacia del Estado en la prestación de servicios a su cargo, a partir de la regulación estatal, fungiendo el Estado como ente “neorregulador” que permite la entrada del sector privado a la prestación de servicios públicos, pero desde las lógicas estatales.

En ese contexto, la descentralización se abre hacia los agentes privados como prestadores de servicios y a los ciudadanos como controladores y auditores de la gestión estatal, lo que conlleva implícito una nueva gobernanza, pues la descentralización tiende a que la Administración Pública se vincule con la sociedad civil y las empresas de la iniciativa privada.

Existen 4 dimensiones de descentralización que inciden en la gobernanza:

1. Política. El objetivo es mayor cercanía entre el gobernante y el gobernado, para generar una democracia local; apostando a la renovación de liderazgos en gobiernos territoriales, ampliación en número y representación de partidos y grupos políticos.
2. Fiscal. El problema de eficiencia y transparencia del gasto público, tiene su origen en la centralización de las oficinas del Estado, por ende, el “Estado central”, transfiere recursos a las entidades territoriales, dándoles

participaciones, rentas, regalías, inclusive hasta les otorga facultades recaudadoras o les otorga autonomía, para administrar su propio fisco.

3. Administrativa. Diagnóstica el funcionamiento de las oficinas administrativas próximas al gobernado, con carencias de instrumentos de gestión, para cumplir eficientemente sus funciones, aunado a la alta rotación de funcionarios, lo que genera problemas de corrupción, nepotismo, clientelismo político. La descentralización fortalece las administraciones públicas locales, crea un servicio civil de carrera, regula el régimen de personal, permite la celebración de convenios de los entes administrativos con otras entidades administrativas; promueve la creación y funcionamiento de asociaciones, juntas, comunidades organizadas en la gestión de asuntos locales a quienes se encargan funciones u obras.
4. Promoción de la paz. Al establecerse la descentralización política, se generan diálogos regionales de paz, en aquellos lugares donde existen conflictos armados o violentos, generados por cuestiones de índole territorial, otros de carácter económico y otros más, por el dominio de negocios principales de las economías subterráneas.

2.9 BUENA GOBERNANZA

La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero, fomenta el desarrollo, dedicando su energía a influir en tareas como la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, garantizar la igualdad entre los géneros y proporcionar los medios de subsistencia sostenibles. Garantiza además, que la sociedad civil desempeñe un papel activo al establecer prioridades y dar a conocer las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad, distinguiéndose como principios de una buena gobernanza los siguientes:

IMAGEN 9. BUENA GOBERNANZA

Fuente: Elaboración propia basada en la teoría de *Joan Prats Catalá*⁹¹.

La ciudadanía con la participación del Estado construye los espacios públicos y se plantea la premisa básica, del derecho a tener derechos, pero derechos, que no queden plasmados en los documentos y textos legales, sino que sean efectivos, reales, susceptibles, mensurables y tangibles. Ante los nuevos esquemas de gobernanza, es indispensable mejorar la capacidad administrativa del Estado mediante una gestión pública democrática, en la que destacan los siguientes⁹²:

1. Demandas por formas democráticas y participativas de gestión pública;
2. Expectativas para práctica eficiente y eficaz de la Administración Pública;
3. Demandas por más y mejores servicios públicos por parte del gobierno;
4. Aceptación del Estado a redimensionar funciones y estructuras;
5. Desconcentración, descentralización y gestión pública comunitaria;
6. Politización de servidores con intereses colectivos que inciden en la política;
7. Presiones para reconstruir la ética en la gestión de asuntos públicos;
8. Demandas de más transparencia y responsabilidad pública.

⁹¹ PRATS CATALÁ, Joan (2005). *Modos de Gobernación de las Sociedades Globales; La Gobernanza Hoy: 10 Textos de referencia*, Coord. Agustí Cerrillo I. Martínez, Instituto Nacional de Administración Pública INAP. España, p. 170.

⁹² *Idem*. p. 299

CUADRO 8. EL PARADIGMA DE LA GOVERNANCE Y SUS AMPLIACIONES

PARADIGMA DE LA GOVERNANCE	AMPLIACIONES
PARADIGMA FUNDAMENTAL:	Elaboración de las políticas públicas (por parte del gobierno) e implementación de éstas (a cargo de las agencias públicas).
1° EXTENSIÓN:	Incluye la perspectiva <i>bottom-up</i> : estructura sectorial y comportamiento de los destinatarios.
2° EXTENSIÓN:	Incluye la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes públicas/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación.
3° EXTENSIÓN:	Incluye el efecto de las políticas europeas en las estructuras sectoriales internas y en la hechura de políticas en el ámbito nacional.
4° EXTENSIÓN:	Incluye el nivel europeo de formación de políticas.
5° EXTENSIÓN:	Incluye los procesos políticos de <i>input</i> sobre los niveles europeos y nacionales.

Fuente: Elaborado con base en el tratado de SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Gestión Pública y *Governance*.

2.10 RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA

Por otra parte, para *Guillermo O'Donnell*⁹³, en una gobernanza democrática, todos los gobernantes deben atender la rendición de cuentas hacia la sociedad, conforme a las siguientes variantes:

1. “*Vertical Electoral*”, que resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y a funcionarios de gobierno.
2. “*Vertical de Tipo Societal*”, ejercido por individuos o grupos con el objetivo de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos.
3. “*Horizontal*”, que se practica cuando algunas instituciones debidamente autorizadas por el Estado actúan para prevenir, indemnizar o sancionar

⁹³ O'DONNELL, Guillermo (1994). “*Delegative Democracy*”, en *Journal of Democracy*. EUA, pp. 55-69.

acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales⁹⁴.

En el caso México, se pueden apreciar visos de los tres tipos de rendición de cuentas, ya que: existe la vertical electoral, aunque cuestionada en lo referente a elecciones limpias, las elecciones están institucionalizadas y los ciudadanos pueden seleccionar partido o candidatos; existe la vertical de tipo *societal*, en la que los individuos o grupos sociales plantean demandas al Estado y al gobierno, para prevenir, compensar o condenar acciones ilegales perpetradas por funcionarios públicos; y finalmente, la horizontal porque instituciones autorizadas por el Estado actúan para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales, aunque no son del todo eficaces, indubitablemente, se advierte la actualización de estos tres tipos de rendición de cuentas.

2.11 ESQUEMA AVANZADO

El esquema avanzado de gobernanza⁹⁵ se distingue por:

1. La interdependencia de actores gubernamentales, no gubernamentales y sociedad civil.
2. La interacción continua entre miembros de las redes.
3. La interacción basada en confianza y regulación, pero aceptada por los participantes de la red.
4. La autonomía del gobierno que le permita dirigir las redes de manera directa y completa.

⁹⁴ BOTERO OSPINA, María y SERRANO LÓPEZ, Adriana María (2013). “Las Localidades como Instituciones de Gobierno Democrático”, p. 79.

⁹⁵ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. “Temas Mundiales”. <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>, 8-03-14.

IMAGEN 10. ESQUEMA AVANZADO DE GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia, con referencia de la ONU.

2.12 GOBERNANZA METROPOLITANA

En la presente investigación, se ha seleccionado a la gobernanza metropolitana como complemento a la metropolitaneidad. La gobernanza es el “ejercicio de una autoridad política, económica y administrativa en el manejo de los asuntos de un país a todos los niveles”. “Comprende los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias”⁹⁶.

Para desarrollar una tipología de gobernanza metropolitana, es que esté enfocada a la administración, incluyendo los mecanismos, procesos y acuerdos institucionales para la toma de decisiones. El estudio de la *gobernanza metropolitana* es de reciente estudio, pero la evaluación comparativa sobre cómo funcionan las diferentes organizaciones en la práctica, y su implicación para la gobernanza metropolitana, debe enfocarse en la administración y en que esta es la cuestión más urgente de tratar desde una perspectiva de implementación.

⁹⁶ UNDP *Governance for Sustainable Human Development*. Op. cit., pp. 2-3.

De las teorías sobre gobernanza metropolitana, se advierten las siguientes:

CUADRO 9. TEORÍAS DE LA GOBERNANZA

Nº	Teoría	Período	Énfasis	Modelos
1	Regionalismo	Inicios siglo xx	Industrialización	Gobierno metropolitano/ Concejo metropolitano
2	Elección pública	Mediados siglo xx	Institucionalismo	Competencia/ Localismo/ Policentrismo territorial
3	Nuevo regionalismo	Finales siglo xx	Globalización	Cooperación/ Pragmatismo inter-local/ Distritos de único propósito

Fuente: Elaborado con base en la teoría de Francisco Porras, Revista de Historia y Ciencias Sociales, 2007.

En el caso México, se considera que el país está encuadrado en el numeral 2, de mediados del siglo XX, pues existen elecciones públicas, existe institucionalismo, rasgo distintivo del sistema político mexicano, y, finalmente, existe competencia, localismo y policentrismo territorial, lo que evidentemente denota el atraso en el ámbito de aplicación de la gobernanza.

Por “gobernanza metropolitana”, se entiende al proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, las asociaciones público-privadas, sindicatos, empresas, etc.) colaboran en términos de bienes colectivos y en la formulación de políticas (Banco Mundial 2011), esto es, la participación de todos los actores sociales y políticos en el tratamiento de los asuntos regionales, para buscar un consenso y establecer estrategias que resuelvan problemas comunes, pues la Gobernanza actúa como intermediaria en las esferas locales y metropolitanas para atender los complejos problemas del crecimiento urbano regional. Se infiere el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos involucrados a través de políticas públicas⁹⁷.

La falta de coordinación entre las entidades que conforman las zonas metropolitanas, las diferencias en escalas e ingresos son también impedimentos para

⁹⁷ Banco Mundial, 2011.

lograr acuerdos que beneficien a la región, propiciando que sólo los municipios más grandes, centrales o nucleares, sean los que se vean beneficiados con los fondos metropolitanos, por lo que es necesario e indispensable que se trabaje en un nuevo esquema que permita coordinar las regiones para generar proyectos que beneficien a todos los municipios que conforman la metrópoli, siendo la gobernanza metropolitana una opción factible, que es la que se propone en esta investigación, para que en forma concurrente con la gobernanza interactiva, sean complementarias a la metropolitaneidad.

*Frederickson y Smith*⁹⁸ dentro de las teorías de la gobernanza impulsan la metropolitana como un problema de diplomacia. Limitan su análisis a la diplomacia en el sentido tradicional, concluyendo que los problemas de la gobernanza metropolitana son resueltos por una "conjunción administrativa." Es así como *Frederickson* y su equipo dedica su obra a la tipología de la administración de las ciudades americanas; interesándose en las lecciones que pueden aprender de los problemas y soluciones de cooperación interjurisdiccional.

2.13 GOBERNANZA INTERACTIVA

La otra gobernanza seleccionada para complementar a la metropolitaneidad, es la gobernanza interactiva. La gobernanza no es nueva, pues ha existido desde los albores de la civilización humana, sin embargo el término es de utilización reciente. Gobernanza como concepto aislado significa: el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas. Gobernanza se utiliza en diferentes contextos.

Para *Jan Kooiman*⁹⁹, la "gobernanza interactiva", que desde su perspectiva puede ser aplicada en cualquier organización humana, precisa que la gobernanza no puede ser unilateral, dado que, en su sentido más amplio, indica que ya no sólo el

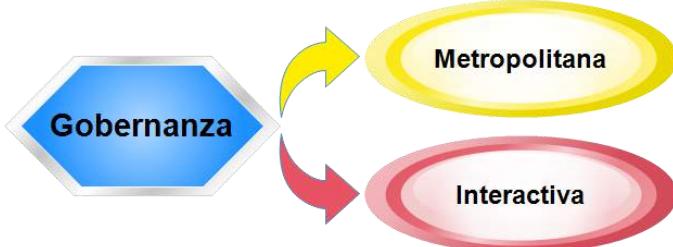
⁹⁸ FREDERICKSON H. George y SMITH Kevin B. Op. cit., p. 236.

⁹⁹ KOOIMAN, Jan. Op cit., pp. 57-79.

Estado, sino también el mercado económico y la sociedad civil, está asumiendo roles prominentes en los gobiernos de las sociedades modernas, desde niveles locales a nacionales. La gobernanza interactiva refleja las interacciones entre entidades que corresponden a partes de la sociedad, concepto adoptado en el presente estudio, en razón que se investigan las formas de gobierno que pudieran incidir en las zonas metropolitanas de México.

De acuerdo a *Jan Kooiman*, la perspectiva interactiva sobre el gobernanza dispone que las sociedades se componen de un gran número de actores en la gobernanza, que se ven obligados o habilitados en sus acciones por las estructuras, como es el caso de la investigación que se trata: los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, empresas privadas concesionarias, empresas públicas que prestan el servicio y población. La sociedad civil, población y empresas privadas, son agentes que actúan ampliando su potencialidad de acción, pues indubitablemente influyen en la cultura, la legislación, los convenios, el material y las posibilidades técnicas.

IMAGEN 11. TENDENCIA DE INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Para *Jan Kooiman*, en las sociedades modernas, existe una variedad de interacciones de gobernanza que se describen según distintas perspectivas:

2.13.1 DESDE LA PERSPECTIVA DEL ACTOR:

1. **Participativa:** Es determinado por la capacidad de respuesta de gobernantes y gobernados, conceptualmente se pueden apreciar las interacciones de

participación como las interacciones del sistema-a-ser-gobernado con el sistema de gobierno. Los movimientos sociales son por antonomasia una forma espontánea y organizada de interacción con el gobierno.

2. Colaborativa: Las asociaciones entre entidades públicas y privadas son una forma popular de esa colaboración, aunque también las interacciones de colaboración entre empresas y ONG, pero por motivos diferentes.
3. Política o de Gestión: son iniciativas intervencionistas de los sistemas de gobierno sobre los sistemas-a-ser-gobernados. Las autoridades públicas poseen múltiples formas de interacción política, para lograr cambios.

IMAGEN 12. PERSPECTIVA DEL ACTOR



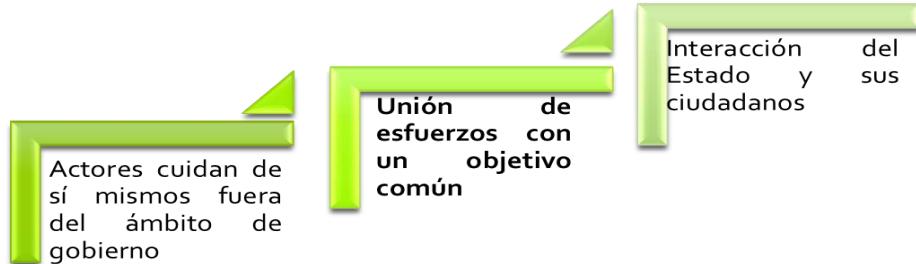
Fuente: Elaboración propia, con base en la teoría de Jan Kooiman.

2.13.2 DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ESTRUCTURAS:

1. *Self-governance (Autonomía)*: es cuando los actores cuidan de sí mismos, fuera del ámbito de gobierno. El pensamiento político liberal de la sociedad típicamente destaca capacidades de *self-governance* (autonomía o autogobierno), mientras que los socialistas tienden a quitarles importancia.
2. *Co-governance*: las partes de la sociedad unen esfuerzos con un objetivo común, y con la participación de su identidad y autonomía a este proceso.

3. *Hierarchical governance*: es el modo más clásico, se caracteriza por la interacción entre el Estado y sus ciudadanos. Se trata de un estilo de intervención de arriba hacia abajo, que se expresa en las políticas y la ley.

IMAGEN 13. PERSPECTIVA DE LAS ESTRUCTURAS



Fuente: Elaboración propia, con base en la teoría de Jan Kooiman.

La gobernanza interactiva de *Jan Kooiman* es una de las teorías que se sustenta en la presente investigación, enfocada en dos variables: perspectiva del actor colaborativa y perspectiva de la estructura *co-governance*, por considerarse que son las que más se podrían adaptar al sistema mexicano.

RESUMEN

Del análisis a los conceptos relevantes que anteceden y sustentan la significación clave del presente estudio que es lo “metropolitano”, todo en el contexto derivado de la definición de Estado bajo el método hipotético-deductivo, hace concluir que existe una imperiosa necesidad de novarse. La evolución conceptual del Estado permite que se arribe a nuevos esquemas de gobierno, pues el Estado es dinámico y avanza conforme se va transformando el mundo. En efecto, la evolución es un camino obligado para México, particularmente, cuando algunos indicadores como los demográficos, urbanísticos, geográficos, políticos, estadísticos, económicos, y jurídicos, son factores de impulso y de cambio.

Los conceptos plasmados en el desarrollo de este capítulo, ponen de manifiesto que los modelos propuestos de la moderna concepción de gobernanza en sentido prescriptivo, deben ser vistos con gran cuidado y precaución por parte de los Estados en vías de desarrollo, toda vez que estos modelos son construidos o diseñados con base en premisas, presupuestos y condiciones que no existen en todos los países, por tanto habrá de adoptarse una postura crítica para tomar de ellos los que se considere útil; para modificar lo que sea pertinente cambiar en ellos, o bien para rechazar lo que se considere que puede dañar los intereses generales del país, en vista de sus propias condiciones y características, en especial en el presente estudio lo relativo a la metropolitaneidad.

Para el caso de México, el tema de la gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. La globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge de organismos no-gubernamentales, el creciente papel político de la sociedad civil y, en general, los fenómenos que implican la globalización, han provocado que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública, y que en la definición de estrategias y capacidades, aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, nacionales e internacionales.

Se requiere de nuevas formas de gobernanza en el campo de la educación, con un horizonte plenamente definido hacia la emancipación y preparación de las personas, para que estén en posibilidad de lograr su desarrollo. De igual forma en el tema de transparencia y lucha contra la corrupción, existe un rezago importante con relación a países desarrollados.

En la gobernanza moderna, las instituciones estatales, los actores políticos y privados, participan y cooperan, en la formulación y la aplicación de políticas

públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones¹⁰⁰ que coadyuvan y coparticipan. Es un cambio de las relaciones entre gobierno y sociedad, perfilándose una forma de gobierno más transversal, interactiva, interrelacionada e interdependiente, lo que conlleva a la nueva gobernanza¹⁰¹.

En efecto, en la presente investigación se ha considerado a la gobernanza metropolitana, pues es el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, las asociaciones público-privadas, sindicatos, empresas, entre otros) colaboran en términos de bienes colectivos y en la formulación de políticas. Es la participación de todos los actores sociales y políticos en el tratamiento de los asuntos regionales, para buscar un consenso y establecer estrategias que resuelvan problemas comunes, pues la Gobernanza actúa como intermediaria en las esferas locales y metropolitanas para atender los complejos problemas del crecimiento urbano regional.

Asimismo, la gobernanza interactiva, es otro tipo de gobernanza que se sustenta en la presente investigación, enfocada en dos de sus variantes: desde la perspectiva del actor: colaborativa, y desde la perspectiva de la estructura: *co-governance*. Se considera que son las que más se podrían adaptar al sistema mexicano.

En términos generales debe apuntarse hacia la buena gobernanza que promueva la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero, pues en el caso mexicano la corrupción, la violencia y la pobreza, afectan y debilitan los derechos fundamentales del hombre.

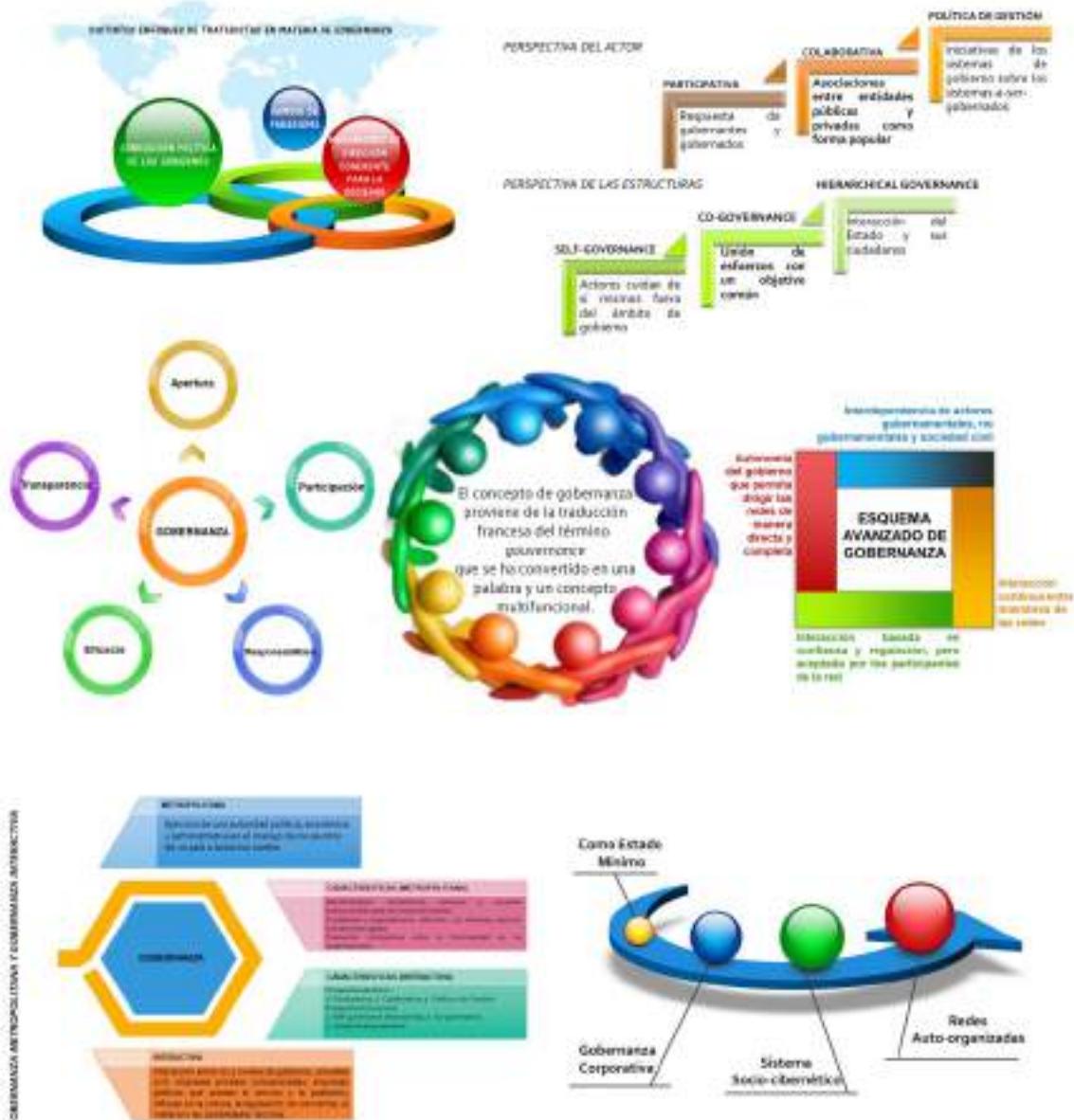
¹⁰⁰ VICHER GARCÍA, Mónica Diana. *Op. cit.*, p. 296.

¹⁰¹ MOYADO, Francisco. Gestión de Calidad. *Op. cit.*, p. 24.

En la aplicación de la gobernanza, no debe soslayarse la rendición de cuentas, en ninguno de sus tres grados: vertical electoral, en que las elecciones están institucionalizadas y los ciudadanos pueden seleccionar partido o candidatos; la vertical de tipo *societal*, en la que los individuos o grupos sociales plantean demandas al Estado y al gobierno, para prevenir, compensar o condenar acciones ilegales perpetradas por funcionarios públicos; y la horizontal, porque instituciones autorizadas por el Estado actúan para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales, aunque no han sido del todo eficaces, en el caso México, se advierte la actualización de estos tres tipos de rendición de cuentas.

INFOGRAFÍA 2. LA GOBERNANZA

GOBERNANZA



CAPÍTULO III METROPOLITANEIDAD: EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO METROPOLITANO EN MÉXICO

“Este mundo no va a cambiar a menos que estemos dispuestos a cambiar nosotros mismos”

Rigoberta Menchu

INTRODUCCIÓN

En el capítulo precedente fue analizado el contexto de la gobernanza, como forma esencial del funcionamiento de los gobiernos, sobre todo en la actualidad, por lo que ahora es pertinente adentrarse al estudio de las metrópolis, como la base en que la gobernanza metropolitana e interactiva encontraría el sustento de su aplicación de las actuales democracias, ya que en la evolución de las grandes urbes, las formas de gobierno son dinámicas y tienden a buscar nuevas maneras de dirigirse, siendo la gobernanza la esencia que reviste las formas de gobierno.

En efecto, en este capítulo se aborda la metropolitaneidad como una nueva perspectiva de gobernanza, en el que indubitablemente la gobernanza represente un papel preponderante en las nuevas formas de dirección gubernamental, asimismo, la evolución que ha tenido el metropolitanismo en México, así como algunos términos vinculados al tema, ya que se considera necesario comprender el origen y tendencias de las palabras relacionadas tales como: ciudad, metrópolis, megalópolis, asimismo, neologismos como conurbación o zona metropolitana.

Entrando en materia, en el estudio publicado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se explica la integración, delimitación y clasificación de 59 zonas metropolitanas en México, según censo poblacional de 2010. El estudio contiene 4 elementos esenciales para la integración de estas zonas: 1) el componente geográfico, 2) el mercado de trabajo, 3) la

conformación espacial y 4) la delimitación político-administrativa, desde una óptica meramente estadística, demográfica y urbanística.

En base a lo anterior, se sustenta la investigación respecto del fenómeno metropolitano en México, pero desde otros ángulos como lo económico-político-social, pues la complejidad surge cuando convergen en un extenso territorio corrientes ideológicas distintas e indicadores económicos y políticos, representando una serie de asuntos y problemas multidisciplinarios, por lo que para solucionarlos se requiere la participación de las diversas esferas de gobierno, iniciativa privada y participación de la sociedad civil.

Por último, se analiza el contexto actual de las zonas metropolitanas, en cuanto a que el marco jurídico mexicano no regula suficientemente este fenómeno, por lo que es necesario plantear reformas y adiciones en nuestra carta magna, con el propósito de definir los objetivos, alcances, requisitos y la razón de existencia de las zonas metropolitanas, lo que permitirá delimitarlas política y administrativamente.

3.1 CIUDAD

Para esta investigación es importante recurrir a todos los conceptos relacionados con el fenómeno en estudio, por lo que se inicia con el concepto de ciudad. Etimológicamente la palabra proviene de su raíz latina, *civicus*, que refiere a los ciudadanos, del ciudadano o de la ciudad, civil, cívico, cívica. La palabra *civilis*, deriva del civil, de ciudadanos, refiere también a la vida política¹⁰².

Es una expresión que deriva del mundo antiguo, concretamente en lo que fue la cultura romana. *Civilis*, significa civil. *Civis*, es ciudadano, *civitas*, no es más que la ciudadanía¹⁰³. Ciudad, es un término que implica “civilización”, “adelanto”, “progreso”,

¹⁰² PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio (1966). *Diccionario Latín-Español, Español-Latín*. Vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico. Ed. Porrúa. México, p. 800.

¹⁰³ PADILLA SAHAGÚN, Gumersindo, IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia y otros (2004). *Latín Jurídico*. Ed. Mc Graw Hill.

es una expresión de carácter político. En el derecho romano, la división geopolítica de lo que alguna vez el imperio romano, hizo que ésta se dividiera en dos conceptos, la primera de ellas, la Ciudad de Roma, donde se aplicaba el *ius civile*, pero dicho derecho, no se observa en toda su pureza en los territorios anexionados, que reciben éstos el nombre de provincias¹⁰⁴.

La provincia es lo opuesto a la Ciudad, lo que está fuera de ésta, lo que se encuentra “atrasado”, “rezagado”, “incivilizado” o “bárbaro”; de ahí que desde la antigua Roma, la provincia se consideraba políticamente inferior a la Ciudad, pues ésta era lo que se “repartía”, también considerado como parte del erario de la Ciudad. Existe otra expresión importante, *urbanae*, el cual proviene de *urbane*, que significa urbana, cortés, refinamiento, delicado, fino, con gracia; *urbanitas* es la vida de la ciudad, la elegancia de maneras, los buenos modales, cortesía, afabilidad, urbanidad, refinamiento, elegancia, delicadeza; finalmente *urbanus* es de la ciudad, aficionado a la vida de la ciudad¹⁰⁵.

De las anteriores definiciones, se concluye que en el mundo antiguo, de donde proviene esta palabra, hablar de *civitas*, era hablar de la ciudad, la cual su principal característica física, era la de ser una área urbana, en la que predominaba fundamentalmente lo artesanal y los servicios, pero no todas las ciudades son iguales, cada una de ellas responde a una distinta historia, a una composición geográfica y de organización (política y jurídica) interior propias.

3.2 METRÓPOLIS

Metrópoli o metrópolis (ciudad madre) es el término que se utilizaba en la Grecia antigua para las ciudades, a partir de las cuales se crearía más tarde una colonia. Las metrópolis tenían una influencia política decisiva en las colonias y eran igualmente los centros religiosos, económicos, culturales y sociales de la región.

¹⁰⁴ DÓRS Álvaro (2008). *Derecho Privado Romano*. Ed. EUNSA. España, p. 95.

¹⁰⁵ PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio. *Op. cit.*, p. 818.

Con el paso del tiempo se comenzó a usar para referirse a ciudades altamente pobladas e importantes como Nueva York o Londres; este fenómeno metropolitano conjuga cuatro elementos: a) un componente de tipo demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intrametropolitanos de tipo centro-periferia; b) el mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio; c) la conformación espacial, determinada por la expansión urbana y d) la delimitación político – administrativa, en función de los gobiernos locales que involucra.

Desde el punto de vista histórico y territorial, las metrópolis son uno de los resultados del proceso de la Revolución Industrial, por lo tanto, son parte fundamental del denominado, proyecto de modernidad. La metrópoli "como consumación de la vida urbana y de la modernidad, desde la segunda mitad del siglo XIX, como forma urbana y realidad social cosmopolita, frente a las formas del pasado y la sociedad preindustrial".

Por su parte *Hans Blumenfeld*¹⁰⁶, plantea que la ciudad "ha tenido un cambio cualitativo, por lo que no es más solamente una versión más grande de la ciudad tradicional, sino una forma nueva y diferente de asentamiento humano". Las tendencias concentradoras de la ciudad industrial se han complementado con tendencias centrífugas igualmente poderosas que permiten el desarrollo de zonas urbanas que conviven con espacios abiertos y con actividades agrícolas, existiendo una mayor movilidad y variedad de actividades sociales, económicas y culturales más especializadas que tienen una influencia regional, nacional y hasta internacional, las que permiten la conformación de una metrópoli.

Lo más relevante a destacar es que la metrópoli es una ciudad cualitativamente diferente a la ciudad tradicional, de la cual se destacan los siguientes aspectos:

¹⁰⁶ BLUMENFELD, Hans (1965). "La metrópoli moderna", Davis et al, pp. 55-76.

1. Tamaño demográfico y territorial relevante;
2. Especialización funcional del espacio, "el cual ha intensificado la segregación social, homogeneidad de áreas residenciales lujosas, comunidades deterioradas, zonas unifuncionales, etc."; y
3. Movilidad espacial cotidiana de la población sobre un amplio territorio.

En su tesis doctoral, acertadamente *José Antonio Rosique Cañas*¹⁰⁷, refiere a Ramírez en cuanto a que existe una contradicción entre la realidad articulada y unificada que significa una sola ciudad, y la actuación simultánea de varios tipos de gobierno. De ello resulta frecuentemente no una autoridad única sino fragmentada y, en parte, una ciudad sin gobierno. Ello se debe a que las metrópolis son ámbitos en los que intervienen diversos niveles de autoridad, pero en los que al mismo tiempo, no existe un gobierno propio.

En efecto, el sustentante coincide en que en los conglomerados en México, existen varias autoridades en una sola unidad poblacional y territorial, lo que implica una clara fragmentación político-administrativa, que complica la gobernabilidad y la unicidad en cuanto a objetivos, calidad de vida, sustentabilidad, así como el ordenamiento urbano y territorial.

En el caso particular, *Rosique Cañas*¹⁰⁸ perfectamente distingue esa fragmentación materializada en una ingobernabilidad territorial como ha venido sucediendo en la Ciudad de México y en los municipios conurbados del Estado de México, que de facto reflejan los problemas de vialidad, las deficiencias del transporte público, el avance anárquico de la mancha urbana sobre suelos de conservación ecológica, la deforestación, los altos índices de contaminación, el deterioro de la mayoría de los servicios urbanos y la seguridad pública.

¹⁰⁷ ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2003) (Ramírez 2001). *Megalópolis y Gobernabilidad en el México central. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas. UNAM. México*, p. 17.

¹⁰⁸ *Idem.*

En ese sentido, es importante considerar que la conformación geográfica, hidrográfica y orográfica en el contorno urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, pero más específicamente, en la Ciudad de México, hacen impropia la continuidad de crecimiento en forma horizontal, por lo que ante la falta de una consistente coordinación intermunicipal y de un crecimiento regulado bajo un ordenamiento territorial metropolitano, el crecimiento urbano se está potenciando hacia nuevas tendencias de políticas públicas en materia de desarrollo urbano, como es que la Ciudad de México debe crecer en forma: policéntrica, reciclada, vertical y redensificada, dejando de lado las zonas conurbadas.

*José Antonio Rosique Cañas*¹⁰⁹ precisa que la incapacidad política y legal de las distintas instancias de gobierno para implantar política de magnitud intermunicipal, interestatal o regional; deriva de la persistencia de un régimen federal que ha subordinado históricamente al Gobierno de la Ciudad de México, pero también a la incapacidad económica de los gobiernos estatales vecinos para enfrentar los retos que les plantea el dinámico y desordenado crecimiento urbano y las transformaciones socio-económicas e impactos territoriales, a lo que se agrega la deficiente coordinación intergubernamental en la Zona Metropolitana del Valle de México, por la falta de regulación a las necesidades funcionales del territorio en que se encuentra asentado.

Indubitablemente, esta deficiente coordinación intermunicipal, interestatal o regional, en todos los ámbitos, hace que la presente investigación encuentre el sustento de justificar la necesidad de evolucionar hacia nuevas formas de organización gubernativa, pues sigue siendo palpable que ante la carencia de voluntad política, no se está avanzando, como visionariamente la tesis de *Rosique Cañas* lo sentencia.

¹⁰⁹ *Ibid.*

3.3 MEGALÓPOLIS

El término megalópolis (del idioma griego *Μεγάλη (Megálē)* -gran- *πόλις* (pólis) - ciudad) o megápolis se aplica al conjunto de áreas metropolitanas, cuyo crecimiento urbano acelerado lleva al contacto del área de influencia de una con las otras. En definitiva, las megalópolis están formadas por conurbaciones de grandes ciudades.

Una Megalópolis implica, un proceso de transformación y crecimiento de la ciudad. Aunque existe confusión entre la expresión metrópolis, la megalópolis implica un sentido geoeconómico, de una ciudad próspera, rica, que sustituye al concepto de ciudad de la revolución industrial, a la ciudad de la sociedad de la información.

Kenichi Ohmae¹¹⁰, expone precisamente este periodo de transición entre una ciudad industrial a una ciudad informática. La ciudad industrial es un rasgo de la nación-estado, a través de la cual debía tener personal a su servicio, policía y debía de estar defendida por un ejército que había de pagarles. La manera más eficaz de obtener dinero, era mediante los impuestos. Esto a su vez, requería funcionarios de hacienda, así como personal de aduanas y de tasación. También se necesitaba un cuerpo de policía, para hacer valer la singularidad del Estado, así como soldados que resguardaran sus fronteras. Así, muy pronto se hizo evidente que la Nación-Estado era un ideal muy caro. Como han podido constatar desde entonces los devotos de un gobierno grande, cuanto más grande es éste, más caro resulta, y sin que importe cuánto se le pueda pagar del dinero que debería ir a parar al centro, es canalizado nuevamente a los bolsillos de los recaudadores.

Las mega-ciudades enfrentan obstáculos sociales y ecológicos. Otras inquietudes son en cuanto a las responsabilidades de gasto y de movilización de recursos. En Asia y América Latina, las mega-ciudades manejan las funciones y responsabilidades de una provincia, además de potestades políticas y económicas

¹¹⁰ OHMAE, Kenichi (1997). *El fin del Estado-Nación*. Ed Andrés Bello. Chile, p. 136.

superiores a los municipios. Uno de los problemas es la aclaración y separación de funciones en los países avanzados y en desarrollo.

En muchos países de América Latina, se encuentran duplicadas funciones que en otras partes del mundo estarían atribuidas a un gobierno local. Uno de los defectos de las grandes ciudades es la poca planificación urbana adecuada para proporcionar espacio, vivienda y servicios a la creciente población migrante; así, muchas ciudades devienen en barrios de emergencia, pues se presta muy poca atención o prioridad a las necesidades de los pobres.

Otro de los problemas que se enfrenta, es la falta de infraestructura y mantenimiento a un sistema de alcantarillado moderno, una red de electricidad fiable, carreteras y puentes en buen estado, que a la larga se convierten en obstáculos para el crecimiento económico. Finalmente, otro desafío es si las instituciones puedan abordar sus funciones y estar cerca de los ciudadanos para proveer servicios.

El término *megalópolis* fue introducido por el geógrafo francés Jean Gottmann¹¹¹, haciendo referencia a aquel sistema urbano que contase con una población igual o superior a los 10 millones de habitantes. En español, el término más usado es el de corona regional o ciudad-región.

Este geógrafo utilizó la palabra "megalópolis", para la aglomeración entre Boston y la conurbación Baltimore-Washington, incluyendo las aglomeraciones de Hartford, Nueva York, Nueva Jersey y Filadelfia, así como una multitud de ciudades de más de 100,000 habitantes sobre la Costa Este de los Estados Unidos. Esta gigantesca conurbación desde mediados del siglo XX, ha recibido también el nombre *Boswash* (acrónimo compuesto por las primeras sílabas de Boston y Washington, nombres de las dos ciudades ubicadas en los extremos). El ensamble urbano se

¹¹¹ GOTTMANN Jean (1961). "Megalópolis, *The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*" (Megalópolis, la urbanización de la costa noreste de los Estados Unidos). Ed. The Twentieth Century Fund , EUA, p. 177.

extiende por más de 800 kilómetros de norte a sur y posee una población de entre 65 a 70 millones de habitantes.

Según *Gottmann* esta concentración demográfica y de poderes (económico, político, judicial, cultural) en tal espacio se debió a la sucesión de coyunturas favorables: la historia colonial de los Estados Unidos y la importancia de los intercambios con Europa, la victoria del norte contra el sur en la guerra de secesión (eliminando la competencia de los puertos sudistas, por ejemplo Nueva Orleans) y la presencia de una élite burguesa industrial y financiera apoyada en un transpaís o territorio interior cercano a la megalópolis rico en hierro, hulla y energía hidráulica.

El autor presenta esta *Megalópolis* estadounidense como una nueva Roma: "*fait un peu figure à l'époque présente de ce que fut la Rome impériale du monde antique. L'Atlantique semble être la Mare Nostrum de cette nouvelle Mégalopolis aux dimensions extraordinaires* (hecha un poco a figura en la presente época de aquello que fue la Roma imperial del mundo antiguo. El Atlántico parece ser el *Mare Nostrum* de esta nueva megalópolis de dimensiones extraordinarias)." Esta comparación anticipa el análisis que desemboca para tres centros de desarrollo urbano presentados en 1975 en la Triada de *Kenichi Ōhamae*.

Otras megalópolis fueron seguidamente identificadas y analizadas por otros estudiosos en los años 1960's y 1970's, *Doxiadis* estudió la megalópolis de los Grandes Lagos, *Peter Hall* la megalópolis inglesa, *Isomura* la megalópolis japonesa del *Tokaido*, otros estudiosos italianos como *Muscarà* la posible "megalópolis" mediterránea.

Las megalópolis son útiles para planificación regional en transportes y comunicaciones. Existe el concepto ciudad global como una extensión de la *Megalópolis* y cuando amerita como categoría política o económica o cultural. No obstante hay una crítica respecto de estos núcleos, dada su excesiva superficie y a la

inclusión de grandes zonas vacías, inclusive, su cita critica la gobernabilidad de las megalópolis con asentamientos en varios estados o provincias, lo que propicia que sus dimensiones sean difícilmente cuantificables, por no existir una administración centralizada. En el proceso de urbanización, al unirse dos o más metrópolis se forma una gran conurbación o megalópolis, concepto diferente de ciudad con nuevas soluciones y nuevos problemas.

En México a la única megalópolis existente se le conoce con el nombre de: CORONA REGIONAL DEL CENTRO DE MÉXICO, término utilizado a partir de 1996, la cual contiene cerca de 28 millones de habitantes. Esta conurbación e integración física se compone de diversos municipios del Estado de México, Estado de Morelos, Estado de Puebla, Estado de Tlaxcala, y el Estado de Hidalgo. Está integrada por 173 municipios (91 del Estado de México, 29 del Estado de Puebla, 37 del Estado de Tlaxcala, 16 de Morelos y 16 de Hidalgo) y las 16 delegaciones de la Ciudad de México, excluyéndose al Estado de Querétaro, por estar a más de 100 kilómetros de distancia de la ciudad nuclear o asentamiento central, la que tiene mayor correspondencia con el sistema urbano del bajío.

Para *José Antonio Rosique Cañas*¹¹², la supuesta tendencia de desconcentración demográfica y descentralización industrial de la Ciudad de México, no ha sido una política útil ni efectiva, aunque el sustentante agregaría que también ha habido otros hechos y acciones previas a 1995 que habla este autor, como fue el terremoto de 1985 que tuvo un efecto migratorio temporal, o bien, el programa de incentivación de las 100 ciudades contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que pretendía impulsar el crecimiento y desarrollo de otras ciudades del país, sin embargo al paso del tiempo, la tendencia se revertió propiciando de nueva cuenta la continuidad en el crecimiento de la Ciudad de México, aunque con índices inferiores en la tasa de crecimiento demográfico con relación al resto del país, esta tendencia no se ha detenido, sigue en aumento.

¹¹² ROSIQUE CAÑAS, José Antonio. (2003) (Ramírez 2001). *Op. cit.*, pp. 18-21

La conformación de la Corona Regional del Centro de México, se inicia con un primer anillo, que es propiamente la Ciudad de México, y posteriormente se complementa en forma ampliada con un segundo anillo compuesto por algunos núcleos urbanos como Puebla, Toluca, Pachuca, Tlaxcala y Cuernavaca, según *Rosique Cañas* considera que esta conformación se construyó con un índice de consolidación urbano-regional, mediante la condensación de varios factores.

Las variables analizadas fueron: tasa de crecimiento demográfico 1995; densidad de población 1995; porcentaje de población económicamente activa no agrícola 1990; nivel de urbanización 1990; valor agregado censal bruto en manufacturas, comercio y servicios 1994; y distancia entre las delegaciones y los municipios respecto al centro de la Ciudad de México, todos estos que presenten una continuidad física entre ellos, pero localizados en un radio menor a 100 kilómetros, por ser la distancia razonable para la influencia metropolitana.

IMAGEN 14. MEGALÓPOLIS



Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996.

