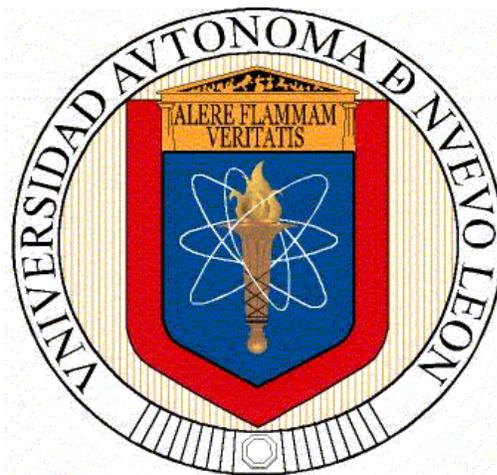


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



**EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA PLANEACIÓN COMO  
CONDICIONANTES DEL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE EN EL  
ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY**

**POR**

**MTRO. ERNESTO ALFONSO ROBLEDO LEAL**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES CON  
ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

**SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN**

**FEBRERO DE 2011**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO  
SUSTENTABLE**

**TESIS DOCTORAL:**

**EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA PLANEACIÓN COMO CONDICIONANTES DEL  
DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE  
MONTERREY**

**Presenta:**

**Mtro. Ernesto Alfonso Robledo Leal**

**Comité Tutorial**

**Director: Dr. Edgar González Gaudiano**

**Codirector: Dr. José Juan Cervantes Niño**

**Codirector: Dra. Libertad Leal Lozano**

**Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con Orientación en  
Desarrollo Sustentable**

**Febrero 2011**



DR. ARUN KUMAR ACHARYA  
COORDINADOR  
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL IINSo  
PRESENTE.-

Por medio de la presente, nos permitimos informarle que después de haber revisado la tesis Doctoral titulada: “El cambio institucional y planeación como condicionantes del desarrollo local sustentable en el Área Metropolitana de Monterrey” y presentada por el alumno ERNESTO ALFONSO ROBLEDO LEAL, nuestro dictamen es: **aprobado para presentarse.**

Sin más por el momento, estamos a sus órdenes para cualquier aclaración al respecto.

ATENTAMENTE,  
“ALERE FLAMMAM VERITATIS”  
CD. UNIVERSITARIA, N.L. A 3 DE FEBRERO DEL 2011  
COMITÉ DE EVALUACIÓN DE TESIS DOCTORAL

---

Dr. Edgar González Gaudiano  
Director

---

Dr. José Juan Cervantes Niño  
Codirector

---

Dra. Libertad Leal Lozano  
Codirectora

---

Dra. Elía Marúm Espinosa  
Lectora Externa

---

Dr. Adolfo Benito Narvárez Tijerina  
Lector Externo



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

IINSo

Instituto de Investigaciones Sociales

“EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y PLANEACIÓN COMO CONDICIONANTES DEL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY”

Aprobación de la Disertación:

---

Dr. Edgar González Gaudiano  
Presidente

---

Dr. José Juan Cervantes Niño  
Secretario

---

Dra. Libertad Leal Lozano  
Vocal 1

---

Dra. Elia Marúm Espinosa  
Vocal 2

---

Dr. Adolfo Benito Narvárez Tijerina  
Vocal 3

Monterrey, N.L., México

Febrero 2011

**EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA PLANEACIÓN COMO CONDICIONANTES DEL  
DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE  
MONTERREY**

**T E S I S**

**Que para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con Orientación en  
Desarrollo Sustentable**

**Presenta**

**Ernesto Alfonso Robledo Leal**

**Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Autónoma de Nuevo León**

**Monterrey, N.L. Febrero 2011**

## **Agradecimientos**

Este esfuerzo académico ha sido por mucho el más duro de mi vida hasta el momento. Muchas veces quise desistir y quizás de no tenerlos a Ustedes yo simplemente nunca hubiera tenido las fuerzas suficientes para concluirlo. Por ello además de dedicarles este trabajo, quiero honrar con todo mi corazón a quienes perdonaron mi ingenuidad, mi ausencia; mi paso lento.

A mi Director de Tesis, Dr. Edgar González Gaudiano y a mi equipo tutorial, pues han sabido conducirme por este fascinante mundo de la creación del conocimiento.

A mis padres, Alfonso Robledo Aguilar y Emma del Carmen Leal del Bosque, pues solo el tesón observado en Ustedes me mantuvo hasta el último con aliento para continuar.

Y principalmente a mi amada Leticia González Sanmiguel, que compartió los desvelos conmigo, las tardes rotas, el paseo interrumpido, las noches frías. Hoy que finalmente concluye esta aventura quiero que seas tú quien celebre conmigo: ¡Lo logramos Amor! ¡Lo Logramos!

## Tabla de contenidos

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Marco teórico y referencial</b>	<b>7</b>
1.1.La nueva dimensión del gobierno municipal	7
1.2.Desarrollo sustentable: delimitando el concepto para municipios metropolitanos	12
1.3.La sustentabilidad local y urbana	18
1.4.Modelando la ciudad sustentable. Anhelos y realidades	26
1.5.Los procesos de sustentabilidad urbana. Algunos ejemplos	29
1.5.1. Gestión urbana	
1.5.2. Integración política	
1.5.3. Teoría de ecosistemas	
1.5.4. Cooperación y asociación	
1.6.Sustentabilidad local en México. Dimensión del gobierno local	34
1.7.La planificación. Método y herramienta	43
1.8.El andamiaje institucional de los municipios metropolitanos como base para la dimensión sustentable	46
1.9.La complejidad del cambio institucional	51
1.9.1. El cambio como un proceso susceptible de planearse	
1.9.2. El cambio como un proceso adaptativo	
1.9.3. El cambio como un proceso accidental	
<b>Capítulo 2. El objeto de estudio</b>	<b>57</b>
2.1. Planteamiento del problema	60
2.2. La interacción como eje gubernamental del proceso de planificación del desarrollo sustentable municipal metropolitano	62
2.3. Delimitación espacial y temporal	73
2.3.1. Análisis de la planificación urbana del AMM	
2.3.2. Análisis del marco normativo para municipios en el país y en el estado para la coordinación metropolitana	

2.3.3. Entrevistas con autoridades municipales y ex – presidentes municipales	
2.4. Midiendo el desarrollo sustentable en el AMM	78
2.5. El nuevo modelo municipal para el AMM	80
2.6. Estudios de casos: un breve acercamiento a los modelos de administración metropolitana	84
2.6.1. Distrito metropolitano de Quito	
2.6.2. Metropolitan Mayor Caucus of Chicago	
2.6.3. Distrito metropolitano de Caracas	
2.6.4. Distrito metropolitano de Bogotá	
2.7. Consideraciones elementales para la sustentabilidad urbana del AMM	91
<b>Capítulo 3. Obstáculos para la planeación y coordinación metropolitana</b>	<b>93</b>
3.1. Factores que obstruyen la colaboración municipal metropolitana para la ejecución de los distintos planes de desarrollo local	93
3.2. Marco normativo para la planificación de Nuevo León	95
3.2.1. Plan Estatal de Desarrollo Urbano	
3.2.2. Plan de Desarrollo Urbano 2000-2021 para la zona conurbada de Monterrey	
<b>Capítulo 4. Cambio institucional de los municipios del AMM: una perspectiva desde el desarrollo sustentable</b>	<b>146</b>
4.1. Propuesta para un co-gobierno municipal metropolitano: el COMUN	153
4.1.1. Modelo COMUN	
4.2. El modelo COMUN aplicado a las particularidades del AMM	165
4.3. La creación del Consejo Metropolitano Municipal.	200
El cuerpo intermunicipal para el co-gobierno metropolitano	
4.3.1. Instancias operadoras de servicios metropolitanos	
4.3.2. Institutos Metropolitanos de Planeación y Estadística	

4.3.3. Integración municipal. ¿Por qué esta vez podría funcionar?

<b>Conclusiones finales</b>	<b>205</b>
1. Territorialización del gasto público	209
2. Instrumentos fiscales y financieros	211
3. Política de tarifas y subsidios	211
4. Servicio civil de carrera	212
<b>Bibliografía</b>	<b>215</b>
<b><i>Anexo 1. Entrevistas realizadas para la investigación</i></b>	<b>228</b>

## **Introducción**

El gobierno de los municipios en México es aún joven. Apenas en 1999, con la reforma del artículo 115 constitucional, se decretó gobierno lo que antes era sólo administración municipal. Esto trajo consigo una carga real en la política del desarrollo local, así como en lo que cada municipio debería contribuir al bienestar de sus respectivas poblaciones y al desarrollo nacional, decidiendo autónomamente.

Con una experiencia tan breve como gobierno, es importante analizar cuánto se ha podido transitar hacia la sustentabilidad en las políticas municipales de gobierno y desarrollo, partiendo de las peculiaridades institucionales que aún arrastra el municipio mexicano como lo son, por mencionar las más notables, la duración del periodo de gobierno y la poca o nula posibilidad de darle continuidad a planes y proyectos municipales de largo plazo.

Este trabajo parte de la hipótesis general de que el principal condicionante de la sustentabilidad urbana en los municipios metropolitanos es el cambio institucional. Sus objetivos se centran, en primera parte, en el esclarecimiento de los alcances de lo sustentable desde el ámbito urbano. En segunda instancia, en proponer y establecer mecanismos que permitan esa sustentabilidad urbana en un nivel metropolitano.

En lo que respecta al contenido del trabajo, en el primer capítulo se analizan los conceptos que integran la hipótesis en la que descansa la presente investigación. Estos conceptos serán posteriormente abordados con especificidad

cuando se apliquen en el tratamiento de la información empírica. En una primera etapa y por tratarse del ámbito de gobierno local, abundaremos acerca del municipio y de los gobiernos locales, sobre su evolución como instancia suministradora de servicios hasta su conversión en agente de cambio y desarrollo social. Se observará particularmente cómo ha venido transformándose en medio de un neo institucionalismo compuesto por esquemas emergentes de relaciones intergubernamentales, colaboración horizontal, asociacionismo, cooperación empresas-gobierno y participación de la sociedad en la planificación y gobernanza del espacio común y el “hacer ciudad”. En esta etapa queremos destacar la importancia de que, en un nuevo contexto mundial donde el Estado nacional ha perdido fuerza ante el estado-región y poco a poco también ante las regiones subnacionales y la red de ciudades globales (Pipitone, 2003), el gobierno local se ha convertido, sin duda alguna, no en un laboratorio de políticas y estructuras innovadoras para el cambio, sino en la pieza clave de la articulación del desarrollo partiendo desde la base nacional hasta las regiones y el Estado, lo que invierte la dinámica de las políticas desarrollistas de los años setenta y ochenta.

Una vez analizadas las reflexiones teóricas sobre el gobierno local, se delimita conceptualmente dentro del marco requerido por la presente investigación, al ente municipal que integra un área metropolitana y, más concretamente, el Área Metropolitana de Monterrey (AMM). Todo municipio de una zona metropolitana adquiere características particulares que lo convierten en un agente del equilibrio o en causa de su ausencia. De ahí que abordar el funcionamiento de aquellas regiones denominadas como metrópolis o áreas

metropolitanas, nos pone de lleno frente a la serie de cargas y presiones a que están sujetos los municipios que soportan el fenómeno metropolitano y se vuelven altamente dependientes entre sí pero, como en nuestro caso, a la vez son portadores de rasgos de una identidad particular que se inscriben en una mal planteada competencia y, por lo tanto, propician una fragmentación que en nada contribuye al desarrollo local/metropolitano sustentable.

Como el motivo de esta investigación es resolver parte del problema de la sustentabilidad municipal partiendo de las condiciones que la favorecen en los municipios, abordaremos la discusión conceptual sobre el Desarrollo Sustentable. Ello, sin pretender agotar y mucho menos resolver, el extenso y cada vez más complejo debate teórico sobre su dimensión, sus alcances o su operacionalización, sino para delimitar el elaborado entramado de acepciones y limitaciones del término, así como para comprender mejor el problema de definir una demarcación socio-espacial bastante circunscrita, pero donde interactúan intensamente la política, la economía, la sociedad y el medio ambiente.

La sección sobre el desarrollo sustentable ayuda a comprender la fortaleza y debilidad de los gobiernos locales metropolitanos, no desde las esquinas del desarrollo económico, su evolución administrativa o de gestión pública, sino examinando el proceso de su diseño y concepción partiendo de una definición de sustentabilidad del desarrollo local, así como valorando el grado de su instrumentación, adaptación y enlazamiento con el resto de los actores metropolitanos, tanto públicos como privados, durante un periodo prolongado.

A lo anterior debemos agregar la influencia de una serie de factores

institucionales anacrónicos que se mantienen en el municipio metropolitano, que en cambio vive una nueva realidad en la que debiendo ser más un eje articulador, muchas veces es sometido y en otras está casi ausente como poder local. P. ej., cuando, se analizan los diferentes aspectos del ordenamiento urbano-territorial de una metrópoli, el municipio suele restringirse al momento de la planeación.

En el segundo capítulo, después de esta inmersión en los conceptos nos quedaremos con lo más pertinente para poder delimitar nuestro objeto de estudio, por lo que algunas experiencias de ciudades sustentables adquieren un valor especial por su compromiso intelectual de cara a la proliferación discursiva que existe en torno del vocablo Desarrollo Sustentable en relación a su interpretación, conceptualización y operacionalización.

Un papel relevante en la concepción del desarrollo local sustentable en un centro de población resulta ser la planificación del desarrollo, que como concepto nace poco después de la Segunda Guerra Mundial, particularmente en los países del bloque soviético. Se ha, por tanto, revisado sus orígenes y parte de su crítica para establecer la medida y el alcance de un plan, un camino planificador que concatene los esfuerzos divididos pero orientados hacia un mismo fin y distribuya la carga de prioridades, partiendo de reconocer la interdependencia metropolitana, tanto en el éxito económico como en el fracaso urbano y social. Admitiendo que un proceso de gestión estratégica sólo puede ser exitoso si se sabe qué se quiere conseguir, la planificación para el desarrollo de los municipios podrá ser entendida como una de las llaves necesarias para garantizar la creación de estándares adecuados de equidad y dignidad de vida para todos los habitantes de la urbe, a

través del proceso de la aplicación de políticas públicas por medio de los ordenamientos de carácter general.

Abordamos finalmente, en el capítulo cuarto, la institucionalidad; lo institucional y el papel de aquello que otorga estabilidad y certidumbre a los mecanismos de conducción, intercambio, desarrollo y nuevas relaciones o redes de política, cuya función primordial es generar las vías a través de las cuales transcurren las transformaciones necesarias para estar a la altura de las nuevas necesidades. Lo institucional también permite la generación de confianza mutua entre los actores metropolitanos, tanto públicos como privados, para avanzar en la implementación de una cogestión del desarrollo y emprender la difícil carrera de la sustentabilidad.

La confianza representa mucho para el funcionamiento de los municipios metropolitanos. Basta plantear la conformación de una región dirigida por varios gobiernos locales con orígenes partidistas distintos, pero además con intereses diversos entre sí, incluso cuando este origen partidista coincide. Cuando el diseño institucional no permite ni premia la coordinación intergubernamental, podríamos afirmar que en una región donde la colaboración debe ser máxima, se genera más bien una fuerte rivalidad intermunicipal que se traduce en desarticulación y descontrol del desarrollo metropolitano. Las reglas institucionales son entonces causa directa de que tanto políticos como autoridades metropolitanas no funcionen eficientemente.

Para que la coordinación entre gobiernos locales, agentes privados, colaboración civil y participación de otros ámbitos de gobierno pueda ocurrir sin

interferencias ocasionadas por la ausencia de voluntad política o diferencias entre los criterios de desarrollo social, deben replantearse por completo algunos trazos institucionales que modifiquen la trascendencia y responsabilidad del papel que juega el municipio para disminuir la desigualdad, la pobreza, y el deterioro ambiental y de la calidad de vida entre sus habitantes.

En este capítulo también se presentarán las propuestas para mejorar ese institucionalismo considerando la planeación, tanto metropolitana como municipal; además se consideraron para las propuestas descritas modelos administrativos de lo metropolitano en otras partes del mundo. Haciendo lo sustentable y la planeación estratégica una nueva institución que reemplace al centralismo se propone un modelo de gobierno metropolitano para las particularidades y dinámica de Monterrey y su metrópolis.

## Capítulo 1. Marco teórico y referencial

### 1.1 La nueva dimensión del gobierno municipal

Gobernar es conducir la acción colectiva. Para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos (Cabrerero Mendoza, 2005). En esta investigación se aborda el cómo es posible conseguir la sustentabilidad urbana de una región de ciudades con más de tres millones de habitantes y una influencia determinante en la parte noreste del país, que la convierte en un centro económico en sí misma y en uno sociopolítico de gran atracción poblacional<sup>1</sup>. Sin embargo, esta área metropolitana se encuentra fragmentada en al menos nueve municipios metropolitanos, cuyo grado de coordinación, planeación integral y relación horizontal es tan precario que ha afectado y afecta seriamente el nivel de vida de sus habitantes y el desempeño propio del área en su conjunto<sup>2</sup>.

Entonces, hace falta preguntarse ¿Cuáles son los condicionantes para que el área metropolitana de Monterrey pueda mantener índices de sustentabilidad

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el "Decreto por el que se declara la existencia de una zona conurbada que se integra por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo; con fundamento en la ley de desarrollo urbano del Estado", publicado el 23 de Enero de 1984, con su adhesión el 30 de Noviembre de 1988 se constituyen como Conurbación del Área Metropolitana de Monterrey a los Municipios de Apodaca; García; San Pedro Garza García; Gral. Escobedo; Guadalupe; Juárez; Monterrey; San Nicolás de los Garza y Santa Catarina que cuentan con una población de 3'598,597 habitantes de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del INEGI del 2005 (INEGI, 2008).

<sup>2</sup> Los nueve municipios a los que se hacen referencia están enmarcado en el decreto señalado en la nota al pie de página anterior. El decreto tiene por fin la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey. De acuerdo con la adhesión al decreto de gobierno del Estado del 30 de noviembre de 1988, en el cual se aprueba el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey se añade a la ordenanza la inclusión de los municipios de García y Juárez.

urbana positivos? Hoy en día, un número cada vez mayor de ciudades desempeñan un importante papel internacional, al vincular directamente sus economías con los circuitos globales (Sassen, 2005). Los procesos globales, al menos en parte, están incrustados en los territorios nacionales y particularmente concentrados en las ciudades. Las tendencias masivas hacia la dispersión espacial de las actividades económicas en los niveles local, nacional y mundial que asociamos con la globalización, han contribuido a una demanda de nuevas formas de centralización territorial en la gestión de alto nivel y en las funciones de control (Sassen, 2005).

Los gobiernos municipales en la Área Metropolitana de Monterrey son el verdadero gobierno metropolitano que, sin embargo, suele pasar desapercibido. El rediseño institucional podría responder a la pregunta sobre cómo puede un municipio conseguir índices de sustentabilidad mientras está inscrito en una zona metropolitana, de forma que no sólo permita sino promueva una nueva valorización de las relaciones intergubernamentales, el largo plazo, la profesionalización, los planes de desarrollo urbano y la discrecionalidad de su diseño y uso, la regulación de la acción municipal y la solución de las relaciones técnicas (despolitización de los temas metropolitanos) entre autoridades metropolitanas. Todo esto representaría una posible respuesta para la viabilidad de las grandes aglomeraciones de población fragmentadas en varios gobiernos municipales en nuestro país y particularmente en el estado de Nuevo León.