3.4 CONURBACIÓN

Se le llama conurbación al conjunto de poblaciones próximas, unas a otras, cuyo crecimiento las ha puesto en contacto¹¹³. En 1915, *Patrick Geddes*¹¹⁴ propuso el neologismo conurbación cuando analizaba la concentración de población en Londres, pues estas eran promovidas por importantes líneas de tráfico, que facilitan el movimiento de la población.

Para *C. B. Fawcett*¹¹⁵, una conurbación es un área ocupada por un continuo de viviendas, mismas que no están separadas entre sí por tierra rural, enfatizando a la conurbación como un concepto de carácter morfológico y no funcional que hace referencia al proceso y resultado de varias ciudades, las cuales se integran para formar una sola aglomeración urbana, siendo que las unidades que la forman mantienen su autonomía funcional. Una conurbación puede ser cualquier tamaño demográfico o urbano, pues es resultado de un proceso de incorporación de dos o más áreas urbanas.

Comprende una región con una serie de ciudades, pueblos grandes y otras áreas urbanas que, a través del crecimiento poblacional y la expansión física se propagan. Tanto para la geografía como para el urbanismo, los términos "conurbación" y "conurbano" tienen que ver con el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades (una o varias de las cuales puede encabezar al grupo) que se pueden integrar para formar un sólo sistema que suele estar jerarquizado, o bien las distintas unidades que lo componen pueden mantener su independencia funcional y dinámica.

Un área conurbada se compone de varias ciudades que se diferencian funcional y orgánicamente, cada una de ellas presenta una organización del espacio propio. Desde el punto de vista espacial, la conurbación no requiere la continuidad

¹¹³ Diccionario Ideológico de la Lengua Española (1995). Ed. Vox.

¹¹⁴ GEDDES, Patrick (1960). *Ciudades en evolución*. Ed. Infinito, Argentina, p. 51.

¹¹⁵ FAWCETT, C.B. (1932). "Distribution of urban population in Great Britain". Ed. The geographical journal LXXIX. Inglaterra, p. 100.

física de los espacios construidos, aunque es frecuente que los ámbitos suburbanos de unas y otras ciudades se contacten, enlazándose mediante las carreteras.

El ámbito periurbano (*urban-rural & rural-urban fringe*), ocupa todo el espacio entre ciudades. De esta forma, la conurbación alcanza una escala regional, del orden de algunos centenares de kilómetros cuadrados. Las distintas ciudades que componen la conurbación tienen actividades diferenciadas, una dinámica, recursos económicos, capacidad para atraer inversiones, un centro, una periferia, espacios suburbanos, grupos sociales, personalidad, modo de ser y cultura que les identifica.

3.5 ZONA METROPOLITANA

Para el Dr. José Antonio Rosique Cañas¹¹⁶, la Zona Metropolitana del Valle de México es un lugar hacia el que muchas generaciones de mexicanos llegaron, atraídas por el crecimiento industrial y comercial de los años posrevolucionarios. Esta concentración de población impulsó la expansión de la mancha urbana hacia los municipios colindantes del estado de México, lo que dio lugar al surgimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que comprende la Ciudad de México, Estado de México e Hidalgo.

Según este autor, el fenómeno de crecimiento demográfico ha pasado por cuatro etapas durante el siglo XX:

- 1) Hasta los años treinta su crecimiento fue moderado, debido al impacto de la violencia revolucionaria en todo el país; ya que la población no rebasaba el millón y medio de habitantes.
- 2) De los años cuarenta a los ochenta su crecimiento fue expansivo, debido a las corrientes migratorias hacia la capital y a una política estatal

¹¹⁶ ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2000). "Ciudad de México: evolución y perspectiva", Revista del pensamiento sociológico, Veredas, n° 1, UAM-Xochimilco. México, p. 84.

poblacionista, que sólo rectificó su postura hasta mediados de los años setenta, cuando ya tenía 13.7 millones de habitantes.

- 3) De los años ochenta y hasta mediados de los noventa, se registró una desaceleración del crecimiento, hasta llegar a casi 17 millones de habitantes, debido a: la reducción de la tasa de fecundidad (la Ciudad de México tiene la más baja del país); la desconcentración poblacional observada a partir de los sismos de 1985; y ciertos logros en materia de desconcentración y descentralización.
- 4) A partir de 1995 en adelante se da una reducción mínima en la población absoluta del Distrito Federal debido a: los niveles de saturación a que se llegó en las delegaciones metropolitanas; a la política de propiciar la construcción habitacional de un sólo nivel en extensas zonas y a fenómenos relacionados con los cambios de uso del suelo en la zona central metropolitana, lo que lleva a reutilizar espacios y convertirlos en talleres, bodegas u oficinas, expulsando a sus habitantes hacia la periferia conurbada con el Estado de México, que ya supera los 22 millones de habitantes en la ZMVM, o hacia las ciudades de la zona conurbada del centro del país, que en conjunto, según Rosique Cañas, suma 29 millones de habitantes.

Por su parte, *Luis Unikel*¹¹⁷, en 1976 definió la zona metropolitana, como “...*la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la unidad central, y las unidades político-administrativas que contiene la ciudad central; y las unidades político administrativas contiguas a esta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa*”,

¹¹⁷ UNIKEL, Luis (1978). *El Desarrollo Urbano en México*. El Colegio de México, México, p. 115.

empero, el concepto metropolitaneidad aún no está reconocido formalmente, en ese sentido versa la investigación sobre la creación de un marco conceptual, teórico y metodológico sobre la metropolitaneidad exclusivamente para México.

Otro concepto que se ha utilizado como sinónimo, es área metropolitana, descrito como “una región urbana que engloba una ciudad central (metrópoli) que da nombre al área y una serie de ciudades que funcionan como ciudades dormitorio, industriales, comerciales y servicios, también conocida como red urbana”.

Definida como zona metropolitana, desde el punto de vista de los asentamientos humanos es: “al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del 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; se incluyen, 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 o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América”.

El registro de la primera delimitación de zonas metropolitanas bajo un método sistemático, la realizaron *Unikel, Ruiz y Garza* en 1978, sustentándose en la información censal de 1970, logrando distinguir área urbana de una metrópoli, basándose en que en el primer concepto, para que una determinada región adquiriera ese carácter, era que la población fuera eminentemente urbana, es decir, que estuviera dentro de un contorno relativo a una ciudad (urbe), en tanto que la

zona metropolitana, obedecía al crecimiento de población y delimitación territorial, tal y como el primero de los autores citados *ut-supra*, lo trató en su ensayo.

En concordancia con lo anterior, *Luis Unikel* hace la distinción conceptual entre área y zona metropolitana, precisando que el área metropolitana se refiere a la estructura urbana de una metrópolis, independientemente de sus límites administrativos; es decir, se refiere al área urbana que forma parte de una zona metropolitana, en tanto que esta última tiene como unidad constitutiva los límites político-administrativos. Esta distinción separa el fenómeno físico de metropolización de la dimensión político-administrativa en que está inmersa una metrópoli.

La máxima referencia regulatoria gubernamental respecto a zonas metropolitanas, se efectuó en el año 2004, a través de la cual un grupo integrado por diversas instancias gubernamentales como SEDESOL, INEGI y CONAPO, establecieron los requerimientos que debían observarse para considerar que una conglomeración se habría convertido en zona metropolitana o adquiría ese carácter. El término de zona metropolitana se desarrolló desde el punto de vista estadístico y urbanístico, careciendo de un marco teórico, conceptual y metodológico que sustentara el fenómeno.

Las zonas metropolitanas en México, se distinguen por la fragmentación administrativa, la descoordinación interinstitucional, los problemas de gobernabilidad metropolitana, la deficiente regulación y prestación de servicios, y los grados de flexibilidad y resistencia del régimen político de gobierno para adaptarse a los cambios que exige el fenómeno de la megalopolización, según lo arguye el investigador *Rosique Cañas*, sin embargo para el sustentante, aunque se coincide en el postulado del investigador, dichas características resultan aplicables a las zonas metropolitanas de igual manera. En particular, la resistencia del régimen político de gobierno imperante en la actualidad, es parte de los argumentos de la presente investigación, para considerar que es necesario evolucionar.

CUADRO 10. GRADOS DE INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

		BAJO	MEDIO	ALTO
INTERNO	COBERTURA ESPACIAL	- UNA FRACCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA	- LA MAYOR PARTE DEL ÁREA METROPOLITANA	- TODA EL ÁREA METROPOLITANA
	CONSISTENCIA INSTITUCIONAL	- COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL	- AUTORIDAD DE DESARROLLO METROPOLITANO O SECTOR ESPECÍFICO	- CIUDAD METROPOLITANA
	INTENSIDAD DEMOCRÁTICA	- DEMOCRACIA LOCAL	- ELECCIONES A NIVEL METROPOLITANO, PERO TAMBIÉN DEMOCRACIA LOCAL	- DEMOCRACIA METROPOLITANA INTEGRAL
	BAJO	MEDIO	ALTO	
EXTERNO	CENTRALIDAD A UN NIVEL SUPERIOR DE DECISIÓN GUBERNAMENTAL	- DIVISIÓN AL INTERIOR DE LA METRÓPOLIS	- CAPITAL REGIONAL	- REGIÓN URBANA PREVALEciente
		- DIVISIÓN ENTRE METRÓPOLIS	- ALIANZA NACIONAL DE LAS REGIONES URBANAS	- CAPITAL NACIONAL
		- REPRESENTACIÓN LIMITADA DE LOS INTERESES DE LOS METROPOLITANOS	- INTEGRACIÓN DE SECTORES ESPECÍFICOS	- INTEGRACIÓN GLOBAL

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la ONU Hábitat.

La utilidad de la delimitación de las zonas metropolitanas consiste en contar con unidades territoriales que faciliten una apreciación correcta de las dimensiones y características del proceso de metropolización. La viabilidad de las zonas metropolitanas depende, entre otras, de estrategias y acciones que aprovechen las oportunidades de generación de riqueza y empleo; de la inserción de las economías nacionales a los flujos globales de capital e información; del aprovechamiento de las economías de aglomeración; y de la oferta de servicios de educación y salud.

La metropolización se ha identificado por lo general con la idea de la conversión de una ciudad a una metrópoli, para lo cual el requisito más evidente es la expansión del área urbana dentro de territorios político-administrativos distintos a los que contenían originalmente la ciudad. Esto ha llevado a la necesidad de buscar una forma de delimitar el fenómeno de metropolización, lo cual deviene en el concepto de "zona o área metropolitana", que se utiliza indistintamente en diversos países del mundo.

En 2005, se realiza el primer reconocimiento formal de existencia a una zona metropolitana en México, bajo la Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México¹¹⁸, en el contexto de la cuarta sesión plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, únicamente se vincularon al Distrito Federal y al Estado de México, omitiendo al Estado de Hidalgo, el que de conformidad con el INEGI, al menos un municipio de Hidalgo actualmente ha sido absorbido por este fenómeno.

Ahora bien, no obstante los avances logrados en materia de metropolitaneidad desde el siglo pasado, en 2008 se expide la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, definiendo a la Zona Metropolitana del Valle de México como una conurbación entre las delegaciones de la Ciudad de México, los estados y municipios de otras entidades de la República Mexicana, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, por lo que si al existir una Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México de 2005 en la que se delimitó esta área, en una Ley posterior se haya perdido una grande oportunidad para precisar los alcances de la metropolitaneidad.

3.6 INTEGRACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Las zonas metropolitanas en México han evolucionado de la siguiente forma:

Para el año de 1960, la cuarta parte de la población del país, se concentraba en algunas de las 12 zonas metropolitanas, las cuales, cada una de ellas, rebasaba una población de cien mil habitantes, en un global de 9.0 millones de habitantes.

¹¹⁸ INEGI (2005), Delimitación de las zonas metropolitanas, p. 64

Para el año de 1980, existían ya, 26 zonas metropolitanas, que comprendían 131 municipios y una población de 26.1 millones de habitantes, se estimaba que 4 de cada 10 mexicanos, era habitante de una de estas zonas.

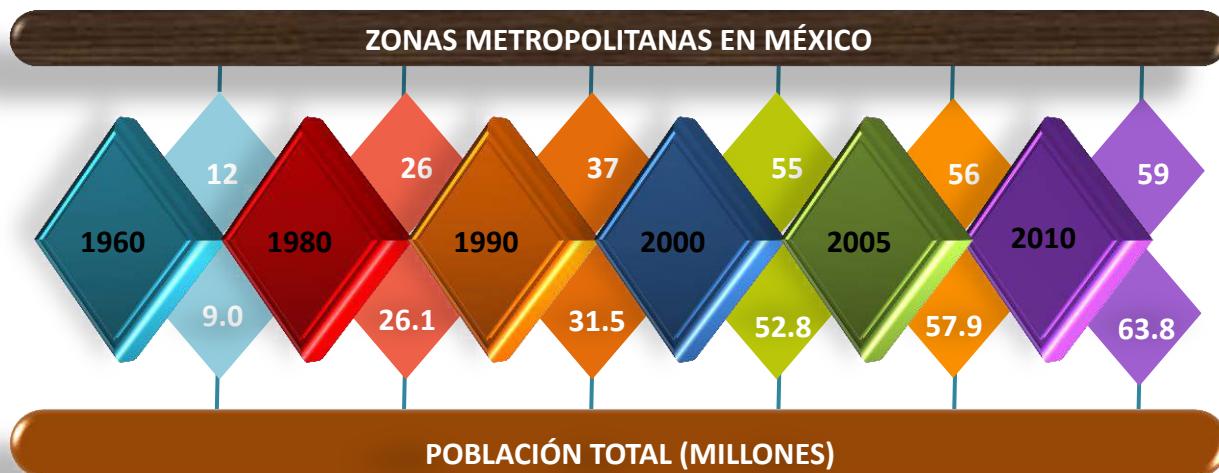
Para el año de 1990, se identificaron 37 zonas metropolitanas con una población de 31.5 millones de habitantes.

En 2000, fueron 55 zonas metropolitanas, en 309 delegaciones y municipios, de 29 entidades federativas, lo que significó que 52.8 de cada 100 habitantes en el país, residía en una zona metropolitana.

Para el año 2005, se identificaron 56 zonas metropolitanas, con una población de 57.9 millones de habitantes.

Finalmente para el año 2010, se arrojó el dato de 59 zonas metropolitanas, en los que residen 63.8 millones de habitantes, en más de 367 delegaciones y municipios metropolitanos, lo que equivale al 56.8 de cada 100 habitantes en el país.

IMAGEN 15. CRECIMIENTO EXPONENCIAL METROPOLITANO



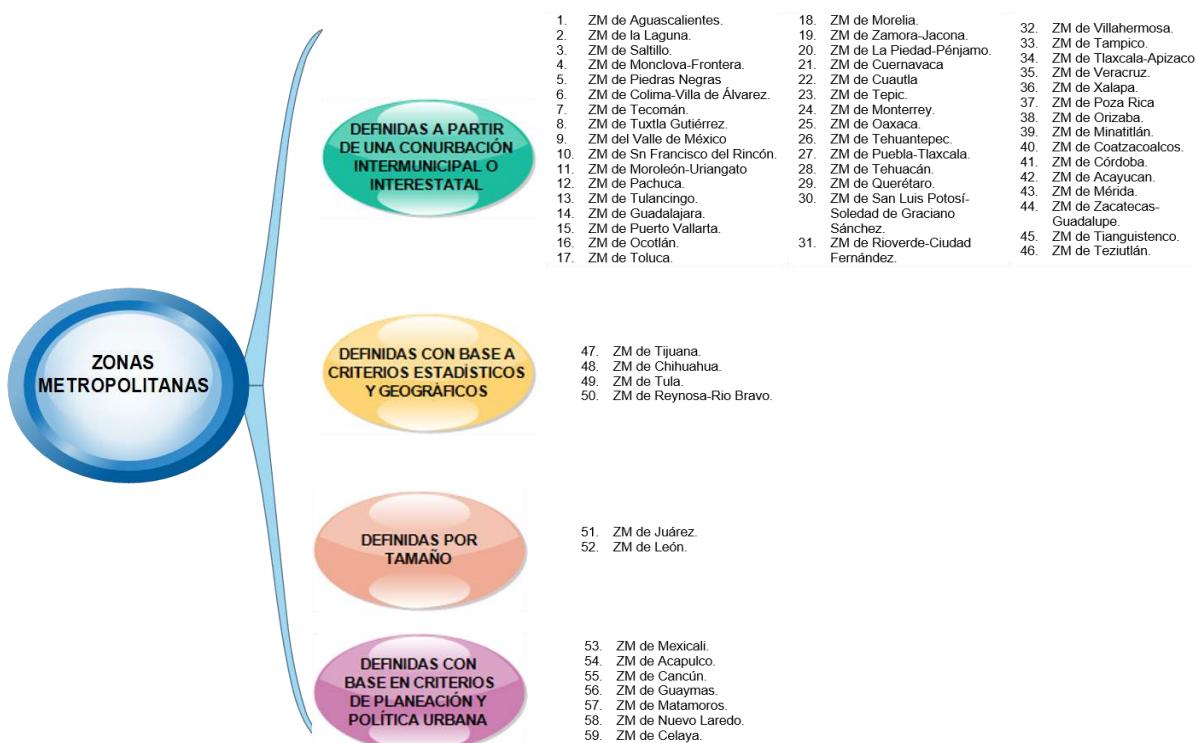
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del INEGI.

Conforme a las estadísticas del INEGI y CONAPO de 2010, las 59 zonas metropolitanas en la República Mexicana, se encuentran integradas por: 367 municipios, de los cuales 263 son municipios centrales, 43 municipios exteriores definidos con base a criterios estadísticos y geográficos, mientras que 61 municipios exteriores más, son definidos con base a criterios de planeación y política urbana.

En estas 59 zonas metropolitanas se encuentran habitando el 56.8 % de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes. Así pues, de la población urbana en el país, la mayoría es eminentemente metropolitana¹¹⁹.

La SEDESOL, el INEGI y la CONAPO han clasificado las zonas metropolitanas del país de la siguiente forma:

IMAGEN 16. ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos de SEDESOL, INEGI y CONAPO, México, 2010.

¹¹⁹ SEDESOL, INEGI y CONAPO (2010). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México. pp.14-15.

El INEGI ha definido a una zona metropolitana como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, mayormente urbanos, con un alto grado de integración socioeconómica; incluye municipios con características relevantes para la planeación y políticas urbanas. Adicionalmente, se extiende a municipios con una ciudad de más de un millón de habitantes, así como ciudades con más de 250 mil habitantes con procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

3.6.1 MUNICIPIOS METROPOLITANOS Y CRITERIOS DE DELIMITACIÓN

La delimitación de zonas metropolitanas consta de tres grupos de municipios metropolitanos, con sus respectivos criterios:

1. Municipios centrales. Corresponden a los municipios donde se localiza la ciudad principal que da origen a la zona metropolitana, los cuales se identifican a partir de las siguientes características:
 - 1.1 Municipios que comparten una conurbación intermunicipal, que es la unión entre dos o más localidades censales de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes.
 - 1.2 Municipios con localidades de 50 mil o más habitantes con alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos.
 - 1.3 Municipios con ciudades de un millón o más habitantes.
 - 1.4 Municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, con 250 mil o más habitantes.

2. Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos. Son municipios contiguos a los anteriores, cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero predominantemente urbanos, que mantienen un alto grado de integración funcional con municipios centrales de la zona metropolitana, determinados a través del cumplimiento de las siguientes condiciones:
 - 2.1 Su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión.
 - 2.2 Al menos 15% de su población ocupada residente trabaja en municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.
 - 2.3 Con una población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual al 75%.
 - 2.4 Con densidad media urbana mínima de 20 habitantes por hectárea.

El criterio 2.1 permite identificar a aquellos municipios con un alto grado de accesibilidad a la ciudad central, determinado a través de la longitud y amplitud de las vías de comunicación que conectan a ésta con la localidad más importante (con mayor población) del municipio exterior. El parámetro de 10 kilómetros se determinó analizando el rango de distancia entre la mayor parte de los municipios que no tienen localidades conurbadas con la ciudad central, pero que presentan niveles de integración funcional significativos, conforme a los parámetros establecidos en el criterio 2.2, que en combinación con los criterios de carácter urbano (2.3 y 2.4), permite identificar municipios exteriores homogéneos en términos de su articulación con municipios centrales de zonas metropolitanas.

El criterio 2.2 se utiliza como evidencia de integración funcional entre los municipios exteriores y los municipios centrales de zonas metropolitanas. Cabe precisar que no es necesario que un municipio cumpla con las dos condiciones indicadas en este inciso, sino con al menos una de ellas para que se considere funcionalmente integrado a una zona metropolitana.

Los criterios 2.3 y 2.4, por su parte, dan cuenta del *carácter predominantemente urbano* de los municipios exteriores, en términos de su estructura ocupacional y de la intensidad de ocupación de su territorio. La *densidad media urbana* de cada municipio se calculó a partir de la densidad bruta de cada una de sus Áreas Geo-Estadísticas Básicas (AGEB) urbanas ponderadas por el tamaño de su población. Esta forma de calcular la densidad da mejor cuenta del grado en que se concentra espacialmente la población urbana de un municipio, de aquella que se hubiera obtenido al considerar la superficie total del mismo, o bien al sumar la superficie de todas sus AGEB urbanas, ya que gran parte del territorio de la mayoría de los municipios del país no está urbanizado.

3. Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Son municipios reconocidos por el gobierno federal y local como parte de una zona metropolitana, a través de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación del territorio, independiente a su situación respecto de los criterios del punto anterior, para la incorporación se considera el cumplimiento mínimo de una de las siguientes condiciones:
 - 3.1 Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana.
 - 3.2 Estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectivo.

3.3 Estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.

CUADRO 11. INDICADORES DEL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN 1960-2010

INDICADOR	1960	1980	1990	2000	2005	2010
ZONAS METROPOLITANAS	12	26	37	55	56	59
DELEGACIONES Y MUNICIPIOS	64	131	155	309	345	367
ENTIDADES FEDERATIVAS	14	20	26	29	29	29
POBLACIÓN TOTAL (MILLONES)	3.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN NACIONAL	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8

Nota: Los datos no son estrictamente comparables, porque el crecimiento es exponencial y relativo por concepto. Fuente:

- Para 1960, Unikel, et al. (1978), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.
- Para 1980, Negrete y Salazar (1986), “*Zonas metropolitanas en México*”, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. I, n° 1.
- Para 1990, Sobrino (1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP.
- Para 2000, SEDESOL, CONAPO e INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*.
- Para 2005, SEDESOL, CONAPO e INEGI (2007), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*.
- Para 2010, PROYECCIÓN SEDESOL, CONAPO e INEGI (2010).

En efecto, en 2004, la SEDESOL, INEGI y CONAPO publicaron la “*Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*”, estableciendo la base metodológica de datos estadísticos, geográficos, demográficos y urbanísticos, para lograr identificar las 59 zonas metropolitanas reconocidas actualmente en México.

El fenómeno metropolitano conjuga 4 elementos:

1. Componente geográfico, gran volumen de población y movimientos intrametropolitanos de tipo centro-periferia;
2. El mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio;
3. La conformación espacial, determinada por la expansión urbana;
4. La delimitación política-administrativa, en función de gobiernos locales vinculados.

CUADRO 12. COMPARATIVO DE VENTAJAS Y DESVENTAJAS

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> Existencia de una correlación positiva entre el tamaño de las zonas metropolitanas y los ingresos que aportan, producto de una importante gama de recursos, servicios e infraestructura especializados. Especialización y diversificación productiva, misma que se traduce en un valor añadido por el acceso a conocimientos y en la concentración de actividades de investigación y desarrollo. Mayor disponibilidad de capital humano y físico, que les permite tener una mayor competitividad, conectividad y comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Concentración del desempleo. Exclusión, pobreza y dificultades de la población para incorporarse al sector formal de la economía. Acceso a servicios y equipamientos básicos. Diferencias en el acceso a servicios y equipamientos básicos, así como ubicación diferencial en la estructura de áreas urbanas. Congestión vial, contaminación ambiental y deficiente infraestructura básica. Vivienda y suelo, elementos que definen la configuración y ocupación del territorio y procesos de expansión periférica que generan deseconomías y reducción de calidad de vida de la población.

Fuente: Elaboración propia, con base en información recabada del INEGI.

Ahora bien, según el último censo del INEGI en 2010, en las 59 zonas metropolitanas existentes en México, radican 63.8 millones de habitantes, representando el 57% del total de la población a nivel nacional.

La más grande es la Zona Metropolitana del Valle de México, compuesta por 76 municipios distribuidos en: 59 municipios del Estado de México, 1 de Hidalgo y 16 Delegaciones de la Ciudad de México.

3.6.2. ZONAS METROPOLITANAS TRANSFRONTERIZAS

Especial mención tienen las zonas metropolitanas transfronterizas, ya que están vinculadas a un intercambio económico, poblacional, bienes y servicios, pero que no podrían constituir jurídica ni administrativamente una zona única, a menos que se trate de zonas económicas muy desarrolladas y evolucionadas, donde el libre tránsito de personas, tráfico de bienes y servicios, y unicidad

monetaria, sea factible y permisible, como es el caso de la Unión Europea, aunque ese es otro fenómeno con rasgos y tratamiento diferente, en razón que sus alcances son diversos a una zona metropolitana tradicional.

Las zonas metropolitanas transfronterizas entre México y Estados Unidos son:

CUADRO 13. ZONAS METROPOLITANAS TRANSFRONTERIZAS

POSICIÓN	NOMBRE DE FRONTERA	POBLACIÓN
01	Tijuana / San Diego	4'922,723
02	Juárez / El Paso	2'345,182
03	Reynosa / McAllen	1'109,664
04	Matamoros / Brownsville	1'019,207
05	Mexicali / Calexico	944,319
06	Nuevo Laredo / Laredo	718,073
07	Nogales / Nogales	236,368
08	Piedras Negras-Nava / Eagle Pass	206,948
09	San Luis Río Colorado / Yuma	203,579
10	Ciudad Acuña / Del Río	200,367
11	Agua Prieta-Naco / Sierra Vista	190,094
12	Ojinaga / Presidio	24,980

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2010.

Al pertenecer a diversos países, en este caso México-Estados Unidos de América, es muy difícil que puedan llegar a integrarse como conglomeraciones únicas, con un libre tránsito de personas, libre tráfico de comercio, traslado de bienes, de servicios, una sola regulación y una sola economía, pues más allá de tratarse de dos países, la brecha económica y el desarrollo entre ambos lo hacen prácticamente imposible, aunque se tenga un Acuerdo de Libre Comercio, el resultado ha sido más de tipo cooperativista que integracionista.

El caso más representativo y avanzado en América en cuestión de cooperación, indubitablemente es el proyecto del Aeropuerto Binacional Tijuana-San

Diego, largamente intentado, el cual adicionalmente servirá de cruce fronterizo de bienes y personas, ya que no sólo atenderá a la población que viaja por vía aérea, sino que incluye el cruce fronterizo.

IMAGEN 17. AEROPUERTO BINACIONAL TIJUANA-SAN DIEGO



Con el Aeropuerto Binacional de Tijuana-San Diego se pretende impulsar la economía de ambas fronteras y solucionar la saturación del transporte aéreo en el sur de California. Este proyecto será el puente que unirá la terminal aérea del lado de San Diego al Aeropuerto de Tijuana, lo que coadyuvará a la transportación aérea de San Diego, que no ha logrado la expansión de su aeropuerto por las limitaciones geográficas, lo que le representa un problema grave para su economía. Este hecho ayudará tanto a viajeros como al flujo de personas para el cruce fronterizo.

El proyecto permitirá reducir el tiempo de espera en la frontera México-California, lo que también impulsará la economía de uno y otro países, asimismo, estrechará aún más los lazos de amistad entre México y California, especialmente debido al clima antiinmigrante que se está suscitando últimamente en los Estados

Unidos de América, aunque también pretenden estimular el desarrollo económico que conviene a los dos lados de la frontera.

El estado del arte en materia de zonas metropolitanas transfronterizas en México, específicamente, el aeropuerto binacional conocido como “Las Puertas de las Californias” es el siguiente:

El pasado nueve de diciembre de 2015 fue inaugurada la primera etapa, consistente en el acceso para los viajeros mexicanos y estadounidenses, lo que representará que sea más fácil volar desde y hacia Tijuana gracias al *Cross Border Xpress – CBX*, un puente peatonal elevado de 130 metros de longitud que se extenderá sobre la línea fronteriza y conectará al Aeropuerto Internacional de Tijuana directamente con un edificio en San Diego, con servicios de migración y aduana estadounidenses, con un flujo migratorio de más de 2 millones de usuarios del aeropuerto que cruzan anualmente la frontera entre San Diego y Tijuana.

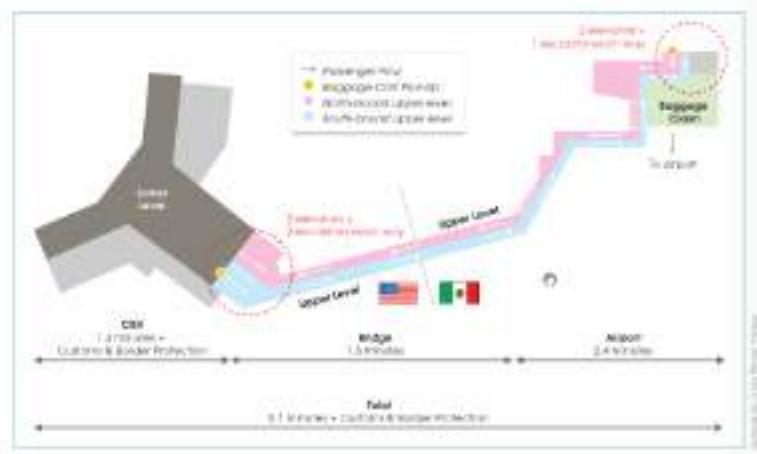
Los beneficios que traerá el proyecto *Cross Border Xpress - CBX* a los habitantes de México y los Estados Unidos de América serán:

- a) Trasladarse del aeropuerto de Tijuana directamente a la frontera, evitando perder más de 2 horas en el cruce fronterizo.
- b) Cruzar la frontera hacia los Estados Unidos desde el aeropuerto de Tijuana, a través del puente CBX, pasando migración y aduana exclusiva.
- c) Contar con la opción desde el aeropuerto de Tijuana de más de 33 destinos directos al interior de México y 4 destinos internacionales, incluyendo China.
- d) Disponer de más vuelos, más frecuencias y mejores tarifas aéreas.

- e) Utilizar el programa *Trusted Traveler* que incluye *Global Entry* y *Sentri* para el ingreso expedito a los EE.UU.
- f) Tramitar permiso de entrada a los EE.UU. (I-94) en forma sencilla y eficiente.
- g) Cruzar la frontera hasta 24 horas antes de su vuelo, lo que les permitirá tener reuniones de negocios en Tijuana, disfrutar de la gastronomía de la región o hacer alguna visita médica.

Es importante precisar que únicamente pasajeros con boleto y pase de abordar que viajen desde o hacia el aeropuerto de Tijuana podrán utilizar el *Cross Border Xpress*, quienes contarán con servicios dentro de las instalaciones, como aire acondicionado; carros para equipaje para pasajeros que viajen con más de dos maletas por persona; así como maleteros y carritos de golf para las personas con alguna discapacidad, por lo que el tiempo de espera será de minutos.

IMAGEN 18. CROSS BORDER XPRESS - CBX



Fuente: revista de la aerolínea Volaris diciembre 2015.

La frontera que separa Estados Unidos y México es una de las más fortificadas del mundo, y a partir de su inauguración, es la única con un aeropuerto que une a

dos países. El costo de internación es de 18 dólares para caminar 120 metros hasta el aeropuerto internacional de la ciudad mexicana, cuyo potencial será de aproximadamente el 60 por ciento de los usuarios del aeropuerto de Tijuana que se dirigen después a Estados Unidos, unas 2.6 millones de personas al año. En resumen, se puede constatar que se trata de acciones cooperativistas, más no integracionistas, característica que no se encuadra en una metropolitaneidad.

3.7 IMPORTANCIA DEL FENÓMENO METROPOLITANO

Las metrópolis en México, son los escenarios donde se concentran las empresas privadas, generación de riqueza y de empleo, se ubican las grandes universidades, se generan las principales innovaciones tecnológicas y se localizan el aparato gubernamental y los grupos de poder, todo lo cual requiere de grandes obras de infraestructura y servicios públicos de calidad. Las metrópolis, por ende, se constituyen en colosales fuerzas productivas fundamentales para el desarrollo económico nacional.

Es importante la visualización del fenómeno metropolitano como un proceso que incluye la necesidad de construir acuerdos entre las diversas esferas públicas y privadas, un asunto de gobernanza que incluya la generación de una conciencia entre la población en general y no sólo un asunto técnico, siendo necesaria la inclusión de la participación ciudadana en el tema. Entendiendo esta, no como el simple ejercicio del voto democrático, sino como la participación real, informada y responsable de la sociedad civil en el diseño, hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas inherentes al tema metropolitano.

Encaminado al desarrollo sustentable, para lo cual deben aplicarse modelos urbanos y económicos que la contemplen como un ente indisoluble a una región sobre la cual ejerce y recibe simultáneamente influencia. El inevitable crecimiento de una ciudad que se erige como núcleo de interrelación económica, política, social,

cultural y laboral de otras ciudades que operan simbióticamente a ella, hace indispensable la adopción de una perspectiva regional, que amplíe los horizontes de la planeación hacia un enfoque metropolitano.

Sobre este vértice deben girar las políticas públicas, los ordenamientos y planes de gobierno. Sin un correcto entendimiento del fenómeno metropolitano, tanto por parte del gobierno como de la ciudadanía, sin planes regionales metropolitanos que operen bajo esquemas de participación ciudadana, enclavados en el contexto de una inevitable interrelación municipal y generando sinergia entre actores públicos, privados y sociales, no se podrá dar el paso real hacia metrópolis de primer mundo.

El fenómeno metropolitano representa una serie de desafíos, para dar atención y solución de los múltiples problemas que los aquejan, se trata de asuntos multidisciplinarios que deberán ser atendidos por sectores específicos de los que se requerirá su aportación en el campo de urbanismo, arquitectura, ingeniería, geografía, economía, sociología, sobre ciencias del derecho, ambientales, políticas; requiriendo de trabajos doctrinales, como técnico operativos y legislativos.

Sobre este rubro, es importante precisar que dichas conglomeraciones, por la propia importancia que revisten, no fueron creadas ex profeso, sino que ha sido producto de una deficiente planeación urbana y poblacional, puesto que nunca fue intención del gobierno establecer zonas de crecimiento, ya que fueron las condiciones socio-económicas las que generan que la población se concentre alrededor de ciertos productores económicos.

Al irse integrando empresas, fuentes de empleo, mejores condiciones de vida, habitación, transporte público e instituciones educativas, la población tiende a migrar de otras zonas urbanas menores o rurales hacia estos conglomerados, buscando mejores condiciones de calidad de vida.

3.8 NATURALEZA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

El marco jurídico mexicano prevé el fenómeno metropolitano en forma escueta, aislada y desarticulada, pues omite regular la magnitud, alcance y complejidad de las grandes aglomeraciones que tienden a rebasar la esfera de competencia de los gobiernos locales, responsables en primera instancia de coordinar su gestión, afectando el desarrollo de las zonas metropolitanas.

La regulación de zonas metropolitanas padece de voluntad política y acciones por parte de los actores involucrados, pues el resultado de los vacíos es palpable en nuestra carta magna, por lo que tal regulación tendría que llevarse a cabo mediante reformas y adiciones, particularmente, a los artículos 115 fracción VI, 116 fracción VII, y 122 inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se defina la creación y delimitación de zonas metropolitanas, lo que se lograría con la voluntad de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Estas reformas deben definir los objetivos, alcances, requisitos y razón de ser de la coordinación metropolitana; la integración de fondos financieros en la materia, captación de contribuciones y aportaciones de la Federación, así como de los contribuyentes que habiten en las áreas físico-geográfica de estas zonas, con el objeto de cubrir los servicios y obras públicas que se requieran.

La creación de una autoridad metropolitana requiere delegar atribuciones y recursos de otros órdenes de gobierno, “significa que se instituye, dentro del Estado, un nuevo sujeto de poder, lo cual lleva necesariamente a que éste se rija por las leyes de la política y no sólo las técnicas de la administración” Dockendorff ¹²⁰, concluyéndose que es evidente la falta de voluntad política e intereses partidistas.

¹²⁰ DOCKENDORFF, Eduardo (1994), “Metropolización y gestión urbana: coordinación y administración de la gestión urbana intercomunal en el Gran Santiago”, en Bolívar, Augusto; René Coulomb y Carmen Muñoz [coords.] Gestión metropolitana y política, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco UAM. México, pp. 31-52.

3.9 MARCO JURÍDICO APLICABLE A LAS ZONAS METROPOLITANAS

En el Derecho Mexicano, las zonas metropolitanas se encuentran reguladas en forma aislada y desarticulada por diversos preceptos normativos.

Para la materia en estudio, la integración jurídica en México tiene especial relevancia como factor primordial para alcanzar los objetivos en un sistema de metropolitaneidad unificado. En efecto, el hacer de las normas instrumentos funcionales y ágiles destinados a facilitar y reglamentar las relaciones de una sociedad dentro de una circunscripción territorial, es un objetivo inaplazable.

CUADRO 14. GRADOS DE INTEGRACIÓN JURÍDICA

<p>Consiste en la coincidencia de las reglas electivas, así como de las leyes mismas o normas substanciales a las cuales esas reglas encaminan, lo que produce una identidad total del régimen jurídico de la relación.</p> <p>UNIFORMIDAD</p>	<p>Se efectúan modificaciones a la legislación para marcar líneas generales comunes, siendo el grado mínimo de nivelación jurídica.</p> <p>COORDINACIÓN</p>	<p>Consiste en el grado máximo en la relación de las legislaciones, mediante la búsqueda de líneas específicas, particulares y comunes</p> <p>APROXIMACIÓN</p>	<p>Son las técnicas para determinar el régimen jurídico de las relaciones de derecho; es un instrumento funcional empleado para el logro de los objetivos. Este término es flexible porque no implica la adopción de un texto uniforme, es una simple asimilación de criterios jurídicos, apoyándose en bases, leyes, modelos ó doctrina común.</p> <p>ARMONIZACIÓN</p>
---	--	---	--

Fuente: Elaborado con base en la “Teoría de la Armonización Legislativa”, de la H. Cámara de Diputados, LX legislatura, enero 2009.

En la integración jurídica hay escalas, que son los grados que requieren ser transitados, que van desde la coordinación, la aproximación, la armonización hasta llegar a la unificación, siendo este último de mayor profundidad, intensidad y perfección, que produce una identidad total del régimen jurídico, pero también la más delicada y más difícil de lograr. En el caso México, el marco jurídico vigente transita en la coordinación, aproximación y armonización en forma menor, no obstante, al paso del tiempo, no se avizoran intenciones de llegar a una unificación jurídica.

Acorde con *Rosique Cañas*¹²¹, otro aspecto que repercute en la deficiente coordinación metropolitana, es el marco jurídico que contiene vacíos legislativos que generan confusiones al momento de la gestión y mantiene en estado de expectación a los gobiernos, de tal manera que ninguna instancia se siente con la responsabilidad plena de tomar iniciativas, ya que se cree que repercute en el ámbito de acción de los demás, lo que se multiplica si se considera la cantidad importante de instituciones gubernamentales que operan dentro de las regiones metropolitanas y los complejos procesos de planeación y programación para la ejecución de obras y servicios que tiene que ver con el gasto público.

En la presente investigación, se seleccionaron diversos ordenamientos como los más relevantes, los que se enlistan de manera enunciativa más no limitativa, particularmente, los que inciden en la Zona Metropolitana del Valle de México, pues es esta área en la que puede apreciarse con mayor puntuación la problemática:

3.9.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(5 de febrero de 1917)

En sus artículos 27, 40, 115 y 122 establecen que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Asimismo, se prevé que la nación, se organiza políticamente, en una República Federal, la cual, se integra con 31 estados de la Federación y la

¹²¹ ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2003) (Ramírez 2001). *Op. cit.*, pp. 18-21

Ciudad de México; a su vez, cada entidad federativa adopta como régimen de su división política, al municipio.

En ese orden de ideas, las disposiciones jurídicas que regulan a las ciudades, se citan las atribuciones que tienen los más de 2 mil municipios que tiene la federación mexicana, como a la Ciudad de México, empero, especial mención que debe resaltarse, es la fracción VI del artículo 115, la cual señala que 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.

3.9.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

(21 de julio de 1993)

Establece que cuando el fenómeno de conurbación involucre a municipios de dos o más entidades federativas, su planeación y regulación conjunta estará a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, entre las que se encuentran el convenir la delimitación de la zona conurbada correspondiente según los artículos 20 y 21. Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa se regirán por la legislación local acorde con el artículo 26.

3.9.3 LEY DE DESARROLLO METROPOLITANO PARA EL DISTRITO FEDERAL

(03 de enero de 2008)

En este ordenamiento se establecen los lineamientos y bases generales de la planeación estratégica para fomentar el desarrollo armónico y sustentable,

así como una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que interactúan en las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y su vinculación con la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del País, además, coordinar la planeación estratégica y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México.

En particular, la fracción VII del artículo 2º de la Ley en comento, establece que por Zona Metropolitana del Valle de México se entiende: la conurbación entre las delegaciones del Distrito Federal y los Estados y municipios de otras entidades de la República Mexicana, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, definición poco eficaz para las pretensiones del propio ordenamiento, puesto que la definición no representa el actual contexto, y la ley no regula la zona metropolitana, sino que se constriñe a establecer mecanismos de coordinación.

3.9.4 REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL

(17 de agosto de 2015)

El Gobierno de la Ciudad de México expidió recientemente un nuevo Reglamento de Tránsito, el que propone sea de carácter megalopolitano, sin embargo, su aplicación sólo estará vigente en la Ciudad de México. Para tales efectos, se plantea la realización de reuniones con las entidades que integran la Comisión Ambiental de la Megalópolis CAMe (Estado de México, Puebla, Morelos, Tlaxcala e Hidalgo) para hacer la propuesta. Dicho Reglamento de Tránsito pretende ser megalopolitano, pero eso dependerá del análisis soberano y determinación de cada uno de los estados, aunque es conveniente precisar que será sólo para efectos de homologación de los alcances administrativos.

Es conveniente subrayar que existen otras disposiciones terciarias de carácter administrativo, las que se analizarán en el numeral 3.11 de este mismo capítulo, específicamente, en acciones gubernamentales en materia de metropolitaneidad.

3.10 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Para efectos del estudio de las zonas metropolitanas, es necesario analizar concurrentemente la Administración Pública en México, puesto que es la Administración Pública la que incide con sus tres órdenes de gobierno en las zonas metropolitanas, toda vez que en ésta recae la función gubernativa.

La titularidad de la Administración Pública Federal recae en la Presidencia de la República, la que de acuerdo con lo que establece el artículo 80 de la Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, consagrado así el carácter unipersonal de dicho poder.