No obstante, existen planteamientos que defienden la “fragmentación”. Esto como parte de la tradición policentrista que promueve con esto el resurgimiento y

la revitalización del gobierno local. Uno de los más citados autores al respecto es Tiebout (1956), quien sostiene que el hecho de que existan múltiples productores de bienes públicos en un área metropolitana permite a los ciudadanos “votar con los pies” y localizarse donde se ofrece la más eficiente provisión de servicios públicos. Enfrentados al reto de explicar la pérdida de eficiencia al duplicar el gobierno, los economistas políticos argumentan que ésta no se presenta, sino más bien como una respuesta a los consumidores que demandan cantidad, calidad y costo de los servicios.

Sin embargo, lo anterior no elimina el planteamiento del rediseño institucional para el municipio metropolitano, pues éste abordaría áreas como las de seguridad pública, planificación espacial, tránsito, movilidad y transporte, además de algunas otras que por su dimensión no podrían ser más efectivas en escenarios fragmentados.

¿Hasta dónde entonces es posible replantear el desarrollo y suministro de servicios públicos y el papel mismo de los gobiernos municipales metropolitanos en aras de mejorar la coordinación intergubernamental, el diseño de políticas públicas metropolitanas, pero intramunicipales y la estandarización de los niveles de desarrollo sustentable de sus habitantes? Los municipios metropolitanos son sitios clave en lo concerniente a la producción de servicios para las empresas. Por lo tanto, el aumento en la intensidad de los servicios en la organización de todas las industrias ha tenido un efecto de crecimiento significativo en las ciudades, a partir de la década de 1980 y hasta nuestros días.

Van Hermelryck (2001, pág. 3) entiende desarrollo local como “*un proceso*

*basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambio para el mejoramiento de su bienestar colectivo*". Así, las ciudades y regiones tienen una nueva oportunidad para una inserción competitiva o para quedarse en una relativa marginación. Esta oportunidad se refleja en el interior de cada región o ciudad, o sea, que puede darse la misma situación: que predomine una dinámica integradora o una fragmentadora (Borja, 2005).

El gobierno municipal hoy día mantiene un papel de proveedor directo e indirecto de servicios, pero a su vez funciona como regulador modelo, informador de la comunidad, defensor, consejero, socio, elemento movilizador de recursos comunes e iniciador del diálogo y el debate (Unión Europea, 1996). Para Jordi Borja (2005), la política urbana ya no puede apoyarse únicamente en las fórmulas normativas del planteamiento tradicional que no facilitan las actuaciones que exigen iniciativas rápidas y flexibles, ni la concertación de actores. Sin embargo, deberá pensarse que en la vía fácil de la desregulación de usos del territorio, la privatización de los servicios públicos y la dimisión total ante el mercado para responder a demandas sociales básicas (como la vivienda), tienen lugar innumerables efectos perversos que atacan directamente los valores democráticos que han forjado la historia urbana y cuestionan la eficacia económica de las ciudades.

Los problemas ambientales están agudizándose rápidamente en las ciudades debido principalmente a la falta de control y guía del crecimiento urbano. Se hace necesaria una coordinación inédita que permita no sólo planificar el

desarrollo de una zona metropolitana, sino hacerlo con un enfoque sustentable (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca / Subsecretaría de Planeación, 1999). La cada vez más compleja y costosa provisión de servicios públicos puede en cambio ser resuelta, en gran parte, con la participación de los municipios metropolitanos integrados en un solo proyecto, que antes deberá superar el debate sobre la “autonomía” municipal y responder a una dirección única de lo que habrá necesariamente que mantenerse y que mejorarse en un área metropolitana como la de Monterrey.

Ello a su vez eliminaría la visión del desarrollo demasiado corta, parcial, pobremente planteada y menos aún ejecutada hoy en día por los gobiernos municipales de la AMM. Además, eliminaría también gran parte de la contaminación política sobre los proyectos urbanos necesarios y la viabilidad de los mismos más allá de voluntarismos y buenas intenciones de quienes “gobiernan” en estas ciudades.

Es de suma importancia mantener en manos de los municipios metropolitanos la mayor responsabilidad sobre su desarrollo, al contrario de lo que ha sucedido actualmente en el estado de Nuevo León, donde ha sido el gobierno estatal quien ha fungido durante los últimos años como “gobierno metropolitano”, en un intento por cohesionar las políticas de desarrollo urbano metropolitanas y concentrar entre sus atribuciones, el suministro de agua, drenaje, la planeación del transporte urbano, del tránsito vehicular e inclusive de la planificación territorial del área metropolitana.

Los retos que un proyecto de esta naturaleza impone son bastante fuertes.

Primero, reinventar las áreas de coordinación intergubernamental metropolitana que hoy son determinadas más bien por factores políticos que por vía institucional y definir claramente los índices de sustentabilidad urbana municipal, que en México no quedan bien definidos, pero que deberán basarse en los lineamientos relacionados al Desarrollo Sustentable establecidos en la Agenda 21 originada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 y en la Cumbre de la Ciudad, realizada en Estambul en 1996 (CINU, 2008). Nuestro país ya tiene avances significativos en esta materia por el sistema de indicadores para el Desarrollo Sustentable elaborado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y el Instituto Nacional de Ecología (INEGI, 2000).

## **1.2 Desarrollo sustentable: Delimitando el concepto para municipios metropolitanos**

Es apropiado hacer el señalamiento que no es parte de esta investigación definir conceptualmente el Desarrollo Sustentable, pues se tiene un profundo respeto por el debate vigente para esclarecer los alcances y dimensiones del mismo a nivel global. Su delimitación en una entidad local está aún menos desarrollada en México y, por lo mismo, su operacionalización exige una labor conceptual antes que darse ningún otro avance. En ese sentido y puesto que debemos al menos tomar partido por alguna de las posturas que ya han sido planteadas, tomaremos el concepto de sustentabilidad de lo urbano en los términos del Programa HABITAT de la Organización de Naciones Unidas. Este programa promueve proyectos muy institucionalizados, como el de *Ciudades Sostenibles* en Europa,

que han acordado criterios para definir la viabilidad sustentable de una delimitación más pequeña como lo es la ciudad.

En la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, los países que integran las Naciones Unidas acordaron el programa mejor conocido como Agenda 21. Se trata de un programa de acción para promover el desarrollo sustentable en el siglo 21 que refleja un consenso global para enfrentar los problemas sociales, territoriales y ambientales. Las políticas para el desarrollo sustentable contienen dos ejes de igual importancia coincidentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): proteger el ambiente y combatir la pobreza. En la Agenda 21 se enfatiza la importancia de una gestión del desarrollo basada en la coordinación intersectorial, la descentralización de la toma de decisiones y la implementación de enfoques ampliamente participativos.

El desarrollo sustentable puede ser contradictorio en sí mismo si separadamente entendemos por desarrollo un concepto de crecimiento económico convencional, que se desvincula del contexto físico y supone sólo una expansión infinita de los agregados de renta o el PIB. Ser sustentable, en cambio, implica además de los factores económicos vinculados al crecimiento, un cuidado del uso y aprovechamiento de los recursos naturales y sus procesos de regeneración y carga, así como la búsqueda de la equidad social. Si desvinculamos estos conceptos, nada puede resultar sino ambigüedad de una definición para su unión.

El concepto entonces, no puede ser entendido como crecimiento o como expansión, no es cuantitativo. El desarrollo sustentable es el mejoramiento cualitativo de las circunstancias, los espacios, las oportunidades, la calidad de

vida, pero no a costa de destruir la biósfera, fuente de todos los recursos posibles, sino mediante un replanteamiento total de la concepción de competencia, acumulación económica, progreso y satisfacción (Naredo, 1996).

Es ahí donde el término se ha enfrascado en un amplio debate. Por supuesto, desde su presentación al mundo a través del Informe Brundtland<sup>3</sup> (World Commission on Environment and Development, 1987) el concepto ha sido criticado por su ambigüedad; también ha sido considerado alternativa y amenaza al crecimiento económico como lo hemos venido conociendo; ha sufrido un acorralamiento hacia lo meramente ambiental que lo define, pero no lo limita solamente a eso y de pronto parece secuestrado por las teorías económicas como una nueva forma de explicar el crecimiento ilimitado, infinito.

El concepto de desarrollo sustentable, según el Informe Brundtland (Ibídem), expresa la importante idea de que hemos de satisfacer nuestras necesidades sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Y aquí comienzan las distintas corrientes conceptuales sobre el término.

Dichas corrientes pueden resultar muy interesantes pues llegan a abordar el concepto como la nueva alternativa al capitalismo salvaje, hoy sin adversario visible frente a sí. El desarrollo sustentable como una línea que inicia normando el comportamiento egoísta de las generaciones actuales para con las venideras, por lo tanto invita a replantearlo todo, empezando por el sistema de producción y consumo que parece pensar en el mundo como una fuente inagotable de recursos

---

<sup>3</sup> Es como se conoce al "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future". Véase WCED (1987).

naturales y minerales, sólo útiles para ser convertidos en productos o mercancías.

Riechmann (1995) es un clásico de esta línea. Al interpretar el Informe Brundtland, llega a reformular el concepto de desarrollo sustentable en términos de capacidad de sustentación; de este modo, desarrollo sustentable es aquel que no daña la capacidad global de sustentación del planeta Tierra. Dicho de otro modo: desarrollo sustentable es mejorar la calidad de la vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan (Riechmann, 1995). En su crítica, este autor argumenta que a pesar de describir con claridad el dramatismo de los problemas planetarios correctamente diagnosticados en el informe Brundtland (efecto invernadero, adelgazamiento de la capa de ozono estratosférico, acidificación del medio ambiente, acumulación de residuos tóxicos y radiactivos, desertificación, deforestación, pérdida de suelos cultivables, extinción masiva de especies animales y vegetales (World Commission on Environment and Development, 1987, pág. 56-58), el efecto final resulta balsámico para la conciencia de acumuladores y explotadores: tiene que continuar el crecimiento económico y la búsqueda de beneficios en todo el planeta. Para hacer frente a la crisis, más de lo mismo. Y esto me parece que define claramente su inconformidad.

En esta misma línea, Naredo (1996) afirma que el éxito de la nueva terminología se debió en buena medida a la ambigüedad que la acompañaba; se trataba de enunciar un deseo tan general, sin precisar mucho su contenido ni el modo de llevarlo a la práctica. La grave indefinición con que se maneja el término empuja a hacer que las buenas intenciones que lo informan se queden en el vacío,

sin que contribuyan a reconvertir la sociedad industrial sobre las bases más sustentables.

Para Naredo (1996), lo criticable ha sido cómo fueron mezclados por la corriente económica conservadora dos conceptos casi imposibles de ser compatibles entre sí (en gran parte debido a la interpretación de “desarrollo” como equivalente a “crecimiento”). El éxito ha sido que la noción ha podido ser empleada por políticos e industriales más como un conjuro que como un concepto útil para comprender y solucionar los problemas del mundo real.

En general, la línea dura se caracteriza no tan sólo por describir fuertes debilidades del concepto Desarrollo Sustentable, sino porque a su vez, afirma que la simple combinación de ambos términos denota una enorme revolución ideológica sobre producción, consumo, medio ambiente, crecimiento económico, distribución, capacidad de sustentación natural, capital natural y algunos más, que sin embargo no ha ocurrido; antes bien, el concepto ha sido arrojado por el discurso economicista del “crecimiento sostenido de la renta”, una imposibilidad física con la que se pretende que el sistema arregle internamente el deterioro causado por su propio funcionamiento.

Pero el Desarrollo Sustentable tiene también autores más moderados frente a su significado. Brooks (1993) menciona que en relación con el desarrollo sustentable hay que situarse más “ante una economía alternativa, que ante una alternativa a la economía” (Brooks, 1993, pág.3). Para Brooks el Informe Brundtland ha sido el documento más importante publicado en la segunda mitad del siglo veinte, no tanto por lo que ahí se dice sino por las reacciones que ha

provocado. Claramente consiguió su propósito: que el mundo hablara de Desarrollo Sustentable.

Así, el desarrollo sustentable no significa que lo económico deba ser ignorado, sino visto desde una perspectiva diferente. Contradice muchas ideas comunes sobre el crecimiento, pero no llega a decir que el crecimiento económico como tal tenga que ser malo. La gran confusión sobre el término es cuando a la palabra desarrollo se le entiende como crecimiento, y sustentable como sostenido. Esto provoca malos entendidos cuando al crecimiento, que denota lo que crece en base a agregar material, se le aplica el adjetivo sostenido, conceptos que no pueden mezclarse entre sí. En cambio la noción de desarrollo implica la realización del potencial, por lo que desarrollo sustentable puede explicar que la calidad puede ser expandida en muchas más formas que sólo el tamaño. La aparición del concepto Desarrollo Sustentable responde a cinco estrategias, según Brooks (1993, pág. 3):

1. La integración de la conservación y el desarrollo
2. Satisfacción de las necesidades humanas
3. Alcance de la equidad y justicia social
4. Provisión de autodeterminación social y diversidad cultural
5. Mantenimiento de la integridad ecológica

Con lo anterior, Brooks (1993) cree que se puede explicar aún mejor el concepto que con la definición Brundtland, pues estas cinco estrategias ni siquiera pueden definirse en algún orden jerárquico, sino que están íntimamente interrelacionadas

entre sí. Se concentra en muchos puntos que se interrelacionan y se activan cuando se habla de Desarrollo Sustentable, además de que corrige la concepción errónea de interesarse más en la naturaleza que en el ser humano.

### **1.3 La sustentabilidad local y urbana**

El papel de las ciudades en el escenario internacional es cada vez más importante, no sólo porque en ya en la actualidad la mayoría de la población mundial vive en ambientes urbanos, sino también por los principales desafíos de la población. En este sentido, las autoridades locales disfrutan de la posición más ventajosa y privilegiada para proponer e implementar soluciones adecuadas a los problemas más agudos de nuestro tiempo. Siendo las ciudades donde ocurre la mayoría de estos problemas, sus autoridades y gobiernos locales son las instancias públicas más cercanas a la gente.

En 1992, a través de asociaciones internacionales de autoridades locales, se registró un intento por parte de algunos gobiernos locales de estar presentes en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro; sin embargo, en aquellos tiempos el papel de los gobiernos locales se consideraba marginal en las reuniones de este tipo de magnitud. En esos días, los gobiernos locales eran considerados del mismo modo que las organizaciones ciudadanas no gubernamentales, incluso para efectos de acreditación legal.

Pero en 1996, se realizó en Estambul la Cumbre de la Ciudad conocida como Hábitat II. En esa ocasión, los gobiernos centraron su atención en los procesos de desarrollo sustentable urbano. Los acuerdos de esta cumbre han

marcado el incremento del papel que revisten las ciudades y autoridades locales en el diseño e implementación de políticas e instrumentos para la promoción del desarrollo humano sustentable. Fue en Estambul cuando las autoridades locales fueron finalmente reconocidas como gobiernos locales elegidos democráticamente y por tanto representantes legítimos de sus respectivos ciudadanos. Más tarde, en 2002, una de las conclusiones fundamentales en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable en Johannesburgo fue que los pocos avances sustantivos en la implementación de la Agenda 21 tuvieron lugar a nivel local (Biau, 2004).

El movimiento de gobiernos locales a nivel internacional se convirtió en lo que hoy es la entidad denominada *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)*. Este organismo reunió a las principales asociaciones de ciudades y gobiernos locales como la Unión Internacional de Autoridades Locales, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y Metrópolis. El programa de Naciones Unidas HABITAT ha desempeñado un papel crucial en el proceso de lograr que se reconozca la presencia de las autoridades locales en el escenario internacional. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) se ha convertido en la Agencia de la ONU responsable de promover el desarrollo social, económico y ambiental sostenible de los asentamientos humanos. A través de la Sección Urbano Ambiental, ONU-HABITAT implementa dos iniciativas globales: el Programa de Ciudades Sostenibles y el Programa de Agendas 21 Locales.

Como la Agenda 21 se ocupa tanto de los problemas y de las soluciones que se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las

autoridades locales constituye un factor determinante para el logro de sus objetivos. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sustentable.

Según la Agenda 21 Local, cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y empresas privadas y aprobar una "Agenda 21 Local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirán aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales de lo cual se obtendría la información necesaria para formular las mejores estrategias de desarrollo. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sustentable. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos de la Agenda 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

Por otra parte, en el ámbito del Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), a mediados de los años 80 se decide implementar el Programa de Gestión Urbana (PGU ), en su primera fase en el periodo 1987 a 1992, que fue una iniciativa de cobertura mundial, impulsada para fortalecer la gestión urbana en los países en desarrollo (Trivelli, 1998). Ejecutado por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UNCHS/HABITAT, y el Banco Mundial bajo el Proyecto Desarrollo Urbano. El programa adicionalmente cuenta con el apoyo de varios países (Alemania, Dinamarca, Irlanda del Norte y Reino Unido) y la colaboración de la Organización Mundial de la Salud (OMS), quién contribuye con sus conocimientos en materia de salud ambiental, así como de otras organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales; éstas últimas de Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Reino Unido y Suecia.

Entre los propósitos del PGU figuró la cooperación técnica con los países en desarrollo en la generación de las capacidades locales de gestión para enfrentar problemas en cinco áreas (Lozano, 1997):

1. Administración y finanzas municipales.
2. Gestión de infraestructura urbana.
3. Gestión de suelo urbano.
4. Gestión del medio ambiente.
5. Estrategias de erradicación de la pobreza.

Poco tiempo después del Informe Brundtland, el desarrollo sustentable comenzó a ser tomado en cuenta por los gobiernos en la elaboración de los programas sobre

medio ambiente y desarrollo. En particular, la Comisión Europea, en la redacción del Cuarto Programa de Medio Ambiente (1987-1992), subraya la necesidad de un planteamiento integrado en relación con el medio ambiente urbano. De hecho, posteriormente, la elaboración del "Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano" (1990, aprobado por el Consejo de Ministros en 1991), parte de una concepción integral, e insiste en que se debe superar el enfoque sectorial en el tratamiento de los problemas urbanos. Ello significa, no sólo dirigirse a las causas más próximas de la degradación ambiental, sino examinar también las opciones sociales y económicas que constituyen la auténtica raíz del problema. Evidentemente, dichos lineamientos se formulan como un primer paso para iniciar el debate y la reflexión sobre la sustentabilidad urbana, y se proponen señalar posibles líneas de actuación sobre esta temática.

El Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (Comisión de las Comunidades Europeas / Dirección General del Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, 1990), representa la primera iniciativa útil de la Comisión Europea en materia de Medio Ambiente Urbano, ofreciendo un marco de actuación política para su mejora. La preocupación por la solución de los problemas urbanos obedece no sólo a contribuir en gran medida a resolver los problemas ambientales más acuciantes a nivel mundial, en particular el efecto invernadero y la lluvia ácida, sino porque en las ciudades se concentra la mayor parte de la población, la actividad económica y consecuentemente las emisiones de gases y residuos. A su vez, en las ciudades se toman decisiones de largo plazo, y a menudo de forma irreversible, sobre inversiones en infraestructuras,

suministro energético, industrial y tratamiento de aguas y de residuos.