Ahora bien, de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal, es Centralizada y Paraestatal, que conforme a la Ley contará con su propia estructura y características.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Órganos Reguladores Coordinadores y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

El Presidente de la República tiene así un doble carácter: funge como Jefe de Estado, representando a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que

corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma; y como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado, que se encuentra organizada conforme a lo previsto en los artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

3.10.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

1. Secretarías de Estado;
2. Consejería Jurídica;
3. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Secretarías de Estado.- El Presidente de la República se auxilia en la función administrativa de las Secretarías de Estado, con base en los artículos 89 fracción II y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las Secretarías son los órganos político-administrativo compuestos por la estructura jurídica, el conjunto de personas y elementos materiales, que ejercen su competencia, bajo la autoridad del titular, pues dependen del Ejecutivo.

Consejería Jurídica.- Le corresponde dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en aquellos asuntos encomendados; someterle a firma los proyectos de iniciativas de leyes y decretos; opinar sobre proyectos de tratados con otros países y organismos internacionales; revisar proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, y demás instrumentos; prestar asesoría jurídica en asuntos de las dependencias de la Administración Pública, y en los previstos en el artículo 29 constitucional; entre otros.

Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.- Los Órganos Reguladores cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de

gestión. Son creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía. Los Órganos Reguladores se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que se prevea en la ley.

3.10.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

1. Organismos Descentralizados;
2. Empresas de Participación Estatal;
3. Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito;
4. Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y
5. Fideicomisos Públicos.

Organismos Descentralizados.- El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que son los creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, bajo cualquier estructura legal que adopten.

Empresas de Participación Estatal Mayoritarias.- El artículo 46 de la Ley Orgánica, dispone que son: Las sociedades nacionales de crédito constituidas en términos de la legislación específica; las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos que participen por sus cargos o alguna de ellas realice aportaciones económicas preponderantes.

Fideicomisos Pùblicos.- Previstos en el artículo 3º fracción III de la Ley natural, en que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

IMAGEN 19. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia.

3.10.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTADUAL

En el caso de las entidades federativas, incluyendo próximamente a la Ciudad de México, adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial a los municipios (delegaciones en el caso de la Ciudad de México).

Los gobiernos estatales tienen una organización y estructura semejante a la federal, inclusive se denominan en forma similar, excepción hecha para la Ciudad de México, donde en lugar de poderes estatales, existen órganos locales legislativo, judicial y ejecutivo, aunque sus funciones formales y materiales son idénticas. En estas entidades federativas, la administración pública recae en el titular del ejecutivo, como acontece en la Federación, por lo que resulta innecesario entrar a su análisis.

3.10.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

En el caso de los municipios, estos serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley. No cuentan con órganos legislativos ni judiciales, sólo reglamentación y bandos que son emitidos por el cabildo y la justicia se circumscribe a la de carácter administrativo, puede contar con entidades municipales, conocidas como entidades paramunicipales, y el titular del órgano local es el Presidente Municipal, en quien recae la titularidad de la administración pública local y se hace acompañar por regidores que constituyen el cabildo, que es una especie de consejo local que acompaña las decisiones del Presidente Municipal.

Entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado no hay autoridad intermedia, tienen personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, y tendrán a su cargo los servicios públicos para atención de cada municipio y sus localidades.

3.11 ACCIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA METROPOLITANA

La metropolitaneidad como campo de estudio no está reconocida doctrinalmente, aunque como estructura jurídica, política y administrativa existe reconocimiento en forma aislada y desarticulada. No obstante, existen esfuerzos gubernamentales, inclusive a nivel supranacional, tendientes a solucionar problemáticas relacionadas con este fenómeno.

Con diferentes visiones, perspectivas y alcances, el Estado en sus múltiples representaciones (federal, estatal y municipal), ha realizado diversas acciones para enfrentar este fenómeno, a través de programas, planes e instancias gubernativas, seleccionándose para esta investigación las más representativas, principalmente, las de la Zona Metropolitana del Valle de México, donde estas acciones son más tangibles y mensurables:

CUADRO 15. ACCIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA METROPOLITANA

Nº	ACCIÓN	FECHA	ÁREAS	OBJETIVO
1	COMETRAVI Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad.	270694	1.- Gobierno Federal 2.- Departamento del Distrito Federal (actualmente GCDMX) 3.- Estado de México	Establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la estructura vial en la zona conurbada; propiciar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y la vialidad, y aportar información necesaria para el diseño del plan rector de transporte y vialidad del área metropolitana.
2	CADAM Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje.	270694	1.- Comisión Nacional del Agua 2.- Departamento del Distrito Federal (GCDMX) 3.- Estado de México	Establecer la coordinación en la planeación, construcción, operación, mantenimiento, desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada de los sistemas hidráulicos del servicio regional del Distrito Federal y en los municipios conurbados del Estado de México.
3	CMSPPYJ Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.	270694	1.- Gobierno Federal 2.- Departamento del Distrito Federal (GCDMX) 3.- Estado de México 4.- Procuraduría de Justicia del Distrito Federal	Establecer los mecanismos administrativos necesarios para resolver los problemas de seguridad pública y procuración de justicia, para homologar los marcos jurídicos, aunque su situación actual se encuentra indefinida.
4	COMETAH Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.	230695	1.- Gobierno Federal 2.- Distrito Federal 3.- Estado de México 4.- Estado de Hidalgo	Proponer criterios homogéneos para atender la problemática en materia de desarrollo urbano y vivienda; plantear estrategias para el control del crecimiento urbano; diseñar la localización de los asentamientos humanos y proponer leyes, mecanismos e instrumentos que coadyuven al ordenamiento territorial.
5	CAME Comisión Ambiental Metropolitana.	130996	1.- Gobierno Federal 2.- Distrito Federal 3.- Estado de México 4.- Estado de Hidalgo	Definir, coordinar y dar seguimiento, en forma concurrente, a las políticas, programas, proyectos y acciones que se deban observar y ejecutar en materia de protección y mejoramiento del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
6	POZMVM Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.*	230398 040598	1.- Distrito Federal 2.- Estado de México	Sentar las bases de temas comunes y emergentes sobre la gran diversidad de elementos que constituyen esta metrópoli. En la versión de 2012, se considera, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México, a 21 municipios del Estado de Hidalgo. Se concreta a través de una estrategia metropolitana integral y líneas de acción específicas. Asimismo, busca el desarrollo metropolitano mediante: modelo policéntrico de ocupación territorial; movilidad eficiente y equitativa; distribución de bienes y servicios urbanos con equidad; impulso a la economía competitiva y social; sustentabilidad; y gobernabilidad metropolitana.
7	COMEPROC Comisión Metropolitana de Protección Civil.	060300	1.- Gobierno Federal 2.- Distrito Federal 3.- Estado de México 4.- Estado de Hidalgo	Coordinar la planeación y ejecución de acciones relacionadas con la mitigación, auxilio, restablecimiento y atención de las personas, así como; la salvaguarda de sus bienes, entorno e infraestructura de todo el contexto de la ZMVM.
8	PPDF Programa de Población del Distrito Federal.	020802	1.- Distrito Federal	Diseñar nuevas categorías territoriales para la planeación de las zonas metropolitanas. El Distrito Federal en el aspecto territorial no constituye una forma urbana diferenciada, su crecimiento físico y demográfico ha rebasado sus límites administrativos, para formar una zona metropolitana, asimismo, metropolizar y regionalizar la problemática y las soluciones más importantes para la estabilidad del país. Las acciones independientes del Distrito Federal o del Estado de México mitigan los problemas, pero no los resuelven de raíz.
9	Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México.	2005	1.- INEGI 2.- SEDESOL 3.- CONAPO	Establecer las bases de una metodología de datos estadísticos, geográficos, población, conurbación, distancia, para lograr identificar las zonas metropolitanas, existentes en el país, asimismo, ubicar el número de zonas metropolitanas que forman parte del sistema urbano nacional, bajo las formas que ha adoptado el proceso de metropolización y la diversidad en el impacto demográfico, especialización económica, competitividad y cualquier otro atributo.
10	Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México.	230105	1.- Distrito Federal 2.- Estado de México	Establecer las bases de coordinación para la unificación, la conceptualización, la integración de planes, programas, acciones y atención conjunta y coordinada de asuntos de beneficio común en el ámbito metropolitano del Distrito Federal y del Estado de México, sin embargo, no consideró al Estado de Hidalgo, que de acuerdo a la delimitación establecida por el INEGI en el ejercicio 2012, ahora forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México con 21 municipios.

Nº	ACCIÓN	FECHA	ÁREAS	OBJETIVO
11	Tren Suburbano.	070508	1.- Gobierno Federal	Primer y único sistema de tren eléctrico. Está integrado por 7 estaciones. Recorre del centro de la CDMX hasta noroeste del Estado de México con dirección norte-sur. Tiene una longitud de vía de 27 kilómetros. Atiende a los municipios de Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli en el Estado de México y las delegaciones Cuauhtémoc y Azcapotzalco del Distrito Federal. Transporta diariamente de Buenavista, Distrito Federal a Cuautitlán, en un tiempo de 25 minutos, a 150 mil pasajeros.
12	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México.	050608	1.- Gobierno Federal 2.- Distrito Federal 3.- Estado de México	Atender y operar los proyectos y obras prioritarias con recursos provenientes del Fondo Metropolitano, que en forma conjunta realizan el Gobierno Federal, el Distrito Federal y el Estado de México respecto de la ZMVM.
13	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	200513	1.- Gobierno Federal	Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda; inhibir el crecimiento de manchas urbanas hacia zonas inadecuadas; promover reformas legislativas en planeación urbana, uso del suelo y zonificación; coordinar los órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio; impulsar al desarrollo regional, urbano, metropolitano; consolidar una política unificada de coordinación y cooperación para un ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda.
14	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	110913	1.- Distrito Federal	La ZMVM es la principal zona metropolitana del Sistema Urbano Nacional, e incluye un total de 96 municipios (21 del Estado de Hidalgo, 59 del Estado de México, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal), los cuales constituyen una extensión territorial de 10,820 km2. En la que habitan 21.1 millones de personas, el 18% de la población nacional, de las cuales 53% viven en los municipios conurbados del Estado de México, ubicados al oriente y al norte de la Ciudad de México, 42% en el Distrito Federal y 5% en los municipios del Estado de Hidalgo; (cifras distintas a INEGI).
15	Fondo Metropolitano	031214	1.- Gobierno Federal	Transferir recursos federales del Fondo Metropolitano, para que se distribuyan entre las zonas metropolitanas; para promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica. Los recursos deben aplicarse para la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas, además deben alinearse a los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los municipios de la zona metropolitana.
16	Hospitales centinela para la Megalópolis	2015	1.- Hidalgo 2.- Morelos 3.- Puebla 4.- Tlaxcala 5.- Estado de México 6.- Distrito Federal 7.- Gobierno Federal 8.- Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)	Identificar y monitorear a las personas que son ingresadas por alguna enfermedad relacionada o vinculada con la contaminación atmosférica, existiendo actualmente cinco nosocomios de este tipo en operación y en los próximos meses se instrumentarían otros diez. En próximos meses se atenderán temas relacionados con residuos y agua, y no sólo el tema atmosférico.
17	Estudio Territoriales de la OCDE Valle de México	2015	1.- OCDE Organización para el Cooperación y Desarrollo Económico	Elaboración de estudio territorial <i>Urban Policy Review of Mexico 2015</i> , sobre la Zona Metropolitana del Valle de México, en el que se concluye que el país por su alto nivel de urbanización, está estrechamente ligado al funcionamiento de sus principales ciudades y a la calidad de su gobernanza. El estudio considera que se debe emprender una gran reforma de la gobernanza metropolitana para solucionar los retos de planeación y desarrollo urbano que enfrenta la zona metropolitana más grande de México, pues se estima que la ZMVM tiene una gobernanza compleja, fragmentada y desordenada, asimismo, no cuenta con mecanismos institucionales claros y eficaces que permitan planear el desarrollo urbano y coordinar los servicios urbanos, incluida la infraestructura.

Nº	ACCIÓN	FECHA	ÁREAS	OBJETIVO
18	Recuperación de Ciudades Dormitorio	2015	1.- Gobierno Federal	Las llamadas ciudades dormitorio, creadas en las últimas décadas en la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México, requieren zonas de contención para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. El Gobierno Federal pretende hacer vivienda o ciudad, así como también a construir un mejor país. El sector de la vivienda es el más importante del país, tan sólo el INFONAVIT genera anualmente un millón 630 mil créditos y más de 360 mil millones en derrama económica. (Excélsior) Arturo Páramo.
19	Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos	2016	1.- CONACYT-Gobierno Federal	Se establecerá un Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos en Querétaro, con una inversión será de 80 millones de pesos para 2016, con capacidad para 250 alumnos del estudio metropolitano, que ofrecerá diplomados, especialidades y maestrías en materia metropolitana y urbanística. Este Centro permitirá identificar los problemas de las metrópolis, así como las alternativas para solucionarlos, a través de la investigación, docencia, difusión, vinculación, información, consultoría, asesoría, formación de cuadros y capacitación, con un enfoque cien por ciento urbanístico.
20	Tren interurbano México-Toluca	2016	1.- Gobierno Federal	El Gobierno Federal pondrá en marcha el tren interurbano México-Toluca, para interconectar a dos grandes áreas metropolitanas, cuya conectividad actual es insuficiente, dentro de las acciones para solucionar problemas de transporte público de zonas metropolitanas, inclusive, megalopolitana.

* Existen actualizaciones periódicas, siendo la última en 2012

Fuente: Elaboración propia con base en publicaciones del Diario Oficial de la Federación, Gaceta Oficial del Distrito Federal, diversos medios periodísticos y páginas web gubernamentales.

3.12 REFORMA POLÍTICA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

La Reforma Política del Distrito Federal ha sido uno de los reclamos históricos en la Ciudad de México, sus albores datan desde 1824 con el asentamiento de los poderes de la Unión en un territorio, bajo la premisa de generar un espacio que albergara los Poderes Federales de la Nación, esto se da en un contexto histórico de pugnas políticas constantes. Bajo el régimen constitucionalista y con el lema “Municipio Libre”, se le retribuyen facultades a los municipios del Distrito Federal, pero sin la facultad de elegir al gobernante de la entidad, ya que era una facultad expresamente reservada por ley al Presidente de la República. Es hasta 1928 que con una visión centralista, aunque en un sistema federal, se disuelven los municipios, quedando disminuidos los derechos políticos de los habitantes de esta urbe.

En la década de 1980, ya se vislumbraba la intención de realizar cambios al régimen político prevaleciente en el Distrito Federal, lo cual, a raíz del sismo del año 1985, con sus consecuentes movimientos políticos y sociales, se replanteó la idea que originalmente se tenía de dar mayor participación política a los habitantes de la ciudad, lo que significó diversos cambios que propiciaron respuestas y opciones a las

exigencias sociales; por lo que en 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aunque sólo con atribuciones de carácter reglamentario y vinculatorio entre el gobierno y la ciudadanía, con la atribución precaria de únicamente “iniciar leyes ante el Congreso de la Unión”¹²².

Para el año de 1988, el Distrito Federal tuvo un papel activo y determinante en las elecciones, y se le identificó como un bastión opositor al partido gobernante, lo que generó diversas respuestas por parte del gobierno federal ante una mayor demanda de participación social, pero se fue cauto en el sentido de responder pero no ceder espacios de poder de la ciudad con mayor importancia del país.

En 1993 se realizaron reformas al régimen jurídico-político del Distrito Federal, que, aunque se ampliaron atribuciones en algunos sentidos, mantuvo su naturaleza restrictiva. En 1994 empieza a dar la transición jurídico-político-administrativa que lo transformaba de un departamento administrativo dependiente del Ejecutivo Federal, conocido entonces como “Departamento del Distrito Federal DDF”, a un Gobierno del Distrito Federal, aunque la denominación lo asemejaba en apariencia a una entidad federativa, en la realidad su contextura aún distaba de ser realmente una entidad federativa similar a los 31 integrantes de la federación.

En el año de 1996 es aprobada la reforma mediante la cual el Jefe de Gobierno sería electo a través de votación universal y directa a partir de 1997, dejando atrás la atribución del Presidente de la República para designarlo. Asimismo, se aprueba la elección para Jefes Delegacionales para el año 2000. Con estas reformas se acerca el Distrito Federal a lo que es un estado federado, sin llegar a serlo: el Jefe de Gobierno no es gobernador, la Asamblea Legislativa tiene atribuciones compartidas con el Legislativo Federal por lo que no es plenamente un Congreso Local, y los

¹²² FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. (2001). *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, p. 67.

delegados no constituyen autoridades municipales, razonamiento que efectúa José F. Fernández Santillán¹²³.

Una sociedad cada vez más demandante de una mayor participación política en la Ciudad de México y un gobierno falso de respuestas a las demandas, fue propiciando el replanteamiento de la representación de la sociedad en los órganos de gobierno, por lo que la sociedad puso a debate la necesidad de un cambio en estas reglas de participación y en la forma de gobierno que tenía la ciudad.

Es de resaltar que todo cambio que se ha propiciado en la política de la ciudad, ha ido acompañado de un proceso político de participación electoral, así se observa en las diversas etapas de las reformas, sin embargo con una visión natural conservadora del propio Estado, pues sostiene dos perspectivas conservadoras; la seguridad de los poderes de la unión y la conservación del poder político de la ciudad (una de seguridad y otra política).

Lo anterior, ha ido mostrando en diversos momentos históricos los intentos por impulsar la Reforma Política del Distrito Federal, pues presupone la “evolución de la forma de gobierno de la Ciudad de México que debe ser entendida con base en la periodización histórica de las relaciones políticas dominantes a cada momento distintivo de la organización del territorio”, acorde con lo que señala *Porfirio Muñoz Ledo*¹²⁴.

La Reforma Política del Distrito Federal, se encuentra en una situación similar a las anteriores, pues la coyuntura política electoral, se presenta, además de oposición al poder político que ejerce el Gobierno Federal, Estadual y Delegacional, como la concepción misma del Régimen Político actual, lo que genera dos opciones para esta coyuntura; congelar esta iniciativa indefinidamente, o reconfigurar el esquema

¹²³ *Ibid.*, p. 164

¹²⁴ MUÑOZ LEDO, Porfirio (2012). *Reforma Política*, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal EAPDF México, p. 48.

de participación para el Constituyente planteado para la generación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Más allá de la forma de gobierno a adoptar para la Ciudad de México y de los beneficios que representen para sus habitantes, actualmente se pone de manifiesto el hecho de haberse suspendido los trabajos de la Reforma Política del Distrito Federal, dado que respondió al resultado electoral del pasado mes de julio de 2015, siendo una reconfiguración política de la ciudad, la cual no tiene una clara interlocución con los poderes políticos del país.

La Ciudad de México contribuye con el 16% del PIB, a pesar de ocupar menos de 0.1% del territorio mexicano, y el 23% la ZMVM, según datos de la OCDE, sin embargo, la configuración en la composición y crecimiento de la Ciudad de México, ha propiciado cambios en la forma de vida, como mayores exigencias en servicios, y respuestas a las demandas sociales por parte del gobierno. Situaciones *sui generis*, y totalmente centralistas, propiciaron mayor migración al centro del país. La Ciudad de México, tiene más y mejores servicios que en ninguna otra parte.

La propuesta de Reforma Política de la Ciudad de México, tiene dos lecturas: la primera es la necesidad de evolucionar las estructuras gubernativas actuales como respuesta a las demandas ciudadanas, a través de un modelo que facilite y replanteé la distribución territorial y representativa de la ciudad, que vaya más acorde con las necesidades de la sociedad y capacidades de gobierno, que haga eficiente la toma de decisiones, y que se generen la prestación de servicios suficientes, oportunos y eficaces; la segunda es la propia naturaleza de la Ciudad de México, que tiene desventajas con respecto al resto de las entidades federativas.

Aunque esta reforma no incide directamente en la zona metropolitana como solución integral a la problemática que aqueja a esta área conurbada, es una propuesta que representa un avance significativo de los entes gubernativos en México, siendo el primer paso hacia la evolución de las instituciones públicas.

Al 20 de enero de 2016, el estado del arte en cuanto a la Reforma Política de la Ciudad de México, es el siguiente:

Acorde con la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México, la reforma tiene dos objetivos fundamentales:

Primero, mantener la condición de la Ciudad de México como Capital de la República y sede de los poderes de la Unión, bajo una regulación constitucional más adecuada a su condición de Ciudad Capital.

Segundo, transformar la naturaleza jurídica de la Ciudad de México para que se le reconozca como una entidad federativa integrante del Pacto Federal con todas las facultades constitucionales propias de esa calidad jurídica y dotarla de autonomía constitucional, lo que le permitiría que los capitalinos se den su propia Constitución Política y que cuenten con poderes locales facultados para ejercer el gobierno de la Ciudad, en todo lo concerniente a su régimen interior, sin la intervención de los poderes federales.

Como primera fase, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró el 20 de enero de 2016, la constitucionalidad de la reforma política que convierte al entonces Distrito Federal en una entidad federativa, y cuyo nombre oficial a partir de la reforma política es el de Ciudad de México.

Derivado de lo anterior, la Reforma Política de la Ciudad de México entrará en la segunda fase hacia 2017, iniciándose el proceso para crear su propia Constitución Política, la cual comenzaría a elaborarse una vez que se promulgue la reforma.

CUADRO 16. COMPARATIVO DE MODIFICACIONES SUBSTANCIALES DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

DISTRITO FEDERAL	CIUDAD DE MÉXICO
Nombre "Distrito Federal".	Nombre "Ciudad de México".
Sede de los Poderes de la Unión.	Sede de los Poderes de la Unión.
Estatuto de Gobierno.	Constitución Política de la Ciudad de México en 2018.
Delegaciones Políticas.	Demarcaciones Territoriales (alcaldías con concejales).
Asamblea Legislativa.	Congreso Local.
Nombramiento del Presidente de la República del titular de la Secretaría de Seguridad Pública.	Jefe de Gobierno nombra titular de la Secretaría de Seguridad Pública.
Nombramiento del Presidente de la República del titular de la Procuraduría General de Justicia.	Jefe de Gobierno nombra al titular de la Procuraduría General de Justicia.
Sujección al Congreso de la Unión en materia presupuestaria y propuesta del Presidente de la República para contraer deuda pública.	Autonomía presupuestaria, excepto deuda pública.
No existe la figura de cabildo.	Integrantes de cabildo serán electos democráticamente.
El Distrito Federal no interviene en las reformas constitucionales.	La Ciudad de México intervendrá directamente en las reformas constitucionales.
Acceso restringido y parcial a fondos federales para estados y municipios.	Acceso directo a fondos federales por ser un estado de la federación y municipios (demarcaciones territoriales).
El senado de la república tenía la atribución de remoción del Jefe de Gobierno.	El senado de la república ya no tendrá la atribución de remover al Jefe de Gobierno.
Se podía legislar sólo en lo expresamente reservado en la Constitución Política.	Se podrá legislar en todo, salvo lo expresamente reservado en la Constitución Política para el Congreso Federal.

Fuente elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Reforma Política de la Ciudad de México.

RESUMEN

Las propuestas conceptuales analizadas en materia metropolitana nos ayudan a determinar con meridiana claridad los componentes que conforman y diferencian a una ciudad de una metrópolis y que conforman ciudades altamente pobladas con influencia política como son los casos de Nueva York, París, Londres, Tokio, etc.

Uno de los mayores problemas de las metrópolis es el resultado de la "sobre concentración" de la población, la industria y otras actividades, que reflejan un desigual y acelerado crecimiento regional, sin embargo se trata de asuntos más complejos que el simple crecimiento poblacional, existiendo múltiples factores que dan origen a los problemas metropolitanos, y del que México no está exento.

Actualmente, las zonas metropolitanas en México están definidas desde un punto de vista meramente estadístico, demográfico, geográfico y urbanístico, pues las autoridades de regulatorias en la materia, las definen como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio original, central, nuclear o mayor, integrando a municipios vecinos con los que mantiene relación socioeconómica, adicionalmente a aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como a los que cuentan con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con los Estados Unidos.

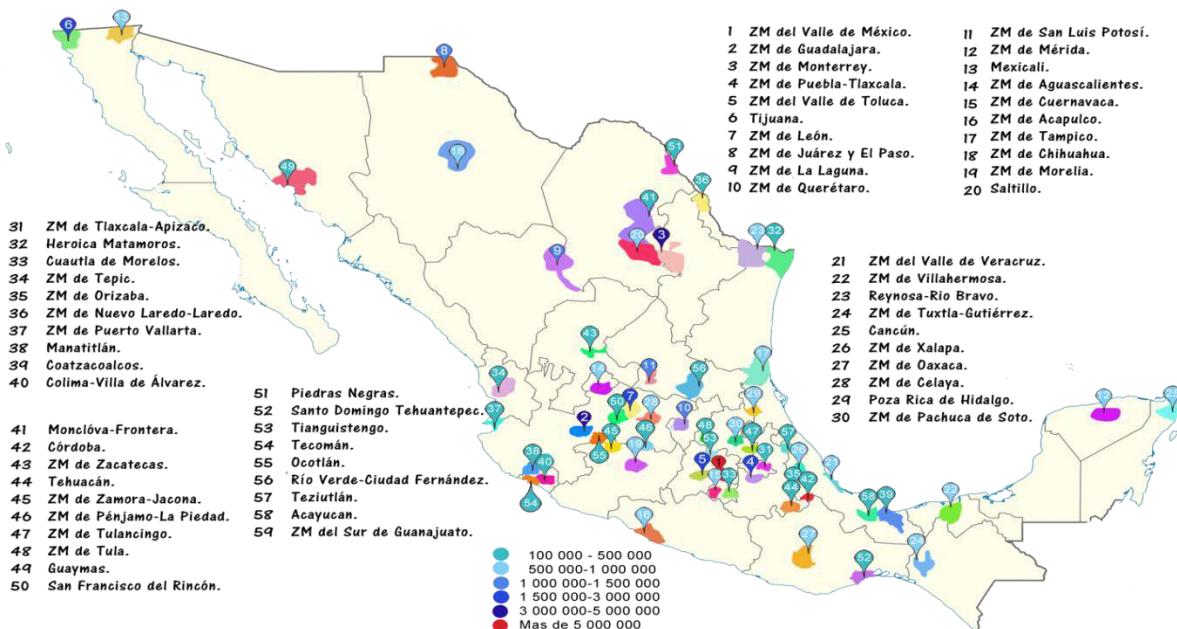
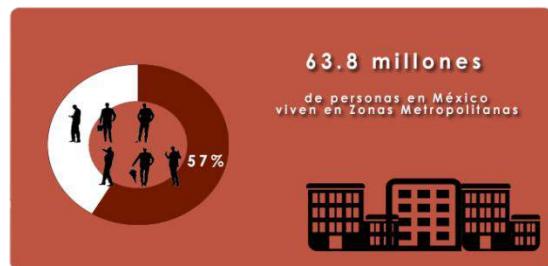
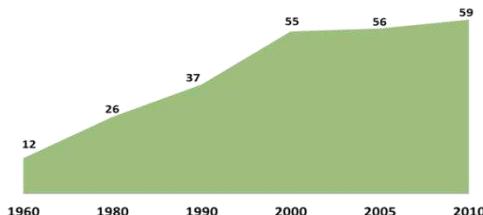
Sin un marco regulatorio adecuado a las necesidades imperantes en un mundo globalizado, no se podrá garantizar el correcto entendimiento del fenómeno metropolitano, por lo que resulta indispensable configurar la creación de una autoridad para delegar atribuciones y recursos e instituirlo dentro del Estado, siendo necesaria la participación de la sociedad civil. En general las zonas metropolitanas corresponden al desarrollo económico, social, tecnológico alcanzado en un territorio por sus habitantes, donde se involucran dos o más unidades político-administrativas, por lo que se aprecia que existe una vinculación entre regiones del país y el resto del mundo, lo que conlleva a una interrelación entre las zonas metropolitanas y la gobernanza.

La transferencia de conocimiento entre las ciudades miembros de metrópolis e instituciones que participan, así como la sociedad civil, es parte fundamental para sustentar la propuesta de investigación, lo que implica compartir y transferir metodologías y resultados, para primeramente, fomentar la concienciación acerca del tema metropolitano y, posteriormente, plantear propuestas como opciones de solución que permitan mejores condiciones de vida para sus habitantes, un desarrollo sustentable, un reordenamiento y una planeación urbanos.

INFOGRAFÍA 3. LA EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO METROPOLITANO EN MÉXICO

ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

Crecimiento de las Zonas Metropolitanas de 1960 a 2010



Zonas Metropolitanas con población mayor a 1 000 000 de habitantes



CAPÍTULO IV ESTUDIO COMPARATIVO: INTERRELACIÓN DE LA GOBERNANZA Y LAS ZONAS METROPOLITANAS

*“La justicia es la reina de las virtudes republicanas
y con ellas se sostiene la igualdad y la libertad”*

Simón Bolívar

INTRODUCCIÓN

En este capítulo, se analiza comparativamente la interrelación de la gobernanza con las zonas metropolitanas del mundo, incluyendo las instituciones que las regulan. Las zonas metropolitanas seleccionadas en la presente investigación son: Nueva York, Estados Unidos de América; Tokio, Estado de Japón; Río de Janeiro, República Federativa de Brasil; Toronto, Canadá; Seúl, República de Corea; Shanghái, República Popular de China; Johannesburgo, República de Sudáfrica; Londres, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Buenos Aires, República Argentina; París, República Francesa.

Esta investigación incluye un análisis comparativo en los siguientes rubros:

- a) Mega-ciudades como aglomerados bajo un indicador demográfico.
- b) Principales ciudades del mundo por PIB como indicador económico.
- c) Áreas urbanas del mundo en cuanto a un indicador geográfico.

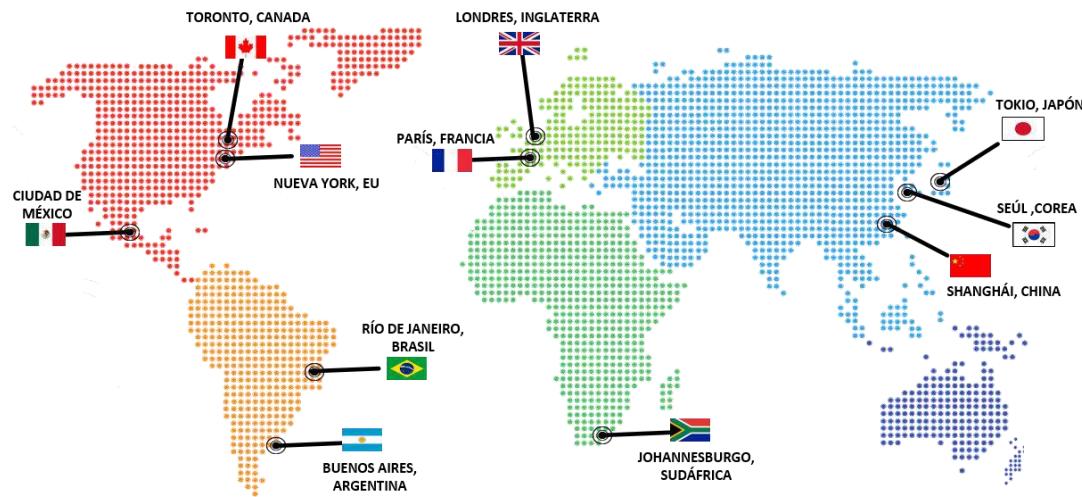
Estos comparativos sirven de marco de referencia para analizar cualitativa y cuantitativamente: la conformación institucional; el papel que desempeñan estas instituciones con la sociedad para dotar de los servicios necesarios; las particularidades socioeconómicas nacionales y locales en la estructuración de las metrópolis, y su papel dentro de la economía globalizada.

Las zonas metropolitanas que se estudian, muestran en la mayor parte de los casos que, alrededor del mundo, existe la necesidad de respuestas a los retos derivados del fenómeno metropolitano, con múltiples variantes, pero teniendo como objetivo común abordar la gobernanza en esta escala.

INSTITUCIONES, GOBERNANZA Y ZONAS METROPOLITANAS DEL MUNDO

El estudio transversal comparativo de algunas de las principales urbes del mundo, como zonas metropolitanas, se enfoca al contexto del grado de aplicación de gobernanza, así como las instituciones que las regulan.

IMAGEN 20. PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS EN EL MUNDO



Fuente: Elaboración propia.

4.1 NUEVA YORK, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Las instituciones inciden en cinco condados independientes, que cuenta con una única estructura de gobierno de la ciudad, sin unidades menores de gobierno local. Al tratarse de un gobierno local, tiene la función primordial de dotación de

servicios al ciudadano, incluso de competencias estatales o federales. El estatus jurídico de la Ciudad de Nueva York, se rige por una carta (*charter*), a modo de estatuto aprobado originalmente por el Estado.

El Área Metropolitana de Nueva York, no cuenta con una autoridad encargada de su gobernanza; sin embargo, existen algunas entidades que prestan servicios públicos, como lo es la *Port Authority of New York and New Jersey*, una agencia pública que es responsable del mantenimiento y explotación de los puentes, túneles, aeropuertos, así como los puertos marítimos del área entre ambos estados. Por otra parte, la función coordinada entre ambas entidades, tiene un papel importante en el desarrollo económico, pues emite los usos del suelo y el desarrollo urbanístico y comercial de grandes áreas de estos estados. La Comisión de Gobierno representa de forma paritaria a los miembros electos por los Estados de Nueva Jersey y Nueva York.

La gobernanza de los Estados de Nueva York y Nueva Jersey, básicamente se conforma por el *governor* (Gobernador), quien representa el poder ejecutivo de cada estado y es la figura central de la política estatal. Ambos, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, establecen programas gubernamentales y ejecutan las leyes de cada estado. Tienen capacidad de veto sobre las leyes aprobadas por las legislaturas. El gobernador es elegido cada 4 años, por votación directa mediante un sistema de mayoría relativa. La *legislature* en ambos estados, es el poder legislativo que es ejercido por las dos cámaras que lo componen: Asamblea (*Assembly*) y Senado (*Senate*). Las leyes y presupuestos deben ser aprobadas por ambas cámaras y pueden superar el veto del Gobernador, por voto afirmativo de 2/3 partes de los miembros de ambas cámaras.

Entre algunos de los entes públicos del Estado de Nueva Jersey, que prestan servicios públicos a la Ciudad de Nueva York, se encuentra el *Economic Development Authority*, Agencia de Desarrollo Económico Estatal, su ámbito de actuación abarca desde el apoyo a pequeñas y medianas empresas, al fomento del desarrollo tecnológico

pasando por la reutilización de suelo industrial; *Transportation Planning Authority*, organización Metropolitana responsable de la planificación, inversión y desarrollo del sistema de transporte en el Estado de Nueva Jersey. El área de responsabilidad cubre 13 condados del estado, un representante de cada uno de ellos y de las dos principales ciudades, Jersey City y Newark, conforman su órgano ejecutivo. Finalmente, *transit*, es la corporación pública de transporte que opera en una parte del Estado de Nueva Jersey y dentro del Área Metropolitana de Nueva York. Opera los servicios de autobús, tren y tren ligero tanto en el ámbito local, como en el regional e interestatal¹²⁵.

La Ciudad de Nueva York se encuentra dentro del estado de Nueva York, pero la Zona Metropolitana abarca los Estados de Nueva Jersey, Connecticut y Pennsylvania. La Ciudad de Nueva York se conforma de 5 Distritos (*Boroughs o Counties*) Manhattan, Bronx, Queens, Staten Island y Brooklyn), con una población de 8 millones; sin embargo, el área metropolitana cuenta con 29 condados distribuidos en 4 estados; 12 están en Nueva York, 13 en Nueva Jersey, 3 en Connecticut y 1 en Pennsylvania, con una población total de la zona metropolitana de 21'800,000 de habitantes aproximadamente.

La estructura de gobierno es de tipo **modelo de distritos con propósitos específicos**, ya que ciertos distritos (*Boroughs o Counties*) tienen encomendadas algunas actividades distintas de las que a otros le han sido asignadas.

4.2 TOKIO, ESTADO DE JAPÓN

Las instituciones del Gobierno Metropolitano de Tokio son los siguientes:

1. Gobernador, quien es electo por los ciudadanos para un período de cuatro años. En los 23 barrios especiales de Tokio, el Gobernador toma la figura de Alcalde.

¹²⁵ <http://www.statelocalgov.net/state-ny.cfm>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014.

2. Asamblea Metropolitana de Tokio. Tiene atribuciones para modificar y revocar ordenanzas, aprobar el presupuesto presentado por el Gobernador, así como inspeccionar e investigar la actividad del gobierno y su administración, pudiendo presentar moción de censura contra el gobernador. Los 127 miembros de la asamblea son electos directamente por los ciudadanos en 42 circunscripciones plurinominales para legislaturas coincidentes con el mandato del gobernador¹²⁶.

La arquitectura gubernamental se conforma por la Asamblea Metropolitana, seguida por el Gobernador, auxiliado por comisionados administrativos, el Vicegobernador, es apoyado por agencias con tareas específicas, así como los *governors* (Directores de Agencia) que auxilian al gobierno metropolitano¹²⁷.

La gobernanza en el Gobierno Metropolitano de Tokio se concreta como un organismo público gubernamental que rige sobre las urbanizaciones contenidas en la metrópolis de Tokio; tiene competencia en: planificación urbana (coordinación con entes locales inferiores), medio ambiente (gestión de residuos, evaluación de impacto ambiental, medidas contra la polución); gestión de servicios sociales y sanitarios propios, supervisión de los servicios sanitarios privados, promoción económica y turística; promoción y gestión de la vivienda pública municipal; gestión de la infraestructura del puerto; salud pública; universidades; educación (escuelas públicas municipales). Recauda sus propios recursos y gestiona con otras prefecturas, pues son competencia de entes locales más pequeños (*shi o cho*).

La Zona Metropolitana de Tokio es el centro urbano más grande del planeta. El centro de Tokio, con sus 23 barrios, ocupa un tercio de la metrópoli; esta área es lo que se conoce internacionalmente como la *Ciudad de Tokio*. El área metropolitana posee más de 36 millones de habitantes, además Tokio cuenta con 26 ciudades

¹²⁶ CFR. <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm>. Consultado el 15-Nov-2014.

¹²⁷ CFR. http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/IMG/2014_en_11-26.pdf. Consultado el 15 de Noviembre de 2014. *The Structure of the Tokyo Metropolitan Government* (TGM).

satélites (市-shi), 5 pueblos (–chō o -machi), y 8 villas (村-son o -mura), cada uno de los cuales tiene gobierno propio.

Cada barrio es una entidad autónoma, con su propio alcalde y asamblea. No responden a una autoridad central, aunque algunos servicios públicos como alcantarillado, suministro de agua y cuerpo de bomberos, están centralizados a través del Gobierno Metropolitano de Tokio. Este esquema de gobierno no existe en otras ciudades de Japón.

La estructura de gobierno es de tipo **modelo consolidado**, por tener considerado un gobierno metropolitano para el área.

4.3 RÍO DE JANEIRO, REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Las instituciones en Río de Janeiro están integradas por una prefectura que tiene competencia en planificación urbana, provisión y mantenimiento de infraestructura urbana, educación, salud pública y atención sanitaria, mercados municipales, medio ambiente y gestión de residuos urbanos. En las materias de transporte público (autobús), planificación urbana, vivienda pública, servicios funerarios, mutualidades para funcionarios locales, opera a través de entes autónomos.

Los sujetos partícipes de su gobernanza, son los siguientes¹²⁸:

1. Prefeito (prefecto). Ostenta el poder ejecutivo municipal. Es responsable de la dirección política de la prefectura y es responsable ante la Cámara Municipal. Es elegido de forma directa por votación mayoritaria con doble vuelta. Por ley los candidatos renuncian a sus cargos públicos seis meses antes de las elecciones.

¹²⁸ <http://www.rio.rj.gov.br/> Consultado el 15 de Noviembre de 2014.

2. Órganos municipales. Los órganos municipales tienen distintas atribuciones, pero actúan en conjunto como equipos de trabajo asignados a macro-funciones: Políticas Sociales (educación, salud, asistencia social, cultura, deportes y ocio, vivienda, tercera edad, etc.), Desarrollo Urbano (urbanismo, medio ambiente, obras y servicios públicos, vivienda, transportes, limpieza urbana, etc.), Desarrollo Económico Sostenible (trabajo y renta, medio ambiente, desarrollo económico, ciencia y tecnología, turismo, asesoría especial del Plan Estratégico), Gestión (gabinete del prefecto, administración, hacienda, Fiscalía General del Municipio, Intervención General, Fundación Joao Goulart, Previ-Rio) y Defensa del Ciudadano (Gobierno, asistencia Social).
3. Cámara Municipal. Dicha instancia es el máximo órgano municipal, ejerce la función legislativa en materia local, para el establecimiento de tributos, fijación de precios, presupuesto, plan urbanístico, usos del suelo, etc. Tiene competencia sobre la actividad política y administrativa de la Prefectura. Se integra por 46 ediles (vereadores) elegidos mediante un sistema electoral proporcional de listas abiertas de distrito único para legislaturas de 4 años.
4. Subprefeituras. Estas unidades territoriales son responsables de la articulación de las acciones de los órganos municipales en sus territorios.

La gobernanza en Río de Janeiro opera a través de cuatro entidades públicas que prestan diversos servicios. Dichas empresas públicas son: la *Companhia de Engenharia de Tráfego CET-RIO*, que se encarga de gestionar las competencias de tráfico y planificación de transporte rodado en la Ciudad de Río de Janeiro.

La *Companhia de Energia e Iluminación* responsable por la iluminación y la distribución energética en Río de Janeiro; RIOURBE responsable de la planificación

y desarrollo urbano; así como la Superintendencia Municipal de Transportes Urbanos responsable del transporte municipal, el cual supervisa a las empresas privadas que proveen transporte de taxis, autobuses y microbuses.

La zona metropolitana de Río de Janeiro no cuenta con institución política o administrativa que la regule como área metropolitana. Cuenta con una población de 11.2 millones dentro del Estado de Río de Janeiro, que pertenece a la federación brasileña. Río de Janeiro es un municipio, con 19 *subprefeituras* y 34 regiones administrativas; de dicha ciudad, se desprende el área metropolitana, conformada esta por 20 municipios, de 92 municipios que comprende el Estado de Río Janeiro.

La estructura de gobierno es de tipo **modelo fragmentado**, pues no cuenta con un gobierno que regule la zona metropolitana en su conjunto.

4.4 TORONTO, CANADÁ

Las instituciones gubernamentales son las siguientes:

1. Alcalde. Trabaja conjuntamente con el Concejo de la Ciudad.
2. Concejo de la Ciudad. Integrado por el Alcalde y Concejales.
3. Concejales. Miembros del Concejo de la Ciudad.
4. Comités. Comisiones designadas por el Concejo para ciertas acciones.
5. Agencias y Corporaciones. Instituciones.

La gobernanza opera a través de los 21 municipios que conforman el Área del Gran Toronto, con representación estatal. El Área del Gran Toronto está representado por 47 miembros en la Cámara de los Comunes de Canadá, 46 miembros del Parlamento Provincial también representado en la Legislatura del Estado de Ontario, 5 senadores por Ontario y también representantes de la GTA

(Greater Toronto Area) en el Senado de Canadá. Los habitantes de Toronto eligen a sus representantes de los tres niveles de gobierno.

La Zona Metropolitana de Toronto, conocida como Área Metropolitana de Toronto o Área del Gran Toronto (en inglés *Greater Toronto Area GTA*) es el área metropolitana más grande de Canadá. Esta región no coincide con la del área metropolitana censal de Toronto (CMA), determinada por *Statistics Canada*.

El área metropolitana censal de Toronto (CMA), es una región establecida por *Statistics Canada*, para realizar estadísticas y censos. Esta zona comprende un total de 21 municipalidades: la Ciudad de Toronto; 1 municipalidad del Condado de *Dufferin (Orangeville)*; 3 municipalidades de la municipalidad regional de *Durham (Ajax, Pickering y Uxbridge)*; 3 municipalidades de la Municipalidad Regional de *Halton (Halton Hills, Milton y Oakville)*; las 3 municipalidades de la Municipalidad Regional de *Peel (Brampton, Caledon y Mississauga)*; 2 municipalidades del Condado de *Simcoe (Bradford West Gwillimbury y New Tecumseth)*; y las 9 municipalidades de la Municipalidad Regional de *York (Aurora, East Gwillimbury, Georgina, King, Markham, Newmarket, Richmond Hill, Vaughan y Whitchurch-Stouffville)*. Según los datos del censo 2006, la zona metropolitana posee 5'105,725 habitantes en un área de 5,611.44 Km².

La estructura de gobierno es de tipo **modelo consolidado**, por ser un gobierno único para toda la zona metropolitana.

4.5 SEÚL, REPÚBLICA DE COREA

Las instituciones correspondientes al Gobierno Metropolitano de Seúl, están constituidas en un gobierno central, quien lleva a cabo la planificación económica, demográfica y espacial del conjunto de la zona, para tratar de dirigir el explosivo crecimiento poblacional y económico de la región. Actualmente, el segundo Plan de Gestión de la Zona de la Capital 1997-2011, enmarcado en la ley de Gestión de la

Zona de la Capital de 1982, fija para toda la región los elementos básicos en: usos del suelo, distribución industrial, inversiones de capital estatales. Además es el referente para los planes menores (metropolitano, provinciales y municipales) en materia de usos del suelo, infraestructuras públicas y regeneración urbana¹²⁹.

Una de las entidades metropolitanas, es la del Comité de Gestión de la Región de la Capital. Este comité creado en 1982, es presidido por el Primer Ministro de Corea y su objetivo es deliberar y coordinar la planificación y gestión regional. Sus otros integrantes son miembros del gobierno, el alcalde de Seúl y una representación de empresas privadas.

La gobernanza de la Ciudad de Seúl se integra de la siguiente forma¹³⁰:

1. Alcalde y Gobierno Metropolitano de Seúl. El alcalde trabaja junto a tres vicealcaldes. Dirigen la administración de la ciudad compuesta por: 12 oficinas, 10 departamentos y 64 divisiones. Elaboran el borrador de presupuesto, el plan de desarrollo urbano y los planes sectoriales. Desde 1994, el alcalde es elegido por votación cada 4 años.
2. Concejo Metropolitano de Seúl. Es el órgano legislativo de la ciudad, cuenta con autonomía para aprobar y modificar las ordenanzas municipales, así como su presupuesto. Ejerce la potestad de control e investigación sobre la administración de la ciudad de Seúl. Está compuesto por 102 miembros, de los cuales 92 se eligen por votación directa, en 25 circunscripciones plurinominales ponderadas por población. Los diez restantes son votados de forma proporcional en el conjunto de la ciudad. Todos ellos desarrollan su actividad en un mandato de cuatro años.

¹²⁹ http://www.smc.seoul.kr/eng_site/index.jsp Consultado el 15 de Noviembre de 2014.

¹³⁰ http://english.seoul.go.kr/gover/main/gover_main.htm Consultado el 10 de Noviembre de 2014.

3. Distritos. Tienen capacidad de decisión autónoma en diversas áreas, además de administrar los servicios delegados por la propia ciudad. Cuentan con un alcalde de distrito que dirige la administración y con un Concejo de Distrito, el cual aprueba las ordenanzas y el presupuesto a la vez que supervisa la actividad de la administración del distrito.

El Gobierno Metropolitano de Seúl forma parte de la estructura provincial de Corea. Su financiación y organización depende del gobierno central. La actividad del Gobierno Metropolitano de Seúl se desarrolla en las siguientes áreas: planificación de transportes, transportes públicos, estacionamiento, sistema de tráfico, obras públicas, rehabilitación, planificación urbana, construcción, planificación vial, planificación de alcantarillado, regeneración de vivienda, coordinación de la administración local (distritos), servicios sociales, atención a la mujer, a la infancia y a los mayores, integración de discapacitados, higiene y salud pública, promoción industrial, cultura, turismo, deportes y juventud, protección del medio ambiente control de la calidad del aire y el agua, gestión de residuos, parques, protección civil, bomberos y gestión de desastres naturales.

La Zona Metropolitana de Seúl converge con la ciudad de *Icheón* y la provincia de *Gyeonggi*, conformando dichas entidades la región Metropolitana de Seúl, misma que cuenta con una población de 22.7 millones de habitantes, en una superficie de 10,181.3 Km², el cual se integra, por el gobierno metropolitano de Seúl, (con 25 distritos, 522 barrios), la Ciudad de *Gwangyeoksi* (8 Distritos con 2 ciudades y 136 unidades administrativas locales); así como la provincia de *Gyeonggi-do* (con 25 ciudades, 6 condados, 22 ciudades menores y 127 distritos administrativos).

La estructura de gobierno es de tipo **modelo consolidado**, por ser un gobierno único para toda la zona metropolitana.

4.6 SHANGHÁI, REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

La organización y estructura corresponden a un nivel decisorio superior, ya que la Ciudad de Shanghái, representa un caso excepcional, puesto que aunque es parte integrante de la República Popular de China, el régimen político es comunista.

La gobernanza de Shanghái se conforma de la siguiente forma¹³¹:

1. Alcalde. El alcalde es quien dirige el gobierno y la administración municipal. Es elegido por el Congreso Popular de la Municipalidad de Shanghái y es responsable ante el mismo de la actuación del gobierno de la Municipalidad.
2. Gobierno Popular de la Municipalidad. Éste órgano ejecutivo establece políticas que guían la acción de la municipalidad. Su estructura administrativa es de 21 comisiones (departamentos) de gobierno y 23 oficinas, centros y administraciones dependientes del gobierno. El gobierno está compuesto por el alcalde y 10 miembros designados por el Congreso Popular.
3. Oficina General del Gobierno Popular de la Municipalidad. La Oficina General dirige la administración de la Municipalidad. Aplicar y hacer aplicar los programas, proyectos e iniciativas acordados por el Gobierno Popular de la Municipalidad.
4. Congreso Popular de la Municipalidad. El Congreso Popular ejerce las funciones legislativas en la Municipalidad de Shanghái, teniendo entre sus responsabilidades la de aprobar los siguientes instrumentos: reglamentos

¹³¹ <http://www.shanghai.gov.cn/> Consultado el 15 de Noviembre de 2014.

y normativas de ámbito nivel municipal, planes económicos, el presupuesto, revisar actos y acuerdos de las instituciones de su nivel administrativo; revisar y verificar el cumplimiento de la ley y de las disposiciones en su territorio. Sus miembros son elegidos para un periodo de cinco años por el Partido Comunista Chino.

La Zona Metropolitana de Shanghái, China, se compone de diez distritos urbanos que no conforman ninguna unidad política; estos a su vez, se encuentran dentro del Distrito Municipal de Shanghái, el cual cuenta con una población de 13.3 millones de habitantes. A su vez, Shanghái cuenta con 1 municipio, 18 distritos, 1 condado, 132 ciudades, 3 pueblos, 100 comités de subdistrito, 3,293 comités de barrio y 1,991 comités de pueblo. Shanghái es una de las cuatro municipalidades con estatus de provincia. A diferencia de las municipalidades que carecen de este estatus, la Municipalidad de Shanghái tiene capacidad para interactuar directamente con el gobierno de la República Popular, la población total es de 29'600,000.

La estructura de gobierno es de tipo **modelo consolidado**, por tener un gobierno único para toda la zona metropolitana, siendo un caso excepcional de todas las poblaciones de la República Popular de China, pues se trata de un país con un régimen comunista.

4.7 JOHANNESBURGO, REPÚBLICA DE SUDÁFRICA

Las instituciones de Johannesburgo tienen como responsabilidad el transporte público provincial, planeamiento y desarrollo regional, tráfico y carreteras, medio ambiente, agricultura, casinos, cultura, educación, salud, habitación, políticas lingüísticas, seguridad, turismo, promoción de comercio e industria, licenciamiento de vehículos, ejercidas a través de un Comité, formado por el Primer Ministro, Premier, y 10 concejales, quienes ostentan el poder ejecutivo provincial. El Premier es elegido

por la mayoría de la Legislatura Provincial, mientras que los miembros del Comité son nombrados directamente por el Premier.

La gobernanza se aplica de la siguiente forma¹³²:

1. Alcalde, *Executive Major*. Es el poder ejecutivo municipal con responsabilidades estratégicas y políticas. Dirige un comité de 10 miembros, el *Mayoral Committee*, que es el gobierno de la municipalidad. Cada miembro es responsable de un área temática del municipio. El alcalde y el *Mayoral Committees* son elegidos por mayoría del Concejo.
2. Concejo de la Ciudad, *City Council*. Cámara representativa de la municipalidad es el poder legislativo. Le corresponde elegir al Alcalde y su comité. Las legislaturas del Concejo tienen una duración de 5 años y en la actualidad está formado por 217 concejales, 109 son elegidos por votación de los ciudadanos, en otros tantos distritos electorales uninominales, mientras que los restantes 108 son elegidos mediante un sistema de voto proporcional de listas abiertas. Los concejales elegidos por distrito desempeñan mayores responsabilidades dentro del concejo.
3. Equipo de Gestión, *Management Team*. Este equipo es responsable de la implementar administrativamente las decisiones tomadas por el concejo y el alcalde, así como de supervisar los diversos órganos de la administración municipal. Es gestionado por un administrador urbano, *Urban Manager*, que también participa de la actividad del *Mayoral Committee*.
4. Regiones, *Regions*. Johannesburgo está dividida en 11 regiones. Cada una con un responsable ejecutivo (Regional Director) principal figura institucional. Las regiones comparten responsabilidades con la

¹³² <http://www.joburg.org.za/> Consulta realizada el 14 de Noviembre de 2014.

municipalidad al proveer servicios en materia de: salud, vivienda, deportes y recreación, bibliotecas, desarrollo social y otros servicios comunitarios.

La Zona Metropolitana de Johannesburgo cuenta con una población de 8.4 millones de habitantes, con superficie de 6,009 km², compuesta de 3 municipalidades metropolitanas, conocida como Área Metropolitana Gran Johannesburgo que considera Johannesburgo y las áreas del Rand del Este o *East Rand* y Rand del Oeste o *West Rand*. A menudo es referida como el *Witwatersrand* o simplemente *Rand*, por la cadena de sierras bajas que traspasan el área. Desde 2005, está integrada por unidades de administración municipal diferentes, incluyendo *Ekhuruleni* (compuesta de Rand del Este), la Municipalidad de Distrito *West Rand* (Rand del Oeste) y Johannesburgo.

Johannesburgo y Pretoria (el área metropolitana *Tshwane*) se han desarrollado juntas, y comparten una delimitación territorial común, pero no funcionan como una, ni constituye una extensión del área metropolitana para incluir Pretoria. Johannesburgo y Pretoria forman un sistema de megalópolis, con Johannesburgo como su ápice. La inclusión de otra área metropolitana principal al sur de Johannesburgo, el Triángulo del Vaal, forma parte de una megalópolis, como un concepto acuñado primero y definido por el geógrafo francés *Jean Gottmann*.

La estructura de gobierno es tipo **modelo fragmentado**, ya que no cuenta con un gobierno que regule la zona metropolitana en su conjunto.

4.8 LONDRES, REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

En Inglaterra surgió el concepto político jurídico de la división de los poderes, así como de derechos humanos, sin embargo no cuenta con una Constitución Política, rigiéndose por la costumbre, la tradición y las resoluciones judiciales, que constituyen la principal fuente del derecho. En las fuentes del derecho, se encuentra

en el *The Statute Book* (“Libro de las Leyes Parlamentarias”) y los *Law Reports* (“Repertorio de Jurisprudencias”) base del derecho positivo inglés. El Parlamento, emite leyes, las cuales se les denomina *acts* (“actas”) o *statutes* (“estatutos”)¹³³.

No existe una institución de ámbito metropolitano que regule la totalidad del territorio de la Región Metropolitana de Londres. Las leyes que regulan las autoridades londinenses, se encuentran dispersas en diversas actas, entre las cuales se encuentran “*City of London Act 2013*”, “*London Local Authorities and Transport for London Act 2013*”, *London Local Authorities Act 2012*, *Greater London Authority Act 2007*¹³⁴, sin embargo, se considera a *Greater London Authority* (GLA) como la autoridad metropolitana de Londres que comprende únicamente el núcleo central de la región metropolitana londinense, no así las regiones del sur y este, pues estas cuentan con sus propias instituciones de ámbito regional.

La gobernanza en Londres es por conducto de *Greater London Authority* (GLA), el cual cuenta con atribuciones para regular el desarrollo económico, la creación de la riqueza, el transporte, la planificación urbana, el medio ambiente, la policía, la gestión de emergencias, cultura y salud.

Las autoridades de Londres se encuentran reguladas en el acta (“constitutiva” o que funge como “Constitución Política de Londres”), “*Greater London Authority Act 2007*”, el cual se conforma de las siguientes autoridades¹³⁵.

1. Alcalde Mayor. Ostenta el poder ejecutivo y dirige la actuación de la GLA, por un periodo de cuatro años.
2. *London Assembly*. La Asamblea de Londres examina y fiscaliza las acciones del Alcalde, la asamblea está compuesta por 25 miembros, de

¹³³ ALCARÁZ VARÓ, Enrique (2002). *El Inglés Jurídico*. Ed. Ariel Derecho. España, p. 4.

¹³⁴ <http://www.legislation.gov.uk/all?title=London>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014.

¹³⁵ CFR. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/contents>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014.

ellos, 14 son elegidos por mayoría en distritos uninominales y los 11 restantes, son elegidos mediante un sistema de representación proporcional para el conjunto de la ciudad.

3. *Chief Executive*. Jefe Ejecutivo. Supervisa la administración pública de la GLA, además de asegurarse de su eficacia y eficiencia de su actividad.
4. *Borough Councils*. Cada uno de los 33 distritos que forman Londres provee directamente servicios públicos a la población.

Adicionalmente, la gobernanza de Londres se materializa a través de algunos entes y empresas, como la Asociación del Gobierno de Londres, *Association of London Government*, también la *Greater London Enterprise* (GLE), la empresa de desarrollo económico de Londres y su titularidad corresponde a los 33 distritos de Londres, que opera como empresa privada y por tanto no recibe apoyo financiero público. La actividad depende de sus resultados comerciales y del conocimiento de la regeneración económica de la ciudad en un entorno de mercado. Es un agente influyente tanto en la formulación de nuevas políticas públicas locales como en el desarrollo de nuevas soluciones en el ámbito del desarrollo local¹³⁶.

La Zona Metropolitana de Londres tiene una superficie de 1,579 km² con una población de 12.6 millones de habitantes. Londres es la capital de Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con 33 distritos y su región metropolitana, se conforma por tres regiones: Londres, Sur de Inglaterra y el Este de Inglaterra.

La estructura de gobierno es de tipo **modelo dual**, porque tiene un gobierno para la ciudad de Londres, pero coordinado con las localidades conurbadas.

¹³⁶ <http://www.gle.co.uk/> Consultado el 15 de Noviembre de 2014.

4.9 BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

Las instituciones reguladoras no reconocen ninguna entidad u organización política que cubra en su conjunto el área metropolitana, sin embargo existen entidades con atribuciones específicas que le incumben a toda la región. Dichas entidades son la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana, (CEAMSE), sociedad estatal responsable de la gestión de los residuos y de la coordinación ambiental. De igual forma, se cuenta con el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), entidad que concierta entre el Gobierno Federal, la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires, como área responsable para el servicio de aguas y alcantarillado.

El Ente Coordinador del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM), área destinada para la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano del área metropolitana de Buenos Aires. Así como el Foro de Urbanismo Metropolitano, que consiste en un consorcio intermunicipal de representantes técnicos en las respectivas áreas de planificación urbana y medio ambiente, de los municipios miembros, cuyas atribuciones se encuentran la de formular recomendaciones técnicas y conceptuales en materia de planificación urbana y medioambiental para el conjunto del área.

La gobernanza de la Ciudad de Buenos Aires se conforma del siguiente modo¹³⁷:

1. Jefe de Gobierno. Ejerce el poder ejecutivo en la Ciudad Autónoma, dirige la administración de la ciudad, tiene la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Es elegido directamente por los ciudadanos, junto al Vicejefe de Gobierno, o Vicegobernador, para cumplir un mandato de 4 años.
2. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Legislatura ostenta el poder legislativo de la ciudad, aprueba su presupuesto, controla

¹³⁷ <http://www.buenosaires.gob.ar/> Consultado el 16 de Noviembre de 2014.

la actividad del Jefe de Gobierno y de su gobierno, crea comisiones de investigación y aprueba los instrumentos de planificación urbana, planes generales. Sus 60 diputados son elegidos cada 4 años mediante un sistema de elección proporcional.

3. El Poder Judicial de la provincia es desempeñado por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la Cámara de Casación Penal, y los jueces y demás tribunales de los 18 departamentos judiciales establecidos por ley, cada uno con sus respectivos Fueros Penal, Civil, Laboral, de Familia y de Menores. La Constitución establece también juzgados de Paz en todos los partidos de la provincia que no sean cabecera de departamento judicial. Estos se encargan de atender faltas provinciales, causas de menor cuantía y vecinales.

La Zona Metropolitana del Gran Buenos Aires, se constituye en una provincia de la República Federal de Argentina, existiendo la denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también llamada “Capital Federal”. El Área Metropolitana de Buenos Aires se conforma de una población de 11.4 millones de habitantes y una población de 3,759 km², integrada por una ciudad y 24 partidos (municipios)¹³⁸.

La estructura de gobierno es tipo **modelo fragmentado**, ya que no cuenta con un gobierno que regule la zona metropolitana en su conjunto.

4.10 PARÍS, REPÚBLICA FRANCESA

Las instituciones que rigen a París como principal urbe del país, tiene la sede del gobierno central y la administración francesa, el poder ejecutivo está representado por el Presidente de la República, el Primer Ministro y los poderes legislativo y judicial de Francia también tienen su sede en París. Desde que la ley de 10 de julio de 1964¹³⁹ que

¹³⁸ <http://www.cedom.gov.ar/> Consultado el 16 de Noviembre de 2014.

reorganizó administrativamente la región parisina, entra completamente en vigor el primero de enero de 1968, la ciudad de París es al mismo tiempo un departamento y una comuna.

Anteriormente, París había sido desde 1790, la prefectura del departamento del Sena, no existe ninguna estructura intercomunal con fiscalidad propia que vincule a la ciudad con sus suburbios, contrariamente a otras zonas metropolitanas internacionales, la ciudad sólo comprende el centro de la conurbación.

La gobernanza de la Comuna de París, se concreta de la siguiente forma:

1. *Le Maire.* El alcalde tiene el ejecutivo municipal. Es elegido de entre los concejales de París por un período de 6 años.
2. *Les Adjoints.* Los asistentes del Alcalde, se integra por 33 diputados, los cuales son elegidos por el Concejo de París.
3. *Le Conseil de Paris.* El Concejo de París, es la asamblea compuesta de 163 concejales electos en lista electoral. Su mandato es por 6 años y coincide con el alcalde. El Concejo aprueba el presupuesto anual, además establece los impuestos locales, autoriza concesiones, subsidios, subvenciones, así como aprueba proyectos de planificación.
4. *Les Mairies d'arrondissement.* Los concejos o borought. Cada distrito tiene una junta presidida por un alcalde electo durante 6 años por el concejo de ciudad que está integrado al Concejo de París. Dichos concejos emiten opiniones, informes y proyectos de decisión en los asuntos municipales, además establece, revisa, modifica el Plan Maestro Local. Deciden sobre el emplazamiento, desarrollo y gestión de los servicios locales. Los

distritos son responsables de ciertos servicios públicos, como plazas, pequeñas instalaciones y viveros deportivos¹³⁹.

La gobernanza del Departamento de París, se lleva a cabo como sigue:

1. *Préfet.* El Departamento está representado por un Prefecto, quien es representante del Primer Ministro, siendo el garante de la seguridad ciudadana y el cumplimiento de las libertades civiles; aplica las leyes y el orden público; proporciona también la supervisión administrativa de las autoridades locales, instituciones y agencias gubernamentales del Estado.

Una de las entidades de París, es la red de ferrocarril metropolitano *Chemin de Fer Métropolitain* (en francés: «ferrocarril metropolitano») o simplemente como *Métropolitain*, abreviado como “*Métro*”.

El sistema consta de 16 líneas, con 219 kilómetros, 303 estaciones, es la tercera red de metro más extensa de Europa, por debajo de Londres y de Madrid. En 2011 transportó 1,524.2 millones de pasajeros.

La *Zona Metropolitana* de París, cuenta con una población de 11.3 millones de habitantes, en una superficie de 12,012 km². Es una de las mayores aglomeraciones urbanas en la Unión Europea. París se compone de una *commune* (“municipio”) y 20 *arrondissements* (“distritos”); la Zona Metropolitana se conforma por una región, 8 departamentos, así como 1,281 *communes* (municipios).

La estructura de gobierno es de tipo **modelo dual**, porque tiene un régimen propio para la Ciudad de París, pero se coordina con las localidades conurbadas.

¹³⁹ <http://www.paris.fr/> Revisado el 15 de noviembre de 2014.

Las zonas metropolitanas seleccionadas y comparadas en el presente estudio, se encuentran dentro de los siguientes tipos de modelo de estructura de gobierno:

CUADRO 17. TIPOLOGÍA DE ESTRUCTURAS DE GOBIERNO METROPOLITANO

Nº	ZONA METROPOLITANA	MODELO CONSOLIDADO	MODELO FRAGMENTADO	MODELO DUAL	COOPERACIÓN VOLUNTARIA	DISTRITOS CON PROPÓSITOS ESPECÍFICOS
1	Nueva York					*
2	Tokio	*				
3	Río de Janeiro		*			
4	Toronto	*				
5	Seúl	*				
6	Shanghái	*				
7	Johannesburgo		*			
8	Londres			*		
9	Buenos Aires		*			
10	París			*		
11	México		*			

Fuente: Elaboración propia, con base en los trabajos de investigaciones de Uri Raich “Gobernanza Metropolitana” COLMEX y Salvador Moreno Pérez “La Gestión, Coordinación y Gobernabilidad de las Metrópolis CESOP.

De los modelos antes expuestos, ninguno es necesariamente mejor que otro, ya que depende de las estructuras y organizaciones intergubernamentales imperantes en cada zona metropolitana, además de las características del entorno, por lo que las soluciones se van transformando con el tiempo, no obstante, es pertinente subrayar que algunos modelos resultan más comunes en ciertas ciudades, por ejemplo, en el caso de modelos fragmentados, es propio de ciudades de países en vías de desarrollo, en otros casos, se consideran avanzados y de reciente desarrollo, como el modelo consolidado, o bien, el modelo dual, que aplica ambos tipos particularmente en Europa. Estos modelos rondan en los extremos, pues unos tienen estructuras con una sola unidad de gobierno consolidada y, otros con estructuras fragmentadas, quedando en el intermedio algunas modalidades.

En el caso México, la estructura de gobierno metropolitano de tipo modelo fragmentado, toda vez que los municipios y entidades que están involucradas en una zona metropolitana, son autónomas e independientes entre sí, en cuanto a la división política, presupuestaria, gobernación, reglamentación y demás.

Existen otros tipos de estructuras de gobierno combinadas de coordinación metropolitana entre municipios, las que se describen conforme al siguiente cuadro:

CUADRO 18. FORMAS DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN METROPOLITANA

GOBIERNO METROPOLITANO SUPRAMUNICIPAL		SIN GOBIERNO METROPOLITANO, PERO COORDINADAS, MODELO INTERMUNICIPAL		AGLOMERACIONES SIN NINGÚN TIPO DE COORDINACIÓN
ESTRUCTURA POR LEY, ENCIMA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	MUNICIPIOS METROPOLITANOS	REGIONALES	FUNCIONALES	
Ciudades Brasil	Ankara, Turquía	Comunidades Urbanas Francesas	Barcelona, España	Ámsterdam, Holanda
Metro Toronto	Estambul, Turquía	Comunidad Autónoma de Madrid, España	Bristol, Inglaterra	Washington, Estados Unidos
Greater London Council	Bombay, India	Los Ángeles, Estados Unidos	Perth, Australia	Montevideo, Uruguay
	Karachi, Pakistán	Miami, USA	Sídney, Australia	Santiago, Chile
	Pekín, China	Rabat, Marruecos	Nueva York, Estados Unidos	
	Shanghái, China	Casablanca, Marruecos	Chicago, Estados Unidos	
	Hong Kong, China	Bolonia, Italia		
	Singapur, Singapur	Ciudad de México, México		
	Seúl, Corea			
	Viena, Austria			

^A No existe una unidad central administrativamente diferenciada.

^B Basada en el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el caso de que se trata.

^C Existen mecanismos de cooperación entre municipios.

^D Competencias repartidas entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos.

Fuente: Basado en el “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual”, Jordi Borja y Esteban Warío, Desafío Metropolitano et al., UNAM-ALDF, II Legislatura, México, 2004.

En el contexto internacional, existen otros modelos de gobierno de áreas o zonas metropolitanas, clasificados según el tipo de dependencia hacia el gobierno central, como son el supramunicipal y el intermunicipal:

CUADRO 19. MODELOS DE GOBIERNO DE ZONAS METROPOLITANAS

MODELOS				
CARACTERÍSTICAS	SUPRAMUNICIPAL		INTERMUNICIPAL	
	DEPENDIENTE DEL GOBIERNO CENTRAL	AUTÓNOMO	AUTÓNOMO VINCULADO CON EL GOBIERNO CENTRAL	AUTÓNOMO FRAGMENTADO
VINCULADO CON OTROS ÁMBITOS DEL PODER	Es parte del gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados.	Poder intermedio entre el gobierno central, provincial o regional y los municipios.	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.
LEGITIMIDAD POLÍTICA	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
RECURSOS FINANCIEROS	Recurso del gobierno central.	Autonomía financiera.	Dependencia financiera de los municipios o del nivel del gobierno central.	
COMPETENCIAS		Competencias diferentes y precisas.	Diferentes variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	

Fuente: Basado en “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo. Santiago de Chile, 2001, p. 20

Este tipo de clasificación sitúa a los municipios en el contexto interdependencial hacia los gobiernos centrales y la forma en que se relacionan con los otros municipios, pues se trata de localidades conurbadas.

CUADRO 20. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS

Principales conglomerados comparados bajo el criterio: **INDICADOR DEMOGRÁFICO.**

Nº	CIUDAD	PAÍS	POB. CITY POPULATION (2014)	POB. ONU (2014)	POB. DEMOGRAPHIA (2014)	POB. ÚLTIMO CENSO	FECHA Y FUENTE
1	Tokio	🇯🇵 Japón	39.400.000	36.230.000	34.311.002	S/D	2015 (1)
2	Guangzhou - Foshan- Dongguan- Jiangmen	🇨🇳 China	32.600.000	15.324.000	12.130.991	13.868.800	2015 (1)
3	Shanghái	🇨🇳 China	29.600.000	22.699.000	25.655.000	14.230.992	2015 (1)
4	Yakarta	🇮🇩 Indonesia	27.000.000	S/D	S/D	S/D	2015 (1)
5	Delhi	🇮🇳 India	25.300.000	25.157.000	26.830.000	12.877.470	2015 (1)
6	Seúl -Incheon	🇰🇷 Corea del Sur	24.200.000	30.342.000	25.660.000	S/D	2015 (1)
7	Karachi	🇵🇰 Pakistán	23.200.000	13.125.000	15.665.000	S/D	2015 (1)
8	Bombay	🇮🇳 India	22.600.000	23.041.000	20.400.000	16.434.386	2015 (1)
9	Manila	🇵🇭 Filipinas	22.500.000	23.780.000	21.075.000	S/D	2015 (1)
10	Zona Metropolitana del Valle de México	🇲🇽 México	22.200.000	20.000.000	19.900.000	22.350.995	2015 (1)
11	Nueva York	🇺🇸 Estados Unidos	21.800.000	34.480.000 ¹¹	30.295.000	28.219.885	2015 (1)
20	Buenos Aires	🇦🇷 Argentina	15.700.000	15.074.000	13.913.000	14.955.536	2015 (1)
23	Londres	🇬🇧 Reino Unido	14.000.000	10.631.000	13.580.000	8.278.251	2015 (1)
27	Río de Janeiro	🇧🇷 Brasil	12.600.000	11.590.000	12.700.000	S/D	2015 (1)
28	París	🇫🇷 Francia	11.200.000	10.480.000	9.643.880	S/D	2015 (1)
40	Johannesburgo	🇿🇦 Sudáfrica	7.750.000	7.500.000	5.000.000	7.477.401	2015 (1)
52	Toronto	🇨🇦 Canadá	6.950.000	5.449.000	5.855.000	4.682.897	2001 (2)

Fuente: Aglomeraciones más grandes del mundo (2015). Indicador Demográfico. Consultado abril 2015 en:

- (1) <http://www.citypopulation.de/world/Agglomerations.html>
- (2) <http://www12.statcan.ca/english/census01/products/standard/popdwell/Table-CMA-N.cfm?T=1&SR=1&S=1&O=A>.

CUADRO 21. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS

Principales ciudades del mundo que se catalogan según su Producto Interno Bruto PIB (2012) medido en términos de paridad de poder de compra y que tienen impacto a nivel global, comparadas bajo el criterio: **INDICADOR ECONÓMICO**.

Nº	CIUDAD	PAÍS	PIB (MILL. \$USD)	PIB PER CÁPITA	CONTINENTE	CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
1	Tokio	● Japón	\$ 1'520,000	\$ 41,446	Asia	(3) Regular
2	Nueva York	● Estados Unidos	\$ 1'390,000	\$ 63,238	América	(1) Muy Fuerte
3	Londres	● Reino Unido	\$ 792,200	\$ 51,978	Europa	(1) Muy Fuerte
4	Seúl	● Corea del Sur	\$ 773,900	\$ 32,155	Asia	(2) Fuerte
5	Los Ángeles	● Estados Unidos	\$ 786,700	\$ 60,406	América	(2) Fuerte
6	París	● Francia	\$ 669,200	\$ 53,881	Europa	(5) Muy Débil
7	Osaka	● Japón	\$ 654,800	\$ 35,200	Asia	(4) Débil
8	Chicago	● Estados Unidos	\$ 524,600	\$ 54,953	América	(4) Débil
9	Moscú	● Rusia	\$ 520,100	\$ 44,774	Europa	(1) Muy Fuerte
10	Shanghái	● China	\$ 516,500	\$ 21,364	Asia	(2) Fuerte
15	Ciudad de México	● México	\$ 411,400	\$ 19,940	América	(1) Muy Fuerte
20	Buenos Aires	● Argentina	\$ 348,259	\$ 26,560	América	(2) Fuerte
38	Toronto	● Canadá	\$ 260,600	\$ 43,905	América	(3) Regular
47	Río de Janeiro	● Brasil	\$ 194,900	\$ 16,282	América	(2) Fuerte
157	Johannesburgo	● Sudáfrica	\$ 76,600	\$ 17,418	África	(2) Fuerte

Fuente: Monitor del Mapa Global Metropolitano (2015). Indicador Económico. Consultado abril 2015 en:

- (1) <http://www.citypopulation.de>
- (2) <http://www.brookings.edu/>

CUADRO 22. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS

Principales áreas urbanas más extensas del mundo en cuanto a superficie, en conjunción con población y densidad, cuyos datos se expresan en forma comparativa bajo el criterio: **INDICADOR GEOGRÁFICO**

Nº	CIUDAD	PAÍS	SUPERFICIE ÁREA URBANA (KM ²)	POBLACIÓN SEGÚN DEMOGRAPHIA	DENSIDAD (HAB/KM ²)	AÑO
1	Nueva York	Estados Unidos	19.764	21.712.000	1.750	2000
2	Los Ángeles	Estados Unidos	14.763	17.829.000	2.379	2000
3	Ciudad de México	México	7.854	21.130.000	2.559	2010
4	Tokio -Yokohama	Japón	7.835	34.250.000	4.371	2005
5	Dallas-Fort Worth	Estados Unidos	7.819	8.446.000	1.123	2000
6	Chicago	Estados Unidos	7.752	11.646.000	1.452	2000
7	Boston	Estados Unidos	7.501	4.959.000	846	2000
8	Atlanta	Estados Unidos	7.083	3.500.000	688	2000
9	Filadelfia	Estados Unidos	7.061	5.149.000	1.104	2000
10	Monterrey	México	6.390	4.910.000	4.400	2011
12	Londres	Reino Unido	4.896	13.580.000	5.100	2014
14	Buenos Aires	Argentina	3.683	13.913.000	3.476	2014
19	París	Francia	3.043	10.400.000	3.417	2005
35	Johannesburgo	Sudáfrica	2.396	6.000.000	2.504	2001
38	Toronto	Canadá	2.279	5.671.000	2.488	2006
43	Shanghái	China	2.072	14.240.000	6.872	2007
45	Seúl -Incheon	Corea del Sur	1.943	19.500.000	10.036	2002
50	Río de Janeiro	Brasil	1.580	10.900.000	6.898	2005

Fuente: Demografía Mundial de las Áreas Urbanas (2015). Indicador Geográfico. Consultado abril 2015 en:

(1) <http://www.demographia.com> .

**CUADRO 23. COMPARATIVO BAJO LOS INDICADORES ECONÓMICO (PIB) Y
DEMOGRÁFICO (DENSIDAD POBLACIONAL POR HABITANTE/KM²)**

POSICIÓN	CIUDAD	PAÍS	PIB (MILL. \$USD)	Nº	DENSIDAD (HAB/KM ²)	Nº	SUMATORIA DE LOS RANGOS
1	Seúl	Corea del Sur	\$ 773,900	4	10.036	1	5
2	Tokio	Japón	\$ 1'520,000	1	4.371	5	6
3	Londres	Reino Unido	\$ 792,200	3	5.1	4	7
4	Shanghái	China	\$ 516,500	6	10.036	3	9
5	París	Francia	\$ 669,200	5	3.417	7	12
6	Río de Janeiro	Brasil	\$ 194,900	10	6.898	2	12
7	Nueva York	Estados Unidos	\$ 1'390.000	2	1.750	11	13
8	Buenos Aires	Argentina	\$ 348,259	8	3.476	6	14
9	Ciudad de México	Méjico	\$ 411,400	7	2.559	8	15
10	Toronto	Canadá	\$ 260,600	9	2.488	10	19
11	Johannesburgo	Sudáfrica	\$ 76,600	11	2.504	9	20

Fuente: Elaboración propia con datos de Fuente: Monitor del Mapa Global Metropolitano (2015). Indicador Económico. Consultado abril 2015 en <http://www.citypopulation> y <http://www.brookings.edu/>. Y Demografía Mundial de las Áreas Urbanas (2015). Indicador Geográfico. Consultado abril 2015 en <http://www.demographia.com>.

*La metodología usada para llegar al presente cuadro consistió en realizar un ranqueo de las 11 ciudades con base en la posición que ocupan tanto en su PIB y la densidad poblacional (indicador que retoma las variables de población y extensión geográfica), con ambas posiciones, se realizó una suma ordinal de cada posición, que si bien no nos arroja una variable cardinal, nos habla de la posición que ocupan sumando ambos ranqueos.

Este cuadro comparativo considera dos indicadores: económico (producto interno bruto PIB) y demográfico (densidad de población por habitante/Km²), definiéndose por orden jerárquico respecto a otras ciudades en el mundo.

**CUADRO 24. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS
BAJO INDICADORES: DEMOGRÁFICO, ECONÓMICO,
GEOGRÁFICO Y GUBERNAMENTAL**

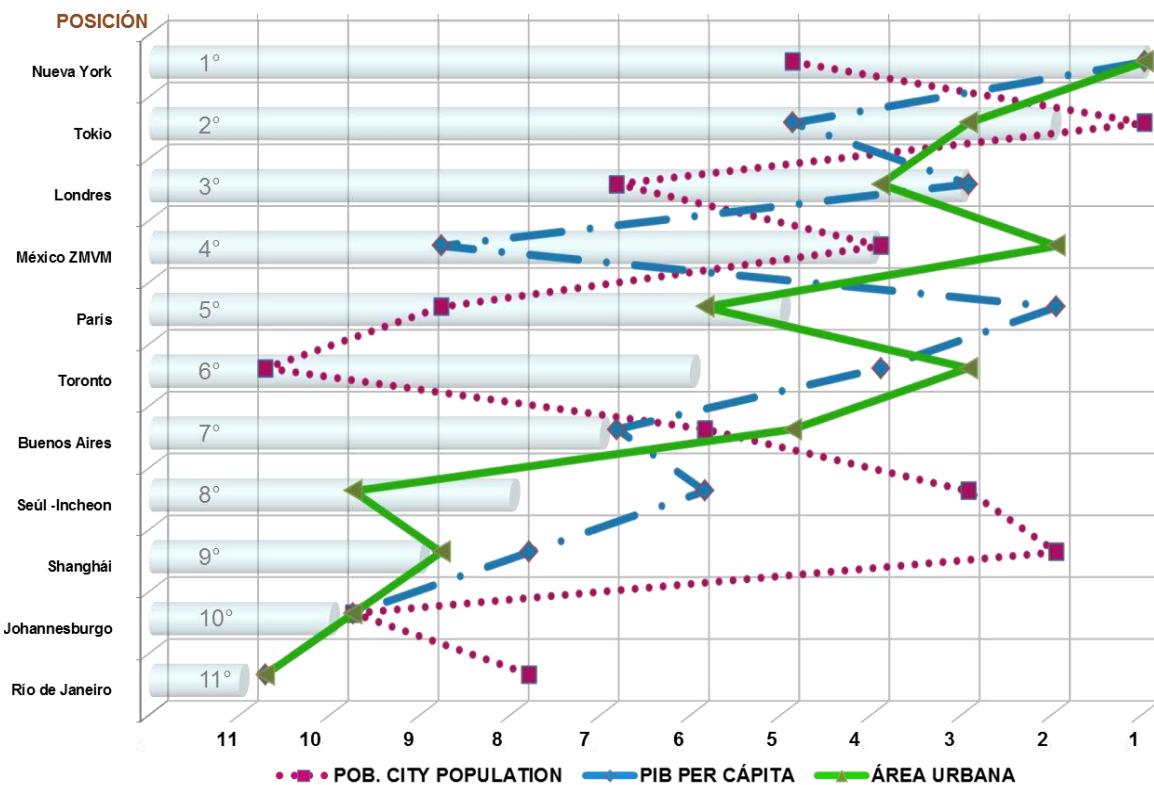
CIUDAD	PAÍS	POB. CITY POPULATION (2014)	R	PIB PER CÁPITA (2015)	R	ÁREA URBANA KM ² (2015)	R	PUESTO	TEG
Nueva York	Estados Unidos	21.800.000	5	\$ 63,238	1	19,764	1	1	MP
Tokio	Japón	39.400.000	1	\$ 41,446	5	7,835	3	2	MC
Londres	Reino Unido	14.000.000	7	\$ 51,978	3	4,896	4	3	MD
México ZMVM	México*	22.200.000	4	\$ 19,940	9	7,854	2	4	MF
París	Francia	11.200.000	9	\$ 53,881	2	3,043	6	5	MD
Toronto	Canadá	6.950.000	11	\$ 43,905	4	2,279	3	6	MC
Buenos Aires	Argentina	15.700.000	6	\$ 26,560	7	3,683	5	7	MF
Seúl -Incheon	Corea del Sur	24.200.000	3	\$ 32,155	6	1,943	10	8	MC
Shanghái	China	29.600.000	2	\$ 21,364	8	2,072	9	9	MC
Johannesburgo	Sudáfrica	7.750.000	10	\$ 17,418	10	2,396	10	10	MF
Río de Janeiro	Brasil	12.600.000	8	\$ 16,282	11	1,580	11	11	MF

Fuente: Elaboración propia, con base en datos y estadísticas de *City Population* (2014), Monitor del Mapa Global Metropolitano (2015), Demografía Mundial de las Áreas Urbanas (2015).

*En el caso México, el PIB solo representa a la Ciudad de México.

El presente arreglo numérico se realizó con base en el promedio obtenido para cada ciudad, considerando la posición que ocupan para cada variable (demográfico, económico, geográfico y gubernamental). Lo anterior, con el propósito de reflejar el promedio respecto de su posición ordinal en el paquete de variables, donde, el primer lugar se infiere que pudiera contar con un mejor nivel de vida (con las reservas del caso y meramente ilustrativo), dado que entre mejor su posición, cuenta con más PIB per cápita, en un mayor territorio a pesar de tener una mayor población, lo que pudiera representar mayor sustentabilidad.

IMAGEN 21. COMPARATIVO DE ZONAS METROPOLITANAS



Fuente: Elaboración propia, con base en datos y estadísticas de *City Population* (2014), Monitor del Mapa Global Metropolitano (2015), Demografía Mundial de las Áreas Urbanas (2015).

RESUMEN

Para efectos del análisis comparativo entre las diferentes ciudades del mundo que se ubican en un contexto metropolitano, que fueron elegidas para la presente investigación, se seleccionaron bajo un criterio sustentado en un elemento de ubicación geográfica en el mundo y bajo tres indicadores:

1. INDICADOR DEMOGRÁFICO: Para grandes conglomerados de continua urbanización (2014) bajo el criterio de crecimiento poblacional.

2. INDICADOR ECONÓMICO: Para grandes ciudades del mundo catalogadas según su Producto Interno Bruto (PIB 2012), medido en términos de paridad de poder de compra y que tienen impacto a nivel global, bajo el criterio de nivel económico en la región.
3. INDICADOR GEOGRÁFICO: Áreas urbanas más extensas del mundo en cuanto a superficie, en conjunción con población y densidad, según el año de reporte, dichos datos se expresan bajo criterio de territorialidad, densidad y su correlación con la población.

Del análisis a las regiones metropolitanas bajo el contexto de su ubicación geográfica, se consideraron ciudades de diferentes latitudes, continentes, hemisferios y climas, así como zonas económicas desarrolladas y subdesarrolladas, con el propósito de contrastar diferentes indicadores, de lo que se advierte que dichas circunstancias no son condicionantes para que un asentamiento humano crezca exponencialmente, concluyéndose que no importa su ubicación geográfica, ni el entorno medioambiental, o los factores de desarrollo económico, considerados en forma aislada, sino que simplemente las conglomeraciones se van formando.

Es importante destacar que en todos los casos: la falta de una adecuada planeación urbana; la migración urbana y rural; y las condiciones socioeconómicas, son los indicadores más relevantes que propician la conformación de estas grandes conglomeraciones en el mundo.