Al tenor de lo expuesto, la ciudad es el principal centro de acción para el estudio y mejora del medio ambiente urbano. Pero para poder obtener mejoras sensibles era necesario actuar tanto a nivel nacional como comunitario, comparando las respectivas funciones y responsabilidades en un marco de cooperación. A nivel comunitario, entonces cobra importancia el que las distintas políticas sectoriales tengan debidamente en cuenta los problemas de las zonas urbanas, y que converjan hasta llegar a constituir una estrategia comunitaria para las ciudades en Europa (Comisión de las Comunidades Europeas / Dirección General del Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, 1990).

La mayoría de los esquemas de soluciones gubernamentales con enfoques parciales (agua, transporte, inversión, etc.) aplicados a la solución de problemas y la búsqueda de rentabilidades de corto plazo, predominante en la civilización industrial, han sido fuente inagotable de externalidades no deseadas y de sistemas cuya generalización territorial resulta insustentable en el tiempo. Lo ha sido paradigmáticamente el caso de las ciudades, ya que las mejoras obtenidas en las condiciones de salubridad y habitabilidad posibilitaron su enorme crecimiento, consiguiéndolo a costa de acentuar la explotación y el deterioro de otros territorios. Aquí radica una de las críticas más importantes al modelo urbano vigente, pues lo anterior no sólo se revela globalmente insustentable, sino que igual terminará por atentar en contra de esas condiciones de salubridad y habitabilidad, por lo que es necesario tratar todas las dimensiones del desarrollo conjuntamente.

El Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (Comisión de las

Comunidades Europeas / Dirección General del Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, 1990) de la Unión Europea ha podido tener buenos resultados en esas soluciones, al preocuparse no sólo de la condición de vida de los habitantes de las ciudades, sino de su incidencia en el resto del territorio (Naredo, 1996). Este plan se mantuvo en planteamientos posteriores, como el Informe del Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano de la Unión Europea. En este informe se señala que “El desafío al que se enfrenta la sostenibilidad urbana es resolver tanto los problemas que surgen dentro de las ciudades como los problemas causados por éstas, teniendo en cuenta que las propias ciudades ofrecen muchas soluciones potenciales.” (Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano, 1996, pág. 270).

De igual forma, en el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (1990) se expone la problemática relacionada con el medio ambiente urbano, y se hace un amplio análisis de las causas de su degradación. En un segundo capítulo se formulan los objetivos y directrices tendientes a una mejora del medio ambiente urbano. Una vez expuestos los eventuales instrumentos de actuación comunitaria, se especifican los diferentes ámbitos y las medidas aplicables a toda la Comunidad:

- Planificación urbana
- Transporte urbano
- Protección y revalorización del patrimonio histórico de las ciudades europeas
- Protección y revalorización del entorno natural en nuestras ciudades

- Gestión de las aguas
- Industria urbana
- Gestión de la energía urbana
- Residuos urbanos
- Panorama comparativo del medio ambiente urbano
- Iniciativas en el terreno de la información
- Iniciativas sociales
- Cooperación interregional.

La sustentabilidad de las áreas urbanas es obviamente uno de los grandes retos actuales y es necesario empezar por superar la visión de que los problemas que la insustentabilidad genera son ajenos a los sistemas territoriales y locales (Prats, 1997).

Las pautas actuales del consumo energético y de agua, los impactos ambientales del uso intensivo del automóvil, las formas de desarrollo urbano que acentúan la congestión en áreas centrales y el despilfarro de suelo, la creciente dificultad para controlar, eliminar o reciclar los residuos, pero además la cada vez más débil cohesión social, son algunos problemas analizados en otras regiones urbanas, cuyas conclusiones pueden ser una valiosa fuente de referencia para iniciar el proceso de paliar algunos de los indicadores de insustentabilidad en el AMM.

#### **1.4 Modelando la ciudad sustentable: anhelos y realidad**

Al hablar de ciudades sustentables es importante referirse a los valores que tradicionalmente han regido en ellas a partir de la Revolución Industrial en el S. XIX y que han impulsado el carácter y casi todo impulso desde entonces: El consumismo, el individualismo y la explotación natural. Con estos valores vigentes, cualquier imagen de sustentabilidad es inoperante, inalcanzable y más bien sólo eso, imaginable. Estos valores deben cambiar por otros de mayor trascendencia social, como lo son la calidad de vida, la solidaridad y la sensibilidad con la naturaleza.

Hoy debe quedar fuera de duda que no existirán condiciones de sustentabilidad en el planeta si sus ciudades no lo son. No se piensa en la solución a los problemas ambientales como responsabilidad local, pero el bienestar local y la sustentabilidad global es posible en la medida que las ciudades lo sean (Prats, 1997).

Para la ciudad sustentable es importante la perspectiva local pero también la global. Es en las ciudades donde están ocurriendo los más fuertes atentados contra el equilibrio ambiental pero, a su vez, también contra el balance y cohesión social internos de los países en desarrollo y cada vez más frecuentemente en los desarrollados. Para ser sustentable, una ciudad debe tener una visión de largo plazo, cuya configuración es elaborada y consultada partiendo de una amplia base de participación social; esta visión le sirve para medir el impacto de largo plazo en las decisiones que se toman en el corto plazo, y ayuda a medir sus recursos futuros, la capacidad de la ciudad y las condiciones para las próximas

generaciones.

El proceso de planificación debe concentrarse en el bienestar social y económico para generar equidad. La inequidad lastima la cohesión social y la estabilidad (Dahrendorf, 1996), por eso es una parte muy importante para el análisis de la sustentabilidad en cualquier centro urbano.

La ciudad sustentable es consciente de que comparte metas globales. Si en ellas no se tiene la responsabilidad por la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y su huella ecológica, para calcular su espacio ambiental y moderar su impacto en otras regiones, entonces no habrá quien resuelva esta parte importante del calentamiento global y la depredación ambiental.

Existen además algunos temas que son regulados y controlados por la ciudad sustentable; al hacerlo se busca mejorar las condiciones de habitabilidad, solidaridad y calidad de vida en sus ciudadanos. No obstante, en algunas ocasiones, estos esfuerzos se asemejan más a paliativos que a reales procesos de sustentabilidad urbana, debido principalmente a la dificultad de cambiar la mente y las instituciones que aceptan irremediablemente el crecimiento sin límites como muestra de superación y progreso. Mientras eso no cambie, al menos existen esfuerzos por moderar y controlar el impacto de las ciudades en sus habitantes y en su entorno (Naredo, 2003).

Cabe la pregunta: ¿existe alguna ciudad sustentable hoy en día? La respuesta probablemente no puede ser absoluta. Sin embargo, algo sí se acerca a ello: las grandes urbes, las megaciudades, definitivamente no lo son. Y como ejemplo sencillo imaginemos a Nueva York. ¿Es sustentable la ciudad de Nueva

York? Si el actual orden internacional se sostiene, la ciudad de Nueva York podrá seguir consumiendo enormes cantidades de recursos a la vez que, a través de una economía internacionalizada, la contaminación y degradación ambiental producidas por su funcionamiento se manifestarán muy lejos de la isla de Manhattan. Vista así, es una ciudad que puede permanecer en el largo plazo por la simple razón de tener el poder político necesario para sostenerse a toda costa. Guardadas las debidas proporciones, en Monterrey pasa lo mismo. Como zona metropolitana, han sido necesarias tres presas para su abastecimiento y suministro de agua potable, ubicadas en diversas zonas de Nuevo León. Monterrey se sostiene a base de consumir los recursos hídricos de casi todo el estado.

En cualquier intento serio por reorientar el comportamiento de las conurbaciones se pasa por modelar su funcionamiento para replantearlo y seguir, con datos en mano, los cambios que se operen en las cantidades de recursos y de territorio que se han venido inmolando directa o indirectamente en aras del desarrollo local de las mismas. Por lo tanto, es necesario definir un marco para poder clasificar y evaluar las prácticas que se dicen “sustentables” precisando si simplemente tratan de apuntalar la habitabilidad o si apuntan a transitar hacia la sustentabilidad local y global (Naredo y Rueda, 1996).

Así, la configuración de los asentamientos humanos ha sido y sigue siendo un reflejo de la propia configuración de la sociedad. Al momento no cabe modificar el modelo actual con planteamientos tecnológicos o científicos, debe modificarse el status quo mental e institucional que lo ha generado. No basta operacionalizar

algunos índices de la sustentabilidad urbana, para que ésta ocurra y exista realmente como proceso urbano; concepciones muy arraigadas como la competencia, el crecimiento y el consumo deben redefinirse como tales y dar paso a ciudadanos y gobiernos locales comprometidos con el mejoramiento social de sus localidades y la sustentabilidad global del planeta.

### **1.5 Los procesos de sustentabilidad urbana. Algunos ejemplos**

Existen algunas pautas que pueden contribuir a operacionalizar el enfoque sustentable en el ámbito de las ciudades. El ya mencionado Programa Ciudades Sustentables de la Agenda 21 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992) promueve la buena gobernabilidad apoyando procesos de desarrollo territorial y de fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión urbana con un enfoque flexible, participativo y comunicativo basado en la construcción de consensos. La estrategia del programa incluye la elaboración y ejecución de planes de acción participativos que se traducen en efectos tangibles para las comunidades de bajos ingresos. También promueve la réplica de experiencias y se realizan esfuerzos que contribuyen a afianzar vínculos entre los gobiernos locales y las entidades nacionales responsables de las políticas referidas al desarrollo urbano y el ambiente.

Asimismo, existen avances significativos en cuanto a sustentabilidad en las ciudades. Algunos casos aún se relacionan fuertemente al aspecto ambiental, mientras que otros abordan el desarrollo sustentable local desde sus connotaciones sociales, urbanas, ambientales y, recientemente, culturales.

Tal es el caso del Informe sobre las Ciudades Europeas Sostenibles. Este proyecto fue llevado a cabo por un grupo de expertos integrado por representantes nacionales y especialistas independientes. Su cometido, que fue fijado por la Resolución del Consejo de Ministros sobre el Libro Verde, es estudiar de qué manera pueden incorporarse objetivos urbano-ambientales en las futuras estrategias de planificación urbana y ordenación del territorio y asesorar a la Comisión Europea sobre cómo desarrollar el aspecto del medio ambiente urbano dentro de la política ambiental de la Comunidad Europea.

En 1993, el grupo de expertos y la Comisión Europea puso en marcha la primera fase del proyecto de ciudades sostenibles para el periodo 1993-1996<sup>4</sup>. Los principales objetivos del proyecto han sido contribuir a una mayor reflexión sobre la sustentabilidad de las zonas urbanas europeas, fomentar un amplio intercambio de experiencias, difundir las mejores prácticas de sustentabilidad a nivel local y, a largo plazo, formular recomendaciones que influyan en la política local, regional, de los Estados miembros y de la Unión Europea, tal como se pedía en la Resolución del Consejo de 1991. La contribución del grupo de expertos al proyecto de ciudades sostenibles incluye dos informes sobre actuación política, el primero publicado en octubre de 1994.

Durante el periodo 1993-1996, gran parte del trabajo se hizo en los grupos

---

<sup>4</sup> Las palabras “sustentable” y “sostenible” se refieren al mismo concepto en este documento, favoreciendo el uso del primero para homologar el formato y hacerlo acorde con la normativa mexicana.

de trabajo de expertos creados para tratar un tema específico. Este informe se basa fundamentalmente en los trabajos de los siguientes grupos:

- Integración
- Movilidad y acceso
- Planificación y espacios públicos
- Difusión
- Sistemas sociales sostenibles
- Ocio, turismo y calidad del entorno construido
- Gestión técnica de las ciudades
- Gestión urbana holística
- Rehabilitación urbana

El informe constituye un marco para la actuación local europea y determina un conjunto de principios aplicables a la fijación de objetivos y la evaluación y el seguimiento de los avances hacia la sustentabilidad en las zonas urbanas, como los siguientes:

### **1.5.1 Gestión urbana**

La gestión para la sustentabilidad es fundamentalmente un proceso político que precisa una planificación e incide en la gobernación urbana. El proceso de gestión urbana sustentable requiere de una variedad de instrumentos que traten los problemas ambientales, sociales y económicos con objeto de sentar las bases de

integración necesaria. Al aplicar estos instrumentos, la formulación de planes urbanos para la sustentabilidad puede ser mucho más amplia, poderosa y ambiciosa de lo que generalmente ha sido admitido hasta la fecha.

### **1.5.2 Integración política**

La coordinación y la integración han de lograrse mediante la combinación del principio de subsidiariedad<sup>5</sup> y el concepto más amplio de responsabilidad compartida pero diferenciada<sup>6</sup>. La integración debe ser tanto horizontal, para estimular las sinergias de la integración de las dimensiones social, ambiental y económica de la sustentabilidad y vertical entre todos los niveles de la Unión Europea, los Estados miembros y la administración local y regional para lograr una mayor coherencia táctica y operativa y evitar políticas contradictorias a diferentes niveles.

---

<sup>5</sup> La Subsidiariedad está definida como la “toma de decisiones y actuaciones al nivel más bajo compatible con el logro de los objetivos perseguidos. Ello implica poner a la par derechos con responsabilidades y competencias con recursos, aceptar enfoques diversos de los problemas, crear marcos organizativos que gestionen la dependencia compleja y fomenten los acuerdos, crear nuevas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y entre las autoridades locales y la comunidad” (Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano, 1996, pág. 66).

<sup>6</sup> Existe una característica del concepto de responsabilidad compartida y es que a su vez ha de ser diferenciada. Ello implica considerar que la acción de respuesta en cada ente municipal puede ser influida por diferente origen pero contribuye igualmente a solucionar asuntos de materia común. Esta respuesta tiene que ver comúnmente con temas de infraestructura y de gobernanza. Así, los municipios tienen una misma responsabilidad (el desarrollo sustentable de la región) aunque respondiendo directamente de acuerdo a sus principales motivaciones o posibilidades; simplificando la fragmentación y evitando posibles traslapes en la planificación del desarrollo regional.

### **1.5.3 Teoría de ecosistemas**

Este es quizás el concepto determinante para la sustentabilidad urbana, según el informe de los expertos a la Comisión Europea. Según la teoría de ecosistemas, la ciudad constituye un sistema complejo caracterizado por continuos procesos de cambio y desarrollo<sup>7</sup>. Esta teoría considera aspectos como la energía, los recursos naturales y la producción de residuos, cadenas de actividades que exigen mantenimiento, restauración, estimulación y cierre para contribuir al desarrollo sustentable. La regulación del tráfico y del transporte constituye otro elemento de esta estrategia ecosistémica. El planteamiento de la red dual, que crea un marco de desarrollo urbano a nivel local o regional, se basa en estos principios de la teoría de ecosistemas. Esta teoría también incluye una dimensión social, que considera cada ciudad como un ecosistema social.

### **1.5.4 Cooperación y asociación**

La sustentabilidad es una responsabilidad compartida pero diferenciada. La cooperación y la asociación entre diferentes niveles, organizaciones e intereses son, por lo tanto, de primordial importancia. La gestión sustentable es un proceso de aprendizaje en el que son elementos clave aprender a través de la práctica,

---

<sup>7</sup> Se le ha llamado ciudades de sistema abierto o cerrado a la medida en que un sistema urbano está aislado de los cambios externos o es vulnerable a ellos. Para más información sobre el tema, véase Ciudades Europeas Sostenibles: Informe (Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano, 1996).

compartir experiencias, la educación y la formación profesional, el trabajo interdisciplinario, las asociaciones y redes, la participación y las consultas públicas, así como los mecanismos innovadores de educación y sensibilización.

El documento expresa así algunas aproximaciones a los determinantes de la sustentabilidad local para las ciudades europeas. En ellas, la planificación resulta esencial para la aplicación de políticas urbanas de desarrollo sustentable, donde la planificación espacial es definida como el “compromiso óptimo entre demandas contradictorias” (Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano, 1996, pág. 49).

## **1.6 Sustentabilidad local en México. Dimensión del gobierno local**

Para poder instrumentar los mecanismos que permitan conocer si los municipios asumen su papel de instancias generadoras de sustentabilidad urbana, primeramente es importante definir el alcance del gobierno municipal, según sus atribuciones. En México, el gobierno municipal es responsable prácticamente de todos los temas del desarrollo, como lo son la expedición de reglamentos, la seguridad pública, la administración de sus recursos, la formulación de planes de desarrollo local y regional, la creación de reservas ecológicas, la regularización de la tierra, la planeación del transporte público y la educación, entre otras, obviando por supuesto el suministro de los servicios básicos.

Según la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, el municipio es la base de la división territorial y de su organización política. Entre las competencias que le son atribuidas, tenemos:

- 1) Gobierno propio, sin autoridades intermedias.
- 2) Personalidad jurídica propia y manejo de patrimonio.
- 3) Facultades para aprobar sus propios reglamentos, funciones y servicios específicos.
- 4) Posibilidad de asociarse entre sí y coordinarse para la prestación de servicios y ejercicio de funciones.
- 5) Administrar libremente su hacienda.
- 6) Diseñar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales.
- 7) Crear y administrar reservas territoriales.
- 8) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
- 9) Autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo en sus respectivas jurisdicciones territoriales.
- 10)Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.
- 11)Autorizar, en su caso, construcciones y nuevas edificaciones.
- 12)Participar en la creación de reservas ecológicas así como elaborar y aplicar programas de ordenamiento ambiental.
- 13)Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público cuando afecten su territorio.
- 14)Coordinación con apego a la ley en materia en el desarrollo de centros urbanos con continuidad geográfica.
- 15)Policía preventiva municipal y protección civil.

Podemos observar cómo los municipios, tan sólo en su fundamento constitucional, poseen grandes responsabilidades y pueden con ello emprender y ser ejecutores de procesos de desarrollo local que interconecten los diferentes ámbitos sociales, económicos, urbanos y ambientales en un plan municipal orientado hacia la sustentabilidad. Pueden asociarse, controlar el uso del suelo, crear y administrar reservas territoriales y ecológicas, intervenir en la planeación y aplicación de programas de transporte público, *inter alia*, lo que le da suficiente margen para la instrumentación de políticas de desarrollo, de mayor categoría a la simple asistencia o la proveeduría de servicios.

Lo anterior sólo contempla lo dispuesto en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pero se confirma y se amplía en algunas leyes del ámbito federal que atribuyen al municipio otros temas relevantes. Estas leyes son:

1. **Ley General de Desarrollo Social (2004) (artículos 9, 33, 42, 45).** Faculta al municipio para aplicar y formular políticas asistenciales compensatorias y determina los mecanismos para llevarlas a cabo (coordinación intermunicipal, coordinación municipio-estado, participación social y transparencia), además de incluirlo en el fomento de actividades productivas para la promoción de la generación de empleos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ésta como las leyes federales que se citan posteriormente, fueron consultadas en [www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/index.htm). Última consulta el 19/07/07.