Para el análisis comparativo entre dichas ciudades elegidas, se consideraron los tres indicadores referidos, concluyéndose que el indicador económico prevalece en todos los casos, pues las principales fuentes de empleo, ingresos, migración y desarrollo, son los factores más influyentes de estos asentamientos que, consecuentemente, impactan en el crecimiento demográfico y expansión territorial.

El desarrollo de cualquier zona metropolitana, requiere forzosamente de una coordinación de entre una amplia variedad de actores con diferentes intereses y objetivos, reconociendo en la actualidad que las instituciones públicas no pueden resolver de forma aislada y unilateral los problemas, sino que demanda una mayor participación por parte del gobierno, organizaciones no gubernamentales, empresarios, sociedad civil y en general todos los residentes de las zonas metropolitanas, por lo que deben coordinarse, asociarse, cohabitar y hacerse corresponsables, con el propósito de controlar y regular su desarrollo y funcionamiento, para una adecuada provisión de servicios, teniendo como fin último, un mejor desarrollo sustentable, calidad de vida y ordenación territorial.

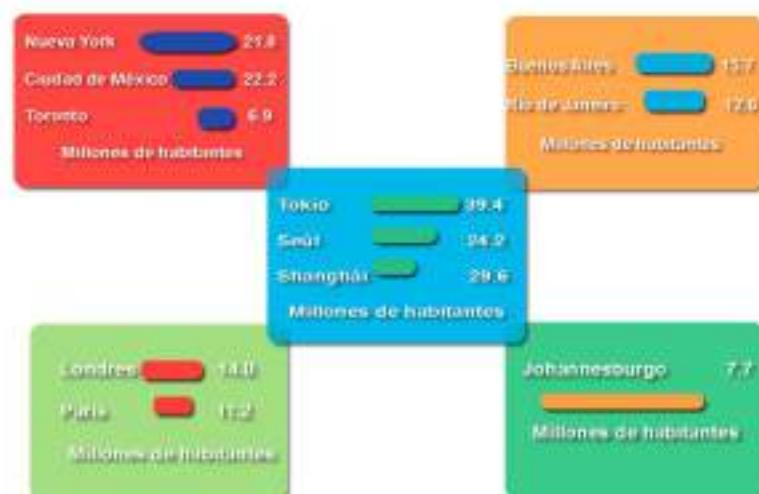
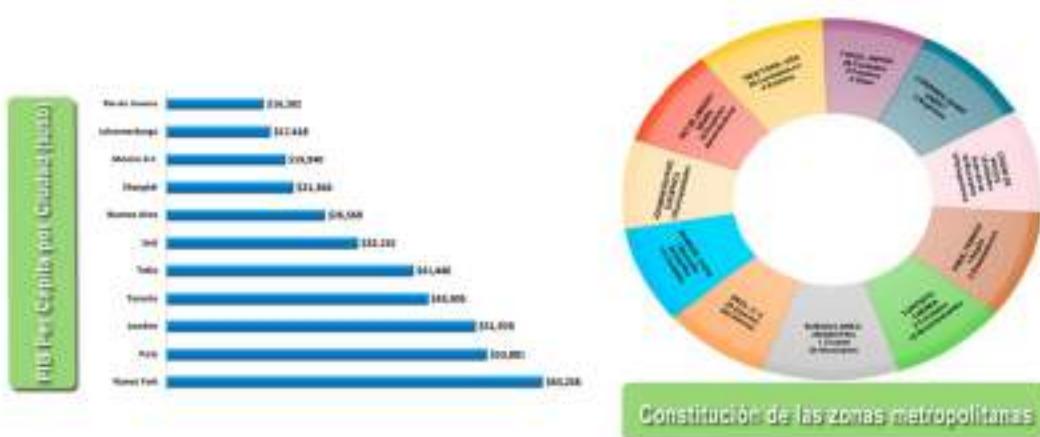
Para algunos tratadistas, Londres, Nueva York, París y Tokio han sido tradicionalmente consideradas las «cuatro grandes» ciudades cosmopolitas de todo el mundo, lo que acontece, no por casualidad, sino que sirven de símbolos para el desarrollo sustentable y calidad de vida de sus habitantes.

En el caso México, la estructura de gobierno metropolitano de tipo modelo fragmentado, toda vez que los municipios y entidades que están involucradas en una zona metropolitana, son autónomas e independientes entre sí, en cuanto a la división política, presupuestaria, gobernanza, reglamentación y demás.

Empero, la gobernanza en las metropolitaneidades requiere sustentarse en la gobernanza, pues todo gobierno debe avanzar y evolucionar, máxime en una sociedad globalizada, por lo que una propuesta de un nuevo esquema de gobierno, no solo es necesario, sino que es obligatorio en las actuales condiciones metropolitanas de México.

INFOGRAFÍA 4. ESTUDIO COMPARATIVO

GOBERNANZA Y METROPOLITANEIDAD EN EL MUNDO



Población en las Zonas Metropolitanas



CAPÍTULO V. PROPUESTAS TEÓRICA Y PRÁCTICA: METROPOLITANEIDAD Y GOBERNANZA EN MÉXICO

*“No te preguntes qué puede hacer tu país por ti,
pregúntate que puedes hacer tú por tu país”*

John F. Kennedy

INTRODUCCIÓN

Para la sustentación de las propuestas teórica y práctica, se realizó un trabajo de investigación exhaustivo respecto de los conceptos relevantes que anteceden e inciden en la significación y alcances del Estado bajo el método hipotético-deductivo, lo que permitirá que se pudiera construir un nuevo paradigma de gobierno, pues el Estado es dinámico y avanza conforme se va transformando el mundo. Asimismo, se consideró a la gobernanza, como complemento y base de la orientación y esencia que debe prevalecer en las actuales democracias, particularmente, en el caso México, como un proceso de cambio de las relaciones entre gobierno y sociedad civil, perfilándose una forma de gobierno más transversal, interactiva, interrelacionada e interdependiente, en las zonas metropolitanas, teniendo como complemento la gobernanza.

La presente investigación se sustenta en la gobernanza metropolitana, como el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, las asociaciones público-privadas, sindicatos, empresas, entre otros) colaboran en términos de bienes colectivos y en la formulación de políticas. En los asuntos regionales deben intervenir todos los actores sociales y políticos, con el propósito de buscar consensos y establecer estrategias para enfrentar problemas comunes, pues la Gobernanza es intermediaria en las esferas federal, estatal, municipal y metropolitana, para atender los complejos problemas del crecimiento urbano regional.

El estudio del fenómeno metropolitano, resulta indispensable para configurar la creación de una autoridad que delegue efectivamente atribuciones y recursos e instituirlos dentro del Estado, siendo necesaria la participación de la sociedad civil, ya que a las zonas metropolitanas corresponde el desarrollo económico, social, tecnológico en un territorio, que involucran dos o más unidades político-administrativas, advirtiéndose la existencia de una vinculación entre regiones del país y el resto del mundo, de ahí la necesidad de realizar los análisis comparativos con otras zonas metropolitanas del mundo, lo que conlleva a una interrelación entre las metropolitaneidades y la gobernanza.

Asimismo, la gobernanza interactiva, es otro tipo de gobernanza que se sustenta en la presente investigación, enfocada en dos de sus variantes: desde la perspectiva del actor: colaborativa, y desde la perspectiva de la estructura: *co-governance*, pues se considera que son las que más se podrían adaptar al sistema político y administrativo mexicano.

Con base en lo antes expuesto, es que se sustenta una propuesta que considera la creación de un marco conceptual, teórico y metodológico que define a la metropolitaneidad como un neologismo; además de la constitución de un marco teórico como nuevo esquema gubernativo que rompa con la visión tradicional, tanto política como económica que se tiene del Estado, el gobierno, la gobernabilidad, la gobernanza y la Administración Pública; asimismo, un marco metodológico como herramienta para su estudio, poniendo a prueba las hipótesis y teorías planteadas.

En forma paralela, se hace una propuesta práctica consistente en la constitución de un nuevo orden de gobierno el “metropolitano”, partiendo de conceptos vanguardistas que inciden en el ámbito de la Administración Pública. Esta propuesta pretende que el nuevo orden tenga una estructura gubernamental similar a la Federación y entidades federativas, debiendo prescindir de áreas rurales, cuya delimitación política será suficiente para contener el crecimiento territorial de la región,

para ir planificando su crecimiento y reordenación urbana para su consolidación, como una zona de desarrollo económico y social.

5.1 PROPUESTA TEÓRICA:

La propuesta consiste en crear un marco conceptual, teórico y metodológico de la metropolitaneidad, sustentado en un método sistemático como el proceso mediante el cual se relacionan hechos aparentemente aislados (zonas metropolitanas), formulándose una teoría que unifica los diversos elementos. En efecto, este método reúne razonablemente varios elementos dispersos en una nueva totalidad, que se advierten claramente en el planteamiento de la hipótesis.

Con la aplicación de este método se identifican exhaustivamente una serie de patrones y sucesos que actualmente acontecen en México. La finalidad de su aplicación es la de establecer un nuevo modelo mediante la determinación de sus componentes, así como las relaciones entre ellos. Esas relaciones determinan por un lado la estructura del objeto y por otro su dinámica.

La aplicación del método sistemático permitió construir el marco teórico, conceptual y metodológico con todo un referente de estudio como lo es: 1) Concepto; 2) Factores; 3) Elementos; 4) Categorías; 5) Tipología; 6) Condiciones; 7) Disciplinas vinculantes; 8) Enfoques; 9) Objeto del estudio; y 10) Estudio del objeto.

Esta propuesta, ha permitido que se plasmen en el marco teórico, conceptual y metodológico los rasgos fundamentales de este fenómeno, adaptado al caso mexicano, por lo que esta propuesta es un punto de partida, la cual dé el impulso para que en ulteriores estudios e investigaciones se profundice sobre este tópico, procurando que se vaya evolucionando en las formas actuales de gobierno, aplicando mejores prácticas y experiencias exitosas.

5.1.1 MARCO CONCEPTUAL

La metrópoli, como consumación de la vida urbana y de la modernidad, florece en la segunda mitad del siglo XIX, como forma urbana y realidad social cosmopolita frente a las formas del pasado y la sociedad preindustrial. El término “Metropolitaneidad” no se encuentra reconocido en el ámbito teórico en México, así como tampoco existe desde el punto de vista lingüístico, aunque se han encontrado referencias aisladas, sin embargo para la creación de un marco conceptual, teórico y metodológico, siendo insoslayable construir un concepto que sirva de base para la presente investigación.

Etimológicamente hablando, el concepto “*metrópoli* o *metrópolis*” (ciudad madre), es un término utilizado en la Grecia antigua para las ciudades de las que se crearía más tarde una colonia. Estas metrópolis tenían una influencia política decisiva en las colonias y eran igualmente los centros religiosos, económicos, culturales y sociales de la región.

El origen más remoto documentado de metrópoli data de la época de la revolución industrial, no obstante su conceptualización desde la época de la esplendorosa Grecia, desde el punto de vista histórico y territorial, es uno de los resultados del proceso de la revolución industrial, pero también producto de la evolución de la modernidad.

Por lo que hace al ámbito semántico, es necesario invocar el concepto metrópoli desde su raíz, el cual es un sustantivo de género femenino, que según la 23^a edición del Diccionario de la Real Academia Española (2014), es definida de la siguiente forma:

(Del latín *metropolis*, y este del griego μητρόπολις).

1. f. Ciudad principal, cabeza de la provincia o Estado.
2. f. Iglesia arzobispal que tiene dependientes otras sufragáneas.
3. f. Nación u originariamente ciudad, respecto de sus colonias.

El concepto referido *ut-supra*, también cuenta con otras tres acepciones:

1. Para designar a aquella ciudad principal, más importante de un país, relevancia que estará dada por su extensión o por la importancia que *per se* representa en materia política, económica; y,
2. Para denominar a un estado respecto de colonias que le dependen, y,
3. En el plano religioso para denominar a aquella iglesia arzobispal de la cual dependerán ciertas diócesis.

El término en estudio comenzó a ser usado para referirse a ciudades altamente pobladas e importantes. En la actualidad es tratado bajo un ámbito meramente estadístico, en el que se conjugan cuatro componentes:

1. Demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intrametropolitano de tipo centro-periferia;
2. Económico, que refiere al mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio;
3. Geográfico, que es la conformación espacial, determinada por la expansión urbana y todo en cuanto a territorio se refiere; y
4. Político, entendido como la delimitación político-administrativa, en función de los gobiernos locales, estatales, federales, inclusive, transfronterizos.

Por otra parte, el concepto de metropolitano, es un adjetivo, de género masculino, que según la 23^a edición del Diccionario de la Real Academia Española (2014), es definido como:

(Del latín. *metropolitānus*).

1. adj. Perteneciente o relativo a la metrópoli.
2. adj. Perteneciente o relativo al conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios.
3. adj. arzobispal.
4. m. Arzobispo, respecto de los obispos sufragáneos suyos.
5. m. Tren subterráneo o al aire libre que circula por las grandes ciudades.

CUADRO 25. GÉNERO Y NÚMERO DEL TÉRMINO

GÉNERO/NÚMERO	SINGULAR	PLURAL
MASCULINO	<u>-tano</u>	<u>-tanos</u>
FEMENINO	<u>-tana</u>	<u>-tanas</u>

Fuente: Elaboración propia con base en el concepto previsto en el Diccionario de la Real Academia Española

Un concepto es la unidad más básica de toda forma de conocimiento humano; es la concreción fáctica de un pensamiento, construcción o auto proyección mental. Es una unidad cognitiva de significado; un contenido mental traducido como una unidad de conocimiento. En ese sentido, el marco conceptual, representa las variables contempladas en un problema y en los objetivos de una investigación, así como los términos relevantes a ser usados en este estudio.

El adjetivo metropolitano, que es un morfema dependiente, puesto que requiere unirse a un lexema para tener significado, de tipo derivativo, ya que en su

composición utiliza el sufijo “tano”, cuyo origen etimológico es del latín *anus*. En conjunción el sustantivo *metrópoli* (lexema), el adjetivo *metropolitano*, con el sufijo *dad*, se crea el concepto “**METROPOLITANEIDAD**” como un neologismo.

Para la constitución de este término, se parte del lexema que es la unidad mínima de una palabra “metrópoli”, es decir, la raíz del monema, con significado léxico, de carácter independiente que no va unido a otro monema.

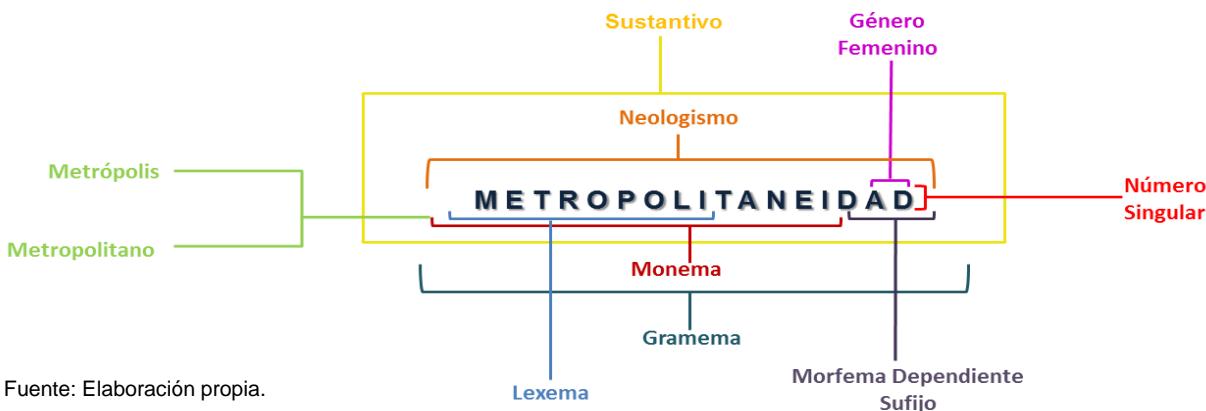
1. Construcción **etimológica**:

Se compone de dos palabras: el sustantivo *metrópolis* que proviene del latín *metropōlis* y del griego *μητρόπολις*, y el adjetivo *metropolitano* que proviene del latín *metropolitānus*.

2. Construcción **gramatical**:

Es un sustantivo, de género femenino, derivado del lexema independiente *metrópoli*, y del adjetivo *metropolitano* con adición del sufijo *dad*, usado para formar una palabra abstracta, ambos la convierten en un gramema, pues se trata de un monema pospuesto a un lexema.

IMAGEN 22. METROPOLITANEIDAD GRAMATICAL



3. Construcción **semántica**:

El concepto tendría dos acepciones:

- 3.1 Reunión de condiciones inherentes a las metrópolis.
- 3.2 Orden de gobierno, a través del cual se ejerce la soberanía metropolitana y que representa jurídicamente a una metropolitaneidad.

4. Construcción **teórica**:

Conglomeración de más de un millón de habitantes, asentados en dos o más municipios de uno o más estados, que constituyen un cuarto orden de gobierno, a través del cual se ejerce la soberanía metropolitana y que representa jurídicamente a una metropolitaneidad. Es un orden del poder público intermedio entre el federal y el estatal, que está integrado por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política le confiere. El gobierno metropolitano está representado por un Jefe Metropolitano, en el que recae la titularidad de la administración pública metropolitana, subdividido en distritos para proveer una mejor organización político-administrativa.

5.1.2 MARCO TEÓRICO

En el presente trabajo se ha ido sustentando la razonabilidad de propuesta de un marco conceptual, teórico y metodológico de la metropolitaneidad. Esta elaboración ha ido derivando de los conceptos de Estado, de gobierno, así como las características de la forma de gobierno reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma, se ha construido con base en conceptos tales como

gobernabilidad, gobernanza, gobernanza, federación, estado y municipio, entre otros.

La propuesta del marco teórico, es un esquema vanguardista que evoluciona el paradigma tradicional de entender el gobierno, no solamente como la autoridad potestativa y soberana que unilateralmente gobierna; sino como un gobierno que interactúa con actores distintos a los gubernamentales, en forma vertical, horizontal y transversal, a través de procesos y sistemas, para alcanzar un gobierno eficaz, eficiente, transparente y con una efectiva rendición de cuentas.

Para interpretar, explicar y describir, esta nueva forma política y jurídica de gobierno y democracia, que ante los instrumentos de medición de las teorías tradicionalistas, pudieran ser antagónicos o impensables, pero que ante la nueva realidad y la globalización, sirve para entender la nueva gobernanza metropolitana y de sus respectivas consecuencias jurídicas, políticas, económicas, ambientales y culturales.

5.1.2.1 CONCEPTO

Conglomeración de más de un millón de habitantes, asentados en dos o más municipios de uno o más estados, que constituyen un cuarto orden de gobierno, a través del cual se ejerce la soberanía metropolitana y que representa jurídicamente a una metropolitaneidad. Es un orden del poder público intermedio entre el federal y el estatal, que está integrado por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política le confiere. El gobierno metropolitano está representado por un Jefe Metropolitano, en el que recae la titularidad de la administración pública metropolitana, subdividido en distritos para proveer una mejor organización político-administrativa.

5.1.2.2 ORIGEN

El origen del marco doctrinal conceptual, teórico y metodológico de la metropolitaneidad es creado por el sustentante de la presente investigación en el año de 2015, bajo el contexto de la necesidad de reconocer un fenómeno fáctico que no está regulado jurídica ni administrativamente, así como tampoco ha sido tratado doctrinalmente en forma suficiente.

5.1.2.3 FACTORES

Las causas que propician la constitución de la metropolitaneidad, obedece a la complejidad de factores internos y externos que converge como: extensa población; crecimiento territorial desmedido; conjunción de dos o más municipios; dos o más entidades federativas; corrientes político-ideológicas distintas; intereses económicos y políticos; interrelación comercial; representación de asuntos y problemas multidisciplinarios comunes; donde para solucionarlos se requiere la participación de las diversas esferas de gobierno, iniciativa privada y sociedad civil.

5.1.2.4 ELEMENTOS

La metropolitaneidad tiene los siguientes elementos:

1. Elementos constitutivos:

- 1.1. Componente demográfico, que expresa un gran volumen de población y de movimientos intrametropolitano de tipo centro-periferia;
- 1.2. Mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio;
- 1.3. Conformación espacial, determinada por la expansión urbana; y

1.4. Delimitación político-administrativa, en función de la división política de la zona y gobiernos que involucra.

2. Elementos racionales:

1.1 Estáticos.

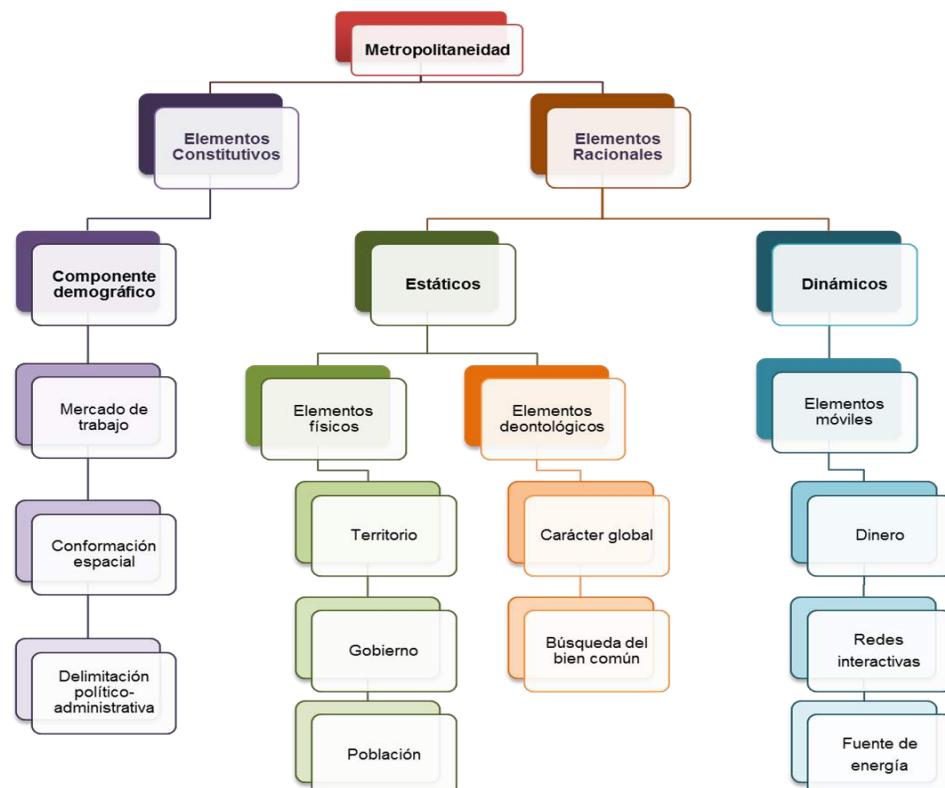
Elementos físicos: Territorio, población y gobierno.

Elementos deontológicos: Carácter global y bien común.

2.2 Dinámicos.

Elementos móviles: Fuente de energía, redes interactivas y economía.

IMAGEN 23. ELEMENTOS DE LA METROPOLITANEIDAD



Fuente: Elaboración propia.

5.1.2.5 CATEGORÍAS

Se determinan tres categorías bajo los siguientes indicadores:

1. Indicadores geográficos.- Considera los factores territoriales, planeación, urbanística, política y administración, como la base para determinar la constitución de una metropolitaneidad.
2. Indicadores demográficos.- Considera los factores poblacionales, culturales, sociales, étnicos y migratorios, para determinar los rasgos distintivos de una metropolitaneidad.
3. Indicadores económicos.- Considera los factores económicos, comerciales y estadísticos, para determinar su incidencia en una metropolitaneidad.

5.1.2.6 TIPOLOGÍA

Se establecen dos tipologías de metropolitaneidad:

1. Territorial-Poblacional
 - 1.1 Conurbación intermunicipal.- Conjunción territorial y poblacional de dos o más municipios, desde la perspectiva de la política, administración pública y geografía.
 - 1.2 Conurbación interestatal.- Conjunción territorial y poblacional de dos o más entidades federativas, en su caso, desde la perspectiva de la política, administración pública y geografía.
 - 1.3 Conurbación transfronteriza.- Conjunción territorial, poblacional, comercial y económica, con perspectiva de cooperación e

intercambio dos áreas de dos o más países, que no constituyen una metropolitaneidad, pero conforman una unidad de dependencia económica, intercambio de bienes y servicios, y tráfico de personas.

2. Político-Administrativa

- 2.1 Por dimensión.- Abarca dos o más municipios en uno o más estados.
- 2.2 Por población.- Contiene un millón o más de habitantes.
- 2.3 Por planeación.- Planificada programada de su conformación.
- 2.4 Por política urbana.- Establecida por una política de asentamientos humanos, desarrollo sustentable y planificación urbana.

5.1.2.7 CONDICIONES

A diferencia de las condiciones establecidas por el grupo interinstitucional en el año 2004, a través de las cuales SEDESOL, CONAPO e INEGI determinaron los criterios que debían observarse para considerar que una conglomeración adquiría ese carácter, para efectos de esta investigación, el sustentante considera, conforme a esta nueva corriente teórica, que para la constitución de una metropolitaneidad, en términos de crear un cuarto orden de gobierno, se deben utilizar solamente tres criterios:

1. Poblaciones conjuntas con más de 1'000,000 de habitantes.
2. Confluencia de dos o más municipios en uno o más estados.
3. Distancia menor a 10 kilómetros entre cualquiera de sus localidades.

El ¿por qué? de estos tres criterios, se considera que para la constitución de una metropolitaneidad, son necesarios tres criterios únicamente, ya que la propuesta de constituir un cuarto orden de gobierno debe obedecer a que una metropolitaneidad agrupe a varios municipios en uno o varios estados de la federación, pues la pretensión es que exista unicidad poblacional, territorial, política, administrativa, jurídica y presupuestal, conforme a lo siguiente:

1. Poblacional.- Que la población esté reconocida en su conjunto, sin que exista diferenciación de la localidad que habitan, además se evite la generación de cinturones de miseria y zonas marginadas, regularmente formadas alrededor del núcleo principal, claro ejemplo es el de la Ciudad de México, con relación a las zonas del nororiente y oriente de la ciudad, en la que se han acumulado conglomerados con condiciones socio-económicas de bajas a muy bajas.
2. Territorial.- Que las localidades que conformen una metropolitaneidad, estén en mismas condiciones y oportunidades de desarrollo sustentable y ordenamiento urbano, en dos o más municipios en uno o más estados.
3. Política.- Que la división política de los territorios que conforman la metropolitaneidad sean un mismo ente, a efecto que la gobernanza sea para todo el núcleo conglomerado, generando las mismas oportunidades para la ciudadanía.
4. Administrativa.- Que la población se le brinde la misma calidad, oportunidad y cantidad de servicios públicos, así como organizado en forma homogénea.
5. Jurídica.- Que la región en su conjunto cuente con un marco regulatorio único que permita una ordenación unitaria, regulación uniforme y marco homogéneo.

6. Presupuestaria.- Que se cuente con una sola tasación para la recaudación fiscal y un solo presupuesto, para que pueda ser distribuido en forma equitativa y justa a todo el conglomerado.

De incluir un criterio meramente demográfico, geográfico y urbanístico, como consideró el grupo interinstitucional SEDESOL, CONAPO e INEGI en 2004, no se actualizaría la hipótesis que se propone, por lo que se debe excluir el supuesto de una ciudad en un sólo municipio y estado de la federación, pues no se reunirían las cualidades indicadas *ut-supra*, por lo tanto, no tendría ningún efecto positivo para su regulación, pues preserva el criterio de unicidad en todos los sentidos, que no es el objetivo de la presente propuesta.

5.1.2.8 DISCIPLINAS VINCULANTES

Los ámbitos disciplinarios que inciden en la metropolitaneidad son:

1. Sociología.- La conformación por tipo de poblacional asentada.
2. Economía.- Los factores económicos que sustentan las actividades.
3. Laboral.- El intercambio e interrelación del mercado de trabajo.
4. Comercial.- El intercambio de bienes y servicios.
5. Demografía.- El comportamiento de crecimiento poblacional.
6. Geografía.- El territorio del asentamiento humano.
7. Estadística.- Los indicadores y numeralia como referentes de la región.
8. Derecho.- La regulación legal y administrativa de la metropolitaneidad.
9. Administración.- La organización establecida para el gobierno en turno.
10. Ciencia Política.- La división política y límite territorial de la región.
11. Urbanística.- La forma de regulación del desarrollo urbano.

5.1.2.9 ENFOQUES

Para el tratado de la metropolitaneidad, se aplica el enfoque como un elemento del marco teórico, refiriéndose a un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno. El enfoque se utiliza a través de la observación y la evaluación de fenómenos, estableciendo conjeturas como consecuencia de la observación y evaluación, estableciéndose en el presente estudio los siguientes dos enfoques:

1. Teórico.- Que es el estudio conceptual, teórico y metodológico.
2. Practico.- Que es el establecimiento de un cuarto orden de gobierno.

5.1.2.10 EL OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio se basa en los antecedentes históricos que dan pauta a la formación de estos conglomerados, considerando tres constantes en su constitución, demográficos, geográficos y económicos, que dan como resultado lo que se propone como metropolitaneidad. Estos antecedentes históricos refieren exclusivamente a las causas y factores que propician la creación de estas regiones, tanto geográficas como jurídicas.

5.1.2.11 EL ESTUDIO DEL OBJETO

El estudio del objeto de la metropolitaneidad, se centra en la construcción de un marco conceptual, teórico y metodológico, creándose un concepto, desarrollando el esquema teórico, y construyendo una metodología de estudio.

La teoría de la metropolitaneidad se circumscribe a los elementos que, desde el punto de vista del sustentante, confluyen para describir este

fenómeno, pues lo que se pretende es crear una teoría con una metodología propia para su investigación y desarrollo en México.

Estos elementos se enfocan a los constituyentes racionales, estáticos y dinámicos, que inciden en los ámbitos urbanísticos, geográficos, estadísticos o demográficos, además de otras disciplinas que se correlacionan e impulsan esta teoría, como el derecho, política, sociología, economía, historia y administración pública, para que cuente con un propio estudio del objeto.

Como tendencia y orientación de estudio de la presente investigación, como parte complementaria a la metropolitaneidad, se considera a la gobernanza, en dos de sus vertientes: la gobernanza metropolitana y la gobernanza interactiva, que de manera suplementaria, son esencia de esta propuesta conceptual, teórica y metodológica.

Por cuanto a la gobernanza metropolitana, es el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, las asociaciones público-privadas, sindicatos, empresas, etc.) colaboran en términos de bienes colectivos y en la formulación de políticas (Banco Mundial 2011), esto es, la participación de todos los actores sociales y políticos en el tratamiento de los asuntos regionales, para buscar un consenso y establecer estrategias que resuelvan problemas comunes, pues la Gobernanza actúa como intermediaria en las esferas locales y metropolitanas para atender los complejos problemas del crecimiento urbano regional.

En cuanto a la Gobernanza Interactiva, según *Jan Kooiman*, puede ser aplicada en cualquier organización humana, pero no puede ser unilateral, ya que no sólo el Estado, sino también el mercado económico y la sociedad civil están asumiendo roles prominentes en las decisiones gubernamentales de las sociedades modernas, desde lo local a lo nacional, inclusive, supra nacional. Para

*Jan Kooiman*¹⁴⁰ en las sociedades modernas, existe una variedad de interacciones de gobernanza, según dos perspectivas, en este apartado se aborda únicamente una variable de cada perspectiva, las que a criterio del sustentante, son las óptimas para aplicar en la presente investigación:

Perspectiva del actor:

Colaborativa: Las asociaciones entre entidades públicas y privadas son una forma popular de esa colaboración, aunque también las interacciones de colaboración entre empresas y ONG, pero por motivos diferentes.

Perspectiva estructural:

Co-governance: las partes de la sociedad unen esfuerzos con un objetivo común en mente, y con la participación de su identidad y autonomía en este proceso.

La gobernanza interactiva al reflejar las interacciones entre entidades y actores que concurren en la sociedad, se adopta como sustento del presente estudio, estimándose que esta forma de gobierno, conjuntamente con la gobernanza metropolitana, definirían la dirección de hacia donde se pretende ir y como debe ser la metropolitaneidad aplicada para el caso México con la complementariedad de la gobernanza.

La perspectiva interactiva sobre el gobernanza dispone que las sociedades se componen de un gran número de actores en la gobernanza, que se ven obligados o habilitados en sus acciones por las estructuras, como es el

¹⁴⁰ KOOIMAN, Jan. *Op. cit.*, pp. 57-82.

caso de la investigación que se trata: los tres niveles de gobierno, sociedad civil, empresas privadas concesionarias, empresas públicas que prestan el servicio y población.

En específico, la sociedad civil, población y empresas privadas, son agentes que actúan ampliando su potencialidad de acción en el tema, pues indubitablemente influyen en la cultura, la legislación, los convenios, el material y las posibilidades técnicas.

Para la elaboración del presente marco conceptual, teórico y metodológico se consideraron teorías, tratados, estudios, ensayos e investigaciones de los siguientes autores: *Gabino Fraga, Jan Kooiman, Ricardo Uvalle Berrones, Omar Guerrero, Karl R. Popper, Luis F. Aguilar Villanueva, Max Weber, Georg Jellinek, Charles-Jean Bonnin, José Juan Sánchez González, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Roderick Arthur William, Mónica Diana Vicher García, José Antonio Rosique Cañas, Renate Mayntz, B. Guy Peters, Karl Marx, Thomas Hobbes*, entre otros, que se indican en forma enunciativa, pero no limitativa, y de los que se hace la referencia en los textos o en la bibliografía, siendo de suma importancia precisar que esta propuesta es el resultado de todas las aportaciones que han hecho a la ciencia los autores invocados, por lo que también sirve de tributo por esas grandes contribuciones.

5.1.3 MARCO METODOLÓGICO

El desarrollo del marco metodológico considera los procesos para la investigación, determinando mediante una serie de pasos o métodos planteados, divididos en dos grandes campos que requieren un tratamiento diferenciado por su propia naturaleza: el universo y las variables. Para tal

efecto, se discurren las investigaciones, las condiciones, los cambios y los principios relacionados con la investigación, contextualizando el marco metodológico con el problema, tanto en lo teórico como en lo práctico.

El marco metodológico comprende las herramientas fundamentales para indagar el contexto del estudio, poniendo a prueba las hipótesis y teorías planteadas, para su revisión y análisis práctico. El marco metodológico es el medio por el cual la investigación, cumplirá con el objetivo de plantear una nueva opción teórica y práctica para hacer frente a la problemática que soportan las metropolitaneidades, que demuestran y argumentan la viabilidad de la propuesta. El marco servirá para obtener las pruebas por medio de métodos y recolección de información, en base a las teorías y objetivos planteados en la investigación.

El marco metodológico deberá estar acorde y en una relación constante con los objetivos y elementos de la investigación. Se parte del tipo y del diseño de la investigación, verificando los hechos cuantitativos, cualitativos que se contienen en la problemática.

1. Tipo de investigación.- Se atiende a las categorías de estudio con las que se sustenta y se realiza el presente estudio.
2. Diseño de la Investigación.- Es la forma utilizada para la correcta selección del problema, incluyendo, la investigación de campo, la investigación experimental, el proyecto factible y el proyecto especial.

Para el marco metodológico se consideraron tres métodos:

- A. El explorativo
- B. El descriptivo
- C. El explicativo

1.- EXPLORATIVO

Esta primera etapa considera a la población involucrada, los niveles de gobierno, el territorio y la dimensión, que inciden en la investigación, con todas sus variables e indicadores.

- 1.1 Población: urbana, rural, étnica, migrante, económicamente activa, estrato social, fronteriza, entre otras.
- 1.2 Gobierno: federal, estadual, municipal y metropolitano.
- 1.3 Territorio: intermunicipal, interestatal, transfronterizo.
- 1.4 Dimensión: indicadores demográficos, indicadores económicos, indicadores geográficos e indicadores estadísticos.

2.- DESCRIPTIVO

La segunda etapa considera las variables definibles y cuantificables, que forman parte del ámbito de la investigación e hipótesis. Asimismo, se toman en cuenta los factores externos e internos, que inciden en la problemática, los cuales se han analizado y corroborado mediante información, estadísticas y datos oficiales y directos:

- 2.1 Variables definibles: son los datos genéricos de los elementos seleccionados, como población, extensión territorial, división política, intercambio comercial, entre otros.
- 2.2 Variables cuantificables: son los datos estadísticos que sustentan la investigación como explosión demográfica, superficie territorial, tasa de crecimiento, balanza comercial intermunicipal o interestatal y producto interno bruto, entre otros.

En lo referente a los factores que inciden en la investigación:

1. Factores externos: la globalización, el cambio climático, los flujos migratorios o crecimiento económico.
2. Factores internos: población urbana y rural, condiciones socioeconómicas, condiciones geográficas, desarrollo sustentable u ordenamiento urbano.

3.- EXPLICATIVO

Efectuada la etapa explorativa y la etapa descriptiva de la investigación, con los elementos circundantes, el análisis se adentra en una tercera etapa, consistente en explicar el todo en un sólo contexto, mediante el análisis de los datos seleccionados, la información recabada y las estadísticas examinadas.

El marco metodológico es aplicable para dos ámbitos, el teórico y el práctico:

1. Teórico: la creación de un marco conceptual, teórico y metodológico.
2. Práctico: la constitución de un cuarto orden de gobierno.

Para la realización y comprobación de la hipótesis sustentada en la presente investigación, son utilizables como instrumentos de investigación, elementos jurídicos, políticos, técnicos y administrativos, bajo dos enfoques:

1. Cualitativo (cualitativo interpretativo)
2. Cuantitativo (cuantitativo explicativo)

Los métodos propuestos para constituir el marco metodológico de la metropolitaneidad, son:

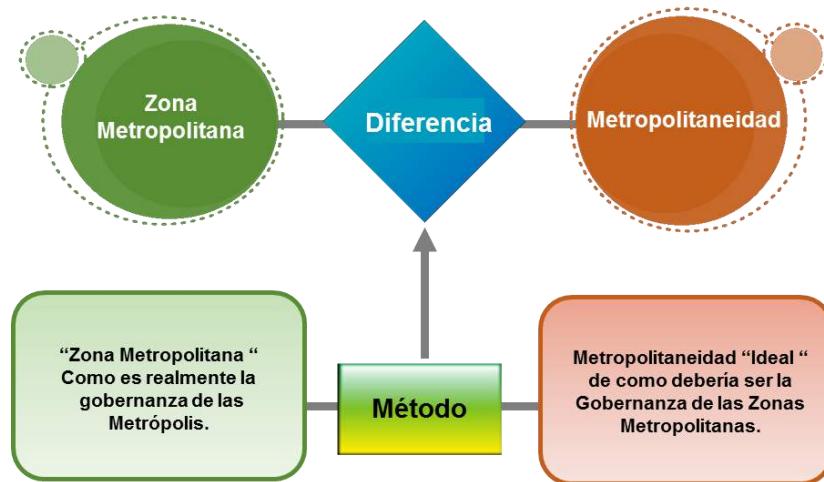
1. Método analógico: Consiste en la comparación de los fenómenos por sus semejanzas y diferencias, en cuanto a la situación que acontece en otras ciudades en el mundo y metropolitaneidades en México.
2. Método exegético: Interpreta la norma jurídica o la Ley para entender su significado, puesto que para realizar un estudio dogmático de la normatividad vigente que dispone de acciones reales de gobernanza que no son explícitas, por lo cual resulta necesario conocer los alcances y ámbitos de aplicación de los ordenamientos vinculados.
3. Método científico: Incluye sus dos variantes, la investigación cuantitativa y la investigación cualitativa.
4. Método Interpretativo: Valoración y análisis propio del sustentante.

En la aplicación del marco metodológico se recurrirá a las siguientes técnicas:

1. Estadística descriptiva: para recolectar, organizar y resumir los datos numéricos recabados y que sustentan el marco teórico.
2. Estadística inferencial: para analizar la información recabada y sus resultantes (media, moda, mediana y referencia histórica).
3. Análisis estadístico o ANOVA (*analysis of variance*): para analizar variables, datos y resultados.
4. Análisis comparativo: entre diversos indicadores, conceptos, resultados y paradigmas.
5. Hermenéutica: metodología interpretativa para analizar textos y literatura.

Para la construcción de este marco metodológico, se recurrió a un “concepto ideal” de metropolitaneidad, en el que se describan los elementos que lo conforman y sirven para constituir el “concepto real”, que sea aplicable a las zonas metropolitanas del país, pero bajo el contexto de la metropolitaneidad, que, además de identificarse, sea analizable en la escala de indicadores y elementos mensurables, tangibles, razonables, reales, regulables, cuantificables y proyectables.

IMAGEN 24. COMPARATIVO



Fuente: Elaboración propia.

Esta metodología está basada en la tesis filosófica de las ideas, formulada por *Platón*, en el que refiere la existencia de dos mundos, uno de ellos, el denominado “mundo ideal”, donde existen las formas en su estado de inmaculación perfecta y en oposición, o como “reflejo” de éste, el denominado “mundo real”, donde esas formas ideales existen, pero no de manera perfecta, sino imperfecta y además deficiente, por lo que se pretende que esta propuesta de investigación sea una nueva opción de organización, estructura y forma de gobierno.

Los elementos que conforman una metropolitaneidad, se dividen en:

1. Parte Estática de la Metropolitaneidad.

Entendiéndose por la parte estática de la metropolitaneidad, aquellos elementos de carácter físico y deontológico que existen en la metrópoli.

Entre los elementos de carácter físico se encuentran:

- 1.1 Territorio: El espacio físico donde existe una población. El territorio está sujeto a la jurisdicción y el control de un Estado, o bien, esa sujeción puede ser consecuencia, de una situación fáctica, en el cual, por medio del consenso social de sus pobladores o por el acuerdo de voluntades o de manera tácita, dos o más Estados o formas de organización social, ejercen estos su autoridad.
- 1.2 Población: Es el conjunto de personas diversas (nacionales y extranjeras) que se encuentran en la Metrópoli; pero también, es el conjunto de actores sociales con distintos fines, que existen dentro de la metrópoli, entre los que podemos citar, a las comunidades o grupos de población (indígenas, adultos mayores, discapacitados, LGBTTTI, cofradías religiosas); las organizaciones de la sociedad civil, (también llamadas “tercer sector” u organismos no gubernamentales). Así como los sujetos económicos, (como las micros, pequeñas, medianas y grandes empresas), inclusive los sujetos ilícitos o informales, como pueden ser las denominadas “organizaciones delictivas o criminales”.
- 1.3 Gobierno: Es la forma u organización política, compuesta en forma de red, mediante el cual la población a través del orden jurídico o en forma tácita o convencional, estructura el poder público, en uno o más entidades que conforman la administración pública, llevan a

cabo los objetivos, los ejecuten y los evalúen, por conducto de entidades fiscalizadoras. Debiéndose sujetar el gobierno, a los principios democráticos, de transparencia, eficiencia, eficacia y efectiva rendición de cuentas.