2. **Ley General de Educación (2009) (artículos 11, 14, 15, 26, 33, 70).** Los municipios pueden editar libros y materiales didácticos distintos a los libros de texto gratuitos, impulsar la enseñanza tecnológica, prestar servicios educativos, desarrollar programas de apoyo para maestros en localidades urbanas marginadas, realizar campañas de alfabetización, otorgar estímulos a asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza y gestionar el mejoramiento de servicios educativos, entre otras atribuciones importantes.
  
3. **Ley General de Protección Civil (2006) (artículos 14, 27 y 38).** Reconoce al municipio como la instancia que inicia las labores de auxilio en caso de emergencia; le permite aplicar medidas de seguridad como la identificación y delimitación de zonas de riesgo, así como acciones preventivas para la movilización precautoria.
  
4. **Ley General para la Igualdad (2006) entre Hombres y Mujeres (artículo 16).** Le atribuye la implementación de una política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
  
5. **Ley de Asistencia Social (2004) (artículos 7 y 21).** Le asigna la responsabilidad de organizar, operar, supervisar y evaluar servicios de salud comunitarios.
  
6. **Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2006) (artículos 5 y**

**14).** El municipio tiene la responsabilidad de brindar protección y apoyo, además de determinar políticas y ejecutar programas para este tipo de población.

**7. Ley General de Cultura Física y el Deporte (2010) (artículo 31).** Promoción del sistema municipal del deporte, junto con organismos, instituciones públicas y privadas.

**8. Ley de Vivienda (2006) (artículos 14, 17 y 71).** Los municipios están facultados por esta ley para aprobar y administrar los programas municipales de suelo y vivienda, instrumentar mecanismos que señalen las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazos, así como la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda en su ámbito territorial. Además, el municipio tiene competencia para verificar que se cumpla la ley de vivienda en materia de calidad y sustentabilidad de la misma (espacio habitable y de higiene suficiente en función del número de usuarios, servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, seguridad estructural y adecuación al clima, eficiencia energética, uso de bienes y servicios normalizados).

**9. Ley General de Asentamientos Humanos (1994) (artículos 9, 15, 26, 31, 35, 50, 51).** Aquí se describen como atribuciones municipales, entre otras, las siguientes: formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano,

participar en la planeación y regulación de conurbaciones, convenir con otros municipios la prestación de los servicios públicos municipales, expedir autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, zonificación del territorio municipal y la aplicación de tecnologías que protejan el ambiente.

10. **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2008) (artículo 15).** El municipio debe diseñar y aplicar una política forestal local, participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de bienes y servicios ambientales forestales, participar en la zonificación forestal del municipio y en programas de prevención y combate a la extracción ilegal y tala clandestina junto al estado y la federación, entre otros.

11. **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos (artículos 10, 96, 97 y 99) (2007).** Los municipios del país tienen entre sus atribuciones el manejo integral y disposición de residuos sólidos, que consiste en recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los mismos, establecer y mantener actualizado el registro de los grandes generadores de residuos sólidos urbanos, así como participar en el control de los residuos peligrosos generados por microgeneradores, realizar las acciones necesarias para prevenir y controlar la contaminación por residuos susceptibles de provocar procesos de salinización de suelos e incrementos de carga orgánica en suelos y agua, elaborar el diagnóstico básico para la gestión integral de residuos sólidos y organizar y promover actividades de comunicación,

educación, capacitación para la prevención y el logro del manejo integral, así como la regulación del uso de suelo donde se consideren áreas para el confinamiento de los residuos sólidos y especiales.

**12. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (2010) (artículos 8, 20 bis 4, 46, 64 bis, 109 bis, 112).** Esta Ley establece las atribuciones municipales en materia de medio ambiente, otorgándole competencia para la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental, la preservación, restauración y la protección al ambiente, formulación y expedición de programas de ordenamiento ecológico local del territorio, el establecimiento de zonas de preservación ecológica de los centros de población y la participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en dos o más municipios y los que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial y la aplicación de las disposiciones legales aplicables, tanto en cuestión de reglamentos municipales relativos al tema o bien, las leyes estatales correspondientes.

Hasta aquí aquello respecto al ámbito legislativo federal que involucra al municipio en distintas dimensiones del desarrollo y que en realidad le hacen responsable de áreas clave del mismo, o corresponsable en el menor de los casos. La competencia municipal, por lo tanto, aparece sintetizada como se muestra en la figura 1. Es posible apreciar que, desde el punto de vista de los requerimientos del desarrollo sustentable, el municipio está debidamente facultado para planear y

estructurar procesos de desarrollo más allá de la simple proveeduría de servicios primarios. Así tenemos nuestra primera aproximación al alcance del gobierno municipal: Un gobierno competente, a nivel constitucional, en temas relacionados con todas las dimensiones del desarrollo, por lo que ahora sólo falta conocer cómo es posible hacerlo de forma sustentable, y conocer cuáles han sido y serán los principales escollos para lograrlo.

Ha llegado el momento de afrontar el problema derivado del propio modelo de urbanización en que estamos instalados. Un modelo excesivamente consumidor de recursos y energía, generador desproporcionado de desechos, basado en la lógica de un crecimiento cuantitativo orientado desde una economía sectorizada y cortoplacista, que no imputa ninguna visión integrada y a largo plazo y externaliza dramáticamente sus impactos en el medio ambiente.

Para nuestro caso de estudio, las ciudades que integran el AMM, sus gobiernos municipales, al menos constitucionalmente<sup>9</sup>, pueden afrontar sin problemas el reto de ser articuladores clave de proceso de desarrollo con enfoque sustentable<sup>9</sup>. Pueden responder a los desafíos más próximos: “hacer ciudad” sobre la región metropolitana difusa y/o policéntrica y “hacer ciudad” sobre la ciudad, buscando la cohesión con su periferia inmediata.

---

<sup>9</sup> No se contempla lo dispuesto en cambio por las leyes locales, donde por citar algunos temas, el transporte, la disposición de residuos sólidos y el suministro de agua y drenaje sanitario son llevados a cabo por el gobierno del Estado y no por los municipios. Esto será tratado en el capítulo correspondiente a la planificación metropolitana, donde serán evaluadas las responsabilidades municipales directas en los temas vitales del desarrollo, para el caso del AMM.

**Figura 1**  
**Dimensiones de las competencias del municipio en México. Áreas clave para el desarrollo local sustentable.**

<b>Dimensión de las tareas del Gobierno Municipal</b>					
<b>Atribuciones</b>	<b>Política</b>	<b>Social</b>	<b>Ambiental</b>	<b>Urbana</b>	<b>Económica</b>
Asociación Intermunicipal	√				
Autorización de construcciones				√	√
Control de microgeneradores de desechos peligrosos		√	√		
Coordinación para centros urbanos de continuidad geográfica				√	
Creación de reservas ecológicas			√		
Creación y administración de reservas territoriales			√		
Desarrollo de viveros			√		
Determinación del Uso de Suelo		√	√	√	√
Educación		√			
Elaboración de programas de ordenamiento ambiental			√		√
Fomento a la actividad productiva para la generación del empleo					√
Formulación del plan municipal de suelo y vivienda		√		√	√
Gobierno Autónomo	√				
Manejo Integral de Residuos Sólidos		√	√		
Plan de Desarrollo Urbano				√	
Planeación Regional				√	
Prestación de Servicios de Salud		√			
Programas de Transporte Público		√		√	
Promoción de la Igualdad	√	√			√

Promoción del Deporte y la Cultura Física		√			
Promoción del Desarrollo Forestal			√		√
Protección Civil		√			
Protección de Adultos Mayores		√			
Protección del equilibrio ecológico			√		
Registro de grandes generadores de desechos sólidos			√		
Regularización de la Tierra	√	√		√	
Restauración de Suelos y Forestación			√		
Seguridad Pública		√			
Zonificación del Territorio				√	
Zonificación forestal del municipio			√		

### 1.7 La planificación. Método y herramienta

La aparición y auge de la planificación estratégica en la gestión local ha sido debida a la necesidad de las ciudades y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y nuevas situaciones, que convierten el territorio en un elemento básico de la competitividad. Recurriendo nuevamente a Borja “la planificación se convierte en el sistema básico para resolver las problemáticas sociales y la igualdad de oportunidades de los habitantes” (Borja, 2005: 95). La introducción tradicional de la planificación tiene como característica la generación de un discurso de metas, partiendo de cierta participación de agentes económicos y sociales, pero enfrentado a, o al menos separado de, la lógica del urbanismo, donde quienes toman las decisiones también tienen una visión estratégica del territorio.

Planificación implica visión de largo plazo, por lo tanto, la instrumentación, actualización y el sostenimiento de los indicadores de la sustentabilidad debe perdurar a través del tiempo. ¿Cuánto dura el largo plazo para un gobierno municipal en México? Lo más probable es que en términos reales sólo dure tres años, y en el mejor de los casos cinco<sup>10</sup>. ¿Cómo empatar un proceso de conducción de lo público que debe mantenerse orientado siempre hacia una línea de acción planificada, con requerimientos mínimos por cumplirse a través del tiempo y metas que deben alcanzarse en términos temporales mayores a los de un solo gobierno municipal? ¿Qué puede suplir la falta de continuidad en los mandos medios y superiores?

A pesar de que la metropolización de Monterrey surgió a partir de 1950, es hasta 1988 que se aprueba el primer plan rector de desarrollo metropolitano, con una visión de largo plazo que abarcaba hasta el año 2010 y con marcadas deficiencias respecto al modelo de planificación entendido hoy en día. En el transcurrir de los años, todo parece indicar que en numerosos casos se hicieron leyes, planes, reglamentos o programas de desarrollo urbano como un objetivo en sí mismo, como si el propósito fuese llenar el expediente político-administrativo (García Ortega, 1999)<sup>11</sup>. En 2001, se dio a conocer el Plan Estatal de Desarrollo

---

<sup>10</sup> En el estado de Nuevo León, ningún municipio puede decidir proyectos infraestructurales por cuenta propia que abarquen más de tres años de acuerdo a la limitación existente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal que establece que la planeación “será por el período de tres años que corresponda.” (Art. 109). Cuando menciono a cinco años, es más bien por aquél tipo de acción municipal ambiciosa cuya concreción ha sido lenta o necesariamente quedará pendiente en el gobierno que la inicia.

<sup>11</sup> Presidente de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León entre 1985 y 1996.

Urbano y Obras públicas. Tenemos además los planes de desarrollo municipal diseñados por los distintos municipios metropolitanos. Recientemente se ha ratificado el Convenio de Colaboración en Materia Urbanística para llevar el programa denominado “Regia Metrópoli”, entre gobierno del estado y los municipios del AMM, que si bien intenta ser un plan de desarrollo urbano metropolitano coordinado, queda en una simple política de estética e imagen urbana. ¿Y los efectos? La mayoría de los planes que han abordado la problemática metropolitana están lejos de contener realmente los asuntos de fondo, entre otras cosas porque no se conoce bien su funcionamiento y ha faltado claridad de qué hacer realmente con el área metropolitana.

¿Qué implica la metropolización de la planificación en favor del desarrollo sustentable? El replanteamiento del poder de los gobiernos municipales en la decisión de muchos de los temas que deberán abordarse por el siguiente y varios periodos municipales más. El factor político se hace presente con una fuerte carga de partidismo e hipercompetencia, que podría aparecer como la más seria amenaza ante el requerimiento de consolidar un único plan y obviamente, encontrar mecanismos para financiarlo. Por supuesto que la complejidad de una negociación de atribuciones conlleva un extenso debate sobre responsabilidad, intereses políticos, económicos y empresariales. Pero atendiendo al reclamo social, éste puede también ser superado si es posible describir y concientizar sobre el deterioro de la calidad de vida y la fuerza del reclamo social que se desarrolla en una ciudad cada vez más hostil.

En cambio, el deterioro ambiental y social sigue creciendo. Cada vez son

menos los espacios verdes en los municipios y los proyectos de urbanización siguen adelantándose, por mucho, a la capacidad de respuesta que los municipios pueden ofrecer (o desean hacerlo) para mantener un orden en el crecimiento de la mancha urbana y articular debidamente el desarrollo.

### **1.8 El andamiaje institucional de los municipios metropolitanos como base para la dimensión sustentable**

No existe un pleno consenso para la definición de “Institución”. Sin embargo las existentes parecen destacar elementos tales como reglas compartidas, identidad uniforme de los actores, estructuración de actividades, reglas de comportamiento, sentido de pertenencia, creencias grupales, etc. Observar a las organizaciones como instituciones nos encuadra en un enfoque integral que permite la conjugación de las diversas perspectivas de la acción.

Así las cosas, el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública (Duran & Thoenig, 1996). Ciertamente la fuerza institucional del proceso juega entonces un factor base, sin el cual ninguna planificación podrá cumplirse y, por consiguiente, no es posible pensar en transitar hacia el desarrollo sustentable.

Existe una corriente de estudio llamada “nuevo institucionalismo sociológico”, que presenta a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen en “ritos y ceremonias” que se legitiman a través del tiempo, dando así a las organizaciones una fuerte propensión de estabilidad incluso en contextos turbulentos y generando además fuertes

similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad (Cabrero Mendoza, 2005).

Como lo plantean los trabajos de DiMaggio y Powell (1983), un régimen institucional permite crear estabilidad política disminuyendo los costos de transacción, el oportunismo y otras formas de tensión en la acción cooperativa. Dicho de otra manera, se logra que la acción organizada sea, si bien no óptima o eficiente, al menos estable, lo cual explica por qué formas organizacionales poco eficientes persistan durante mucho tiempo. Esto sólo puede terminar cuando las condiciones del arreglo social que dan sustento al régimen institucional comienzan a volverse problemáticas y ya no garantizan la estabilidad.

El desafío para esta investigación es generar un marco institucional para construir un nuevo contexto de la acción pública local; un espacio institucionalizado de intercambio y generación de acuerdos y consensos, que permita darle orden a la acción municipal orientada hacia las variables sustentables del desarrollo urbano.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad; son normalmente los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North, 1990).

Ello nos remite a otro concepto que consideramos clave, el de “gobernanza”, pues la situación nos da una idea acerca de la gestión pública en la

que las instituciones gubernamentales en general han perdido el monopolio de la conducción de lo público. Esta base institucional que puede surgir de una debida consolidación normativa y la participación de diferentes actores sociales que participan también en el proceso, es una posibilidad seria para abrir la extensión del largo plazo concebida por los actuales gobiernos municipales en México. Por lo tanto, el desarrollo local sustentable implica una reingeniería de las instituciones municipales orientada al logro de una mayor eficiencia y una participación más equitativa en los procesos de desarrollo regional, con el fin de lograr tasas de mayor igualdad (Vargas, 2003).

El municipio metropolitano, como ente, requiere de un replanteamiento en su estructura y funcionamiento a fin de mantenerse a la altura de una serie de exigencias nuevas a que es sometido actualmente, pero sobre todo para hacer frente a lo que ya de por sí tiene como responsabilidad. Este cambio institucional constituye un elemento de gran utilidad para reconocer que es posible mejorar las condiciones del desarrollo partiendo desde los gobiernos municipales, por lo que el estudio de las instituciones, que las asume como parte central del examen de la realidad social, es el marco fundamental de las restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales.

Para una “Ciudad de ciudades” mexicana, el modelo institucional vigente del municipio metropolitano presenta un debilitamiento extremo para operar con eficiencia en la respuesta a las exigencias que impone una realidad social y política, para la cual ni su estructura ni su marco jurídico estaban diseñados en el México postrevolucionario de 1917.

Además, el municipio sufre más que cualquier ámbito de gobierno en México de todo ese conglomerado de “ceremoniales” y “rutinas” relacionadas con su entorno político tan vertical, que se agudizan cuando se ha pretendido compensar desde la esfera estatal estas debilidades institucionales insertando nuevos actores que influyen seriamente en el dinamismo municipal, como han sido las agencias gubernamentales descentralizadas para temas como Transporte, Agua y Drenaje, Desarrollo Urbano, Vialidad, Tránsito y otras, generando más que una descentralización apropiada, derivada de un esquema federal real y promotor de la integralidad de objetivos, una total desarticulación de acciones y desvinculación de intereses, además de la centrifugación de esos mismos objetivos.

Los municipios metropolitanos en Monterrey están sujetos a una agenda de prioridades parciales y no vinculadas que provoca las más de las veces fricciones, desperdicios y falta de vinculación, además de conflictos políticos de toda índole entre sí. La planificación y la gestión urbana en la zona metropolitana de Monterrey están desarticuladas administrativamente y fragmentadas físicamente (Rueda Gaona, 2005). Los distintos gobiernos no se coordinan a no ser por los “esfuerzos” del gobierno estatal, que a su vez afecta la planeación local mediante proyectos diseñados por su cuenta y no siempre apegados al interés municipal reflejado en los planes parciales de desarrollo.

Autores como Porter (1998) y Krugman (1991) nos ubican en una perspectiva de análisis en la que los actores locales, sus racionalidades, sus restricciones y sus recursos, así como la evolución y cambio de los mecanismos

de regulación local, constituyen variables fundamentales para el desarrollo. Así, el papel de gobierno municipal puede expresarse en torno a diversas estrategias como, por ejemplo, convertirse en “buscador” de subvenciones, desreglamentar y liberalizar la actividad empresarial local, buscar una autonomía fiscal o crear la infraestructura local necesaria para el desarrollo.

Existe, como lo ha planteado North para la economía (1993), un intento por dar respuesta a la cuestión de por qué unos entramados institucionales son eficientes para promover el desarrollo, mientras otros no lo son. Evidentemente, conseguir la forma más eficiente para un municipio metropolitano requiere de cambios institucionales que van más allá de su autonomía de gobierno e incluirían su duración, su operación, sus funciones básicas, sus servicios, su relación con otros municipios y otros ámbitos de gobierno, la permanencia de sus autoridades, así como todo su marco normativo, *inter alia*.

Regresando al caso de los municipios del AMM, el objetivo es encontrar cuánto de su planteamiento institucional ha dejado de ser eficiente y cómo redefinir su modelo para que en este nuevo contexto metropolitano, para lo cual no fue creado ni planeado, pueda nuevamente brindar respuesta a los requerimientos sociales de la actualidad rompiendo con la inercia de la cultura político-administrativa vigente, transformándose en una figura moderna con un nuevo esquema de acción que lo vuelva eficiente para esta nueva circunstancia de gobierno local.

Hasta hoy, al explicar los resultados políticos en el área metropolitana muy frecuentemente se olvida de la importancia de las reglas del juego (instituciones),

dándoles la mayor importancia a los jugadores (autoridades) que ahí se desempeñan. Siendo el propósito de las reglas definir la forma en que el juego se desarrollará, el equipo de jugadores toma como objetivo, dado el conjunto de reglas, ganar el juego a través de aptitudes, estrategia y coordinación, esto mediante intervenciones limpias y a veces, sucias. De lo interesante del juego no se habla, sólo de la habilidad de los jugadores. Esto debe cambiar.

Las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia. De aquí nacen los procesos conscientes de cambio institucional (Romero, 1999). Sin embargo, la complejidad de un cambio de esta índole es, por decir lo mínimo, sumamente trascendente.