Entre los elementos deontológicos se encuentran:

- 1.4 Carácter Global. La metrópoli se conforma por una red de personas y sujetos tanto nacionales como extranjeros, que se movilizan e interactúan entre sí, (económica y culturalmente) dentro o fuera de su territorio, de manera presencial o por vías tecnológicas.
 - 1.5 Búsqueda del Bien Común. Principio axiológico que debe buscar y alcanzar toda metropolitaneidad, entre los que se encuentra, la conservación de la paz, la seguridad ciudadana, la erradicación de la pobreza, la igualdad de oportunidades, la democracia, garantía y efectividad en el respeto de los derechos humanos.
2. Parte Dinámica de la Metropolitaneidad.

La parte dinámica de la metropolitaneidad es el proceso e interacción de carácter demográfico, ambiental, jurídico, político y económico que existen e inciden en una metropolitaneidad. Ese proceso es un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno o hecho complejo, que se enfoca a lograr algún resultado específico.

Existen dentro de la dinámica de las metropolitaneidades, distintos tipos de procesos sistémicos, sean políticos, económicos, ambientales, demográficos, culturales, en el que participan los sujetos, las acciones, los

productos, los cuales se dan en un constante movimiento, causado por una fuente energética.

La dinámica de las metropolitaneidades expone los elementos que las conforman, tales como:

2.1 **Fuente de energía.** Es el suministro que “produce” la fuerza que hace posible la movilización de las personas y cosas dentro y fuera de una metropolitaneidad. Ese suministro debe tener la capacidad, para producir trabajo como la generación de electricidad (luz). A manera de ejemplo, la Ley de la Conservación de la Masa o de la Materia, planteada por el químico *Antoine Lavoisier*, que sustenta “En toda reacción química la masa se conserva, en términos coloquiales “La materia y la energía, ni se crea, ni se destruye, sólo se transforma”.

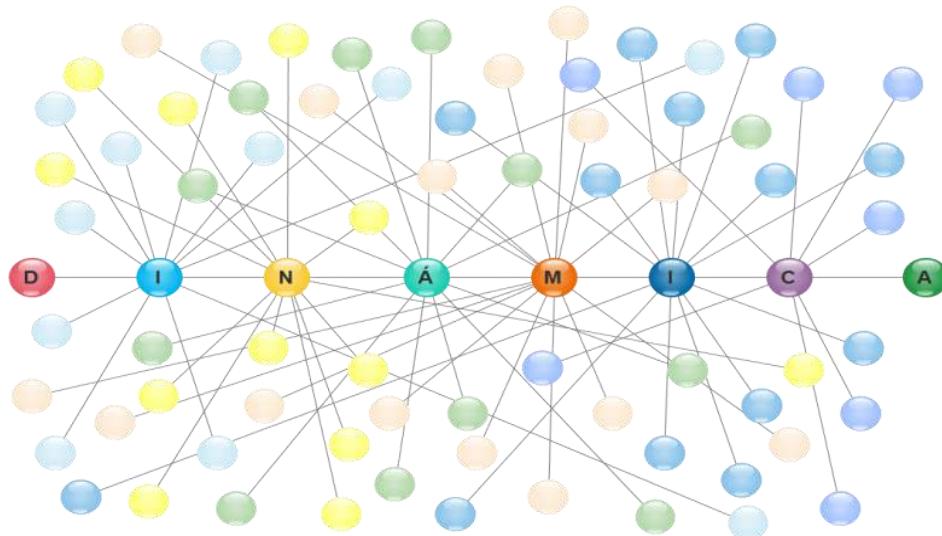
La electricidad, “*no se crea*”, tampoco se “*destruye*”, solo es un producto final consecuencia de un proceso en el que existen reactivos que lo inician. Esos reactivos, resultan importantes para el surgimiento y conservación desde una ciudad, hasta una metrópoli o megalópolis, particularmente, el petróleo. La falta de este reactivo generador de electricidad, trae como consecuencia, el riesgo de una inminente extinción y sobrevivencia de dicha metrópoli.

Empero, la creación de una infraestructura de recursos energéticos que produzcan esta electricidad y el movimiento de una ciudad o metropolitaneidad, requiere innovarse, así como de la administración de los recursos humanos y materiales, que hagan posible el suministro de esa fuente energética que garantice, la movilidad de la “red interactiva”.

2.2 Red interactiva. Una red es una estructura que cuenta con un patrón característico. Esta estructura se compone por una sucesión de elementos, unidos entre sí con uno o varios elementos, que convergen, conectan, avecinan, en un espacio topológico.

La gobernanza se da a través de un sistema de redes.

IMAGEN 25. RED INTERACTIVA



Fuente: Elaboración propia.

Los elementos que conforman la red, son: las entidades que conforman al gobierno, (nacional o extranjero), personas físicas y morales (nacionales o extranjeras), sujetos económicos (micro, mediana y macro empresas), grupos de población, delincuencia organizada, hermandades, asociaciones religiosas, etc.

Las redes por su propia naturaleza, no tienen una figura uniforme, por el contrario, propenden a incrementarse y hacerse cada vez más complejas; de tal suerte que dentro de las redes, no siempre pueda identificarse un hilo conductor, sino varios, que interactúan entre sí.

Una “red interactiva”, es la acción recíproca entre dos o más sujetos. Los elementos que conforman la red de una metrópoli, interactúan entre sí, formando un proceso y obteniendo de estos, determinados productos o fines. Estos procesos son en sí, la serie de intercambios económicos que se suscitan en las metrópolis, son variados y acordes, al proceso económico.

En todo este proceso, la movilización y comunicación humana es fundamental, lo que implica que la red, exista el transporte tanto de cosas como personas, el cual requiere de una infraestructura física como son los caminos, las autopistas, los puentes, los puertos marítimos y los aeropuertos, así como también de los espacios físicos denominados mercados. De igual forma, en este proceso, se requiere también de un sistema de comunicación, auditiva y visual, que es precisamente el que proporcionan las llamadas TIC's (tecnologías de la información y comunicación), como son el acceso y conexión a internet, al igual, que la infraestructura de telecomunicaciones (telefonía celular y fija).

2.3 Un elemento móvil de toda metrópoli y de toda organización social, es el dinero. El dinero es un instrumento o medio de transacción con el cual, las personas pueden intercambiar bienes y servicios. Sin embargo, el dinero también tiene otras dos funciones que son de gran importancia en una economía global. La primera el dinero es un sistema que implementa una regla de magnitudes, con lo que se puede valorar o tasar, el precio de bienes y servicios que se intercambian y se comercializan. La segunda función del dinero, es que éste es el producto de la economía especulativa y consiste, precisamente, que el dinero se convierte en una mercancía susceptible de tasarse en dinero.

En coincidencia con la afirmación del Dr. *Rosique Cañas*¹⁴¹, persiste la tendencia mundial a la metropolización de los grandes asentamientos urbanos, originada por múltiples factores externos e internos, que en apreciación del sustentante no se detendrá, por el contrario, las nuevas y variadas formas que hacen propicio que se siga incrementando la demografía en estas regiones, por lo que en la propuesta sustentada en esta tesis, se expone la metropolitaneidad como un nuevo esquema que implica la descripción de un neologismo, con el que se construye un modelo (metropolitaneidad), pero que no representa una descripción general, esto es, se basa en un concepto que le da existencia, a través de conclusiones concretas, que modifican la percepción social, política y económica de las zonas metropolitanas, del cómo del funcionamiento de los aparatos político-administrativos de los órdenes de gobierno, bajo un federalismo centralizado, como lo afirma *Rosique Cañas*.

Es conveniente precisar que lo que se sustenta en esta investigación es una teoría acerca de la metropolitaneidad, lo que podría implicar una transformación del paradigma vigente respecto de las zonas metropolitanas, impulsando una modificación a los estándares teóricos de lo metropolitano en México.

Ahora bien, en esta investigación se trata de preservar todos los elementos originales, tales como: visión teórica que revela los hechos sociales; hipótesis interpretativa; y orientación de las técnicas de la investigación empírica, que representan una oportunidad de apertura de una determinada disciplina. En ese sentido, la metropolitaneidad es una propuesta dentro del ámbito de la ciencia de la Administración Pública, que en el presente caso, representa un factor de oportunidad de evolución teórica y práctica, pero con un nuevo enfoque.

¹⁴¹ ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2003) (Ramírez 2001). *Op. cit.*, pp. 18-21

5.2 PROPUESTA PRÁCTICA: ESTABLECIMIENTO DE UN CUARTO ORDEN DE GOBIERNO EN MÉXICO

La segunda propuesta es la creación de un cuarto orden de gobierno, pero antes de entrar en materia, es importante hacer alusión, a manera de referencia, a un cuarto orden propuesto por *José Antonio Rosique Cañas*¹⁴², denominado cuarto orden vecinal de gobierno. Este consiste en un orden de gobierno que tiende a la creación de unidades gubernamentales con base en los pueblos, barrios y colonias, para cumplir una serie de funciones político-administrativas, con derecho a participar en la administración, en la planeación de obras comunitarias, en la definición de las políticas públicas delegacionales y de la ciudad en su conjunto.

Con ese cuarto orden de gobierno, se plantea activar la descentralización para la constitución de órganos administrativos al frente de los cuales tendrían que estar ciudadanos elegidos popularmente, quienes se encargarían de los asuntos de interés más inmediatos de sus comunidades y que podrían tener injerencia y formar parte del gobierno a través de los consejos vecinales.

Esa propuesta no dista mucho de la realidad mexicana, especialmente en la Ciudad de México, donde la consulta ciudadana para un presupuesto participativo cada día va retomando más fuerza, o bien, en el caso de los pueblos originarios como lo de Tlálpán, Milpa Alta o Tláhuac en los que existe una autoadministración basada en los usos y costumbres, empero el autor de la presente investigación estima que debe evolucionarse hacia nuevas formas de gobierno, que pueden ser perfectamente compatibles con lo indicado por el investigador *Rosique Cañas*.

No debe soslayarse que muchas de estas formas de gobierno locales llevan siglos de práctica colectiva y se han manifestado con cierto grado de eficiencia a lo

¹⁴² ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2003) (Ramírez 2001). *Op. cit.*, pp. 18-21

largo de los diferentes regímenes por los que ha transitado la ciudad y el país; sin embargo, en algunos casos se trata simplemente de dar un cauce legal que los refuerce y les dé personalidad jurídica propia para ejercer sus funciones de manera directa en los niveles concretos en que operan, siendo importante señalar que el artículo fue escrito por *Rosique Cañas* en el año 2000, época en que las actuales condiciones distan de lo que acontecía en esa década, máxime la reciente Reforma Política de la Ciudad de México, aunque debía valorarse que ese planteamiento pudiera ser previsible en la nueva constitución de la Ciudad de México.

Ahora bien, entrando en materia, previo al análisis de la propuesta que se sustenta en esta investigación, cabría preguntarse: ¿Resulta viable constituir un cuarto orden de gobierno para solucionar la problemática metropolitana en México?

México es una Federación, es una forma de gobierno en la cual existe un poder central y coexiste con varios poderes interiores y periféricos. Este “poder central” unifica a los “poderes locales”; el centro, llamado “federación”, tiene atribuciones exclusivas y reservadas por ley, y las que no le estén expresamente conferidas, se entienden reservadas a los “poderes periféricos” que en el presente caso, sería las entidades federativas. En ese sentido, los ciudadanos de la Federación, son a su vez ciudadanos de una nación, también, son ciudadanos de la entidad federativa a la que pertenecen, de igual forma a un municipio.

La Federación mexicana quedó plasmada en el congreso constituyente de 1824, 1857 y 1917, fue en la Ley Fundamental, que se estableció en México un gobierno federal y no un gobierno centralista; se marcó la posibilidad también que en la República Mexicana, se erigiera el número de entidades federativas que resultaren necesarias, como la soberanía popular.

En el caso mexicano, nuestra federación nació en 1824, aunque después en 1836 se cambió de régimen político jurídico por uno de carácter centralista, volviendo

a ser régimen federal en 1847 para dejar de serlo nuevamente en 1852; hasta que finalmente, a partir de 1857, con motivo de la revolución del Plan de Ayutla, se implementó la Constitución de ese mismo año y posteriormente con la Constitución de 1917, que diera fin, a la lucha de facciones en la revolución mexicana, se dejó en claro que la forma de organización política y jurídica de nuestro país, correspondería a la de una federación.

La Federación Mexicana nació con algunos Estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas; así como los territorios de Alta California, Baja California, Colima, Santa Fé de Nuevo México y Tlaxcala.¹⁴³

A partir de ese entonces, se fueron incorporando y también desapareciendo Estados y territorios a la Federación Mexicana. Respecto a los territorios que fueron perdidos, figuran los de Tejas, Alta California y Santa Fé de Nuevo México, los cuales fueron ocupados militarmente. A consecuencia de la guerra que enfrentó México con los Estados Unidos de América de 1846 a 1847; y que ahora, pertenecen a dicha nación, corresponden actualmente, a los estados de Texas, Arizona, Nuevo México, California, Nevada, Utah, la mitad de Colorado, así como fracciones menores de Oklahoma, Kansas, Nebraska y Wyoming.

Respecto a los estados que se han incorporado a la Federación Mexicana, figuran el de Guerrero que nació en 1833, Aguascalientes en 1835, Guanajuato en 1841, Colima en 1856, Tlaxcala en 1857, Campeche en 1862, Hidalgo y Morelos en 1869. En 1917 se reconoció al Estado de Nayarit; para el año de 1952 el Estado de Baja California, y finalmente en 1974, los Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo se convirtieron en Estados miembros de la Federación.

¹⁴³ Artículos 4, 5 y 6 de la Constitución de 1824.

Con base en las anteriores reflexiones de *Mariano Baena del Alcázar*¹⁴⁴, establece que los principales factores del Estado se circunscriben a la estructura territorial del mismo, la forma política y el régimen político, características representativas de los Estados Unidos, en donde se combinan el federalismo y el presidencialismo, aunque no siempre esa mixtura se materialice, por lo que se debe considerar la situación administrativa del federalismo en general y su contexto en el presidencialismo que prevalece.

Por otro lado, representa una variedad de ordenamientos jurídico-administrativos que inciden en las zonas metropolitanas, no obstante, que el marco jurídico mexicano no se prevé el fenómeno metropolitano, en la presente investigación, se proponen reformas y adiciones a la Constitución Política con el propósito de definir los objetivos, alcances y requisitos, y la razón de existencia de las zonas metropolitanas, mediante el establecimiento de la metropolitaneidad, lo que permitirá una nueva delimitación jurídico-político-administrativa, como una nueva forma de gobernar bajo el criterio de la gobernanza metropolitana e interactiva.

Uno de esos elementos que la arquitectura constitucional no tomó en cuenta, fue el crecimiento exponencial de la población, así como el surgimiento de nuevas ciudades, que con el paso del tiempo, irían convirtiéndose en metropolitaneidades.

Para el año de 1847 México tenía una población de 7 millones de habitantes y en aquel entonces, existían únicamente 23 Estados de la Federación¹⁴⁵. Para el año de 1921 México tenía una población de 14.3 millones de habitantes y la arquitectura constitucional de nuestro país, oscilaba en 27 Estados de la Federación. Para el año de 2010, el último censo de población arrojó la cantidad de 112 millones de habitantes y la organización política territorial de nuestra arquitectura constitucional,

¹⁴⁴ BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos. España. pp. 184-198.

¹⁴⁵ OTERO, Mariano (1967). *Obras. Recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de JESÚS REYES HEROLES*. Ed. Porrúa. México.

arrojó la existencia de 31 Estados y 1 Distrito Federal, aunque ahora con la reforma política del Distrito federal, nacería la entidad federativa 32: Ciudad de México.

El modelo arquitectónico en el que se encuentra cimentado el Estado Mexicano, no corresponde a la realidad actual demográfica ni socioeconómica, pues según, el INEGI, SEDESOL y CONAPO, la República Mexicana cuenta con 59 zonas metropolitanas, que comprenden el 56.8 % de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes, por lo que la población es eminentemente metropolitana.

La Constitución Política define los tipos de organización política-jurídica territorial en el país, que consisten en que la Federación comprende entidades federativas y, estos a su vez, se integran de municipios. De igual forma, esa misma Federación, tiene una Ciudad de México, la cual se integra con alcaldías asimilables a municipios, empero, cuando se habla de zonas metropolitanas, el contexto se refiere, a una organización territorial, donde no existe unidad política de mando y donde convergen, dos o más autoridades políticas, federales, estatales o municipales, es decir, criterios meramente demográficos, geográficos y urbanísticos.

CUADRO 26. ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

ZONAS METROPOLITANAS DEFINIDAS A PARTIR DE UNA CONURBACIÓN INTERMUNICIPAL O INTERESTATAL	
1	Zona Metropolitana de Aguascalientes.
2	Zona Metropolitana de La Laguna.
3	Zona Metropolitana de Saltillo.
4	Zona Metropolitana de Monclova-Frontera.
5	Zona Metropolitana de Piedras Negras.
6	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez.
7	Zona Metropolitana de Tecomán.
8	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez.
9	Zona Metropolitana del Valle de México.
10	Zona Metropolitana de Sn Francisco del Rincón.
11	Zona Metropolitana de Morelón-Uriangato.
12	Zona Metropolitana de Pachuca.
13	Zona Metropolitana de Tulancingo.
14	Zona Metropolitana de Guadalajara.
15	Zona Metropolitana de Puerto Vallarta.
16	Zona Metropolitana de Ocotlán.
17	Zona Metropolitana de Toluca.
18	Zona Metropolitana de Morelia.
19	Zona Metropolitana de Zamora-Jaconá.
20	Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo.

ZONAS METROPOLITANAS DEFINIDAS A PARTIR DE UNA CONURBACIÓN INTERMUNICIPAL O INTERESTATAL

- 21 Zona Metropolitana de Cuernavaca.
- 22 Zona Metropolitana de Cuautla.
- 23 Zona Metropolitana de Tepic.
- 24 Zona Metropolitana de Monterrey.
- 25 Zona Metropolitana de Oaxaca.
- 26 Zona Metropolitana de Tehuantepec.
- 27 Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala.
- 28 Zona Metropolitana de Tehuacán.
- 29 Zona Metropolitana de Querétaro.
- 30 Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez.
- 31 Zona Metropolitana de Rioverde-Ciudad Fernández.
- 32 Zona Metropolitana de Villahermosa.
- 33 Zona Metropolitana de Tampico.
- 34 Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco.
- 35 Zona Metropolitana de Veracruz.
- 36 Zona Metropolitana de Xalapa.
- 37 Zona Metropolitana de Poza Rica.
- 38 Zona Metropolitana de Orizaba.
- 39 Zona Metropolitana de Minatitlán.
- 40 Zona Metropolitana de Coatzacoalcos.
- 41 Zona metropolitana de Córdoba.
- 42 Zona Metropolitana de Acatlán.
- 43 Zona Metropolitana de Mérida.
- 44 Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe.
- 45 Zona Metropolitana de Tlanguistenco.
- 46 Zona Metropolitana de Teziutlán.

ZONAS METROPOLITANAS DEFINIDAS CON BASE A CRITERIOS ESTADÍSTICOS Y GEOGRÁFICOS

1. Zona Metropolitana de Tijuana.
2. Zona Metropolitana de Chihuahua.
3. Zona Metropolitana de Tula.
4. Zona Metropolitana de Reynosa-Rio Bravo.

ZONAS METROPOLITANAS DEFINIDAS POR TAMAÑO

1. Zona Metropolitana de Juárez.
2. Zona Metropolitana de León.

ZONAS METROPOLITANAS DEFINIDAS CON BASE EN CRITERIOS DE PLANEACIÓN Y POLÍTICA URBANA.

1. Zona Metropolitana de Mexicali.
2. Zona Metropolitana de Acapulco.
3. Zona Metropolitana de Cancún.
4. Zona metropolitana de Guaymas.
5. Zona Metropolitana de Matamoros.
6. Zona Metropolitana de Nuevo Laredo.
7. Zona Metropolitana de Celaya.

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

En ese orden de ideas, una zona metropolitana, no es un estado de la federación, ni tampoco un municipio, desde un punto de vista jurídico, político o

territorial. En efecto, las zonas metropolitanas no son entidades políticas oficialmente reconocidas, su existencia es fáctica, pues carecen de regulación propia y de representación manifestada en una autoridad política, con carencia de unicidad y capacidad de mando, dirección, vigilancia y con facultades de administrar un patrimonio propio, como ocurre en los municipios, las entidades federativas e inclusive en la Ciudad de México, lo que indubitablemente conlleva a las grandes diferencias de la calidad de vida de los habitantes de estas zonas.

CUADRO 27. ZONAS METROPOLITANAS DONDE CONVERGEN DOS O MÁS ENTIDADES FEDERATIVAS

ZONA METROPOLITANA	ENTIDADES FEDERATIVAS	TOTAL DE MUNICIPIOS	MUNICIPIOS CENTRALES
“Valle de México”	Ciudad de México-Estado de México-Hidalgo	76	52
“La Laguna”	Coahuila de Zaragoza-Durango	4	4
“La Piedad-Pénjamo”	Guanajuato-Michoacán de Ocampo	2	2
“Puebla-Tlaxcala”	Puebla-Tlaxcala	39	27
“Tampico”	Tamaulipas-Veracruz de Ignacio de la Llave	5	5

Fuente: Elaboración propia, con base en información de censo INEGI 2010.

La gobernabilidad de una zona metropolitana no es equiparable a la de un municipio o la de un estado de la federación, es diferente, porque en una zona metropolitana participan dos o más autoridades políticas, cuyas atribuciones y recursos humanos, materiales y financieros son diferentes y poco coincidentes, y en donde estos interactúan, es sólo en defensa de sus propios intereses tanto políticos como públicos. Una zona metropolitana, por lo tanto, “no tiene mando unitario”, sino que tiene “dos o más mandos políticos”, esto es, mandos fragmentados.

Sin perjuicio de lo expuesto, las zonas metropolitanas se encuentran reguladas en el artículo 115 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, así como en un conjunto de leyes entre los que podemos citar, entre las más importantes, la Ley General de Asentamientos Humanos.

Dicho marco normativo permite que “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman 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 u coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

Es importante distinguir que el precepto normativo *ut-supra*, es el fundamento legal aislado y precario para regular aquellas zonas metropolitanas que abarcan dos o más municipios en dos o más entidades federativas, omitiendo el legislador, las zonas metropolitanas que pueden encontrarse dentro de un mismo Estado.

En efecto, dicho precepto permite a las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, planear y regular el desarrollo (urbano) de dicha zona metropolitana, pero esa competencia está limitada a prestar los siguientes servicios públicos en forma integral a la zona metropolitana.

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de residuales.
2. Alumbrado público.
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
4. Mercados y centrales de abasto.
5. Panteones.
6. Rastro.
7. Calles, parques, jardines y su equipamiento.
8. Seguridad pública, policía preventiva, municipal y tránsito.

9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Complementariamente a dicha disposición, el artículo 122 inciso G señala que se faculta que las zonas metropolitanas también pueden ser objeto de regulación: protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, dispositivo de carácter meramente organizativo, no estructural.

Pero, como llevar a cabo esa planeación y regulación a la que se refiere la Constitución Política para el caso de las zonas metropolitanas; la Ley General de Asentamientos Humanos prevé como las principales fuentes para regular el régimen jurídico y administrativo de las zonas metropolitanas (más no la representatividad política o distribución presupuestaria), la planeación y convenios de coordinación.

Del análisis a los antecedentes y disposiciones vigentes en México, la problemática que impera en las zonas metropolitanas, así como ante la falta de regulación específica, es que se propone la creación de un nuevo tipo de entidad político-administrativa gubernamental que constituiría un cuarto orden de gobierno, se le denominaría “*Metropolitaneidad*”, que estaría ubicada entre el estadal y el federal.

5.2.1 CONCEPTO

Metropolitaneidad.- Es la conglomeración de más de un millón de habitantes, asentados en dos o más municipios de uno o más estados, que constituyen un cuarto orden o nivel de gobierno, a través del cual se ejerce la soberanía metropolitana y que representa jurídicamente a una metropolitaneidad. Es un orden del poder público intermedio entre el federal y el estadal, que está integrado por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, con el fin de ejecutar

los ordenamientos que la Constitución Política le confiere. El gobierno metropolitano está representado por un Jefe Metropolitano, en el que recae la titularidad de la administración pública metropolitana, subdividido en distritos para proveer una mejor organización político-administrativa.

5.2.2 COMPONENTES

Para la determinación de una metropolitaneidad y su declaratoria como una nueva entidad, se deberán observar forzosamente los siguientes criterios:

A.- Municipios contiguos. Son los municipios en los que sus poblaciones están vinculadas territorialmente, que constituyen un sólo núcleo o ciudad, los cuales se identificaron a partir de las siguientes características:

A.1.- Municipios que comparten una conurbación intermunicipal, unidos físicamente por dos o más localidades censales de diferentes municipios, a no más de 10 kilómetros entre la conurbación.

A.2.- Municipios que cuentan con un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos.

A.3.- Municipios con un millón o más de habitantes.

B.- Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Son municipios reconocidos por el gobierno federal y local como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio, independientemente de su situación respecto de los criterios señalados en el punto anterior. Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones:

B.1.- Estar incluidos en la declaratoria de metropolitaneidad.

B.2.- Estar considerados en el esquema de ordenación de metropolitaneidad.

CUADRO 28. METROPOLITANEIDADES DE MÉXICO

POSICIÓN CENSO 2010	METROPOLITANEIDAD	POBLACIÓN
		CENSO 2010
01	Valle de México	20'116.842
02	Guadalajara	4'434.878
03	Monterrey	4'106,054
04	Puebla-Tlaxcala	2'728,790
05	Toluca	1'936,126
06	Tijuana	1'751,430
07	León	1'609,504
08	Juárez	1'332,131
09	La Laguna	1'215,817
10	Querétaro	1'097,025
11	San Luis Potosí	1'040,443

Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEGI, la denominación es tentativa sólo para referencia.

5.2.3 DECLARATORIA

Se deberá emitir una declaratoria de conurbación por haberse reunido los requisitos previstos en el inciso B, para posteriormente ser sometido al Congreso de la Unión, con el propósito de efectuar las enmiendas constitucionales correspondientes.

En la declaratoria deberá constar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Componente demográfico, con un mínimo de un millón de habitantes;

2. Conformación espacial, determinada por un territorio de dos o más municipios asentados en uno o más estados de la federación; y
3. Delimitación político-administrativa, en función de una división política en la que se constituya una metropolitaneidad, con un gobierno propio, homólogo y autónomo, diverso al federal, estadual y municipal.

5.2.4 REGULACIÓN

La propuesta de modificación de algunos artículos del Capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería la siguiente:

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 43. *Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y las metropolitaneidades de Valle de México, de Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna y de San Luis.*

Nota: Las denominaciones propuestas sólo son para fines referenciales.

Artículo 44. *La Metropolitaneidad del Valle de México, es también la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y que consta de 76 distritos en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar,*

se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 45. *Los Estados de la Federación y las Metropolitaneidades tienen la extensión y límites determinados por la Cámara de Senadores en acuerdo con esta Constitución, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.*

Artículo 46. *Las entidades federativas y metropolitaneidades pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.*

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas y metropolitaneidades, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

Modificados los artículos referidos, sin perjuicio de otros en que incidan las metropolitaneidades, se deberán ajustar las leyes, los reglamentos y los demás ordenamientos, conforme a lo establecido en la Constitución Política.

La integración de una metropolitaneidad tendrá una estructura gubernamental similar a la federación y a las entidades federativas, pero no deberá contar con áreas rurales y su delimitación política será suficiente para contener el crecimiento territorial, por lo que para la consolidación un crecimiento ordenando y sustentable en la traza urbana, deberán realizarse las acciones necesarias de una efectiva planificación.



Fuente: Elaboración propia con base en la teoría de la armonización legislativa.

Para efectos de una armonización legislativa exitosa en el marco de la propuesta teórico-práctica, deberán realizarse diversas adecuaciones en el contorno jurídico-legal, lo que dependerá de los ámbitos temporales, espaciales, personales y materiales de validez de los diversos tipos de ordenamientos vigentes, así como de los alcances a las reformas que pudieran implementarse.

En ese orden de ideas, la armonización legislativa abarcaría sus cuatro modalidades, ya que será menester proceder a abrogar algunos ordenamientos; derogar algunas disposiciones de cuerpos normativos; modificar los alcances de diversas disposiciones; y crear disposiciones que den entrada al nuevo orden de gobierno que se propone, lo que deberá implementarse en los ámbitos federal, metropolitano, estadual y municipal.

5.3 CRÍTICA DE ESPECIALISTAS A LAS PROPUESTAS TEÓRICA Y PRÁCTICA

Para la presente investigación, se consideró incluir la opinión crítica de especialistas en diversas materias, exclusivamente respecto de la propuesta teórica y práctica que se sustenta en esta tesis doctoral, agregándose sus consideraciones literalmente, con el propósito que pudieran servir de referencia.

Los especialistas convocados son:

1. Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (Estadista).
2. Lic. Clara Jusidman Rapoport, investigadora social y conferencista (Economista).
3. Dr. Raymundo Riva Palacio, conductor de televisión y comentarista de radio (Periodista)
4. Dr. David Figueroa Márquez, Notario Público de la Ciudad de México (Abogado).
5. Dra. Ifigenia Martha Martínez y Hernández (Política).

MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

El Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa nació en la Ciudad de México, el 16 de enero de 1966. Estudió la Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde se tituló con mención honorífica y recibió las medallas Gabino Barreda y Diario de México, otorgada a los mejores estudiantes de la UNAM y de México, respectivamente.

Estudió Maestría en Derecho en la Universidad Autónoma de Barcelona, a través de la Universidad Autónoma Metropolitana, y posteriormente el Doctorado en la Unidad de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, donde se tituló con mención honorífica, obteniendo la medalla Alfonso Caso.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Su trayectoria profesional inicia en el año 2000, ingresando al servicio público como asesor en la Comisión de Procuración y Administración de Justicia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Asimismo se integró como Asesor del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- En 2005 es nombrado Director Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal;
- En 2006 se incorpora como Subprocurador de Procesos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- En 2008 es designado como Titular de la Procuraduría General de Justicia de Distrito Federal;
- En 2012 el Tribunal Electoral le hace entrega de la declaratoria como jefe de Gobierno electo del Distrito Federal.

DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

CRÍTICA PROPOSITIVA Y PROACTIVA DE LA PROPUESTA QUE SE SUSTENTA EN LA TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

TITULO DE LA TESIS: "Gobernanza y Metropolitaneidad. Una Nueva Perspectiva Teórico - Práctica."

ALUMNO: Luis Antonio García Calderón.

CONSIDERACIONES

I. JURÍDICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 señala que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental"; el artículo 41, señala "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en los que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, el artículo 45 indica la extensión y límites de los estados de la forma siguiente "los estados de la federación conservaran la extensión y límites que hasta hoy han tenido siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos; el artículo 46 hace referencia a los convenios entre las entidades federativas al señalar que "las entidades federativas puedan arreglar entre si y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites pero no se llevaran a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores".

DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

Por su parte, el artículo 115 fracción VI, hace una referencia a los centros urbanos “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 planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”. Por lo que hace a la división del poder público estatal reconocido en el artículo 116 y con relación a los convenios entre la federación y los estados, señala la fracción VII, que “la federación y los estados, en los términos de ley, podrá convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Por lo que hace a los convenios entre los estados y sus municipios destaca el mismo precepto constitucional “los estados estarán facultados para celebrar esos convenios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”. (Sic)

El artículo 122 Base quinta inciso G, establece “para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación, tratamiento y disposición de tratamientos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas dentro de las que concurran y participen con apego a las leyes”.

“Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones”. (Sic)

DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

II. ALCANCE

Como se aprecia anteriormente, el término “Metropolitanidad” no se encuentra reconocido en el ámbito jurídico ni doctrinario en México, sin embargo, consideramos que la propuesta del sustentante se funda justamente en la creación de un marco conceptual, teórico y metodológico, lo que lo hace enriquecedor para abonar con posterioridad a su reconocimiento legal, legítimo y válido para que surta los efectos que se pretende en la investigación desarrollada.

Llama la atención y de ahí la importancia de la tesis, que el concepto dentro de la Administración Pública, se expone como una realidad fáctica “que cambia el paradigma tradicional de entender el gobierno, ya no solamente como autoridad potestativa y soberana que en forma unilateral gobierna a los ciudadanos; sino ahora, la de un gobierno, que interactúa con otros actores distintos a los gubernamentales, en forma vertical, horizontal y transversal, a través de procesos y sistemas, para alcanzar un gobierno eficaz, eficiente, transparente y sujeto a un régimen de rendición de cuentas”.¹

Señala el autor, que “construir un nuevo modelo, que partiendo de los nuevos conceptos que inciden en el ámbito de la Administración Pública, así como de los cambios generados sirve para entender la nueva gobernanza en las metropolitanidades y de sus respectivas consecuencias jurídicas, políticas económicas, ambientales y culturales.”²

III. LIMITACIÓN AL ALCANCE

No obstante del rigor metodológico y de la construcción sistemática de los elementos constitutivos y racionales de la propuesta de investigación, categorías que se trazan, tipologías, observamos una distancia lamentable y es precisamente cuando el autor afirma que para la constitución de una

¹ Marco Teórico. Luis Antonio García Calderón. Abstrac Pág.6.
² Idem. Pág.7

DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

metropolitaneidad, en términos de crear un cuarto orden de gobierno, obedeciendo a criterios poblacionales conjuntadas con más de 1000,000 de habitantes, confluencia de dos o más municipios en uno o más estados y distancia menor a 10 kilómetros entre cualquiera de sus localidades, sin duda deberá impulsarse el marco jurídico que adegue el factor población, territorio, político, administrativo, y sobre todo presupuestario, es decir, y siguiendo la línea discursiva del autor, normativamente se carece de una representación - autoridad política - con capacidad de mando, dirección y vigilancia y con las facultades de administrar un patrimonio propio - o ajeno -, léase como ocurre en los casos de los municipios, de las entidades federativas e inclusive en el Distrito Federal, por lo tanto para la creación de un cuarto orden de gobierno como se traza en la investigación deberá tejerse la arquitectura constitucional y alcanzar la modificación que se pretende. Lo anterior sin soslayar la trascendencia que de origen pretende alcanzar dos grandísimas aportaciones por un lado el concepto en sí mismo para la utilidad en la teoría administrativa y segundo, una "soberanía metropolitana" como una realidad de transformación que por hecho y derecho deberá seguir explorando, tal como finaliza con la propuesta de modificar el Capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta tiene alcance y obedece a realidades consumadas como lo expone el autor al citar lo que en administración pública ha venido ocurriendo, celebramos la iniciativa y deseamos que permee en la voluntad política y la re contextualización del deber ser para formar realidades jurídicas diferentes y de sobra necesarias.

IV. DESDE NUESTRA ÓPTICA

Gobernar una metrópoli con millones de habitantes impone desafíos constantes. Las intervenciones para proporcionar los servicios públicos deben ser permanentemente ajustados para responder a una realidad dinámica que se transforma por factores internos y externos que llevan implícitos criterios

DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

de progresividad y máximo uso de los recursos disponibles, ocupándonos todos los días de que la igualdad y la universalidad de la doctrina nacional e internacional de los derechos humanos se convierta en realidad.

Uno de los principales compromisos que tenemos como gobierno de la Ciudad de México, radica en garantizar los derechos que como atributos tienen todas las personas que habitan o transitan por ésta gran capital; por ello, la Ciudad de México ha contemplado a las relaciones metropolitanas como un componente y catalizador fundamental de su política pública. Al observar la propuesta de incorporar un concepto teórico práctico, el concepto que propone el Maestro García Calderón, de Metropolitaneidad visualizamos un éxito en un plazo no muy corto pero alcanzable, compartimos con él, que el propio concepto - esencia del proyecto - encierra un enfoque transversal que todos los Programas Generales de Gobierno trazan, incluyendo la visión generalizada de la propia República Mexicana, de ampliar los ámbitos de competencia y acercar de forma equitativa y justa los recursos públicos en beneficio de la ciudadanía, con ello garantizar legitimidad, gobernabilidad y estabilidad para un desarrollo sostenido.

La tarea sin duda radicará en la adopción del concepto que se propone y que metodológicamente ha quedado sustentando en el desarrollo y aportación de la investigación científica que ha dejado evidencia de su propia viabilidad de ser tomado en cuenta tanto en la doctrina administrativa, como en las disposiciones jurídicas que deberán ser impulsadas para su creación legítima.

Los problemas administrativos jurídicos, sociales, económicos y en general, los relativos a la convivencia en un espacio determinado, se magnifican cuando se trata de conglomerados humanos que al ser tan numerosos provocan que las acciones de gobierno y los servicios que se prestan resultan ser insuficientes, escasos e inoportunos, de tal manera que los Gobiernos modernos, a fin de solventar esa problemática, han optado por coordinarse entre sus diversos niveles y ámbitos de competencia territorial, para ofrecer soluciones integrales a las necesidades de la ciudadanía, de ahí su relevancia y que reconocemos como válida en el mundo del conocimiento científico.

DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

De tal manera que la idea de impulsar otra forma de gobernanza en la actualidad, puede resultar viable toda vez que el avance cultural democrático y normativo permite que las diversas fuerzas políticas que son gobierno en los diversos municipios o entidades federativas, en la civilidad y pugnando por mejorar la gobernabilidad, lleguen a acuerdos satisfactorios entre ellos que indudablemente redundarán en beneficios para los habitantes de aquellos municipios y entidades federativas que conforman una metrópoli.

La metropolitaneidad, como concepto teórico que pretende tener una aplicación práctica en la realidad política y social del Estado Mexicano, constituye un progreso en la ciencia administrativa, de tal manera que al establecerse como un cuarto orden de gobierno permitirá, con base en una nueva regulación jurídica, se resuelvan problemas comunes. El gobierno metropolitano, que se propone este representado por un Jefe de cada metropolitaneidad, aportará certeza de que las acciones coordinadas y la prestación de servicios beneficien de la mejor manera a sus habitantes, sin que tenga relevancia la filiación de origen de cada uno de los gobiernos que aportan espacio territorial a la metrópoli, de ahí su valor en la aportación del saber.



ATENTAMENTE

Mancera

CLARA JUSIDMAN RAPOPORT

Es Presidenta honoraria de INCIDE Social AC, una organización civil que hace investigación para la incidencia en política social y miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana.

Economista de la UNAM, tiene varias publicaciones en materia de empleo y remuneraciones, política de alimentación, desarrollo y política social, políticas hacia las familias, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de las mujeres.

A partir de 1991 se incorporó a las organizaciones de la sociedad civil en lucha por la democracia participando en el Acuerdo Nacional para la Democracia (ACUDE), en la coordinación nacional de Alianza Cívica y en Causa Ciudadana A.P.N, entre otros.

Fue consejera de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., de la oficina de la UNICEF en México, del Programa de Mujeres en el Desarrollo del BID, de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras y de la Asociación Internacional de Consumidores.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Directora General del Empleo del Centro de Investigación del Desarrollo Rural Integral (CIDERI);
- Directora General del Instituto Nacional del Consumidor y Subsecretaría de Pesca;
- En 1997 se integra como Directora del Registro Federal Electoral;
- Durante el periodo del 1997 a 2000 es designada como Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal;
- Actualmente forma parte de la Comisión Redactora de la Constitución de la Ciudad de México.

CLARA JUSIDMAN RAPOPORT

Opinión sobre la tesis para obtener el grado de doctor en administración pública que presenta el Maestro Luis Antonio García Calderón denominada **Gobernabilidad y Metropolitaneidad. Una Nueva perspectiva Teórico-Práctica**

Clara Jusidman Rapoport

Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana

El tema que aborda el sustentante en su tesis es de la mayor trascendencia desde la perspectiva de la urgentes y necesaria reforma del Estado mexicano con miras a lograr gobiernos más eficientes, más cercanos e interesados en las personas, asumiendo los fuertes cambios en la distribución de la población en el territorio nacional y reconociendo la presencia creciente de actores no estatales que participan en la provisión y gestión de servicios de distinto tipo que atienden a las necesidades de la población.

En el último siglo México ha pasado de ser un país eminentemente rural a ser un país fundamentalmente urbano, sin embargo como lo señala atinadamente el sustentante, la arquitectura de los tres órdenes de gobierno se ha mantenido desde mediados del siglo XIX.

Esta falta de actualización de la arquitectura institucional se encuentra en el trasfondo de la pérdida de capacidades estatales para realizar las tareas de gobierno que permiten la convivencia pacífica, la provisión oportuna y de calidad de servicios públicos y la utilización equitativa de los recursos presupuestales. En este sentido las más recientes modificaciones a la Constitución y a la legislación ampliando las atribuciones asignadas a los gobiernos municipales, no fueron acompañadas con cambios en el diseño institucional, en los recursos económicos y en la calidad de los recursos humanos de ese orden de gobierno.

Es así que con excepción del Distrito Federal, la mayoría de los grandes conglomerados urbanos en México son gobernados por varias autoridades municipales. Incluso en el Valle de México, la Zona Metropolitana está formada por 76 municipios, en tanto que la de Puebla- Tlaxcala por 39, de acuerdo con los datos presentados por el sustentante.

La desigualdad en el desarrollo de las capacidades de gobierno y las distintas prioridades que las autoridades municipales adoptan en su gestión, contribuyen a profundizar lo que podríamos denominar, ciudadanías diferenciadas en territorios contiguos, provocando segmentación y segregación urbana.

Adicionalmente en el territorio convergen las políticas y los programas de los tres órdenes de gobierno: el municipal, el estatal y el federal y cuando estos pertenecen a partidos políticos distintos, la gobernanza de las Zonas Metropolitanas se vuelve sumamente compleja.

CLARA JUSIDMAN RAPOORT

Por ello la propuesta contenida en la tesis del Maestro García Calderón de crear un cuarto orden de gobierno bajo la denominación metropolitaneidad que se incorporara al mismo nivel de las entidades federativas, inmediatamente abajo del Gobierno Federal, parecería apuntar hacia un nuevo modelo de distribución de responsabilidades estatales que actualice la institucionalidad con respecto a los cambios demográficos, económicos, sociales y geográficos que han ocurrido en los últimos ciento cincuenta años de la República.

Las llamadas metropolitaneidades, de las cuales el autor se esfuerza por explicar su construcción semántica, estarían gobernadas por una o un solo jefe de gobierno y garantizarían la unidad en la visión y en el ejercicio de la gobernanza, lo que permitiría superar los riesgos o la presencia de ciudadanías diferenciadas.

Incluso potenciaría el reconocimiento y participación de conglomerados de más de un millón de personas en el contexto de la economía globalizada, conglomerados que en muchas ocasiones tienen más fuerza y capacidades que muchas naciones pequeñas pero que al estar subsumidos en los Estados Nacionales o con una dispersión de gobiernos en su interior no pueden desempeñar el papel que les correspondería en la gobernanza mundial.

Algunas cuestiones que sin embargo, considero que no quedan resultas en el planteamiento y que de alguna forma el sustentante menciona pero no desarrolla, se refieren a la naturaleza sumamente dinámica del crecimiento horizontal de las ciudades en México. A partir de la liberación del mercado de tierras en la década de los noventa y la presencia en aumento de capitales e intereses inmobiliarios, la incorporación de municipios que eran eminentemente rurales, incluso altamente productivos, a las Zonas Metropolitanas del país se ha acelerado.

El problema radica en que una vez definidas las metropolitaneidades que quedarían incorporadas en la Constitución y ante la dificultad real de optar por su consolidación y por una planeación urbana que efectivamente funcione y logre parar a los intereses de hecho que operan en el mercado de tierra y de vivienda, ¿cómo se incluirían los nuevos territorios de crecimiento de esas entidades? ¿cómo se definirían e incorporarían en la Constitución las nuevas metropolitaneidades que adquieren esa categoría por haber superado el millón de habitantes? ¿Qué ocurriría y como se manejarían las reducciones de territorio que experimentarían los municipios colindantes?

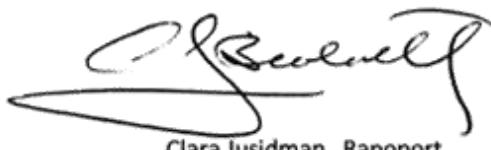
El control del territorio significa poder político y recursos y en el contexto de la multiplicación de partidos políticos y las luchas por el poder que los caracteriza, parecería poco probable que estuvieran dispuestos a ceder territorio a otra autoridad.

Un tema que me parece ausente en el planteamiento refiere a la relación entre las metropolitaneidades y las zonas rurales en la provisión de materias primas, alimentos, energía, agua e incluso trabajadores, por ejemplo; o su dependencia de importaciones de otros países. Muchas ciudades de la antigüedad entre ellas las ciudades mayas, desparecieron por no haber resuelto su relación con los territorios proveedores de sus altísimas demandas de bienes. Actualmente eso se llamaría sustentabilidad.

CLARA JUSIDMAN RAPOPORT

Un último comentario se refiere al desarrollo del texto que es sumamente sintético, muy comprimido. A veces en su estructura parecería más una especie de guión que será desarrollado posteriormente. Para una lectora como yo se agradece, pues contiene lo sustantivo, pero realmente da para una elaboración ampliada de los conceptos y propuestas que contiene.

Atentamente



Clara Jusidman Rapoport

RAYMUNDO RIVA PALACIO

Nació en el Distrito Federal (1954), toda su vida se la ha dedicado al periodismo. Comenzó antes de entrar a la universidad con una intensa actividad en la calle, como reportero.

Durante 15 años dio clases en la Universidad Iberoamericana y como becario de la Fundación Nieman, hizo estudios de posgrado en la Universidad de Harvard. Ha escrito cuatro libros, uno de ellos de texto en las escuelas de periodismo y tiene cuatro premios nacionales de periodismo y tres internacionales.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Se ha desempeñado como corresponsal permanente en Washington, París, Madrid y Buenos Aires, y corresponsal itinerante en Centroamérica. La primera parte de su carrera se enfocó en asuntos internacionales, con coberturas en más de 90 países y 12 guerras;
- Asimismo, trabajó en *El Universal*, que dirigió en 2007 y 2008. Se fue a crear un medio digital, *Eje Central*, que le sirvió de experiencia para entender que los tomadores de decisión en México, sólo ven el papel;
- Junto con un grupo de inversionistas, creó el diario *24 Horas*, 110 mil ejemplares dirigidos a los tomadores de decisión en seis ciudades;
- Actualmente, además de dirigir medios y escribir una columna política, conduce dos programas de televisión, participa como comentarista en programas de radio y escribe para medios internacionales, como *El País* y *Los Angeles Times*.

MTRO. LUIS ANTONIO GARCÍA CALDERÓN

PRESENTE

He leído con atención su propuesta de un nuevo modelo de organización política, económica, social y jurídica, a partir del concepto de *Metropolitaneidad*. Entiendo, por los antecedentes y escenarios que plantea, que su tesis *Gobernanza y Metropolitaneidad: una nueva perspectiva teórica y práctica*, responde en tiempo y espacio a las frustrantes limitaciones que observa en la administración del Distrito Federal y extrae su propuesta al resto del país, limitando el cambio de paradigma únicamente a aquellas conglomeraciones “de más de un millón de habitantes asentados en dos o más municipios de uno o más estados, que constituyen un cuarto orden o nivel de gobierno, a través del cual se ejerce la soberanía metropolitana y que representa jurídicamente una metropolitaneidad”.

Utilizar como espejo de las posibilidades de su propuesta a ciudades como Tokio o Toronto enriquece la propuesta con fórmulas y caminos ya recorridos. Sin embargo, las analogías mecánicas, aún como estímulo que anime el concepto, puede conducir a errores conceptuales y doctrinarios si no se revisan cuidadosamente sus orígenes y experiencias. Por ejemplo, en el caso de Toronto, antes de formarse como Metro Toronto, las municipalidades que fueron integradas a la ciudad eran comunidades independientes, y no municipios y estados, como sucedería en el caso de instaurar metrópolis en México. Otros casos de éxito en la construcción de metrópolis son resultados del colapso de regímenes previos, feudales o aristocráticos.

No quiero decir que los ejemplos de organización metropolitana en el mundo dejen de ser analizados para perfeccionar la *Metropolitaneidad* mexicana, sino para enfatizar las dificultades políticas, particularmente, que significa su propuesta. Por ejemplo, Metro Toronto tuvo un gran impulso a partir de amalgamar los municipios alrededor de la vieja ciudad para favorecer proyectos de infraestructura. En

México, lo más fácil es coordinar gobiernos de diferentes estados y municipios para obras de esa naturaleza, que encuentran sus principales oposiciones y resistencias en organizaciones no gubernamentales y grupos políticos que utilizan esos proyectos para avanzar sus propios fines políticos y económicos. ¿Por qué, puede ser una pregunta que tendría que ser respondida, un gobernador va a ceder poder para crear una metrópolis administrada por un jefe de gobierno?

En la actualidad hay varios esfuerzos de metropolitaneidad sin reorganización administrativa. Está por ejemplo la Zona Metropolitana del Valle de México, entre el Distrito Federal y el estado de México, así como existen otros ejemplos de ese tipo de coordinación, como el del Programa Hoy No Circula, donde participan los estados contiguos a la ciudad de México, o la coordinación metropolitana en temas de seguridad pública. Estas iniciativas proveen gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal sin necesidad de cambiar el status quo. Un ejemplo que provee el contra argumento es el modelo de organización social y económica es Italia, donde sin importar el rumbo de la política, como planteó Putnam, 1994, funciona económicamente sin parar.

No obstante, quiero dejar muy claro que es evidente que así como hay zonas metropolitanas que por su origen, historia y conveniencias mutuas funcionan o interactúan con relativa eficiencia, hay muchas otras zonas del país donde la desigualdad y diferentes niveles de desarrollo exigen una mayor creatividad y voluntad para reordenarlas. ¿Es la metropolitaneidad que propone la solución? La teoría que está construyendo es el primer paso para encontrar la respuesta. Su investigación y desarrollo probarán la viabilidad y factibilidad. Y quizás, también el futuro mexicano que no ha llegado.

ATENTAMENTE

Raymundo Riva Palacio

DR. DAVID FIGUEROA MÁRQUEZ

Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con mención honorífica, generación 1974-1978, actualmente se desempeña como notario público n° 57 de la Ciudad de México, en ejercicio desde el 01 de junio de 1988 y notario del patrimonio inmueble federal.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Presidente de la “Asociación Nacional del Notariado Mexicano”, A. C., por el bienio 2005-2006;
- Miembro de la “Asociación Mexicana de Profesionales inmobiliarios”, A. C., (AMPI);
- Miembro del “Instituto de Administradores de Inmuebles”, A. C.;
- Consejero de la Unión Internacional del Notariado (UINL), por la Legislatura 2008-2010;
- Vicepresidente para norte, Centroamérica y el Caribe de la Comisión de Asuntos Americanos de la Unión Internacional del Notariado (UINL), por la Legislatura 2007-2010.

RECONOCIMIENTOS

- Galardón fuerza jurídica.- otorgado por la revista “Fuerza Jurídica”, en ceremonia solemne celebrada el 9 de marzo de 2007, en la Ciudad de Villahermosa, Estado de Tabasco;
- Miembro del grupo de los 300 líderes más influyentes en México, según el número CXIX, junio 2007, de la revista “Líderes Mexicanos”.



DR. DAVID FIGUEROA MÁRQUEZ
NOTARIO

Ciudad de México, a 9 de noviembre de 2015

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
PRESENTA,

Por este medio me es grato presentar una semblanza de la tesis "Gobernanza y Metropolitaneidad.- Una Nueva Perspectiva Teórico-Práctica", que para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, presenta el doctorando don LUIS ANTONIO GARCÍA CALDERÓN.

La semblanza que presento, se refiere al Capítulo IV del trabajo de tesis intitulado, dicho capítulo, como: "PROPUESTAS TEÓRICO Y PRÁCTICA: METROPOLITANEIDAD Y GOBERNANZA EN MÉXICO".

Como abogado y notario, me resulta especialmente relevante el trabajo que se presenta, pues contempla propuestas de solución al problema que enfrentan las sociedades actuales en tratándose de las aglomeraciones por factores diversos que orillan a su existencia y que con detalle se tratan en el trabajo de tesis en cuestión.

Las propuestas son, específicamente, dos: Teórica que contempla la creación de un marco conceptual reconociendo, incluso, la existencia de un neologismo que recoge la existencia de un gran conglomerado social (que interacciona y tiene identidad común) delimitado por uno o más municipios o estados de la federación que orillan a la existencia de la propuesta siguiente, esto es, la Práctica que contempla la posibilidad de la existencia de un cuarto orden o nivel de gobierno que orilla, necesariamente, a la reflexión sobre la modificación constitucional para el reconocimiento de

Testafiorri no. 803 esq. Concepción Béutegui, col. Del Valle, deleg. Benito Juárez c.p. 03100
tel. (01) 5536 01 58 con 10 líneas fax: (01) 5536 74 33 Ciudad de México,
e-mail: dfigueroa@notaria57aff.com.mx



notaría 57



DR. DAVID FIGUEROA MÁRQUEZ
NOTARIO

una nueva composición geopolítica del Estado Mexicano y la incorporación de la estructura política que gobierna al fenómeno de la metropolitaneidad.

La existencia de zonas metropolitanas, tantas cuantas se detallan en la tesis en comento, reflejan la importancia de la investigación que se presenta por el doctorando, que nos revela el agotamiento del modelo vigente de división geopolítica de nuestro país y que nos da la pauta para comprender el empobrecimiento del que se duelen algunos de nuestros municipios o, bien, el desarrollo de algunos otros que se ven frenados en su crecimiento por su encasillamiento constitucional que actúa como camisa de fuerza en su contra.

Reconocer la existencia de metropolitaneidades que responden a factores diversos como criterios de conurbaciones intermunicipales o interestatales, o estadísticos y geográficos, o por tamaño de las mismas, o por cuestiones de planeación y urbana, resulta toral para transitar hacia la propuesta práctica que presenta el doctorando Luis Antonio García Calderón de generar un orden de gobierno para ellas.

La enumeración de los componentes necesarios para la determinación de una metropolitaneidad y su declaratoria de existencia independiente y autónoma es importante no desatender y, por ende, me parece acertada la propuesta del doctorando de modificación constitucional, que se vierte en el apartado IV.2.4 del capítulo en cuestión.

La existencia de modelos de metropolitaneidad consolidados en ciudades como Tokio, Corea del Sur, Toronto y Shanghái, por citar algunas de las a que se refiere el doctorando, son ejemplos a seguir para superar los obstáculos a los que pudieran enfrentarse los intentos de metropolitaneidad

Pestalozzi no. 803 esq. Concepción Béistegui, col. Del Valle, deleg. Benito Juárez c.p. 03100
telé: (01) 5536 01 58 con 10 líneas fax: (01) 5536 74 33 Ciudad de México.
e-mail: dfigueroa@notaria57df.com.mx



notaría 57



DR. DAVID FIGUEROA MÁRQUEZ
NOTARIO

en nuestro país, que deben realizarse en beneficio de nuestro desarrollo económico, político y social.

La relevancia del tema no escapa al interés el notariado mexicano y menos del notariado internacional que por conducto de la Unión Internacional del Notariado (UINL), ha venido realizando, en todo el planeta, una serie de Conferencias sobre Titulación que además de avocarse al estudio del instrumento notarial para los países en desarrollo aborda, necesariamente, el tema materia de la investigación que se contiene en la Tesis que se comenta puesto que las conurbaciones inciden, definitivamente, en el tema de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y en las normatividades sobre sustentabilidad de las viviendas en función de los entornos urbanos y, así, los días 25 y 26 de enero de 2013, se llevó al cabo en esta Ciudad de México, la Segunda Conferencia Internacional de Titulación "Políticas Públicas en materia de vivienda para abatir la pobreza en el Continente Americano y en el Mundo", que coordinó el suscrito como integrante americano del Grupo de Titulación de la UINL, entre cuyos temas se ventilaron algunos como: Reciclamiento de Suelo; Saturación Urbana; y Arquitectura bioclimática, factibilidad de servicios y digitalización de hogares, por citar algunos.

Sirva la presente para felicitar la labor de investigación del doctorando LUIS ANTONIO GARCÍA CALDERÓN y para invitarlo a no abandonar el sendero de la investigación reflexiva y creativa.

ATENTAMENTE



DAVID FIGUEROA MÁRQUEZ

Pestalozzi no. 803 esq. Concepción Béliztegui, col. Del Valle, deleg. Benito Juárez c.p. 03100
tel. (01) 5536 01 58 con 10 (faxes) fax: (01) 5536 74 33 Ciudad de México,
e-mail: dfigueroa@notariado57df.com.mx

DRA. IFIGENIA MARTHA MARTÍNEZ Y HERNÁNDEZ

Destacada economista, política, académica, investigadora y diplomática de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue la primera mexicana que obtuvo un posgrado en economía por la Universidad de Harvard.

Su trayectoria en la academia, la administración pública y la política es extensa y reconocida; destacando entre otras su mandato como la primera directora de la Facultad de Economía de la UNAM en donde fue principal protagonista del Movimiento Estudiantil de 1968.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Cofundadora de la CEPAL en México; subsecretaria de descentralización administrativa de la Secretaría de Hacienda;
- Jefa económica de la Presidencia de la República; embajadora de México ante la Organización de las Naciones Unidas e integrante del Consejo de Política Exterior;
- Diputada federal en diversas ocasiones (primera mujer de izquierda en presidir la Mesa de Decanos del Congreso de la Unión) y la primera senadora de la República que representó a un partido de oposición;
- Es fundadora, dirigente y consejera emérita del Partido de la Revolución Democrática. Recibió el Premio Nacional de Economía en 1960;
- Fue condecorada como “Mujer del Año” en 1966 y en 2011 obtuvo el Premio Nacional de la Mujer, está considerada dentro de los 10 intelectuales más importantes de América Latina.
- Consejera para la Reforma Política del Distrito Federal.
- Miembro del Consejo Anticorrupción del Gobierno del Distrito Federal y el Consejo General Consultivo de UNICEF.
- Miembro de la Comisión Redactora de la Constitución de la Ciudad de México.

IFIGENIA MARTÍNEZ Y HERNÁNDEZ

SEMLANZA CORTA DE LA MTRA. IFIGENIA MARTÍNEZ

La Mtra. *Ifigenia Martínez y Hernández* es una destacada economista, política, académica, investigadora y diplomática de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue la primera mexicana que obtuvo un posgrado en economía por la Universidad de Harvard. La maestra fue una de las primeras mujeres en encabezar importantes responsabilidades en el gobierno federal. Su trayectoria en la academia, la administración pública y la política es extensa y reconocida; destacando entre otras su mandato como la primera directora de la Facultad de Economía de la UNAM en donde fue principal protagonista del Movimiento Estudiantil de 1968, cofundadora de la CEPAL en México; subsecretaria de descentralización administrativa de la Secretaría de Hacienda; jefa económica de la Presidencia de la República; embajadora de México ante la Organización de las Naciones Unidas e integrante del Consejo de Política Exterior; diputada federal en diversas ocasiones (primera mujer de izquierda en presidir la Mesa de Decanos del Congreso de la Unión) y la primera senadora de la República que representó a un partido de oposición. *Ifigenia Martínez* es fundadora, dirigente y consejera emérita del Partido de la Revolución Democrática. Recibió el Premio Nacional de Economía en 1960, fue condecorada como "Mujer del Año" en 1966 después de su obra magistral: "La Distribución del Ingreso en México"; en 2011 obtuvo el Premio Nacional de la Mujer, está considerada dentro de los 10 intelectuales más importantes de América Latina. Actualmente se desempeña como Consejera para la Reforma Política de la Ciudad de México y Comisionada del PRD para el Diálogo con las Fuerzas Progresistas y de Izquierda, además de dirigir la Mesa Permanente de las Izquierdas. *Ifigenia* integra el Consejo Anticorrupción del gobierno de la Ciudad de México y el Consejo General Consultivo de UNICEF.



IFIGENIA MARTÍNEZ Y HERNÁNDEZ

Comentarios a la tesis de doctorado intitulada “Gobernanza y Metropolitaneidad: una nueva perspectiva teórico práctica” del Maestro Luis Antonio García Calderón.

Considero de enorme importancia la tesis que sustenta el maestro García Calderón. Efectivamente, la dinámica contemporánea ha introducido nuevos factores que invitan a replantearnos su entendimiento y desafíos para la gobernabilidad democrática.

El maestro García Calderón nos invita a: "... entender el gobierno, ya no solamente como la autoridad potestativa y soberana que en forma unilateral gobierna a los ciudadanos; sino ahora, la de un gobierno, que interactúa con otros actores distintos a los gubernamentales, en forma vertical, horizontal y transversal, a través de procesos y sistemas, para alcanzar un gobierno eficaz, eficiente, transparente y sujeto a un régimen de rendición de cuentas."

A ese propósito corresponde su construcción del neologismo Metropolitaneidad: "Conglomeración de más de un millón de habitantes, asentados en dos o más municipios de uno o más estados, que constituyen un cuarto orden o nivel de gobierno, a través del cual se ejerce la soberanía metropolitana y que representa jurídicamente a una metropolitaneidad. Es un orden del poder público intermedio entre el federal y el estatal, que está integrado por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política le confiere. El gobierno metropolitano está representado por un Jefe de Gobierno en cada metropolitaneidad, en el que recae la titularidad de la administración pública metropolitana, subdividido en distritos para proveer una mejor organización político-administrativa."

La innovación es enorme y rompe paradigmas. Asimismo, enfrenta problemas y desafíos de gran calado.

Como nuevo orden del poder público plantea el desafío de integración de los tres poderes. Cabe preguntarse si dicha integración puede darse con la participación selectiva

IFIGENIA MARTÍNEZ Y HERNÁNDEZ

de los poderes ya constituidos o, si es dable pensar que será una totalmente nueva construcción burocrática que se superpone a los poderes federales, estatales y municipales. En cuyo último caso, es de reflexionar como instaurar verdaderas prácticas democráticas en la toma de las decisiones fundamentales que mejor respondan a los intereses de la inmensa mayoría de la población y como resultado de un amplio debate y consenso entre los agentes económicos y organizaciones sociales del país.

Como ya se apuntó es un desafío enorme y no cabe duda que urge una solución pertinente.

Ante la ingente necesidad de llevar a cabo el proyecto nacional consignado en la Constitución. He planteado en diversas ocasiones la necesidad de construir una visión sectoregional de mediano y largo plazo que garantice el aprovechamiento racional y sustentable de la dotación de recursos con que cuenta el país. La propiedad originaria de la Nación "de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional" (Art. 27) aunada a lo que en rigor es el resultado de un largo proceso histórico de formación de regiones económicas cuyos factores de diferenciación son tanto de carácter físico como demográfico y social obliga a la inclusión de esta dimensión sectoregional, como referencia complementaria indispensable a la división política territorial del país.

Para superar la indeseable desigualdad producto de la concentración territorial conviene plantarse la pertinencia de instituir la planeación regional mediante convenios con las entidades federativas involucradas estableciendo órganos técnicos descentralizados, como personas morales de derecho público (con una denominación, un territorio, un presupuesto, personal, etc.) dotados de competencias propias para asesorar y dar opinión calificada a los órganos ejecutivos de los gobiernos federal y estatales involucrados. Sus competencias podrían atender principalmente a la planificación, la ordenación territorial, la formación profesional y la construcción, equipamiento y financiación en una escala que corresponda mejor a la realidad actual del país y al tamaño de los desafíos que confronta. Desde luego que para garantizar que esta instancia cumpla con los fines esperados se requerirá que eventualmente cuente con un órgano deliberante y propositivo que podría

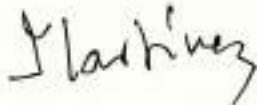
IFIGENIA MARTÍNEZ Y HERNÁNDEZ

ser el Consejo Consultivo Regional. Constituido por consejeros regionales, elegidos con mandato de seis años. Este Consejo, de carácter consultivo, estaría formado por representantes de las empresas, de la academia, de las organizaciones sindicales y de asalariados, así como de las asociaciones de carácter regional. Su consulta sería obligatoria en lo relativo a la preparación y ejecución del plan nacional, la confección del plan regional de desarrollo y la definición de las grandes orientaciones del presupuesto regional. Por otra parte, podría intervenir libremente acerca de todo asunto atinente a la región o, por iniciativa del presidente del Consejo Regional, sobre cualquier proyecto de carácter económico, social o cultural. La descentralización inherente a esta propuesta favorecería una mejor distribución de las tareas y una mayor responsabilidad de las entidades territoriales en el conjunto de los sectores de la vida pública; por consiguiente, aportaría un complemento de democracia a la administración y a la gestión del territorio. Con ello cabría esperar un impulso decidido al desarrollo económico regional y el fortalecimiento de las haciendas locales. Todo ello cuidando la necesaria coherencia de las acciones en un Estado unitario, así como el principio de igualdad de los ciudadanos y la preservación de los intereses generales de la Nación.

Así también, debe facilitarse el relevante papel propositivo y de vigilancia que corresponde a la sociedad organizada y a los gobiernos y congresos locales.

La recuperación en extenso de estas inquietudes responde al importante trabajo del maestro García Calderón, a quién no puedo dejar de felicitar y asegurar enormes logros en su desempeño profesional.

Atentamente,



IFIGENIA MARTÍNEZ
BLDE. DULZ. NO. 78
POTOSÍACAM, Q.R.
MÉXICO, C.P. 00000

5.4 INTERRELACIÓN ENTRE LA GOBERNANZA Y METROPOLITANEIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Definidos los alcances que representa la metropolitaneidad, esta nueva perspectiva no puede quedar sólo como una estructura, pues se correría el riesgo de continuar con el esquema de avanzar, pero en forma desarticulada, aislada y desorganizada, es por eso que la constitución de la metropolitaneidad debe ir acompañada con una nueva forma de gobernar, para el efecto que la transformación sea completa.

Para tales efectos, se deberán modificar las estructuras y la forma en que operarían estas estructuras, por lo que a la metropolitaneidad debe plantearse con un enfoque de gobernanza metropolitana y de gobernanza interactiva, esta última, en dos vertientes: gobernanza colaborativa y gobernanza *co-governance*, con el objetivo de alcanzar con esta nueva herramienta, mejores condiciones metropolitanas para gobernar. En efecto, la metropolitaneidad en una mixtura con la gobernanza, representa un factor de oportunidad para un cambio de paradigma de los actuales gobiernos, esto es, bajo una nueva perspectiva.

Por otra parte, la gobernanza en las ciudades es objeto de un debate permanente ante el inexorable crecimiento urbano. Los retos a los que se enfrentan las dirigencias políticas y los gobiernos son inmensos, pero en su mayoría giran en torno a la necesidad de garantizar la prestación de servicios, el mantenimiento, la mejora de las infraestructuras, la gestión de las expectativas y demandas de las poblaciones en crecimiento que habitan estas zonas.

Comparar y discutir las distintas estrategias llevadas a cabo por las ciudades en las cuales fue, o aún es necesario constituir una estructura de gobernabilidad metropolitana, es un propósito de esta investigación, ya que al ser analizados sus diferentes dinámicas y tipologías de gobernanza, brindan un referente para preparar la evolución del marco institucionalizado que se requiere.

En el caso México, existen visos de coordinación metropolitana, pero han sido precarios con resultados ínfimos, se tiene, por ejemplo, en materia presupuestaria, el fondo metropolitano, sin embargo su funcionamiento ha sido apenas perceptible, pues cada municipio o entidad involucrada lo ejerce en forma unilateral, probablemente con cierta coordinación, sin embargo requiere ampliar su financiamiento y mejorar sus criterios de distribución y aplicación, con lo que se demuestra que no existe una real gobernanza metropolitana.

El problema metropolitano en nuestro país no únicamente incide en el tamaño del asentamiento humano o territorial, sino la complejidad económica y social que las caracteriza, inclusive, también el carácter fragmentado y multijurisdiccional que conlleva. A su vez, esto implica la falta de coordinación entre las localidades inmersas en el asunto, la ineficiencia en la prestación de servicios públicos, el desaprovechamiento de potenciales economías de escala y la inequidad en la calidad de vida.

La fragmentación político-administrativa genera una estructura de incentivos que motiva a los funcionarios y partidos políticos electos a no cooperar con otras jurisdicciones, pues sólo se busca el arribo al poder y a la continuidad, práctica común del sistema político mexicano, lo que irremediablemente amplia la dimensión de los problemas sociales y de política pública, situación que genera la ausencia de una perspectiva de gobernanza metropolitana.

Para *Luther Gulick Halsey*¹⁴⁶ esta situación plantea la necesidad que cualquier solución a los problemas metropolitanos, pero invariablemente requeriría la participación de los actuales tres niveles de gobierno, y que los gobiernos estatales creen organismos para hacer frente a las cuestiones metropolitanas, lo que se coincide en cierta forma, sin embargo, se estima que no ha sido una solución que resuelva del todo la problemática, por lo menos para el caso México.

¹⁴⁶ Halsey A. H. y Crewe I. M. (1968), *Social Survey of the Civil Service*, vol. 3, pt. 1 de *The Civil Service* (Informe Fulton) Inglaterra, p. 64.

En capítulo previo, se analizó la tipología de estructuras de gobierno, percibiéndose que un gobierno metropolitano de modelo consolidado, podría funcionar en sociedades muy avanzadas, empero, para este sustentante lo ideal sería llegar a conformar un modelo de estructura gubernamental de este tipo, por el evidente éxito que han demostrado ciudades como: Tokio, Japón; Seúl, Corea del Sur; Toronto, Canadá; o Shanghái, República Popular de China.

RESUMEN

En esta investigación se sustenta la propuesta de creación de un marco conceptual, teórico y metodológico, relativo a la metropolitaneidad como un estudio de la evolución de las formas de organización política, gubernativa, territorial y urbana. Ante la tendencia de crecimiento de mayor número de asentamientos de tipo urbano regional, que se han desarrollado bajo la forma de zonas metropolitanas, pero que preservan su autonomía e independencia entre municipios y estados de la federación, es decir, supramunicipales o intermunicipales, pues la cooperación ha sido a través de instancias de coordinación intergubernamental, las cuales han quedado rebasadas, sin embargo la cohesión demográfica continúa elevándose.

Aún y cuando en algunos casos se considera factible la formación de gobiernos regionales o metropolitanos, como es la propuesta de esta investigación, la experiencia da testimonio que es difícil lograrla por razones de fragmentación política, dispersión administrativa y contrastes sociales intrínsecos a la naturaleza de una metrópoli.

Ahora bien, en ausencia de una estructura gubernamental regional, las estructuras de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal podrían ser una alternativa para la solución de problemas metropolitanos, sin embargo, el caso de México, se antoja impensable por la gran crisis social y política por la que se atraviesa, al menos en estos momentos. Esta circunstancia implica una posibilidad, ante lo cual se deberá contar con una mayor coordinación y una mayor cooperación entre los gobiernos

federal, estadual y municipal, que podría suplir a un gobierno metropolitano, pero no indubitablemente a una interrelación de una metropolitaneidad con gobernanza.

En México existen algunos ejemplos de instituciones de gestión metropolitana y de cooperación intermunicipal en diversas regiones del país. Esta tendencia introduce cuatro dimensiones sistematizadas:

1. El nivel de gobierno en que se originan.
2. El grado de autonomía que retienen los municipios sobre áreas o temas.
3. El nivel de creación de estructuras de gobernanza.
4. El grado de generación de una arquitectura institucional.

En experiencias internacionales, por ejemplo, los Estados Unidos de América, el problema metropolitano ha impulsado el interés por unificar a los gobiernos locales para formar gobiernos metropolitanos, según *Stephens y Wikstrom*¹⁴⁷, sin embargo los intentos por crear gobiernos metropolitanos no siempre han sido exitosos, por lo que retomando el cuadro de tipología de estructuras de gobierno, claramente se puede advertir que en Estados Unidos se aplica el *modelo de distritos con propósitos específicos*, siendo el caso más notorio el de la zona metropolitana de Nueva York, en la que existen algunos distritos destinados a ciertos fines, como el financiero-comercial-turístico del distrito de Manhattan, Nueva York o la agencia *Transportation Planning Authority*, organización de Planificación Metropolitana responsable de la planificación de la inversión y desarrollo del sistema de transporte en el Estado de Nueva Jersey, advirtiéndose que no prevalece el modelo consolidado.

Por otro lado, se tienen casos exitosos registrados, pero con la peculiaridad con son ciudades de reciente conformación metropolitana, como lo son: Toronto, Seúl, Shanghái, y Tokio, aunque las últimas de culturas milenarias, pero con un proceso de reconstrucción y desarrollo a partir del siglo pasado. Los esfuerzos de unificación

¹⁴⁷ STEPHENS, Ross & WIKSTROM Nelson (2000). *Metropolitan government and governance: theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*, Oxford University Press. EUA.

de gobiernos locales han resultado exitosos, lo que ha permitido identificar factores de oportunidad que contribuyen a la superación de los obstáculos para la formación de gobiernos unificados, como acertadamente lo sustentan *Stephens y Wikstrom*.

Expuestas que han sido las propuestas de un marco teórico, conceptual, y metodológico de la metropolitaneidad y la propuesta práctica de creación de un cuarto orden de gobierno, el metropolitano, en el siguiente apartado, se presentan las conclusiones a las que se arriba en esta investigación, que además de las propuestas sustentadas en esta tesis doctoral, reflejan la problemática, antecedentes, perspectiva y prospectiva de las zonas metropolitanas en México.

CONCLUSIONES

LAS EXPECTATIVAS DE LA PROPUESTA TEÓRICO-PRÁCTICA DE LA METROPOLITANEIDAD Y GOBERNANZA EN MÉXICO

“Donde no hay justicia no hay paz”

Papa Francisco

Con el resultado de la investigación desarrollada concretado en seis ejes conclusivos, se comprueba la hipótesis sustentada, se demuestra que la creación científica del marco teórico, conceptual y metodológico de la metropolitaneidad, así como la propuesta de conformación de un cuarto orden de gobierno, constituyen una propuesta innovadora, considerando las mejores prácticas y experiencias exitosas de otras urbes y formas de gobiernos extranjeros, que permitirán encontrar soluciones a los problemas específicos que inciden en estos fenómenos urbanos en México.

EJE CONCLUSIVO 1: LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Del análisis a los conceptos relevantes que anteceden y sustentan la significación clave del presente estudio derivado de la definición de Estado bajo el método hipotético-deductivo, y que se concreta al contexto de lo “metropolitano”, advirtiéndose la imperiosa necesidad de evolucionar y novarse, coincidiendo con lo que afirma *Salomón Chertorivsky*¹⁴⁸, con la innovación generalmente se habla de actividades que son adicionales y que no encajan necesariamente en forma natural en la estructura organizacional, lo que resulta claro, pues con la presente propuesta, la cual es complementaria a las estructuras existentes, propicia resistencias al *statu quo* que impera en la sociedad mexicana.

¹⁴⁸ CHERTORISVKY, Salomón. *Op. cit.*, p.130.

En efecto, la evolución conceptual del Estado permite que se alcance nuevos esquemas de gobierno, pues el Estado es dinámico y avanza conforme se va transformando el mundo. Esta evolución es una vía obligada para México, particularmente, cuando indicadores como los demográficos, urbanísticos, geográficos, políticos, estadísticos, económicos y jurídicos, demuestran que son factores que influyen para evolucionar el modelo actual que ha quedado rebasado.

Atendiendo a lo previsto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte el imperativo de la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, sin embargo, no obstante que este ordenamiento es muy antiguo, pues desde 1917 se mantiene este tipo de estructura política, y aunque la Constitución Política sea de carácter semipetrea, el modelo vigente no ha evolucionado y no se ha adaptado a las necesidades actuales que el país demanda, por lo que para la transformación formal de la organización y la estructura gubernamental, es obligado entrar a un proceso de cambio como la única forma de modificar la Carta Magna, de la que se desdoblarian el resto de las adecuaciones al marco jurídico, estructural y político del país.

EJE CONCLUSIVO 2: LA GOBERNANZA

El papel que juega la gobernanza en un gobierno, está enfocado específicamente al ámbito socio-político, pues resalta la importancia de las interacciones entre los actores sociales en el gobierno acorde con lo que sostiene *Jan Kooiman*¹⁴⁹. Aunque existen distintos usos y muchos significados, una sola constante que se repite en todos los casos: “*la gobernanza hace referencia a la puesta en práctica de estilos de gobernar donde se difumina el límite entre la acción pública y el sector privado*”. Es una nueva visión del gobierno de la sociedad que

¹⁴⁹ KOOIMAN, Jan. *Op. cit.*, pp. 57-79.

responde a las crecientes demandas de diversidad, dinamismo y complejidad que caracterizan a la sociedad moderna, porque el responsable del gobierno ha sido uno sólo y resultados deficientes de gestión, que además, el Estado ya no realiza en forma unilateral y monopólico, sino que en las democracias modernas se efectúa con la coparticipación, corresponsabilidad y cogobernación del tercer sector.

De acuerdo a la usanza tradicional, al Estado siempre se le ha visto como el actor central del gobierno, lo que resulta obvio históricamente, recayendo la responsabilidad de solucionar los problemas únicamente sobre este actor, en tanto, los demás actores sociales civiles sólo asumen un papel pasivo en espera de respuesta que satisfaga sus demandas, inclusive es muy conocido en México la frase “gobierno paternalista”, que asume el rol de única instancia de atención a las demandas ciudadanas, quedando en el sector empresarial la responsabilidad de generación de oportunidades. Bajo esta perspectiva, el Estado y las empresas asumían posiciones y pretendían fines distintos, empero, la cohabitabilidad y cooperación entre ellos no tenía un objetivo común.

Ante esa circunstancia, la sociedad civil se quedaba rezagada con una actitud pasiva en el proceso de toma de decisiones o con una participación mínima, reactiva, ante una gestión deficiente del Estado o un oportunismo del sector empresarial. Por eso es que es necesario virar hacia una gobernanza socio-política, pues conduce a una visión integral del objetivo común. Para *Kooiman* “las responsabilidades son compartidas por el Estado, el mercado y la sociedad civil”, consecuentemente, la solución de los problemas, ya no es más una tarea exclusiva del Estado; tampoco la creación de oportunidades es exclusiva del sector empresarial, actualmente, ambas actividades son responsabilidad de todos los actores sociales, que deben así sentirse involucrados en la actividad gubernamental, poniendo en marcha sus capacidades actuales y las de modo potencial.

En consecuencia, la gobernanza posiciona el componente humano como lo más relevante en un gobierno político-social: la importancia de las interacciones hace que los elementos fluyan, generando un entorno de diálogo y consenso, con enfoques potenciales sobre las instituciones políticas y la cooperación público-privada, reorientado hacia un objetivo común: el bien colectivo, la solución de problemas y la generación de oportunidades sociales.

De esta reflexión, resaltan los principios de participación, solidaridad y subsidiariedad, elementos claves en una gobernanza moderna, pues precisamente se promueve la participación de todos los agentes de la sociedad, especialmente, de las organizaciones intermedias y los hogares, y son subsidiarios entre sí, en cuanto a las responsabilidades, pues se asumen por todos y para todos. La gobernanza es pues, la idea de un gobierno de o desde la sociedad civil, un gobierno de redes, con algunos matices, lo que es compartida por la mayoría de los autores precursores de modelos de gobernanza.

EJE CONCLUSIVO 3: LAS ZONAS METROPOLITANAS

Históricamente se considera que las metrópolis son resultado del proceso de la revolución industrial. La metrópoli es pues la consumación de la vida urbana y de la modernidad, desde la segunda mitad del siglo XIX, como forma urbana y realidad social cosmopolita, frente a las formas del pasado y la sociedad preindustrial.

Una metrópoli no representa una versión más grande de lo que es una ciudad tradicional, sino una forma nueva y diferente de asentamiento humano con grandes variaciones estructurales de organización y gobernanza, existiendo una mayor movilidad y variedad transversal de actividades sociales, económicas y culturales más especializadas que tienen una influencia regional, nacional y hasta internacional, lo que permite la conformación de una metrópoli, lo que además, implica un proceso evolutivo de la conformación, organización y gobierno de los núcleos humanos.

Lo más relevante a destacar del contexto metropolitano, es que la metrópoli es una ciudad cualitativamente diferente a la ciudad tradicional, destacando lo siguiente:

- 1) Tamaño demográfico y territorial relevantes;
- 2) Especialización funcional del espacio, con un dinámico tráfico de bienes, servicios e intercambio económico; y
- 3) Movilidad espacial cotidiana de la población sobre un amplio territorio.

Las zonas metropolitanas denominadas “regiones urbanas” o “ciudades-región”, han ido transformándose hasta convertirse en megalópolis, consecuentemente, la función de los gobiernos va superando el límite de la simple prestación de servicios y el mantenimiento de infraestructuras, pues se van generando problemáticas de otra índole que inciden en este tipo de aglomeraciones, como el desempleo, la generación de ingresos, la mejora de la calidad de vida de los habitantes, así como asegurar su competitividad frente a otras economías.

El fenómeno metropolitano en México ha incidido desde mediados del siglo pasado en otros ámbitos como el social, político y económico, concretándose vertiginosamente mediante las grandes conglomeraciones urbanas, que para 2010 se contabilizan 59 (INEGI). Esto ha implicado una concentración de población; una interrelación de actividades económicas; una interacción social y gestiones político-administrativas a gran escala.

Las zonas metropolitanas están comúnmente dispersas y aisladas de un contexto regulatorio y territorial único, ya que no existe una instancia gubernamental o nivel administrativo reconocido formalmente que atienda en forma integral estos fenómenos. En algunos casos como la Ciudad de México, el Estado de México o el Estado de Hidalgo, cuentan con instancias comunes para atender los temas relacionados con este fenómeno, sin embargo, su ámbito de competencia se circunscribe a una simple coordinación de tipo cooperativista, más que

integracionista con sus pares, ejerciendo recursos del fondo metropolitano, pero cada instancia por separado aunque sean proyectos conjuntos.

En concordancia con el investigador *Rosique Cañas*¹⁵⁰, se coincide en el análisis relativo a que las actuales zonas metropolitanas en México persisten en la problemática de descoordinación interinstitucional, fragmentación político-administrativa y atomización de las acciones de gobierno por la diversidad política, agregando el sustentante, las notorias diferencias económico-sociales de los diferentes municipios concurrentes. En efecto, estos conglomerados regionales están inmersamente divididos por factores externos e internos que no han hecho posible su unificación y estandarización gubernamental.

El fenómeno metropolitano debe ser analizado¹⁵¹, con la intención superior de buscar su evolución, pues se insiste que el actual esquema de gobierno, aunque ha servido, ha quedado rebasado, siendo necesario adentrarse a una investigación para identificar los problemas funcionales y operativos, más allá de los intereses políticos que hoy en día son la directriz para la definición del rumbo al que se pretende llegar, por lo que se deben explorar nuevos mecanismos para lograr una verdadera gobernabilidad democrática.

EJE CONCLUSIVO 4: LA METROPOLITANEIDAD

Algunos autores consideran que por los efectos que genera el problema metropolitano, han sugerido la creación de un gobierno central que concentre una unidad de mando que evite las ineficiencias por duplicidad de funciones y la falta de una perspectiva regional. En esta teoría, el gobierno central tiene potencial suficiente para generar incentivos que persuadan a los entes públicos a adoptar políticas con perspectiva regional.

¹⁵⁰ ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2003) (Ramírez 2001). *Op. cit.*, p. 33.

¹⁵¹ *Idem.* p. 37.

El factor metropolitano está vinculado a la posesión territorial, lo que es consubstancial a la influencia política de cada una de los asentamientos que lo constituyen, lo que representa un obstáculo evidentemente difícil de franquear. Esta reflexión conlleva a la conclusión que lo político es incidentalmente un elemento paralelo del territorio, que sopesa la factibilidad de evolucionar del actual esquema gubernativo, que soslaya al Estado de bienestar como objetivo de la sociedad.

El gobierno central puede crear un cuerpo de servidores públicos que se desempeñen en una agencia central que proporcione unidad de mando al gobierno regional; por otra parte, los funcionarios y partidos que ocupan un cargo vía elección popular, lo que respondería a los electores de toda la región metropolitana y no a facciones formadas por intereses definidos por el territorio. Al respecto, es precisamente esta tendencia un punto medular de coincidencia con la propuesta que se sustenta en esta investigación, aunque el presente estudio, va más allá de proponer simplemente un gobierno central (estructura de gobierno de tipo consolidado), mediante un cuarto orden de gobierno, ya que primeramente hay que constituir un marco teórico, conceptual y metodológico que trate el fenómeno metropolitano en México.

El Dr. Rosique Cañas¹⁵² asevera que la tendencia de las grandes conurbaciones es la metropolización, aunque su planteamiento es con un enfoque distinto a la propuesta que se sustenta en esta investigación, en el fondo existe identidad en la causa-efecto que provoca estos estudios. Es conveniente invocar que la planeación es un elemento determinante en la conformación de estos mega asentamientos humanos, en razón que no necesariamente están vinculadas al desarrollo económico y social de las zonas metropolitanas, dado que existen ciudades con estas características en países desarrollados como Nueva York, EUA, Toronto, Canadá, Tokio, Japón, o bien, como en países con un alto grado de

¹⁵² *Ibid.*

subdesarrollo, como Bombay, India, Lima, Perú y Nigeria. En todos estos casos, el crecimiento desmedido ha sido sin una debida planeación urbana y ordenamiento territorial.

EJE CONCLUSIVO 5: EL CUARTO ORDEN DE GOBIERNO

Acorde con los razonamientos vertidos en el eje conclusivo *ut-supra*, se considera como una opción viable, que en México se constituya un cuarto orden de gobierno que permita atender las necesidades de las zonas metropolitanas del país, así como la interacción conjunta con los otros tres órdenes de gobierno, pues dicha figura se concibe como una autoridad metropolitana reconocida a nivel constitucional que pueda impulsar las acciones de estas concentraciones humanas en forma conjunta, pero independiente a los otros órdenes de gobierno. Las funciones que el multicitado nivel de gobierno debe realizar, sin perjuicio de las que pudieran corresponderle como instancia gubernativa, serían:

1. Proponer, promover y coordinar la ejecución de acciones orientadas a la oportuna atención de los asuntos de carácter metropolitano.
2. Coordinar las relaciones interinstitucionales con los gobiernos federal, estatal y municipal, en sus respectivos ámbitos de competencia.
3. Coordinar con la Administración Pública Federal, Estadual y Municipal, las acciones para la atención de las necesidades de los habitantes de las zonas metropolitanas.
4. Establecer mecanismos para preservar la equidad e igualdad de condiciones para la población de las zonas metropolitanas.
5. Promover medidas orientadas al fortalecimiento de las acciones de coordinación entre los cuatro ámbitos de gobierno.