### **1.9 La complejidad del cambio institucional**

Sin pretender abundar en el campo de la Teoría de la Organización, sí resulta necesario abordar en cambio cómo han sido desarrollados algunos enfoques que analizan la razón del cambio en las instituciones. El Cambio Institucional presenta en su conformación morfológica un oxímoron, una contradicción inherente similar a la del Desarrollo Sustentable: Cambio, que evoca a la transformación, la evolución, el movimiento, la innovación; pero también Institucional, que denota permanencia, continuidad, rutina, rituales, valores establecidos prácticamente como parte de una cultura.

Existen en el campo de la Teoría de la Organización, así como entre

teóricos de la administración y la sociología, al menos tres enfoques mayormente aceptados para analizar el cambio institucional;

### **1.9.1 El cambio como un proceso susceptible de planearse**

La palabra clave en este tipo de enfoques es planeación. El cambio visto como un proceso susceptible de planearse hace referencia a aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de manera consciente e intencional con el objeto de realizar un cambio en la organización (Coronilla & Del Castillo, 2003).

Dicho proceso es producto de:

1. La iniciativa de uno o varios actores o agentes de cambio que realizan un diagnóstico de la situación que se guarda.
2. Definición de aquellos asuntos que se consideran “problema”
3. Diseño de rutas de acción para resolver dichos problemas e instrumentación de alguna de estas posibles alternativas, y
4. Solución del problema.

El cambio institucional se reduce a un problema técnico. Este enfoque generalmente parte del supuesto de que el cambio organizacional se inicia y termina con el cambio de las personas que participan en ella. Los objetivos individuales pueden ser cambiados por las formas y prácticas organizacionales.

En este ámbito se coloca, por ejemplo, la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP), que partiendo de una serie de reconversiones acerca de la manera

de administrar lo público y relacionarse como gobierno con la sociedad, ha generado una serie de propuestas como el desarrollo organizacional, la administración por objetivos, la auditoría administrativa, la modificación de la conducta organizacional, el desarrollo gerencial, la gestión de calidad y la reingeniería, entre otras (Michael, 1983).

### **1.9.2 El cambio como un proceso adaptativo**

Este tipo de cambio organizacional hace referencia a las transformaciones incrementales o radicales que llevan a cabo las organizaciones con el objeto de ajustar su funcionamiento a la nueva realidad planteada por el ambiente. También se explica por la metáfora de la selección natural, donde se piensa que una organización experimenta constantes adaptaciones (no siempre de manera incremental), de las que en buena medida depende su permanencia o bien, su existencia (Morgan, 1983).

La base del cambio organizacional se encuentra en la posibilidad de transformar el conjunto de juegos estructurados en torno a vínculos de poder y de influencia en los que participan los individuos. La introducción de un cambio se basa, en gran medida, en la distribución de poder que existe en la organización. Aunque es posible observar tensiones en la estructura de relaciones internas, son las presiones externas las que inician o permiten los cambios radicales, no sin olvidar que esto muy seguramente se intercala con los desequilibrios que existan al interior de la organización.

Se afirma que las organizaciones son sistemas abiertos que logran estabilidad mediante sus estructuras de autoridad, sus mecanismos de recompensa y su sistema de valores, que pueden transformarse cuando hay cambios importantes en el exterior (March, 198; Katz & Kann, 1983). Así, el desafío es alcanzar formas de organización que permitan rapidez y flexibilidad de respuesta y orientar sus acciones hacia la dirección descrita. La solución al cambio está entonces en mejorar el aprendizaje y la adaptación.

Si la institución es por naturaleza opositora al cambio radical, es porque se basa en una estructura que asegura una elevada identidad colectiva. La innovación, en ese contexto, implica el enfrentamiento de las creencias y modos de pensar existentes y la superación de esquemas que recrean mitos, sustentan valores y expresan sentimientos tales como la confianza, la lealtad y la costumbre. Para ello, el cambio institucional es visto como la razón de ser de la sobrevivencia de la organización.

### **1.9.3 El cambio como un proceso accidental**

Para este tipo de enfoque es muy cuestionable el supuesto de que el cambio institucional se reduzca a la elaboración de posibles alternativas de acción y la selección de alguna de ellas. Tampoco es necesariamente un proceso secuencial y claro, emergente o intencional.

La propuesta es mirar el cambio como una actividad donde se ven involucradas muchas más variables que las técnicas de administración y las teorías de adaptación; se trata de una cuestión de ambigüedad organizativa donde

es difícil establecer qué está pasando y quién está dirigiendo las cosas.

Este concepto de “ambigüedad” trata de destacar la incapacidad de los individuos para describir los procesos organizacionales en general y la toma de decisiones en particular como un hecho sencillo, medible y racional (March, 1981).

Los procesos de cambio en realidad describen un comportamiento errático entre actores y estructuras, donde las situaciones y los individuos están “flojamente acoplados”<sup>12</sup>; por tanto, el ambiente donde se desarrolla el cambio institucional es accidental. Las teorías de ambigüedad se han orientado así hacia la demostración de que el proceso de cambio sigue trayectorias o rutas de acción complejas antes de llegar a un resultado final, donde en ocasiones ese resultado no es en forma alguna lo que se podría haber esperado del proceso del cambio.

En este enfoque tenemos el desafío de analizar la orientación y tipo de cambio que el municipio metropolitano como institución debe hacer sentir para mejorar su operación y la relación con su ambiente. El municipio es visto como sistema racional, donde la organización es un arreglo humano jerarquizado y controlado linealmente, que persigue ciertos fines debidamente establecidos, o bien, como un sistema abierto, conformado como una aglomeración de coaliciones políticas que establecen vínculos de dependencia entre ellas y con su ambiente, o finalmente visto como un sistema precariamente acoplado, donde es más bien considerado como una “anarquía organizada”.

Así, este enfoque nos sirve más como herramienta de análisis que nos

---

<sup>12</sup> Con esto se refieren a que no existen vínculos claros entre unos y otros.

ayuda a integrar una visión del cambio de forma integral, complementándose entre sí. Nos servirá para reconocer lo que no sabemos del municipio metropolitano, más allá de lo que los estudiosos y políticos interesados en la materia han identificado como cosas que no funcionan o funcionan parcialmente; por ejemplo, sobre su limitación estructural debido a la limitación de períodos de tres años; la incomodidad de la no reelección de los presidentes municipales, la dificultad jurídica que representa la dependencia de los municipios hacia el ámbito estatal y la enorme incongruencia entre algunas atribuciones constitucionales y los recursos entregados o conseguidos para enfrentarlos con éxito.

Lo que no sabemos, se vuelve crucial para el modelo municipal adecuado al nuevo tiempo social que vive la región metropolitana de Monterrey; el análisis institucional es sin duda gran parte de esa negación de conocimiento.

## **Capítulo 2. El objeto de estudio**

Cuando se aborda el tema de la sustentabilidad urbana suelen pensarse cuestiones relacionadas al tema ambiental. Esto es, aspectos tales como la contaminación atmosférica, potabilidad del agua, áreas verdes, manejo de desechos sólidos, reservas territoriales, etc.; temas que influyen por supuesto en la sustentabilidad de los espacios urbanos, pero no la constituyen completamente, ni la definen en su totalidad (Brooks, 1993). Por lo mismo, la presente investigación no aborda el tema de la sustentabilidad de los municipios metropolitanos solamente en su dimensión ambiental, ni busca demostrar cuán ambientalmente sustentable es el área metropolitana de Monterrey, N. L., o alguno de los municipios que la integran.

Del mismo modo, este estudio tampoco arrojará conclusiones centradas en la magnitud de los daños en el entorno natural de los municipios metropolitanos de Monterrey, ni evaluará la magnitud de la huella ecológica ocasionada por quienes la habitan ni por las actividades productivas que en ella se realizan. Aunque sí analiza la planeación como uno de los condicionantes del desarrollo urbano sustentable, no se limita a una evaluación del grado de cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, ni de algunos otros como los planes de ordenamiento ecológico que han sido trazados a través de los años, para el Área Metropolitana de Monterrey (AMM), ya sea por los municipios metropolitanos o por el gobierno del Estado de Nuevo León. Si así fuera, apenas podría arribar a una conclusión por demás evidente sobre la falta de planes de desarrollo con enfoque de

sustentabilidad y aún más determinante, sobre su falta de continuidad y aplicación efectiva.

En el momento actual, el avance en materia de sustentabilidad se encuentra en desarrollo de una nueva generación de indicadores para encontrar mejores definiciones de tránsito hacia la sustentabilidad, entre ellos, para la sustentabilidad urbana (INEGI, 2000). Como hemos dicho, el desarrollo sustentable se encuentra hoy en un intenso debate tanto a nivel conceptual como operativo y se ha caracterizado más como un proceso, un camino, que como una meta específica o un estado a alcanzar. Pero de este debate sí se rescata una serie de avances conceptuales y ejercicios puestos en práctica con relativo éxito, que abordan y aplican el concepto de sustentabilidad en las ciudades (sustentabilidad urbana), partiendo de modelos de diagnóstico que han permitido diseñar estrategias para el desarrollo urbano sustentable desde la acción pública, que pueden ser comparados y adaptados al ámbito territorial y político de nuestro objeto de estudio, constituido por los municipios metropolitanos de Monterrey.

En tal virtud, la presente investigación titulada “El cambio institucional y la planeación como condicionantes del desarrollo local sustentable en el Área Metropolitana de Monterrey” explora la influencia de aspectos como la fragmentación gubernamental, la relación intermunicipal, la coordinación horizontal, el contexto político, el modelo municipal vigente, la participación ciudadana y, en general, el marco institucional que rodea al municipio y le posibilita enfrentar con mayor o menor éxito los retos del desarrollo local sustentable, además de la amplitud de visión con que se ha pretendido construir

un presente deseable a partir de planes de desarrollo de largo plazo.

Ello, se inscribe en el debate de dos corrientes de pensamiento relacionadas con el gobierno de los municipios metropolitanos, donde se oponen la unificación total o amalgamamiento de las estructuras orgánicas municipales para dar paso a un nuevo ámbito de gobierno (el gobierno metropolitano), con el mantenimiento de la diversidad municipal para generar mediante la competencia mejores estándares de servicios públicos. Este antagonismo puede expresarse como solidaridad versus competencia.

De acuerdo con lo anterior, lo que esta investigación sí se propone es identificar y caracterizar los factores que han impedido el desarrollo planificado y con enfoque sustentable del AMM. Particularmente, apuntando hacia la planeación y el andamiaje institucional en la esfera municipal que debe transformarse para asegurar condiciones de equilibrio entre el desarrollo económico y social, el ambiental y el urbano; de forma tal que en estos municipios se puedan evaluar, mejorar y reproducir niveles de sustentabilidad urbana, estimando los cambios y transformaciones que serían necesarios promover para que lo anterior pueda darse.

Bajo este propósito, analizar qué reforma en el modelo municipal debe considerar el ejercicio de la política, toda vez que es un factor que desempeña un papel bastante determinante en la subordinación del gobierno municipal metropolitano a algunas inercias administrativas y de gestión que operan como rutinas de control político y que son mantenidas más por su estabilidad que por sus resultados sociales. Las posibilidades de transitar a modelos de

sustentabilidad urbana municipal entonces no dependerán de una política pública sectorial, sino de lo que el modelo institucional haya evolucionado de forma tal que la voluntad o rivalidad de los actores políticos no sea el gran factor que hasta hoy define qué se hace por la ciudad.

## **2.1 Planteamiento del problema**

México ha sido marcado por el centralismo. Hoy en día, el territorio donde se asienta su capital, el Distrito Federal, ha sido un caso sin par de inmigración masiva durante 70 años, con la salida de los habitantes del Distrito Federal a las áreas aledañas (Chávez, 1999), que elevan la población del área metropolitana a más de 19 millones de habitantes, o bien el 22% de la población total del país (INEGI, 2005), considerándose sólo después de Tokio la segunda ciudad más grande del mundo.

En el contexto nacional, Nuevo León es una entidad federativa considerada motor industrial y económico del país por tener en su interior al AMM (Acharya & Padilla y Sotelo, 2010). Es debido a su crecimiento económico que el AMM ha concentrado a compañías e industrias transnacionales que la convierten en destino de un creciente flujo de personas (Acharya, 2009). De acuerdo con el conteo de población 2005, cuenta con una población de poco más de un millón de habitantes, sólo en la ciudad capital Monterrey (INEGI, 2005), no es mayor en población que otras ciudades como Puebla, Tijuana, León o Netzahualcóyotl. La situación cambia cuando junto con su área metropolitana, alcanza una cifra de 3

millones 598,597 habitantes (INEGI, 2005)<sup>13</sup>, que representa la tercer área metropolitana más grande del país (Acharya & Padilla y Sotelo, 2010) y concentra poco más del 80% de la población total del estado (INEGI, 2005).

En el imaginario social, las grandes ciudades y áreas metropolitanas se asumen como un espacio caracterizado por el progreso y bienestar. Ello porque han sido en estas áreas donde se han abierto mayores oportunidades de empleo, educación, salud y, en general, de mejores condiciones de vida. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento en el AMM ha sido tan rápido y desordenado que la precaria planeación urbana ha sido insuficiente e inapropiada para evitar la descoordinación gubernamental, la contaminación de aire y suelo, la falta de cooperación en la dotación de servicios urbanos, la polarización y la vulnerabilidad social, la presión de la especulación inmobiliaria sobre el espacio, la inseguridad pública, la degradación de reservas territoriales, el deficiente manejo y aprovechamiento de los desechos sólidos y el excesivo consumo de energía, entre muchos otros. Hoy en día los resultados negativos de este proceso están a la vista y es preciso replantearlos para un momento cualitativamente distinto, por lo que se hace necesario preguntarse para nuestros días ¿Cuáles son los condicionantes de la sustentabilidad urbana en un área metropolitana?

---

<sup>13</sup> Se consideran a los municipios de Apodaca; García; San Pedro Garza García; Gral. Escobedo; Guadalupe; Juárez; Monterrey; San Nicolás de los Garza y Santa Catarina que cuentan con una población de 3'598,597 habitantes de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del INEGI del 2005.

## **2.2 La interacción gubernamental como eje del proceso de planificación del desarrollo sustentable municipal metropolitano**

Como un resultado de la globalización, las metrópolis se descubren como centros de poder político y económico (Klink, 2005). Hoy existe una red mundial de ciudades que ya operan por encima de los estados nacionales y paulatinamente están conformando regiones virtuales más allá de las metrópolis, donde precisamente los alcaldes se han convertido en actores principales del quehacer político nacional e internacional, que mueve estas áreas urbanizadas a relacionarse entre sí en forma paralela a las relaciones internacionales entre los estados (Borja, 2005).

Las ciudades se comunican y sirven de mercado o de eslabón en la cadena productiva y se encuentran interconectadas principalmente por el sistema de producción mundial; además, existen asociaciones mundiales de ciudades que transfieren conocimiento, experiencias y recursos en temas como la salud, el desarrollo estratégico urbano, la metropolización, el consumo sustentable de energía, el aprovechamiento eficiente del agua, etc. (Fossaert, 2001). El estudio integral sobre la manera en que las grandes conurbaciones se relacionan entre sí a nivel mundial, puede ser probablemente más sencillo que el análisis de las características propias de las áreas metropolitanas en el mundo y en el país.

Las Áreas Metropolitanas son ahora las regiones más importantes en el mundo en cuanto a la generación de riqueza, avances tecnológicos y relaciones de poder. Simplemente en México, las áreas metropolitanas del país generan el 71% del PIB nacional (Secretaría de Desarrollo Social, 2007). Hay variados

estudios sobre el desarrollo, la constitución y la gobernanza en las zonas metropolitanas, siendo la mayoría los que tratan el tema empíricamente sobre las áreas metropolitanas de la Unión Americana.

En México, los estudios han tenido que ver, por su contexto histórico-político, con los temas relacionados a la relación campo-ciudad, el desarrollo espacial, la inmigración a la ciudad, y posteriormente la gobernanza, las relaciones intergubernamentales, los problemas ambientales y la planificación del desarrollo urbano.

Investigadores destacados en México como Luis Unikel (1976) delimitó 12 áreas metropolitanas en el país; María Eugenia Negrete y Héctor Salazar demarcaron 26 áreas metropolitanas en 1986 y Jaime Sobrino que tanto en 1993 como más recientemente en 2003 configuró 37 y 48 zonas metropolitanas, respectivamente en nuestro país (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2007). La única referencia “oficial” a un fenómeno de este tipo surgió en 1994, en la Ley Federal de Asentamientos Humanos cuando se establecía una descripción de “Conurbación”, que sólo era descrita superficialmente.

Paradójicamente, no ha sido sino hasta 2004 que el gobierno federal se interesó por tratar el fenómeno de la metropolización de manera especial. Estos estudios se dieron casi paralelamente por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en lo que fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio entre los años 2003 y 2005. Lo más interesante ha sido que cada una identificó en principio un número distinto de áreas metropolitanas en el país, siendo 42 por CONAPO y

46 por INEGI.

Finalmente, el gobierno federal partiendo de los estudios de estas dos instituciones y del INEGI, ha llegado a registrar 55 áreas metropolitanas en nuestro país, que se integran por 309 municipios, agrupando una población total de 51.5 millones de habitantes que representa el 53% de una población total del país, de 97.5 millones, según datos del Censo (INEGI, 2005). Esto significa que 1 de cada dos mexicanos habita en alguna de estas 55 áreas metropolitanas, mismas que ocupan apenas el 7% de la superficie del territorio nacional y representan una densidad urbana de 124 hab. /ha.

Es importante aclarar el concepto de Área Metropolitana ya que por lo general, términos como el de Metrópoli, Conurbación y Área Metropolitana llegan a usarse indistintamente para referirse a un centro de población, situado en una zona con multiplicidad de sistemas económicos, sociales y políticos desarrollándose en su interior.

La metodología utilizada para identificar el alcance de las zonas metropolitanas en este estudio realizado por SEDESOL-CONAPO-INEGI (2007), estuvo basado en la definición de zona metropolitana conocida como: “La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen 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” (Unikel, 1976, pág. 116). Así, el estudio para delimitar cada zona

metropolitana en México radicó en considerar expansión física, procesos económicos, demográficos y dinámicas especiales que se generaban entre ciudades vecinas, a saber:

- Que el municipio central cuente al menos con una población de 50 mil habitantes
- Que de la población ocupada de los municipios conurbados, el 15 por ciento o más, trabaje en el municipio central
- Que del porcentaje de población empleada en los municipios conurbados, el 10 por ciento o más provenga del municipio central.

De acuerdo con The U. S. Office of Management and Budget (OMB, 2000) se entiende, que para sus cálculos estadísticos, un Área Metropolitana y Micro-Metropolitana lo siguiente: “El concepto general de un área estadística metropolitana o micropolitanas es el de una zona que contiene un núcleo de población importante, junto con las comunidades adyacentes que tienen un alto grado de integración económica y social con ese núcleo”. (OMB, 2000, pág. 1)<sup>14</sup>

De tal forma que para definir un área urbana no solamente es necesario que tenga una continuidad de asentamientos humanos, sino que además, las diversas ciudades mantengan un alto grado de dependencia entre sí, configurando un mismo organismo territorial, lo que se conoce como área metropolitana. Además, con base en la definición anterior. es posible que una zona rural sea dependiente

---

<sup>14</sup> Traducción propia.

cultural y económicamente de la área metropolitana, sin dejar de ser periférica al núcleo. Sin embargo, si se pierde esa continuidad, tendría que ser bajo el concepto de Metápolis (Pesci, 2010).