6. Determinar acciones y programas que contribuyan a la identificación y solución de la problemática social, económica y política de las zonas metropolitanas.
7. Establecer indicadores de gestión con los cuatro órdenes de gobierno, para evaluar los alcances y resultados de los trabajos desarrollados de forma conjunta.
8. Promover y coordinar la integración metropolitana de los municipios conurbados, para una mejor calidad de vida, desarrollo sustentable y reordenamiento urbano.

La capacidad de ejercer plena gobernabilidad en el contexto de las grandes metrópolis es un problema que presenta serias dificultades y sobre el que es necesario plantear algunas cuestiones. Las palabras gobernabilidad y gobernanza se utilizan de manera indistinta para referirse a la capacidad de un Estado de mantener el orden y asegurar el bienestar de una sociedad, sin embargo, estos dos conceptos tienen distinta semántica, constituyendo de cierta forma los dos lados de una misma moneda. En efecto, la gobernabilidad habla de la capacidad de una sociedad, autoridades y gobernados, para gobernarse a sí misma, mientras que la gobernanza se refiere a ciertos dispositivos cuya función es mejorar o mantener la gobernabilidad de una sociedad, pues son las instituciones por las que se ejerce la autoridad, la forma en la que se conforman los gobiernos, los mecanismos de control de los mismos o la capacidad de aplicación de políticas públicas acertadas.

EJE CONCLUSIVO 6: LA INTERRELACIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA METROPOLITANEIDAD

La creación de un marco conceptual, teórico y metodológico que se propone en la presente investigación, además de ser necesaria, no debe darse en forma aislada, puesto que eso implicaría solo un cambio estructural, que no consideraría la forma esencial gubernativa en su aplicación, pues la evolución de las instituciones debe ser

integral en todos los ámbitos, no obstante, las adecuaciones deben ir más allá de lo conceptual y lo estructural, bajo el suceso relativo a la manera de gobernar, esto es, de manera complementaria aplicar la gobernanza, particularmente, se proponen la metropolitana y la interactiva para el caso México.

Ahora bien, ¿Por qué han sido seleccionadas la gobernanza metropolitana e interactiva en el presente estudio?, por las siguientes razones:

La gobernanza metropolitana, por la interacción que debe existir en las áreas de confluencia poblacional que comprende mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias. La gobernanza metropolitana sustenta su desarrollo teórico conceptual en el regionalismo, que es la propia y especial naturaleza de las metropolitanidad, así como en la industrialización, institucionalización y globalización, como puntos distintivos que indubitablemente inciden en un policentrismo territorial.

Bajo la tesis de un tratamiento de los asuntos eminentemente regional, pues en el sistema actual, ha propiciado que solo los municipios nucleares, centrales o más grandes, sean los que se ven beneficiados con los fondos metropolitanos, con el sistema tributario, con el esquema de industrialización y producción de bienes y servicios, pero no solo eso, la diferenciación del desarrollo sustentable, calidad de vida y ordenamiento territorial de los habitantes en los diversos municipios que componen estos conglomerados, en consecuencia, la gobernanza metropolitana permitiría que se trabaje en un mejor esquema de coordinación y equidad de todos los municipios que conforman una metrópoli.

La gobernanza interactiva, porque se aplica a cualquier organización humana, dado que no debe ser unilateral, pues ya no solo el Estado es el ente decisivo, sino también el mercado económico y la sociedad civil, quienes están asumiendo roles

prominentes en los gobiernos de las sociedades modernas, desde niveles locales, regionales a nacionales, inclusive a supra-nacionales.

La gobernanza interactiva refleja las interacciones entre entidades que corresponden a partes de la sociedad, concepto adoptado en el presente estudio, en razón que se investigan las mejores formas de gobierno que pudieran incidir en las zonas metropolitanas de México. Este tipo de gobernanza dispone la intervención de un gran número de actores como: gobierno, sociedad civil, empresas privadas, empresas públicas que prestan el servicio y población, empero, la sociedad civil, la población y las empresas privadas, son agentes que influyen en la cultura, legislación, recursos y nuevas tecnologías, pero principalmente, en el cogobierno.

La gobernanza interactiva, es considerada en este estudio, bajo dos perspectivas: la colaborativa (perspectiva del actor) que representa las asociaciones entre entidades públicas y privadas son una forma popular de esa colaboración, aunque también las interacciones de colaboración entre empresas y ONG, pero por motivos diferentes; y, la *co-governance*: (perspectiva de la estructura) en que las partes de la sociedad unen esfuerzos con un objetivo común, con la participación de su identidad y autonomía en este proceso.

La gobernanza viene a representar una gran oportunidad para evolucionar la gestión pública, pues en combinación con la acción gubernativa, le da un matiz más humanista a las actuales formas de gobernanza imperantes en México.

Esta conclusión es coincidente con las deducciones que abordó recientemente la OCDE en la elaboración del estudio *“Urban Policy Review of Mexico”* 2015, relativo al Valle de México, entre las que destacan: la estructura de gobernanza de esta zona metropolitana está fragmentada, lo que impide alcanzar todo su potencial económico; los niveles de marginación son bajos en la media nacional, pero aún prevalece la

desigualdad; las zonas periféricas se han convertido en zonas de pernocta; y el empleo se concentra en el núcleo metropolitano.

CONSECUENCIAS DE NO IMPLEMENTAR ACCIONES EN EL ÁMBITO METROPOLITANO

La metropolización es un proceso creciente e irreversible, sin embargo está carente de instrumentos administrativos y jurídicos suficientes para su adecuada regulación. El proceso de metropolización que actualmente se vive en el país, no cuenta con un marco normativo apropiado para el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana suficientes, eficaces y eficientes, lo que ha impedido que se logre un desarrollo sustentable, un ordenamiento territorial adecuado y una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Las consecuencias de no contar con un marco teórico, conceptual, y metodológico, así como con un cuarto orden de gobierno, es determinante para el desarrollo del país, dado que esos sectores del territorio no se desarrollarán en la misma proporción y velocidad con la que lo hacen las principales orbes en el mundo, haciéndolo en forma fragmentada y desarticulada, lo que fomenta el crecimiento de zonas marginadas sin servicios mínimos indispensables, características propias de metrópolis de países subdesarrollados.

La importancia de identificar y delimitar las zonas metropolitanas de manera interinstitucional debe basarse en tres objetivos generales, acorde con lo previsto en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México:

- A. Establecer un marco de referencia común que fortalezca y mejore las acciones de los órdenes de gobierno en la planeación y gestión del desarrollo metropolitano.

- B. Contar con una base conceptual, teórica y metodológica, que de forma exhaustiva y sistemática configure el territorio de las zonas metropolitanas y proporcione criterios claros para su actualización.
- C. Disponer de una definición común que permita la generación de información e indicadores estadísticos, demográficos y geográficos, así como de estudios y proyectos de investigación relevantes para la toma de decisiones en diferentes ámbitos del desarrollo metropolitano.

De no consolidarse una planeación urbana integral y una unificación jurídica y administrativa, de visión metropolitana, que contemple el desarrollo y mantenimiento de los espacios públicos, de vivienda y servicios urbanos, que articule y promueva una gobernanza metropolitana e interactiva, se irá incrementando la problemática y generará nuevas dificultades para el desarrollo regional, como serían:

- 1. Provisión desigual en calidad y cantidad de servicios públicos como transporte, agua, vivienda, medio ambiente, recolección y disposición final de residuos.
- 2. Disparidad fiscal en la tasación, tabulación, imposición y recaudación de las contribuciones.
- 3. Transferencias redistributivas y bases gravables diferentes, que generan crecimiento y desarrollo desiguales.
- 4. Correlación negativa entre el tamaño de las zonas metropolitanas y los ingresos que aportan, respecto a las zonas marginadas y periféricas.
- 5. Especialización y diversificación productiva, que es la concentración de actividades en beneficio de unos y en perjuicio de otros de una misma zona metropolitana.

6. Disponibilidad de capital humano y físico calificado para ciudades centrales o nucleares, con relación a la marginación de las periferias.
7. Deficiente competitividad, conectividad y comunicación con las ciudades o municipios externos o periféricos.
8. Concentración del desempleo, subempleo y empleo informal en las zonas de menor desarrollo o marginadas.
9. Pobreza y exclusión de la población que les impide incorporarse al sector formal de la economía.
10. Inaccesibilidad a servicios y equipamientos de calidad.
11. Diferencia en la estructura, infraestructura y superestructura urbana.
12. Congestión vial, contaminación ambiental y deficiente infraestructura básica.
13. Vivienda y suelo precarios para la población expulsada hacia territorios periféricos.
14. Deseconomía y reducción de la calidad de vida de la población.
15. Expansión territorial desmedida.
16. Zonas dormitorio con baja calidad de servicios e infraestructura insuficiente.
17. Polución y contaminación ambiental de aire, visual y auditiva.
18. Deterioro del tejido social, las relaciones humanas y familiares.
19. Incremento en los niveles de marginación.
20. Riesgo en caso de desastres naturales.
21. Altos índices de inseguridad pública.
22. Inhibición de inversión y empleo en las zonas marginadas.

23. Limitación al acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
24. Crecimiento y desarrollo únicamente de la ciudad central.

Aunque existen diferentes acciones, gestiones e instancias gubernamentales que se han puesto en práctica, estos esfuerzos no han sido suficientes, puesto que no se ha tenido la capacidad de respuesta para atender las necesidades y dinámica del crecimiento urbano, por lo que debe hacerse un esfuerzo mayúsculo para implementar nuevos instrumentos, técnicas e iniciativas de reforma, para rediseñar las políticas públicas en materia de metropolitaneidad.

De igual manera, también es coincidente lo sustentado en la presente tesis con los resultados que arroja el estudio elaborado por la OCDE en septiembre de 2015, en el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México ZMVM existen una gran cantidad de organismos, comisiones, comités y consejos de coordinación y planeación entre el Estado de México, Estado de Hidalgo y la Ciudad de México, así como con el gobierno federal, como se describen en el cuadro 15. Acciones Gubernamentales en Materia Metropolitana de esta tesis, orientados a fortalecer la cooperación entre las distintas instancias en materias de interés común, sin embargo, el problema no radica en la falta de instituciones, sino la manera de operar de éstas, bastando observar como las condiciones entre las tres entidades federativas son diametralmente distintas, perceptiblemente, en la prestación de los servicios públicos que inciden en la calidad de vida de sus habitantes.

Las instancias referidas no actúan acorde a un objetivo común ni con una visión metropolitana, de igual forma el marco regulatorio para la coordinación metropolitana es aislado y precario en el tratamiento de lo que son las "zonas metropolitanas". Finalmente, la competencia y jurisdicción entre los estados, el régimen fiscal y la falta de una efectiva cooperación, que debiera ser integracionista, son un evidente obstáculo para la coordinación y la colaboración metropolitanas.

Un aspecto por demás relevante, es la fragmentación política e institucional que ocasiona duplicidad de responsabilidades y dispersión administrativa. Aunque tanto *Rosique Cañas* como la OCDE sugieren que en el caso de la ZMVM lo conducente es mejorar la coordinación y la colaboración interinstitucional y atomización de las acciones gubernativas, haciendo uso de las diferentes comisiones metropolitanas existentes, lo que se discrepa por parte del autor de esta tesis, ya que los resultados a lo largo de la historia muestran que no han sido oportunas, eficaces ni eficientes.

La anterior conclusión, no significa que todos los esfuerzos sean estériles, pues en el caso de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) con la integración del Gobierno Federal y el Estado de Hidalgo, así como la constitución de la Comisión Ambiental para la Megalópolis (CAME), han traído resultados positivos para una mejor gobernanza metropolitana, empero desde mi punto de vista y conforme a los resultados de la investigación han sido insuficientes.

Con base en todo lo expuesto, se deberán generar soluciones dirigidas a enfrentar los desafíos urbanos, requiriéndose de un enfoque y acciones a nivel eminentemente metropolitano, con un nuevo estilo de gobernanza, con una nueva estructura de gobierno, con una planeación regional estratégica, mejor coordinación y colaboración intergubernamental en conjunto con la sociedad, por lo que es urgente resolver el déficit de gobernanza metropolitana en todo México.

BENEFICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN MATERIA DE METROPOLITANEIDAD SUSTENTADAS EN ESTA INVESTIGACIÓN

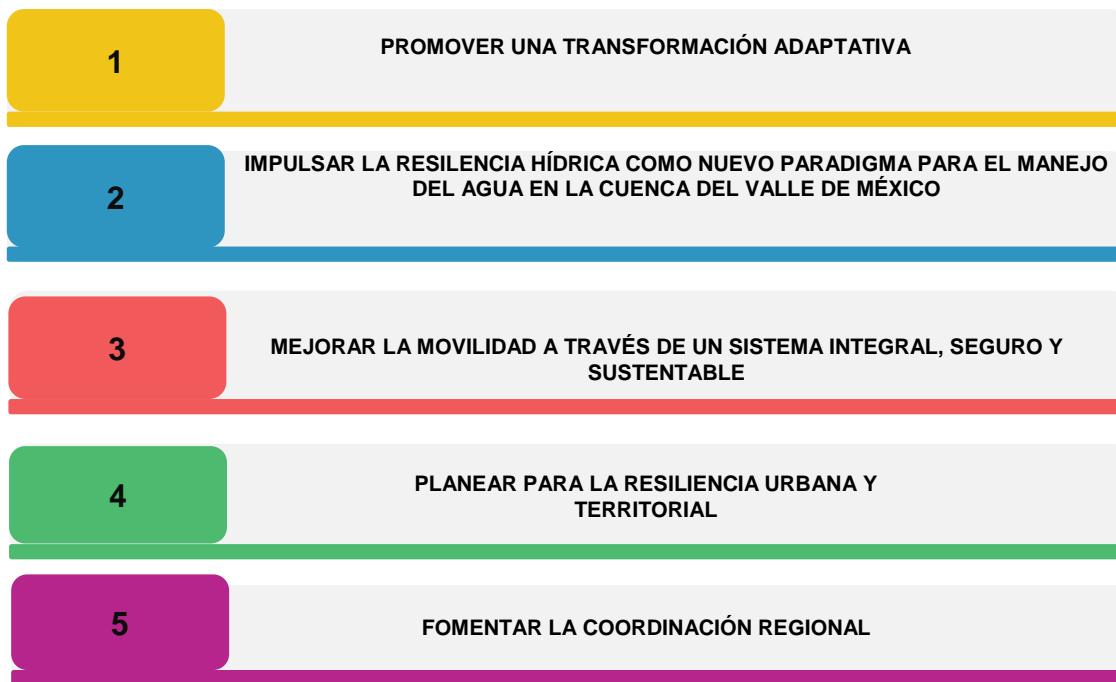
Una metrópoli debe ser una ciudad modelo de desarrollo, lo cual dependerá de diversos factores que debe sustentar su gobierno, como políticas públicas que refuercen la fortaleza y que garanticen las estrategias de desarrollo, promoción, proyección, crecimiento, viabilidad y ordenamiento territorial. Las ventajas de una metrópoli con una estructura de gobierno de tipo consolidado serían:

1. Recursos Humanos calificados con acceso a toda la metrópoli.
2. Costo de la fuerza de trabajo competitivo y mano de obra calificada.
3. Participación, intervención y cooperación interempresarial.
4. Unidad gubernativa institucional.
5. Ubicación geográfica homogénea.
6. Disponibilidad de infraestructura para toda el área metropolitana.
7. Estándares medioambientales aceptables y uniformes en toda la zona.
8. Accesibilidad a servicios públicos equitativos en cantidad y calidad.
9. Identidad metropolitana compartida por la población local.
10. Sostenibilidad de desarrollo como modelo a largo plazo.
11. Estructura, infraestructura y superestructura urbanas adecuadas.
12. Integración en una misma red de nuevas tecnologías de la información.

La propuesta de creación de un marco, conceptual, teórico, metodológico de la metropolitaneidad, así como la propuesta de creación de un cuarto orden de gobierno, deberá considerar que la creación de esta unidad, deberá reunir las características de ciudades resilientes, entendiéndose como la capacidad de una ciudad para sobrevivir, adaptarse y crecer independientemente de los tipos de tensiones o impactos que experimenten.

En efecto, los principales retos a que deberán considerarse en la constitución de una metropolitaneidad, serían:

- Múltiples riesgos por ubicación geográfica y contexto socioeconómico
- Inequidad social y espacial, y alta vulnerabilidad social
- Planeación integrada y a largo plazo y coordinación regional

CUADRO 30. EJES DE LA ESTRATEGIA DE RESILIENCIA

Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia local Climática de la Ciudad de México 2014–2020, SEDEMA, Junio 2014, y <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/temas-ambientales/cambio-climatico/ELACCM-2014-2020-completo.pdf>

Desde un punto de vista estrictamente geográfico, para lograr que las metrópolis logren un desarrollo equitativo, asequible y sustentable, es fundamental modificar los actuales patrones de la planeación tradicional, unidimensional y sectorial, con un enfoque transversal. En la actualidad las políticas públicas en materia urbanística aún son definidas con base en necesidades y prioridades sectoriales, inclusive políticas de manera reactiva.

En materia de resiliencia, la Ciudad de México está adoptando medidas relativas al medio ambiente y cambio climático, pero deberá considerarse a toda la Zona Metropolitana del Valle de México, incluyendo al Estado de México y al Estado de Hidalgo, por los problemas colaterales que se comparten como área metropolitana, y que deben seguirse atendiendo para su pronta solución.

IMAGEN 26. DESAFÍO 100 CIUDADES RESILIENTES.**Ciudades de la primera ronda:**

Ashkleon	Quito	El Paso
Bangkok	Ramallah	Glasgow
Berkeley	Río de Janeiro	Jacksonville
Boulder	Janeiro	Los Ángeles
Bristol	Roma	Mandalay
Byblos	Rotterdam	Medellín
Ciudad de México	San Francisco	Melbourne
Christchurch	Semarang	Nueva Orleans
Da Nang	Surat	Nueva York
Dakar	Vejle	Norfolk
Durban		Oakland
		Porto Alegre

Ciudades de la segunda ronda:

Accra	Chennai	Londres	Santiago, región metropolitana
Amán	Chicago	Milán	Singapur
Arusha	Dallas	Montreal	St. Louis
Atenas	Da Nang	París	Sidney
Barcelona	Enugu	Phnom Penh	Thessaloniki
Belgrado	Huangshi	Pittsburgh San Juan	Toyama
Bangalore	Cd. Juárez	Santa Fe	Tulsa
Boston	Kigali	Santiago de	Wellington
Cali	Lisboa	los Caballeros	

Ciudades de la tercera ronda se publicarán en Mayo 2016

Fuente: Elaboración propia con base en, 2016 The Rockefeller Foundation. Desafío 100 Ciudades Resilientes.

La Ciudad de México (**CDMX**) forma parte de la primera ronda de ciudades resilientes, reiterándose que sólo se considera a la Ciudad de México, pero se excluye al Estado de México y al Estado de Hidalgo, por lo que las medidas pueden ser parciales y con resultados insuficientes. De conformarse una metropolitaneidad, deberá construirse bajo un esquema de sociedad equitativa, a través de un proceso incluyente que promueva la transformación adaptativa ante los retos sociales, económicos y ambientales del siglo XXI, que toda metrópoli debe asumir y evolucionar, pues las medidas parciales no son funcionales ni operativas.

En esta tesisura, una metropolitaneidad deberá visualizarse como una extensión territorial resiliente, que de forma independiente a la tensión o impacto que sufra y tenga la capacidad de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de

manera oportuna y eficiente, lo que incluye la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas, pero sobre todo, impulsar el crecimiento que propicie mayores satisfactores a sus habitantes en el cumplimiento de los derechos fundamentales que el Estado tiene la obligación de proporcionar, en materia de educación, salud, crecimiento económico, movilidad, medio ambiente, servicios públicos, desarrollo urbano sustentable, seguridad e integración social.

Ahora bien, con base en los conceptos de “paradigma” previamente estudiados y analizados, teniendo como una de las principales fuentes al autor *Piergiorgio Corbetta*, se concluye que el tipo de paradigma que crearse con base en la propuesta sobre la metropolitaneidad, es el Interpretativo (postpositivista), por ser un conjunto de características aplicables al estudio de una determinada sociedad. En ese orden de ideas, en la presente propuesta se considera un marco teórico propio, encaminado a la unicidad de las zonas metropolitanas, mediante la adopción de estructuras de gobierno de tipo consolidado como propuesta que coadyuvaría a la evolución de las actuales formas de gobierno y administración imperantes.

Finalmente, esta investigación es concluyente, pues plantea propuestas prácticas e innovadoras que permitirán encontrar soluciones a los problemas del entorno urbano. La actual interrelación municipal, estadual y federal deberá acceder a la transferencia de conocimientos, experiencias y mejores prácticas, con el propósito de dar unicidad y cohesión a los intereses metropolitanos. Asimismo, todos los esfuerzos deberán estar dirigidos a alcanzar el fin último de toda organización humana: mejor calidad de vida de la población; desarrollo sustentable; y reordenamiento territorial y urbano, lo que indubitablemente reportará para todos los habitantes de estos asentamientos, acceso a un crecimiento económico, social y humano, incluyente, accesible, sustentable, equitativo, general, igualitario y asequible, que se traduciría en una plena política de justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1998.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*. Ed. Porrúa. México, 1999.
3. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 2005.
4. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobierno y Administración Pública*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 2013.
5. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Política Pública*, Biblioteca básica de la Administración Pública 01. Siglo XXI Editores. México 2010.
6. AGUILERA HINTELHOLHER, Rina Marissa. *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública*. INAP, México, 2012.
7. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el Estudio de la Gobernabilidad de los Sistemas Políticos en Épocas de Crisis y Cambio*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 1995.
8. ALCARÁZ VARÓ, Enrique. *El Inglés Jurídico*. Editorial Ariel Derecho. Barcelona, 2002.
9. ALONSO HERNÁNDEZ, Aitor. *Gobernanza Global y Democracia*. Ed. Porrúa. México, 2010.
10. ARBÓS, X. y GINER, F. "La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial". Ed. Siglo XXI. España, 1993.
11. BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*, Ed. TECNOS. Madrid, 2000.
12. BARDACH, Eugene. *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. Ed. Porrúa. México, 2013.
13. BATLLE RIUS, Enric. *El Jardín de la Metrópoli: del Paisaje Romántico al Espacio Libre para una Ciudad Sostenible*. Gustavo Gili. España 2011.
14. BEJAR RIVERA, José Luis. *Derecho Administrativo*. Ed. PORRÚA. México, 2010.
15. BERGGRUEN GARDELS, Natha. *Gobernanza Inteligente para el Siglo XXI*. Prisa Ediciones. México, 2012.
16. BERTELLI, Anthony, JOHN, Peter. *Public Policy Investment*, Oxford University Press. Inglaterra, 2013.
17. BLUMENFELD, Hans. "La Metrópoli Moderna", Davis et al, 1965
18. BOBBIO, Norberto, MATT EUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política Vol. I y II*. Ed. Siglo XXI. México, 1981.
19. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política, Vol. I y II*. Ed. Siglo XXI. México, 1988.
20. BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 2014.
21. BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 2002.
22. BOBBIO, Norberto. *Teoría de Las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. Fondo de Cultura Económica. México, 2013.
23. BONNIN, Charles Jean. *Principios de Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 2013.
24. BOTERO OSPINA, María Helena, SERRANO LÓPEZ, Adriana María. "Las Localidades como Instituciones de Gobierno Democrático". Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México, 2013.

25. BOZEMAN, Barry. "Introducción: Dos Conceptos de Gestión Pública". Fondo de Cultura Económica FCE, México.
26. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1994.
27. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1997.
28. CABRERO MENDOZA, Enrique. Administración Pública. Siglo XXI Editores. México, 2012.
29. CABRERO MENDOZA, Enrique. De la Descentralización como Aspiración a la Descentralización como Problema. El Reto de la Coordinación Intergubernamental en las Políticas Sociales. Cuadernos de Trabajo N° 197. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. México, 2007.
30. CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo. De la Administración Pública a las Políticas Públicas. PORRÚA, México, 2012.
31. CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. Cuaderno 6. Instituto Federal Electoral IFE. México, 2001.
32. CARPISO, Jorge. "Sistema Federal Mexicano", Sistemas Federales del Continente Americano, UNAM- FCE. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, 1972.
33. CASTILLO GARCÍA, Moisés, et alt. (Coords.). Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales A. C. México, 1997.
34. CEJUDO, Guillermo. Nueva Gestión Pública. Nueva Biblioteca Básica. Ed. Siglo XXI. México.
35. CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (coord.), La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2005
36. CHERTORISVKY, Salomón. De la Idea a la Práctica: experiencias en Administración Pública. Ed. Conecta. México, 2013.
37. CONCEPCIÓN MONTIEL, Luis, MOCTEZUMA HERNÁNDEZ, Patricia. Gobernanza Global y Democracia. PORRÚA. México 2010.
38. CONTEH, Charles. Policy Governance in Multi – Level Systems. McGill Queen's University. Canada, 2013.
39. COPPED.GE, Michael. "Institutions and Democratic Governance in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia: Rethinking Development Theories in Latin America, University of North Carolina. EUA, 1993.
40. CORBETTA, Piergiorgio. Metodología y Técnicas de Investigación Social, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA, España, 2007.
41. CRUZ GAYOSSO, Moisés, OCHOA HOFMANN, Alfonso E. y ROBLES VÁZQUEZ, Jorge. Teoría General del Estado. IURE Editores. México, 2006.
42. CRUZ GAYOSSO, Moisés, OCHOA HOFMANN, Alfonso E. y ROBLES VÁZQUEZ, Jorge. Teoría general del Estado. Iure Editores. México, 2007.
43. DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 1975.
44. DEI MACHIAVELLI, Niccolò di Bernardo. El Príncipe. Ed. Colofón. México, 2015.
45. Diccionario Ideológico de la Lengua Española. Ed. Vox, 1995.
46. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. México, 2011.
47. DIMOCK, Marshall. "The Meaning of Principles in Public Administration". Ed. Russell and Russell. EUA. 1967.
48. DOCKENDORFF, Eduardo. "Metropolización y Gestión Urbana: Coordinación y Administración de la Gestión Urbana Intercomunal en el Gran Santiago", en Bolívar, Augusto; René Coulomb y Carmen Muñoz [coords.] Gestión Metropolitana y Política, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco UAM. México, 1994.
49. DOGER GUERRERO, Enrique. Gobierno Municipal, Porrúa. México 2013.

50. DÓRS Álvaro. Derecho Privado Romano. Editorial EUNSA. Navarra España, 2008.
51. DUHAU, Emilio. Las Reglas del Desorden: Habitar la Metrópoli. UAM Unidad Azcapotzalco. Editorial Siglo XXI. México, 2008.
52. ELLER WARREN, Gerber Brian y ROBINSON, Scott. Public Administration Reserch Methods, Rout Ledge, Estados Unidos de América, 2013.
53. FAWCETT, C.B. "Distribution of Urban Population in Great Britain". Ed. The Geographical journal LXXIX. Inglaterra, 1932.
54. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Ed. Porrúa. México, 2009.
55. FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal, México, 2001.
56. FINER, Herman. Theory and Practice of Modern Government, Henry Holt and Company, EUA, 1949.
57. FLORES VELA, Juan Antonio. Estado, Metrópoli y Políticas Sociales. Editorial Plaza y Valdés. México, 2007.
58. FOUCAULT, Michel. The Foucault Effect: studies in Governmentallity, University Press, EUA, 1971.
59. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 2000.
60. FREDERICKSON, H. George y SMITH, Kevin B. The Public Administration Theory Primer, Westview Press, EUA, 2003.
61. GOBIERNO FEDERAL, Agenda de la Administración Pública Federal, ISEF. México, 2014.
62. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Teoría General del Estado. Ed. Porrúa. México, 2008.
63. GONZÁLEZ ORTÍZ, Felipe. Megalópolis y Cultura, Ed. Porrúa. México, 2012.
64. GONZÁLEZ ORTIZ, Felipe. Multiculturalismo y metrópoli: cultura y política en un fragmento urbano: antropología urbana. UAM Iztapalapa. División de Ciencias y Humanidades 2009.
65. GOTTMANN, Jean. "Megalópolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States". Ed. The Twentieth Century Fund. EUA
66. GREENE, Jeffrey D. Public Administration in The New Century, Thomson. Estados Unidos de América. 2005.
67. GUBA, E. G. El Dialogo Paradigma Alternativo. Sage. Inglaterra, 1990
68. GUERRERO OROZCO, Omar. "Pongámonos de acuerdo: ¿Gobierno, Gobernabilidad, Gobernancia, Gobernación o Gobermentalidad?", Seminario Internacional de Gobernabilidad y desarrollo democrático, marzo 8-9, Instituto de Administración Pública de Michoacán. México, 2001.
69. GUERRERO OROZCO, Omar. La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica FCE. México, 2010.
70. GUERRERO OROZCO, Omar. UAEM. Gestión Pública en la Globalización. Ed. Porrúa. México, 2003.
71. GULICK, Luther. "Politics, Administration and 'The New Deal'", The Annals Of American Academy of Political and Social Sciences, n° 169. EUA, 1993.
72. HARMON, Michael, MAYER, Richard. Teoría de la Organización para La Administración Pública, Fondo de Cultura Económica FCE. México, 1999.
73. HELLER, Hermann. Supuestos Históricos del Estado Actual. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 1974.
74. HELLER, Hermann. Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica FCE. México, 2010.
75. HOBBES, Thomas. "Leviatán". Fondo de Cultura Económica FCE. México, 1980
76. HORAK, Martin, YOUNG, Robert. Sites of Governance. McGill Queen's University. Canada, 2012.
77. JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 2004.

78. K. HAMILTON, David. *Governing Metropolitan Areas*, Routledge. Estados Unidos de América, 2014.
79. KOOIMAN, Jan. *Gobernar en Gobernanza, 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo I. Martínez, Instituto Nacional de Administración Pública INAP. España, 2005.
80. KUHN, Thomas Samuel. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.
81. LE MAY, Michael C. *Public Administration*, Wads Worth, Estados Unidos de América, 2006.
82. LEYTON, Omar Vicencio. *La Investigación en las Ciencias Sociales*, Ed. Trillas. México, 2011.
83. LYNN, Naomi, WILDAVSKY, Aarón. *Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 1999.
84. MARQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Calidad en la Administración Pública*. Ed. Novum. México, 2011.
85. MARX, Karl. "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte". Ed. Alianza. EUA, 1852.
86. MARTÍNEZ, Miguel. *La Nueva Ciencia: Su Desafío, Lógica Y Método*. Ed. Trillas. México, 1999.
87. MAYER, David y RAMIREZ, Grodecz. *Ciclo de Vida Humano y Ciclo de Vida Urbanización y Desarrollo Económico*. Cuadernos de Trabajo N° 503. CIDE. México, 2011.
88. MAYER, David. *Urbanization as a Fundamental cause of Development*. Cuadernos de Trabajo N° 197. CIDE. México, 2011.
89. MED.CALF, L. y RICHARDS, S. *La Modernización de la Gestión Pública*, España, 1989.
90. MOYADO ESTRADA, Francisco. *Gestión de Calidad*. Biblioteca Básica de la Administración Pública 07. Siglo XXI Editores. México, 2010.
91. MUÑOZ LEDO, Porfirio. *Reforma Política*, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, EAPDF. México, 2012.
92. MUÑOZ MACHADO, Andrés. *La Gestión de Calidad Total en la Administración Pública*. España, 1999.
93. NATIONAL RESERCH COUNCIL, *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, National Academy Press, USA, 1999
94. NAVA ESCUDERO, César, NAVA ESCUDERO Óscar. *Administración Pública Contemporánea Tomo I, II y III* Ed. Porrúa. México, 2010.
95. O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy", en *Journal of Demecracy*, EUA, 1994.
96. OCTAVIO, Urquídez. Congreso Internacional "La Reinvención de la Metrópoli". México, 2010.
97. OHMAE, Kenichi. *El fin del Estado-Nación*. Ed. Andrés Bello. Chile, 1997
98. ONU HABITAT. *Construcción de Ciudades Más Equitativas. Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina*. Colombia, 2004.
99. ONU HABITAT. *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: orientaciones para Políticas. Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos*. Nueva York, 2013.
100. OROPEZA MARTINEZ, Humberto. *Administración Pública Municipal*, Ed. Trillas. México. 2007.
101. ORTEGA BLAKE, Arturo. *Diccionario de Economía Política y Administración*. Ed. Trillas. México, 2011.
102. OTERO, Mariano. *Obras. Recopilación, Selección, Comentarios y Estudio Preliminar de Jesús Reyes Heroles*. Ed. Porrúa. México, 1967.
103. PADILLA SAHAGÚN, Gumersindo, Irigoyen Troconis, Martha Patricia y otros. *Latín Jurídico*. Ed. Mc Graw Hill. México, 2004
104. PETERS, Guy B. y PIERRE Jean. *¿Por qué ahora el Interés por la Gobernanza?*, en Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública. España, 2005.

105. PETERS, Guy. *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica FCE, México, 1999.
106. PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio. *diccionario Latín - Español, Español - Latín. vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico*. Ed. Porrúa. México.
107. PITHOD, Abelardo. *Epistemología de Las Ciencias Humanas y Sociales*, Ed. Porrúa. México, 2010.
108. PLASENCIA DÍAZ, Adriana. *Gerencia pública: Bases Teóricas Conceptuales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. México, 1994.
109. POPPER, Karl. *Después de la Sociedad Abierta*. Ed. Paidos. México, 2010.
110. PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México, 1966.
111. QUIROGA LEOS, Gustavo. *Organización y Métodos en la Administración Pública*. Ed. Trillas. México, 1988.
112. REYES HEROLES, Jesús. *Tendencias actuales del Estado*. Ed. Porrúa. México, 1988.
113. RIVES, Roberto. *Administración Pública del Siglo XIX*. Siglo XXI Editores. México, 2012.
114. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, Ed. Porrúa. México. 1987.
115. RODERICK, Arthur William Rhodes. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Re- flexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 2000.
116. ROSIQUE CAÑAS, José Antonio. "Ciudad de México: la Megalópolis Ingobernable". Épica. México, 2006.
117. SALDAÑA, Juan José. *Ciudad de México: Metrópoli Científica: una Historia de la Ciencia en Situación*. Ediciones Amatl. Instituto de Ciencia y tecnología del Distrito Federal, 2012.
118. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso Reynaldo. *Crisis Metropolitana en México*, Ed. Porrúa. México, 2005.
119. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. IAPEM. México, 2002.
120. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Historia del Estudio de la Administración Pública en México*. Ed. Porrúa. México, 2009
121. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *La Corrupción Administrativa en México*. IAPEM. México, 2012.
122. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Pensadores Administrativos Clásicos*. INAP. México, 2010
123. SARTORI, Giovanni. *La Política*, Fondo de Cultura Económica FCE. México, 2013.
124. SHAM, Anwar. *Public Service Delivery (Public Sector Governance)*. The World Bank. USA, 2005.
125. SIMON, Herbert, THOMPSON, Victor y SMITH BURG, Donald. *Public Administration. Transaction*. USA, 2000
126. SPINK, Peter, WARD, Peter, WILSON, Robert. *Metropolitan Governance in The Federalist Americas*, Houghton Mifflin. USA, 2012
127. STEPHENS, Ross, WIKSTROM, Nelson. *Metropolitan Government and Governance*, Oxford University Press, USA, 2000.
128. STILL MAN II, Richard J. *Public Administration*. Houghton Mifflin. USA, 2005
129. TOMASSINI, Luciano. "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo. EUA, 1993.
130. UNIKEL, Luis. *El Desarrollo Urbano en México*. El Colegio de México. México, 1978.
131. UNITED. NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM (UN-HABITAT). *State of the World's Cities*, 2012/2013.
132. UNIVERSITÉ DE MONTREALL' *Analise des Politiques Publiques, Parametres*. Canadá, 2010.
133. VALADÉS, Diego. *Antecedentes Históricos del Federalismo Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2001.

134. VAN ASSCHE, Kristof, BEUNEN, Raoul, DUINEVELO, Marti Jn. *Evolutionary Governance Theory an Introduction*. Springer. USA, 2014
135. VICHER GARCÍA, Mónica Diana. *El laberinto de “Governance” la Gobernancia de los Antiguos y la de los Modernos*. Instituto de la Administración Pública del Estado de México IAPEM. México, 2014.
136. VON STEIN, Lorenz. *Movimientos Sociales y Monarquía*. España, 1981.
137. WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica FCE. México, 1922.
138. WEBER, Max. *Sobre la Teoría de Las Ciencias Sociales*. Ediciones Coyoacán. México, 2003.
139. WOODROW, Wilson. *“The Study of Administration”*, *Political Science Quarterly*, vol. 2, n° 2. EUA, 1887.
140. ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. *Gobierno Federal, Programa para un Nuevo Federalismo*. México, 1995-2000.

SITIOS WEB

1. CFR. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/contents>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
2. CFR. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/contents>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
3. CFR. http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/IMG/2014_en_11-26.pdf. Consultado el 15 de Noviembre de 2014. *TheStructure of the TokyoMetropolitanGovernment(TGM)*.
4. CFR. <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm>. Consultado el 15-Nov-2014.
5. http://english.seoul.go.kr/gover/main/gover_main.htm Consultado el 10 de Noviembre de 2014.
6. <http://www.brookings.edu/>
7. <http://www.citypopulation>
8. <http://www.citypopulation.de/world/Agglomerations.html>
9. <http://www.demographia.com>
10. <http://www.gle.co.uk/> Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
11. <http://www.gle.co.uk/> Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
12. <http://www.joburg.org.za/> Consulta realizada el 14 de Noviembre de 2014.
13. <http://www.legislation.gov.uk/all?title=London>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
14. <http://www.paris.fr/> Revisado el 15 de noviembre de 2014.
15. <http://www.red.alyc.org/html/198/19891403/>
16. <http://www.rio.rj.gov.br/> Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
17. <http://www.shanghai.gov.cn/> Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
18. http://www.smc.seoul.kr/eng_site/index.jsp Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
19. <http://www.statelocalgov.net/state-ny.cfm>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014.
20. <http://www12.statcan.ca/english/census01/products/standard/popdwell/Table-CMA-N.cfm?T=1&SR=1&S=1&O=A>.
21. INEGI <http://www.inegi.org.mx/>

HEMEROGRÁFÍA

1. Almanaque mundial 2015
2. Libros y Revistas digitales, INAP-España, 1958-2008
3. The World Almanac and Book of Facts. 2015
4. Revista Digital de Administración Pública, INAP-España, 1953-2003
5. Revista Digital Estudios Políticos, INAP-España, 142 nueva época, oct-nov. 2008.
6. Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012, Gobierno Federal. México, 2012
7. Estado de las Ciudades de México 2011, Gobierno Federal, México, 2011
8. Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2013. INEGI
9. Encuesta de origen y destino en el área metropolitana de la Ciudad de México 2007.
10. Presentación. Gobernanza Metropolitana Problemas y Soluciones. Uri Raich, noviembre 2008.
11. Organización de Naciones Unidas. Temas Mundiales. <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>.
12. KOOIMAN, Jan. (2008) Interactive Governance and Governability
13. CAMBRIDGE UNIVERSITY, Revista Journal of Public Policy, Cambridge University Press 2014 Vol. 34 Issue 1
14. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Revista Gestión y Política Pública, Instituto Nacional de Administración Pública vol. XXIII núm. 1 primer semestre, México 2014
15. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Revista Política y Gobierno, CIDE, Vol. XXI núm. 1 primer semestre, México 2014
16. CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, Revista: Sistema Urbano Nacional, Secretaría de Desarrollo Social, México 2012
17. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RAP Revista de Administración Pública No. 131 vol. XLVII No. 2, INAP, México 2013
18. ONU-HABITAT, Revista Estado de las Ciudades de México, Secretaría de Desarrollo Social, México 2011
19. Diario de Debates Cámara de Senadores". 20 de Diciembre de 1982.
20. MORENO PÉREZ, Salvador. La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis, CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA. México, 2006.
21. UVALLE BERRONES, Ricardo, "Objetivo y Alcance la Gerencia Pública", Revista IAPEM, n° 9, México, 1991.
22. UNDP Governance for Sustainable Human Development, New York, 1997
23. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. "Temas Mundiales". <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>, 8-03-14.
24. DO SOUSA SANTOS, Boaventura. Revista "Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Complutense de Madrid. España, 2008.
25. RIAL, Juan. "Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay", Revista Mexicana de Sociología n° 2. México, 1998.
26. ROSIQUE CAÑAS, José Antonio. "Ciudad de México: Evolución y Perspectiva", Revista del pensamiento sociológico, Veredas. México, 2000.
27. ROSIQUE CAÑAS, José Antonio. "Ciudad de México: un Análisis de la Gobernabilidad y la Gestión desde las Políticas Públicas", revista veredas. México, 2003.

28. FLISFISCH, Ángel. "Gobernabilidad y Consolidación Democrática", Revista Mexicana de Sociología. México, 1998.
29. MAYNTZ, Renate. "Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance". En revista Instituciones y Desarrollo. España, 2000.

TESIS

1. CRUZ ESTRADA, Enrique. El crecimiento urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México: Las actitudes de los habitantes del municipio de Tlalmanalco de Velázquez ante el crecimiento urbano. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Sociología. División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM Iztapalapa. México, 1999.
2. FEUCHTWANGER MORALES, Franz. Sub metrópoli: Tesis para obtener el título de Licenciado en Arquitectura; asesor Juan Ignacio del Cueto Ruiz-Funes. Facultad de Arquitectura. UNAM. México, 2004.
3. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Felipe de Jesús. Hacia un Sistema Integrado de Administración Metropolitana, Tesis para obtener el grado de Maestro en Arquitectura-Urbanismo. UNAM. México, 2009.
4. LÓPEZ NÚÑEZ, Luis Gabriel. Gobernanza en la planeación urbana. UNAM. México, 2012.
5. MARTÍNEZ RAMOS, Fabiola. La gobernanza metropolitana mexicana. UNAM, México, 2009.
6. PÉREZ TORRES, Daniel Enrique. Estructuración Urbana, Gobierno y Gobernanza en las Zonas Metropolitanas de México. UNAM. México, 2013.
7. ROSAS FERRUSCA, Francisco Javier. Gobernanza Territorial: Modelo Alternativo para el Desarrollo Urbano Metropolitano. INAP. México, 2014.
8. ROSIQUE CAÑAS, José Antonio. Megalópolis y Gobernabilidad en el México central. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas. UNAM México, 2003.
9. TORRES ARROYO, Luis Miguel. Plan de Promoción Metrópoli 2025. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Administración. UNAM. México, 2007.

MARCO LEGAL - INSTITUCIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General de Asentamientos Humanos.
3. Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.
4. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