Debido a que esta tesis trata de abordar el tema del Desarrollo Urbano Sustentable del AMM, se utilizará el concepto de Metrópolis entendido como un área que contiene dos o más localidades político-administrativa distintas entre sí, en donde una de ellas se presenta como núcleo poblacional, económico, político y social, adyacente con la o las otras localidades a través de una continuidad urbanizada, y que además mantiene una correlación económica y social entre las localidades que lo integran.

La anterior definición establece entonces varios parámetros que difieren sustantivamente de una conurbación entendida, según la Ley General de Asentamientos Humanos (1994), solamente como la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

De ahí que las áreas metropolitanas son unidades socio-espaciales, económicas, sociales, ambientales y territoriales. Son económicas debido a los procesos de creación de empleo, inversiones y por los flujos económicos que la asumen como una ciudad de mayores dimensiones y dinamismo que el promedio nacional. Sociales, pues en ellas las relaciones no distinguen límites político-administrativos. Ambientales, en la medida en que comparten los mismos recursos naturales, la misma cuenca atmosférica y territoriales debido a que la conurbación es una continuidad urbana que exige una localización armónica de usos de suelo, una sola estructura vial, de transporte y de redes (agua, energía, saneamiento).

(Iracheta, 2007).

Aparentemente, las zonas metropolitanas están marcadas por el progreso y bienestar. Pero en los últimos años el crecimiento ha sido tan rápido que la planeación del crecimiento de lo urbanizado y su desarrollo urbano sustentable no ha sido posible<sup>15</sup>. Hoy en día vemos esos resultados afectando la calidad de vida del AMM y es por eso que insistimos en preguntarnos sobre los condicionantes de la sustentabilidad en un área metropolitana como la de la Ciudad de Monterrey.

Pese a esta nueva realidad urbana del país, se carece completamente de una política metropolitana y no existe reconocimiento alguno del peso de este fenómeno en el desarrollo nacional en ninguna ley federal o estatal, tampoco en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la del Estado de Nuevo León.

Cada área metropolitana tiene características particulares de conformación y problemáticas únicas, aunque no siempre demasiado dispares. De ahí que abordarlas desde una generalidad es algo poco práctico, si no es que imposible. Por ejemplo, tenemos áreas metropolitanas capitales de entidad federativa (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, etc.); interestatales (Puebla-Tlaxcala, La Laguna, etc.); intraestatales sin ser capital estatal (Córdoba-Orizaba, Poza Rica, Coahuila-Coahuila, etc.); transfronterizas (Matamoros-Brownsville, Laredo-

---

<sup>15</sup> Han existido varios intentos y variantes cuando se ha tratado de planificar el crecimiento y desarrollo del Área Metropolitana de Monterrey. Los obstáculos y aquellos factores que han impedido ejecutar estos planes y que han obligado a “actualizarlos” sin haber sido implantados, se abordan en el capítulo 3.

Nuevo Laredo, Reynosa-McAllen, Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso), y aquellas donde se conjugan dos características simultáneas, tales como el caso de Puebla, que siendo capital de entidad federativa ejerce más allá de ésta última su influencia metropolitana, por citar un caso.

El que una ciudad moderna esté hoy dividida en dos o más jurisdicciones político-administrativas y tenga dos o más autoridades o estructuras de gobierno que administran cada una sus circunscripciones, genera problemas inéditos de tipo funcional, económico, social y político, que se traducen en la necesidad de uniformizar criterios de tipo:

- Administrativo: Normas y Reglamentos
- Planeación
- Movilidad
- Seguridad
- Transporte
- Inversión
- Dotación y administración de servicios municipales

Hasta hoy, el funcionamiento de las zonas metropolitanas ha sido abordado por dos escuelas de pensamiento: la escuela de los reformadores (Wood, 1958) y la escuela de la elección racional (Ostrom, 1972; Tiebout, 1956).

Para la escuela de los reformadores, la multiplicidad de estructuras administrativas constituye una desventaja para el desempeño de la ciudad, ya que implica una falta de coordinación entre gobiernos locales e instituciones públicas

encargadas de los servicios urbanos. De ahí que sus acciones se vuelven fragmentadas, se duplican o se superponen, con costos financieros excesivos y, por lo tanto, con dispendio de recursos públicos. Para esta escuela es necesario constituir estructuras de gestión metropolitana fuertes que cubran el área funcional de la zona urbana<sup>16</sup>. Estas mismas estructuras mejorarían aspectos como la recaudación, el suministro, la planeación, una redistribución de la aplicación del presupuesto y un mayor control del crecimiento urbano, así como el mantenimiento de niveles de calidad en los servicios similares para todos los habitantes.

Con lo anterior, se ofrecen planteamientos institucionales distintos a los existentes y adecuados a la nueva circunstancia, que permitan dar respuesta a los problemas que surgen en la atención de mismas necesidades con distintos criterios y políticas, según la zona metropolitana.

La creación de gobiernos metropolitanos es finalmente la idea más radical de los reformadores. Esta visión representa el mayor reto para las reformas de las competencias municipales actuales y la influencia de los principios políticos y democráticos vigentes, donde se considera una amplia discusión sobre democracia, voto popular y rendición de cuentas<sup>17</sup>. Pero más que crear un gobierno intermedio entre municipios y entidades federativas, el asunto por

---

<sup>16</sup> Estas estructuras también podrían ser nuevas “instituciones”, que resuelvan el problema de la eficiencia del sistema en su conjunto y transformen al municipio metropolitano en aras de mejorar su desempeño. La perspectiva de cambio institucional se hace presente en este criterio.

<sup>17</sup> Habría que resolver el problema sobre la forma en que este gobierno se elige e integra, si sería necesaria su contraparte parlamentaria, pero todavía antes de esto, habría que resolver el debate sobre la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política Federal mexicana.

resolver según esta escuela es cómo dar la misma calidad de gobierno a todos los habitantes de un área metropolitana.

Existe, por otro lado, la escuela de la elección racional, que consiste en la relación horizontal de los municipios. Esta escuela ha denunciado que un gobierno o autoridad metropolitana constituye un monopolio de servicios urbanos, por lo que permite la elección racional del individuo, familia, industria o empresa para que cada uno de estos agentes económicos seleccione dónde localizarse en función de los atributos locales (“votar con los pies”) o de la calidad de los servicios públicos y otros motivos tangibles e intangibles que pueden influir para decidir vivir en alguno de los municipios metropolitanos. Parte de la idea que la existencia de múltiples estructuras locales permite o estimula una “competencia sana” entre los municipios y en consecuencia representa un estímulo en la capacidad de innovación en la gestión urbana (Greer, 1961).

Podemos señalar que la escuela de reformadores defiende valores como la igualdad social y la solidaridad territorial y socio-fiscal, mientras que la escuela de elección racional valoriza la libertad individual y la competencia entre gobiernos locales para estimular la innovación y la rendición de cuentas (Zentella, 2006). Por lo anterior, la presente investigación se apoya en la corriente de pensamiento reformadora para el análisis de los condicionantes del desarrollo urbano sustentable.

¿Qué ha impedido a los municipios del AMM considerar acciones colectivas en los temas metropolitanos, a pesar de que la atribución municipal del asociacionismo fue concedida desde 1995? Algunas cuestiones como las

siguientes resultan evidentes:

- **Ausencia de planeación integral**

En el AMM han existido planes trianuales por cada nuevo gobierno municipal que inicia su período. La concatenación entre ellos es bastante pobre y con frecuencia se formulan más como un reflejo de promesas de campaña de los recién ungidos presidentes municipales, que como planes de desarrollo serios y vertebrados tanto con el plan anterior, como con los planes municipales del resto del AMM. Además de esto, el sistema de planeación estatal asciende a planes parciales de desarrollo urbano, el plan metropolitano, los planes sectoriales y el plan estatal de desarrollo. Poco seguimiento hay sobre cada uno de ellos, y no hay certeza de quién supervisa su cumplimiento, ni qué sucede si esto nunca llega a ocurrir.

- **Falta de aplicación de los planes cuando estos existieron**

Sin embargo, existen ejercicios de planeación provenientes desde la esfera estatal para el área metropolitana. Con mejor preparación y rigor científico, éstos a menudo se han quedado como meros deseos pues el relevo de mandos y la poca vinculación con los gobiernos municipales provoca resistencias, cuando no desinterés por parte de presidentes municipales para colaborar. Incluso se les observa como intervenciones de la esfera estatal en asuntos competentes a la autonomía municipal por lo cual, llegan a ser rechazados por los municipios o aceptados como únicas alternativas para fondear proyectos de inversión urbana.

- **Hipercompetencia en el terreno de lo político-ideológico por presentar al mejor gobernante (no al mejor gobierno).**

Gran parte del problema de la desvinculación de la planeación metropolitana en materia de políticas de desarrollo se debe a que la competencia por sobresalir como el mejor presidente municipal se da términos de la distinción, y no de la colaboración, no sólo entre autoridades de origen político diferente, sino a menudo también entre las que tienen el mismo partido político de procedencia. Es decir, tomando como plataforma una presidencia municipal, los políticos hacen todo lo necesario por distinguirse y competir entre sí, más partiendo de esfuerzos únicos que favoreciendo la colaboración, donde el factor distintivo se diluye entre la combinación de esfuerzos y resultados.

- **Debilidades institucionales en los municipios**

Ampliamente tratado en publicaciones relacionadas con la gestión pública municipal, el municipio mexicano sufre una serie de retrasos que limitan su eficiencia y sus resultados como articulador de desarrollo. Aspectos como la no reelección, la duración del periodo de gobierno, su debilidad presupuestal, un marco normativo rezagado en temas como la urbanización, la participación ciudadana, la planeación y, sobre todo, la metropolización hacen que el municipio guíe su operación como si se tratara aún de 1917. Como ya hemos mencionado, es día en que el concepto “metropolitano” no existe en ley federal alguna o estatal de Nuevo León.

Observando lo anterior, debe considerarse como punto de arranque de esta investigación conocer ***cuáles han sido los factores que han impedido la colaboración intergubernamental en los municipios del AMM***, y que a su vez han influido para que la ejecución de los distintos planes de desarrollo sea bastante deficiente.

La primera pregunta de investigación pretende responder no sólo cuáles factores han impedido la colaboración intergubernamental entre municipios metropolitanos, sino cómo sería posible superarlos, a favor de conseguir la coordinación metropolitana. Lo anterior desde un enfoque neoinstitucionalista.

### **2.3 Delimitación espacial y temporal**

Abordaremos al problema partiendo del momento en que los municipios fueron considerados gobiernos con autonomía plena, capaces de regular y ser responsables de su mantenimiento, desarrollo urbano y crecimiento económico. Esto es, partiendo de los gobiernos municipales que iniciaron con esta nueva reforma constitucional ocurrida en 1999, que con el relevo de poderes en Nuevo León iniciaron su gestión en el periodo 2000-2003 y la limitaremos hasta los gobiernos cuyo periodo comprende los años 2006-2009.

La línea de investigación abarca entonces de 2000 a 2009, lapso que incluye tres cambios de gobierno municipal. La temática será abordada entre los municipios que integran el AMM, es decir, sólo desde la óptica municipal, dejando como referencia por esta ocasión, sin menoscabo de su papel en ocasiones determinante, al gobierno estatal en Nuevo León.

Aunque constituida por nueve municipios, el Área Metropolitana de Monterrey funcionalmente es un solo centro de población, que continuamente se refuerza pero a la vez se complica en su estructura interna. Los elementos más sensibles de esa estructura son los que definen la vialidad y movilidad en su interior, el ordenamiento territorial, el crecimiento económico y el suministro de servicios públicos, particularmente del ordenamiento urbano, el desarrollo de espacios para vivienda, comercio e industria y la dotación de agua potable, drenaje y energía eléctrica. Para analizar el tema será necesario, al menos, llevar a cabo las siguientes acciones:

### **2.3.1 Análisis de la planificación urbana del AMM**

Analizar cómo han sido planteados el futuro deseado del área metropolitana de Monterrey y las acciones correspondientes para conseguirlo, permite entender mejor no sólo cuánta coordinación horizontal e intergubernamental existe en la acción pública municipal metropolitana, sino más aún, encontrar *cuáles han sido las debilidades institucionales en la acción pública y la operación política de los gobiernos municipales para el diseño de planes de desarrollo de largo plazo, o para por lo menos ejecutarlos en sus propios territorios.*

En esta parte se espera distinguir una serie de debilidades que tienen consecuencias en forma de ambición política, burocracia poco preparada, falta de incentivos para la planeación de largo plazo y la continuidad de proyectos a pesar de los cambios de gobierno, ausencia de mecanismos de inversión y financiamiento innovadores, así como nula independencia financiera, entre otros.

Lo anterior, resulta relevante para conocer con cuánta seriedad han sido planteados temas como la vivienda urbana, el transporte público, el ordenamiento urbano, la atracción de inversiones, las inversiones públicas, los espacios de atención a la salud, la protección civil, la protección ambiental y la seguridad ciudadana, por citar sólo algunos. Ello, porque este análisis nos introduce en las razones de fondo de los factores que han impedido una planificación si no definitiva, por lo menos no tan volátil como lo ha sido hasta hoy y más eficientes en su implementación por parte de los municipios metropolitanos.

El material de estudio y análisis en esta parte serán los diferentes planes elaborados por los municipios metropolitanos, a través de los tres periodos que comprende el estudio. Además, se consideran también los planes que han sido diseñados para el área metropolitana en su conjunto por el gobierno estatal y que han implicado corresponsabilidad municipal para su cumplimiento y que se mantuvieron vigentes durante el espacio temporal que abarca esta investigación. A su vez, los resultados de cada gestión al término de su mandato, según la experiencia y testimonio de los presidentes municipales en estos municipios comparados con los planes de desarrollo que les “tocó” dar cumplimiento. Ello podrá expresar cuánto impacto tuvieron como acciones según lo estipulado en ellos y qué tan fuerte es la relación entre los planes y las acciones de los alcaldes al final de su gestión.

### **2.3.2 Análisis del marco normativo para municipios en el país y en el estado para la coordinación metropolitana**

Con este análisis se pretenden fundamentar las bases de coordinación posibles en México y Nuevo León, de forma tal que pueda ser observado qué tanto ha influido la parte normativa para la construcción de proyectos metropolitanos de desarrollo provenientes del esfuerzo municipal.

De los resultados del análisis, surge información útil relacionada al cambio que permita mayores atractivos a la coordinación e intermunicipalidad en el área metropolitana, así como la definición de áreas susceptibles de coordinación a favor del desarrollo metropolitano y esquemas de financiamiento para planes o proyectos de desarrollo emprendidos por dos o más municipios metropolitanos.

### **2.3.3 Entrevistas con autoridades municipales y ex – presidentes municipales**

Los presidentes municipales de los municipios metropolitanos son una excelente fuente de información sobre aquellos factores políticos que afectan o desalientan la coordinación. Esta es la fuente principal para descubrir cómo la política juega un rol significativo e incluso para indagar algunas alternativas que mitiguen su influencia en asuntos relacionados con la coordinación, y para conocer las causas de éxito donde sí fue posible emprender proyectos en conjunto y saber cómo funcionan hoy en día.

En suma, cuando ha sido posible identificar qué factores y cómo han influido para limitar la coordinación intermunicipal en la planeación y ejecución de

planes metropolitanos o al menos la acción conjunta ante problemas comunes, se está en posibilidad de enfrentar el reto de saber **cuáles son aquellas funciones que deben replantearse en los municipios de la AMM**, de forma que su reforma permita resolver la influencia negativa de esos mismos factores y con ello mejorar los estándares mínimos de sustentabilidad urbana en toda la región metropolitana.

Esta nueva pregunta, que pretende resolver el problema de la definición de lo “metropolitano” y lo “local” para el gobierno municipal de la AMM, está basada en el estudio de las instituciones para determinar cuánto del ente municipal debe transformarse y qué áreas resultan involucradas en esa transformación, a fin de conseguir mayor eficiencia institucional. Resolver la coordinación intermunicipal en el AMM no resuelve el problema de la sustentabilidad metropolitana, aunque sí pone las bases para que el problema pueda ser enfrentado. Recordemos que se busca la coordinación para conseguir mejores indicadores de sustentabilidad urbana a nivel metropolitano. Siendo así, esta pregunta pretende definir, partiendo de lo que se quiere sustentar en el AMM<sup>18</sup>, el modelo institucional que podría funcionar mejor para conseguir mejores niveles de sustentabilidad en las políticas de desarrollo efectuadas por los municipios metropolitanos.

---

<sup>18</sup> Se analizarán algunos avances en materia de medición de sustentabilidad urbana, para encontrar los índices más convenientes para el caso del AMM, según las atribuciones municipales vigentes en la región.

## **2.4 Midiendo el desarrollo urbano sustentable en el AMM**

Al analizar cómo mejorar la eficiencia institucional del municipio metropolitano no debe perderse de vista con qué fin se pretende hacerlo. La idea es convertirlo en el eje vinculante de políticas de desarrollo urbano sustentable. Para ello debemos preguntarnos cuánto es posible sustentar según las condiciones actuales que rodean al municipio.

La tarea no está exenta de dificultades. Hoy, que denominamos ciudad tanto a Nueva York como a Escobedo, tenemos que del lado de la sustentabilidad la cosa no está mucho mejor: en no pocos discursos políticos se empieza hablando del “desarrollo sustentable” en una pomposa introducción, para acabar reclamando instrumentos y políticas que permitan un “crecimiento económico sostenido” o una “mejor calidad del aire” y “más áreas verdes”.

Por tanto, transitar hacia una “ciudad sustentable” en el mundo real implica transformar radicalmente las insostenibles ciudades modernas y nuestra forma de vivirlas, no se trata de construir otras nuevas. Muy al contrario: en áreas metropolitanas como la de Monterrey, con viviendas vacías suficientes como para albergar holgadamente miles de personas más, resulta urgente detener la construcción en los municipios periféricos. Para una ciudad de ciudades, habremos de pasar de la ciudad creada por sus habitantes para alojarse, a la ciudad propuesta, planificada y construida para alojarlos (CECVS, DCEA, FCT / UNL, 2007).

El análisis de la sustentabilidad urbana en el AMM desafía el hecho de no

tener aún un patrón de comparación en México que sirva de referencia para saber qué tanto se implementan políticas públicas partiendo de un ejercicio de planificación del desarrollo sustentable a nivel local. Por ello, se tomarán como base algunos mecanismos de medición como los desarrollados por el sistema de indicadores de sustentabilidad INEGI-SEMARNAT para mediciones a nivel país (INEGI - SEMARNAT, 2006), a partir de aquel creado por la Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU; también por el proyecto del *Informe de Ciudades Europeas Sostenibles* (Unión Europea, 1996)<sup>19</sup>, el *City Development Index* del programa HABITAT (Global Urban Observatory & UN Human Settlements Program, 2002), así como el *Environmental Sustainability Index* (Esty, Levy, Srebotnjak & De Sherbinin, 2005) del *Yale Center for Environmental Law and Policy*, el *Center for International Earth Science Information Network* de la Universidad de Columbia en colaboración con *World Economic Forum* y *Joint Research Centre*; el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (UNDP, 2007/2008); el *Genuine Progress Indicator* (Talberth, Cobb, & Slattery, 2007), entre otros que, siendo su diseño de aplicación nacional, podrían sin embargo aportar rubros de medición local urbana.

El *Report of Aggregation of Indicators of Sustainable Development*, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN - Department of Economic and Social Affairs, 2001) concluye que, siendo la dimensión ambiental la más desarrollada en materia de indicadores e índices de

---

<sup>19</sup> Este proyecto ofrece un avance no sólo teórico, sino que al haber sido puesto en práctica posibilita su adaptación de manera que pueda ser aplicado en nuestro caso de estudio.

medición, aún hace falta mejorar la composición de las dimensiones económica, social y sobre todo, la institucional. Esta aclaración sirve sólo para reforzar el hecho de que los avances en la medición del desarrollo sustentable continúan en proceso y que en materia urbana el ámbito de referencia es aún más limitado.

Medir la sustentabilidad urbana, integrando las dimensiones económica, social, ambiental e institucional, podrá darnos un diagnóstico sobre algunos rubros de sustentabilidad de los municipios metropolitanos en el AMM, a la vez de mostrar cómo repercuten ciertas debilidades institucionales de los gobiernos municipales en los indicadores económicos, sociales y ambientales y reconocer si estos se están plasmando y enfrentando desde la misma planificación del desarrollo. Esto ayuda a proponer cambios fundando claramente la repercusión de los mismos en el mejoramiento de la sustentabilidad urbana en general.

## **2.5. El nuevo modelo municipal para el ÁMM**

Cuando se ha podido construir una base de medición de la sustentabilidad urbana que permite conocer cómo se interrelaciona la dimensión institucional con el resto, podremos estar ya en posición de estructurar algunas propuestas de cambio institucional que sirvan para que en el AMM pueda concretarse una estrategia de desarrollo urbano con enfoque sustentable, basado en la planificación metropolitana, partiendo de una amplia coordinación y colaboración intermunicipal, definiendo los temas y atribuciones “metropolitanas” y disminuyendo al máximo el voluntarismo discrecional de las autoridades como factor definitorio en la consecución de lo anterior.

La tercera pregunta de investigación finalmente sería abordada. Aquí más que tratar el tema de la (in)sustentabilidad urbana del AMM en sí misma se quiere saber **cuáles son los instrumentos institucionales a los que podemos recurrir para mejorar la sustentabilidad urbana**, por lo que resulta imprescindible hacer una reflexión: El modelo municipal vigente no está diseñado para hacer frente a fenómenos como la metropolización. Con justa razón y como ya hemos dicho, no habría de serlo así en 1917, pero hoy es tiempo de revisar a fondo cuánto de su mal o buen desempeño se debe no tanto a la capacidad de los gobernantes, sino a esas debilidades institucionales que le convierten en casi un mero supervisor o tramitador de permisos, donde el mercado y las compañías inmobiliarias son a menudo quienes más fuerte empujan el crecimiento y la forma que toman las ciudades.

La realidad es que la mayor parte de los instrumentos que hacen de las ciudades espacios más sostenibles son instrumentos de racionalidad. El estudio institucional del municipio metropolitano del AMM pretende encontrar los cambios necesarios para que el desarrollo sea promovido desde el interés público local y no del estatal y el privado, como sucede en estos momentos; además, con una visión que promueve la sustentabilidad agregada en sus dimensiones social, económica y ambiental y no solo sectorizadamente.

Partiendo de la hipótesis general de que es el cambio institucional y la planificación los principales condicionantes de la sustentabilidad urbana en los municipios metropolitanos, al entrar en esta última etapa se requiere analizar tanto el bagaje de información sobre factores para la planificación metropolitana

obtenido en la primera parte, como los obstáculos para la eficiencia municipal en materia de desarrollo urbano sustentable. El resultado de este análisis servirá para diseñar el modelo municipal más adecuado para una región urbana como el AMM partiendo de un análisis neoinstitucionalista.

La proliferación sobre análisis y estudios comparativos del municipio mexicano, sus determinantes institucionales y sus procesos de reforma ciertamente se han intensificado en la última década. Como se mencionó anteriormente, han sido dos corrientes de estudio, la reformadora y la de la elección racional, las que han despertado mayor interés por estos estudios. El trabajo que aquí se presenta encuadra más con la primera preocupación de diseño institucional para mejorar la eficiencia de gobierno frente a la nueva realidad metropolitana.

Empero, sin perder de vista la propuesta del modelo institucional adecuado y posible, esta investigación pretende tomar muy en cuenta las posibles motivaciones o incentivos que operarían en las élites políticas para que la reforma pueda no sólo aceptarse como adecuada, sino efectivamente llevarse a cabo. En tal virtud, deberá cuidarse muy bien la incertidumbre provocada por el proceso de transformación entre quienes resultan ser los principales implicados en las consecuencias de las reformas.

El objetivo de este trabajo es contribuir al desarrollo de este cuerpo teórico, y tratar de ofrecer nuevas avenidas mediante el análisis empírico comparado de las preferencias institucionales de los actores políticos metropolitanos contemporáneos, problematizando los determinantes de dichas preferencias

desde una perspectiva de carácter político. Si las reglas son cambiadas por quienes ostentan el poder para salvaguardar sus intereses, encontrar qué es lo que más se quiere preservar del municipio actual por los políticos resulta interesante en vista de lo rebasado del modelo. La definición de estos intereses juega un papel crucial para el desenlace de esta investigación.

Hay que hacer referencia necesariamente, por tanto, a las intenciones de los actores relevantes. Así, se requiere de forma ineludible de la identificación de los actores implicados, sus intereses tal como son percibidos por estos, su conocimiento de la situación del municipio metropolitano como de las consecuencias probables de los distintos cursos de acción posibles y la distribución de poder ente ellos. Una vez que se analicen las motivaciones y las fuentes de incertidumbre entre los tomadores de decisión política, se podrá proponer un camino que ofrezca umbrales de negociación con poca incertidumbre para conseguir su aceptación entre quienes determinan su viabilidad.

Las entrevistas a los ex alcaldes que serán mostradas en la tercera parte del trabajo representan entonces una serie de posturas y experiencias políticas reales, que permiten identificar los factores que han impedido la coordinación intergubernamental y la ejecución de los planes de desarrollo. Ello define en sí mismo, la serie de funciones que deben replantearse en el seno de la nueva realidad metropolitana, así como las formas posibles de motivar la reforma del municipio metropolitano, a fin de que la influencia política en el proceso de sustentabilidad urbana en el AMM, deje de ser el factor más determinante para su operación a través de los cambios de gobierno.

## **2.6 Estudios de caso: Un breve acercamiento a los modelos de administración metropolitana**

A continuación se exponen algunos ejemplos sobre cómo se administran la metrópolis en diferentes partes del globo. Se analizan las características generales de cada una de ellas y se valora su campo de acción en la metrópolis. Esto tiene como fin esclarecer un panorama más amplio de las posibilidades que se tienen a disposición para poder proponer un modelo metropolitano eficiente.

### **2.6.1 Distrito Metropolitano de Quito**

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) fue creado por ley en diciembre de 1993 y se subdivide en provincias, cantones, y parroquias (Klink, 2005). De acuerdo con el VI Censo de Población 2001 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2002) la población del DMQ es de 1'839,853 personas. El DMQ es un organismo relativamente descentralizado en el que administrativamente se estructura con un Consejo Metropolitano integrado por 15 concejales elegidos de manera directa, cada uno encargado de diferentes comisiones. Existen cuatro ejes temáticos en los que se desempeñan las comisiones:

- Eje Social
  - o Comisión de Salud
  - o Comisión de Cultura, Educación, Deporte y Recreación
  - o Comisión de Equidad Social y de Género

- o Comisión de Convivencia y Seguridad Ciudadana
- Eje Económico
  - o Comisión de Desarrollo Económico e Infraestructura Productiva
  - o Comisión de Conectividad y Competitividad
    - o Comisión de Comercialización
- Eje Territorial
  - o Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial
  - o Comisión de Movilidad
  - o Comisión de Ambiente
  - o Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio
  - o Comisión de Propiedad y Espacio Público
- Eje de Gobernabilidad e Institucionalidad
  - o Comisión de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana
  - o Comisión de Desarrollo Parroquial
  - o Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación

Presidiendo el Consejo Metropolitano se encuentra el Alcalde Metropolitano, contando también con la figura de Vicealcalde y Segundo Vicealcalde. Además cuentan con la integración en el aparato administrativo de empresas proveedoras de servicios. Para el ejercicio de gestión se utilizan la administración de zonas en las que se divide el DMQ.

El DMQ cuenta con permisiones especiales que le otorga la ley, a pesar de que las provincias y municipalidades son autónomas, el DMQ se encarga de atribuciones que generalmente le corresponden a otra entidad de gobierno. El

financiamiento de este aparato corresponde a aportaciones estatales y propias a través de impuestos, contribuciones, etc. (Klink, 2005).

### **2.6.2. Metropolitan Mayors Caucus of Chicago**

Otra experiencia en materia de desarrollo local/metropolitano sustentable es la de los municipios integrantes de la región noreste de Illinois, en Estados Unidos, dentro del área metropolitana de la ciudad de Chicago (Lindstrom, 1998). Se trata del área metropolitana más numerosa en cuanto a integrantes municipales de todo Estados Unidos. En 1980, el número total de gobiernos municipales en la región era de 261, sin contar los 313 distritos escolares, 501 distritos especiales y otras instancias más de gobierno local (Lindstrom, 1998). Las acciones que debieron emprender para mantener algunos niveles de dinamismo económico, social y educacional son también relevantes, para encontrar lo que determina la sustentabilidad para casos de territorios urbanos fragmentados en numerosos gobiernos municipales.

Dicha experiencia ejemplifica una nueva forma de regionalismo funcional que enfatiza la cooperación y colaboración en la planeación del transporte, la administración de los desechos sólidos, la estandarización de reglamentos y los acuerdos intergubernamentales. La integración en nueve consejos de gobierno (*councils of government*) en la región de Chicago, representa una nueva forma de acuerdos institucionales y *gobernanza* local. Estos consejos de gobierno se reúnen para abogar por el desarrollo suburbano y regional, más que por las agendas local o urbana. Este nuevo enfoque del regionalismo se ha centrado en

los parámetros institucionales y estructurales que provocan conflictos regionales o cooperación.

Históricamente, los municipios del área de referencia se han ido reuniendo primeramente para asuntos relacionados con la planeación del transporte subregional, a partir de 1970 (Lindstrom, 1998). Poco después, debido a los requerimientos del gobierno federal para el involucramiento de los municipios en materia de transporte, observaron las ventajas de expandir su agenda para incluir acciones de cabildeo legislativo, servicios de membrecía y actividad intergubernamental. Una tercera etapa se inició con una conferencia intergubernamental de municipios que significaba más que una organización de municipios metropolitanos y, finalmente, la cuarta etapa del desarrollo de la coordinación intermunicipal, donde se han desarrollado los consejos de gobierno como consejos de planeación del uso del suelo regional.

Los consejos tienen hoy en día cinco funciones principalmente: la cooperación intergubernamental, cabildeo de políticas de beneficio al gobierno municipal ante legisladores estatales y federales, estrategia de compras conjuntas para reducir costos, planeación del transporte y planeación del uso del suelo.

La aparición de dichos consejos de gobierno como actores institucionales viables en la región metropolitana de Chicago ha sido resultado de disparidades regionales creadas por la estructura económica, los programas federales de cooperación subregional, la fragmentación política de la región y más recientemente de las habilidades empresariales de los directores ejecutivos de cada uno de ellos, que han liderado cada agrupación como organizaciones

gremiales de municipios en torno a problemas comunes, aún sin determinarse a sí mismos como organismos supramunicipales de pleno derecho.

En la década de los noventas, la fuerza de este tipo de proyectos se canalizó hacia un nuevo énfasis en el regionalismo basado en un crecimiento que entendió la trascendencia de la interdependencia local y la necesidad de la supervivencia económica de toda la región. Partiendo de cuestionamientos sobre eficiencia y coordinación en los años 50, han asumido hoy un rol más fuerte en el consenso y la labor común; algunas veces para favorecer el desarrollo de centros de alta tecnología o defender la viabilidad de proyectos de infraestructura que no cumplen con los planes del transporte y, por lo general, para potenciar el desarrollo basado en un modelo de no confrontación, a partir de la construcción de consensos. Este mismo modelo es apolítico; los consejos de gobierno trabajan fuera de la retórica de los principales actores y partidos políticos en la región. No tienen una autoridad legal, su fuerza radica en la forma como proveen un foro para su membrecía para deliberar sobre las necesidades de sus municipios y en la asistencia técnica y planificación estratégica que los directores y el *staff* de cada consejo proveen.

Lo que los consejos de gobierno ofrecen es una clara conclusión para el desarrollo sustentable de zonas metropolitanas que por sí mismas representan regiones: la institucionalización de la interdependencia, la formación de gremios municipales para el frente común ante problemas comunes, pero partiendo del consenso y eliminando el interés propio de cada actor político, o bien, despolitizando tanto como sea posible el proceso. Finalmente, es partiendo de

figuras institucionales viables que una función de planificación regional ha podido concretarse y mantener una línea de desarrollo para beneficio de la región en su totalidad, sin agudizar las diferencias subregionales y municipales.

Siendo las ciudades el principal lugar de producción, consumo y creatividad civilizada, así como la fuente de muchos daños ambientales y donde se manifiestan frecuentemente con mayor virulencia, deben tratarse con especial cuidado las cosas que la gente valora y contribuyen a su calidad en el vivir, como el nivel material de vida, la salud, la seguridad pública, el acceso a la educación, la asistencia sanitaria, la ocupación satisfactoria, las posibilidades de desarrollo, la comunidad, la cultura, la vida social, el ocio. El bienestar de toda la comunidad no mejora automáticamente por el buen hacer en un sector determinado, y así es como aumentar la infraestructura vial puede hacer paradójicamente que en conjunto una ciudad tenga mayores problemas de circulación.

Para los fines de esta investigación, los resultados de la experiencia europea y la norteamericana son útiles en cuanto nos permiten conocer los avances en la instrumentación de la sustentabilidad en sus ciudades; encierran conclusiones sobre los aspectos que ésta debe incluir y añade algunas disposiciones y cambios de índole institucional para que esto sea posible, como son la integración, la cooperación, la homeóstasis, la subsidiariedad y la sinergia.

### **2.6.3. Distrito Metropolitano de Caracas**

El Distrito Metropolitano de Caracas (DMC) está conformado por los municipios Libertador del distrito capital (lo que antes conformaba el Distrito Federal de

Caracas) y los municipios de Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo, correspondientes al Estado de Miranda (Klink, 2005). Creada en 1999 bajo el mandato de Hugo Chávez y aplicado en 2000, con el reconocimiento legal de la figura metropolitana en la nueva constitución, el DMC cuenta con la figura administrativa de Alcalde Metropolitano y un Consejo legislativo; ambas funcionan como un sistema de dos niveles. Bajo este sistema, no desaparecen las jurisdicciones administrativas municipales, sino que se elige al Alcalde Metropolitano y a los alcaldes de las diferentes jurisdicciones. La función principal del Alcalde Metropolitano es hacer que los alcaldes locales coordinen sus planes y las leyes.

El consejo metropolitano es un acuerdo entre los municipios miembros de la dinámica metropolitana, en *stricto sensu* no se trata más que un simple arreglo y no garantiza una continuidad del consejo una vez hechos los cambios administrativos (Paiva, 2001). Por lo que la institucionalización de estos acuerdos y la incorporación de actores sociales y económicos, así como elementos del gobierno distrital resultaría, de alguna forma, es una garantía de la continuidad de este organismo.

#### **2.6.4 Distrito Metropolitano de Bogotá**

El Área Metropolitana de Bogotá está integrada por Bogotá D.C. y por el departamento de Cundinamarca, en Colombia la división político-administrativo consta de departamentos y municipalidades. A Bogotá se le reconoce como un distrito con “submunicipalidades” (18) en su interior subordinadas al Gobernador de la Ciudad Capital (Klink, 2005).

El sistema metropolitano se rige por un Consejo metropolitano integrado por el Alcalde de Bogotá y un representante de cada municipio; un representante de la ciudad capital (por votación directa), un alcalde en representación del Gobernador del Departamento de los municipios aledaños; y un representante del Gobernador. En la práctica, las políticas públicas se ven altamente influenciadas por la posición de la ciudad central de Bogotá (Klink, 2005).

## **2.7 Consideraciones elementales para la sustentabilidad urbana del AMM**

Hemos mencionado los elementos de la hipótesis sobre aquello que condiciona el desarrollo local sustentable en municipios metropolitanos como los del AMM. En los próximos capítulos queda por instrumentar cada uno de ellos y asegurarse vía la documentación de experiencias reales en cada municipio, si su cumplimiento ha determinado índices positivos o si, antes bien se ha tratado sólo de una aplicación temporal de programas de desarrollo urbano con perspectiva estatal, pero sin ejecución municipal.

Por una parte, tenemos al gobierno municipal, como ente atribuido de la autoridad suficiente para llevar a cabo la evaluación de su desarrollo en un enfoque multidimensional que, en coordinación con otros actores políticos y sociales, le hacen posible ser un articulador real del desarrollo de su territorio, la conservación de sus recursos, el mejoramiento social y el progreso económico.

Como ya ha sido establecido, el gobierno municipal puede planificar su desarrollo y más aún, puede hacerlo de manera coordinada y cooperativa con otros sujetos jurídico-públicos territoriales (Jiménez Dorantes, 2007). Esta

planificación intergubernamental posible le asegura una mayor trascendencia de sus acciones, más allá de su territorio y el periodo del gobierno en turno. Si aceptamos que la fuerza institucional puede consolidar la estabilidad y la confianza en el cambio necesario para hacer funcionar nuevos mecanismos de interlocución, colaboración, planificación y ejecución, como lo demuestran las experiencias europea y norteamericana, podemos actualizar la obsoleta estructura municipal y los mecanismos actuales de coordinación para responder con la velocidad requerida por las necesidades de una región que concentra más del 80% de la población del estado. Mantener índices de sustentabilidad urbana metropolitana significa más que ponerse al día en materia de diseño de políticas públicas con enfoque sustentable; es velar por la calidad de vida de prácticamente toda la población de Nuevo León.

La sustentabilidad urbana es un proceso no estático que pretende articular las dimensiones de equidad, crecimiento económico y conservación ambiental como partes del objetivo total de aspirar a una mayor calidad de vida para ésta y las generaciones venideras, pero también ha de ser reconocida como política de gobierno. Es imprescindible el replanteamiento de funciones y responsabilidades, así como la intervención de más actores en la escena.

## **Capítulo 3. Obstáculos para la planeación y coordinación metropolitana**

### **3.1 Factores que obstruyen la colaboración municipal metropolitana para la ejecución de los distintos planes de desarrollo local**

Recordemos nuestra Hipótesis:

Los factores institucionales que impiden al municipio operar como un verdadero agente del desarrollo en México, se agudizan cuando se trata de un municipio metropolitano. La respuesta para superar esta debilidad se encuentra en la identificación y cambio institucional de aquellos factores políticos, normativos, económicos, burocráticos y sociales que obstruyen la conducción del desarrollo endógeno, partiendo de mejores ejercicios de planificación de carácter intermunicipal, metropolitano, y con enfoque sustentable.

La interacción gubernamental es el eje del proceso de planificación del desarrollo sustentable municipal metropolitano.

Así, en esta investigación se revisan cuáles son las debilidades o factores que obstaculizan alcanzar mejores niveles de desarrollo urbano sustentable desde los municipios, particularmente en el Área Metropolitana de Monterrey. El estudio identifica estos factores entre varios tipos, que afectan la calidad de la planeación hecha desde los mismos, y su integración no solamente en su elaboración, sino en su ejecución.

La hipótesis se basa en el hecho contundente de la existencia de una sola aglomeración urbana formada por nueve municipios, cuyo desempeño permanece desarticulado entre sí y funciona ocasionalmente mejor cuando el gobierno estatal interviene operando como gobierno metropolitano. De ahí que la planeación del desarrollo, como origen de todo lo demás, no siempre está plenamente respaldada por todos los gobiernos municipales metropolitanos.

Recordando que no es objetivo de esta investigación conocer cuánto se ha cumplido de los diferentes ejercicios de planificación en el área, sí consideramos la planeación del desarrollo como un condicionante del desarrollo urbano sustentable en el AMM. Desde el análisis del proceso de planeación del desarrollo, se pretende encontrar rasgos de integración, colaboración y asociación entre municipios, pero a la vez los factores que lo frenan e impiden articular mejor sus políticas urbanas de desarrollo y obtener una cierta continuidad en las mismas. Conseguir algún rasgo de sustentabilidad del desarrollo urbano, requiere de al menos alguna política de largo plazo; en este caso, una planeación que determine la imagen, las soluciones o los grandes proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida de la región o por lo menos a contener su descomposición.

Analizar la planeación del desarrollo es importante para la investigación, pues descubre cuánto se hace realmente para resolver las necesidades amplias de la ciudad, a través del trabajo de cada municipio y a través de los años.

Lo anterior debido a que el Área Metropolitana de Monterrey ha sido planificada varias veces, sin que en ninguna ocasión esta planeación haya sido ejecutada. A pesar de que el proceso de metropolización proviene desde 1950, y no obstante el amplio marco normativo diseñado para este fin hasta hoy, resulta difícil creer que es hasta 1988 que se aprobó formalmente el primer plan rector de desarrollo metropolitano. Como lo expresa García Ortega (1999, pág. 413), “todo parece indicar que en numerosos casos se hicieron leyes, planes, reglamentos o programas de desarrollo urbano como un objetivo en sí mismo, como si el propósito fuese llenar el expediente político-administrativo...”. De este expediente

nos ocuparemos ahora.

### **3.2. Marco normativo para la planificación en Nuevo León**

En Nuevo León, la planificación obedece a disposiciones establecidas en la Constitución Federal y Estatal, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León y Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León, entre otras.

En todas las anteriores disposiciones, la planeación está determinada por el sistema nacional de planeación democrática, basado en la Ley de Planeación (2006, pág. 2), que, en su artículo 3, la define como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

Se considera a la Ley General de Asentamientos Humanos (1994) como el ordenamiento reglamentario del artículo 27 de la Constitución Federal (2010), y es en ella donde se establecen las bases para la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en la planeación, ordenación y regulación de los

asentamientos humanos.

En el ámbito Estatal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (2009) en su artículo 8, menciona que como entidad federativa tiene, entre otras atribuciones, la de coordinarse con la Federación y los Municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población. Así también, el artículo 23 (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2009) dispone que a fin de garantizar a la población de un mejor desarrollo urbano y contemplando el interés de la sociedad de su conjunto, el Estado prevea el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas previsiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal. Faculta al Ejecutivo Estatal para participar conjunta y coordinadamente con los Municipios en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, y establece que los Municipios de la entidad deberán participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de la misma.

Igual que en la Constitución Federal (2010), la ley reglamentaria en materia de planeación para la Constitución Estatal es la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (1999). En ésta, el artículo 36 contempla que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos de la entidad se llevarán a cabo a través del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, el cual se encuentra integrado en

primer lugar por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes sectoriales, los planes de las zonas conurbadas, los planes municipales, los planes de los centros de población, los planes parciales y los planes regionales; en ellos se deberán establecer claramente los usos y destino del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación que se requieren para un desarrollo urbano armónico, teniendo como propósito incrementar la calidad de vida a los habitantes del estado.

Esa misma ley dispone en su artículo 12 (Ibídem) que corresponde a los ayuntamientos participar en la planeación y delimitación territorial de las zonas conurbadas de la cual formen parte y aprobar en los términos de la ley los planes de ordenamiento correspondientes.

Así, un repaso por el marco normativo existente permite conocer que en Nuevo León, la planeación está lo suficientemente institucionalizada en los términos legales existentes como un acto de gobierno que debe realizarse, y se reconoce la planeación de los centros urbanos metropolitanos (conurbados) considerándolos como una unidad en la Ley de Ordenamiento Territorial del Estado (Ibídem). Siendo así, Nuevo León está, actualmente (Abril de 2010), revisando y actualizando el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Monterrey a través del taller “Hacia un modelo de ciudad sustentable” contando con la participación del sector público, privado y académico. De los instrumentos que están en vigor se cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2000-2020 y el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, que se pretende

actualizar y adapta con una visión sustentable para el periodo 2010-2030; del de 2000-2020 y 1988-2010 se desprende el Plan Metropolitano 2000-2021 que no ha cumplido con las expectativas de un urbanismo sustentable de Desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey, y que a su vez suplió al Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010 publicado el 30 de noviembre de 1988. Se pretende que el nuevo Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Monterrey para el 2030, entre en vigor al finalizar los talleres que se espera sea en el mes de Diciembre del 2010 o en Enero del 2011.

El sistema de planeación estatal previene (o intenta hacerlo) la construcción del equipamiento urbano para la conurbación simplemente atendiendo la prospección de población, con la que calcula a tiempo futuro la necesidad de hospitales, escuelas de preescolar, primaria, secundaria, bachilleratos, universidades técnicas y humanistas, generación de empleos necesaria, montos de inversión por año, áreas verdes por preservar y fuentes de abastecimiento de recursos como agua potable y de uso industrial, gas y electricidad, así como los medios para distribuirlos eficientemente. Asimismo, el desarrollo de vialidades, el mejoramiento de la movilidad interior en general, el control de contaminación y la disminución de riesgos por desastres naturales, entre otros aspectos.

Por supuesto este tipo de planeación contiene muchos aciertos y además es necesaria; pero en una aglomeración de ciudades, no ha tomado en cuenta la inadecuación entre las unidades reales de la organización del espacio, o bien, de la unidad económica que representa la región metropolitana y las unidades

territoriales de gestión administrativa, lo que remite al desfase de las dos instancias, económica y política, en relación a un mismo espacio. Se plantean así dos problemas:

1. La delimitación administrativa del espacio en tanto que expresión de la lógica propia del sistema institucional.
2. La eficacia social de tal delimitación, la cual, una vez suscitada, se articula a una influencia directa sobre los procesos sociales y la lucha política.

En otras palabras, la organización institucional del espacio (ya sea a través de la ley de ordenamiento territorial, el plan de desarrollo urbano del estado o el plan de desarrollo urbano para el área conurbada de Monterrey) no coincide con el estudio del elemento estructural llamado *gestión* y que es la expresión específica del aparato del Estado a nivel de una entidad urbana, lo que implica tomar en consideración muchos otros datos que superan la organización espacial.

Hablar de desarrollo del *espacio institucional*, entonces, no se remite al asentamiento espacial del aparato de Estado (por ejemplo, los distintos gobiernos municipales), sino los procesos sociales que, partiendo del aparato político-jurídico, estructuran el espacio (Castells, 2004). Incluso se habla de que ese mismo aparato político-jurídico del sistema de desarrollo urbano, democracia y social se exteriorice desde el municipio a través del legislador, quien tiene plena facultad jurídica sobre el municipio, para que garantice la intervención municipal sobre cada vez más asuntos (Jiménez Dorantes, 2007).

Volviendo por un instante a la primera pregunta de investigación, se

pretende responder no sólo cuáles factores han impedido la colaboración intergubernamental entre municipios metropolitanos, sino también cómo sería posible superarlos y conseguir la coordinación metropolitana integral para el desarrollo. Repasando la metodología propuesta en el capítulo II, tenemos las primeras tareas por analizar:

- a) **Análisis de la planificación urbana del AMM.** Este análisis nos introduce en las razones de fondo de los factores que han impedido una planificación si no definitiva, por lo menos no tan volátil como lo ha sido hasta hoy y más eficiente en su implementación por parte de los municipios metropolitanos.
- b) **Análisis del marco legal normativo para municipios en el país y en el estado para la coordinación metropolitana.** Fundamentar las bases de coordinación posibles en México y Nuevo León, de forma tal que pueda ser observado qué tanto ha influido la parte normativa en la construcción de proyectos metropolitanos de desarrollo provenientes del esfuerzo municipal. Proporcionar información útil relacionada al cambio que permita mayores atractivos a la coordinación e intermunicipalidad en zonas metropolitanas, definición de áreas susceptibles u obligatorias de coordinación a favor del desarrollo metropolitano o esquemas de financiamiento para planes o proyectos de desarrollo emprendidos por dos o más municipios metropolitanos.
- c) **Entrevistas con autoridades municipales y ex – presidentes municipales.**

De esta manera, entramos de lleno al análisis de la planificación urbana del AMM, analizando varios factores; eficiencia normativa, proceso de elaboración, concordancia, mecanismos de integración de municipios metropolitanos, instrumentos de evaluación y rendición de cuentas sobre cumplimiento de metas.

### **3.2.1. Plan Estatal de Desarrollo Urbano**

Este plan fue presentado como “una estrategia de ordenamiento territorial que permita desacelerar el crecimiento del Área Metropolitana de Monterrey, fomentando a cambio el de las ciudades del sistema urbano del Estado” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 2000, pág. 5). Desde ya, es posible observar la principal preocupación que en materia de desarrollo estatal y ordenamiento territorial, tiene el hecho de la megaconcentración urbana que sufre Nuevo León en tan sólo 9 de sus 51 municipios.

“Pretende orientar y dotar de instrumentos básicos al estado y la sociedad con el fin de alcanzar los objetivos concretos, para lo cual se determinan prioridades encaminadas a lograr un desarrollo urbano sustentable, ordenado y equilibrado, respetando la calidad de vida de los ciudadanos” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 2000: 16).

En el documento se plantea una población de 4.6 millones de habitantes en el año 2020 (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 2000, pág. 7), a partir de lo cual realiza toda la planeación posterior que básicamente se concentra en tres rubros:

- Desarrollo urbano sustentable
- Desconcentración

- Ordenamiento territorial

El plan reconoce graves problemas de infraestructura de servicios públicos, principalmente de aquellos relacionados con el abasto de agua potable, drenaje sanitario y drenaje pluvial; vialidades importantes inconclusas y ausencias de soluciones a la vialidad como arcos viales intermedios, lo que provoca grandes congestionamientos en el AMM gran parte del día. Existe entre estos problemas también el de la irregularidad en la tenencia de la tierra, grandes lotes baldíos al interior de la mancha urbana que generan, entre muchos otros problemas, una especulación inmobiliaria exagerada desde la perspectiva económica; o que incluso llega a repercutir social, política y espacialmente. Socialmente, a través de la afectación del imaginario social; Políticamente, al considerar lo relativo al uso de suelo, sanidad, seguridad, y la definición de espacios de poder; Espacialmente al considerar la dinámica de las redes urbanas, las estructuras del equipamiento urbano y el impulso de los espacios de trabajo (Fausto & Rábago, 2002).

Además, el Gran Centro de la aglomeración está deshabitándose, y no siempre quedan en lugar de las habitaciones nuevos establecimientos, lo que genera una imagen de abandono o de zona de alto riesgo en determinadas horas del día, debido a que han sido los centros de vicio los que se han venido apropiando del centro de la ciudad.

La transportación pública es otro de los graves problemas que enfrenta el AMM, tanto de calidad como de cantidad. Así que, según el diagnóstico del propio plan, mientras no se realice una política de desconcentración poblacional y de actividades socioeconómicas, la macrocefalia urbana seguirá siendo un obstáculo

importante para el desarrollo urbano armónico del Estado. Propone para esto programas, proyectos, metas para cada renglón, mientras que señala los rubros de corresponsabilidad sectorial y deposita amplia responsabilidad en los municipios, al reconocer que “es en los planes de desarrollo urbano municipales donde la escala de su trabajo permite despertar la conciencia por el orden urbano” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 2000, pág. 8).

El plan actualiza lo planteado por el que había sido aprobado el 1 de febrero de 1980, en vista de que la situación estatal aparentemente lo había rebasado demasiado, por lo que en congruencia con la nueva realidad nacional y estatal, establece condiciones político-económicas distintas, nuevas relaciones con Estados Unidos y Canadá<sup>20</sup>, nuevas disposiciones legales como la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (1999) y con nuevas premisas de un urbanismo que concibe una planeación estratégica, bajo los esquemas de desarrollo auto sustentable (sic), entre otras circunstancias.

Cabe observar que el Plan se adapta también al nuevo marco legal existente en la Ley General de Asentamientos Humanos (1994), que entre otros puntos destaca en su artículo 3° que el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante:

1. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de

---

<sup>20</sup> El TLC había entrado en vigor en 1994 y un nuevo Plan de Desarrollo Urbano para N.L. (2000) debía establecer los mecanismos adecuados para la nueva apertura comercial.

la población.

2. El desarrollo socioeconómico sustentable del país armonizando la interrelación de las ciudades y el campo.
3. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional.
4. El desarrollo sustentable de las regiones del país.
5. El fomento de los centros de población medianos.
6. La descongestión de zonas metropolitanas.
7. Etcétera.

En Nuevo León, la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de Nuevo León (1999) fue publicada apenas el 3 de Marzo de 2000, lo que es indicativo de las adaptaciones que se han pretendido hacer para esta “nueva realidad estatal, nacional e internacional”, pero también muestra lo precario que resultan los procesos de planeación y ordenamiento de los centros de población, y de adaptación que actualmente aún se están dando entre los municipios del AMM.

En su artículo 39 (Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, 1999), esta Ley marca los puntos que deberán contener los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, quedando los siguientes:

- I.- La motivación y fundamentación jurídica;

- II.- El diagnóstico y pronóstico de los asentamientos humanos;
- III.- La visión del carácter del desarrollo urbano;
- IV.- Los requerimientos futuros de suelo, vivienda, infraestructura, vialidad, transporte y equipamiento urbano;
- V.- La zonificación y usos del suelo;
- VI.- Los objetivos y metas;
- VII.- Las estrategias y acciones para alcanzar los objetivos y metas;
- VIII.- La programación de las acciones;
- IX.- Los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del plan; y,
- X.- El anexo gráfico que corresponda.

De ese modo, el Plan, dentro de sus objetivos de marco jurídico, pretende consolidar la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (1999), asegurar correspondencia con el Programa Nacional de Desarrollo, inducir el crecimiento ordenado de los centros de población, contar con planes concertados con la sociedad y promover que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos guarde estricta observancia con la conservación ambiental (para esta parte propone una serie de fuentes para su evaluación que podrían convertirse en índices de medición, como lo son instrumentos de planeación y administración del desarrollo urbano, criterios de preservación ecológica para la organización del transporte, realización de proyectos de saneamiento de agua y manejo de residuos sólidos, reducir el desperdicio de agua y de suelo, entre otros). Además en este punto, sobre los objetivos planteados por el PDUNL (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 2000), añade el de atender prioritariamente a zonas con problemas más urgentes para reducir los desequilibrios regionales, a la vez que buscar mecanismos alternos como son concesiones, empresas paraestatales,

fideicomisos, etc., para que el financiamiento no recaiga totalmente en los recursos públicos.

En cuanto a la sustentabilidad, ésta se mantiene como un criterio para ser incorporado plenamente en los planes de desarrollo urbano, pero delimita el concepto a lo meramente ambiental, como aquel desarrollo que respete el medio ambiente y resuelva los daños ocasionados por generaciones pasadas. Así, la parte de sustentabilidad contenida en el Plan le “exige”:

- Qué la utilización de los recursos naturales renovables no exceda la capacidad de renovación de los mismos.
- Se respete la capacidad de carga de los sistemas atmosféricos, hidrológicos y de suelos para transformar y asimilar desechos.
- Que el aprovechamiento de recursos no renovables incluyan programas de manejo en prevención de su agotamiento.

Además, el plan indica que para emprender la transición hacia el desarrollo sustentable habrá que trabajar en el cambio de políticas, regulaciones, normas en el sector público y en la concientización y el cumplimiento, por parte del sector privado y social. Pide integrar áreas de desarrollo e instalaciones para el mismo con los sistemas naturales, usando “energía ecoeficiente, promoviendo la conservación, buscando la autosuficiencia de cada región” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 2000, pág. 167).

¿Qué tiene de estratégico lo anterior? ¿Qué tiene de Plan lo anterior? En el resto del mismo no se observan mayores datos o líneas de acción de cómo

lograrlo. Sobre los resultados o el cumplimiento aparente de los mismos, la realidad habla por sí misma.

Ello nos lleva a considerar el proceso de planeación. Puesto que la planeación tradicional consistía en el análisis científico de la situación actual, un largo proceso en el cual se recopilaban datos, preferentemente cuantitativos, para su posterior análisis; que terminaba en unas pocas conclusiones (Ferreira, 2005). Lo que el mismo Ferreira (Ibídem) propone es deshacerse de ese tipo de análisis, al menos en el principio del proceso de planeación, y pasar a construir políticas regionales con base en hipótesis creadas con base en la propia formulación de políticas<sup>21</sup>. En la medida en que se aplican y desarrollan, realizar con ello un estudio de seguimiento para adaptarlas a la realidad para que resulten cada vez más eficientes.

Además de este último método se cuenta con la Planeación estratégica, que es más consistente con las necesidades de la gobernabilidad metropolitana. La planeación estratégica pone hincapié en la parte del proceso de la planeación participativa, incluyendo metodológicamente, actores políticos, sociales y el sector privado para la acumulación de datos, que se pretenden sean no sólo datos cuantitativos, sino cualitativos, así como canalizar estas inquietudes a través de una red organizada de directrices, líneas de acción y políticas públicas concretas (Böhm, Márquez, Poblette, Reposi, & Reta, 2007). Ello garantizaría que en el proceso no sólo fuese eficiente la política pública, sino que fuese también eficaz.

---

<sup>21</sup> Se entiende por proceso de planeación desde el análisis, diagnóstico, formulación de políticas y estrategias, diseño, aplicación y operación de instrumentos, y la organización, impulso y facilitación de procesos de planeación participativa (Ferreira, 2005).

Además de contar con otras ventajas como la legitimidad, transparencia, rendición de cuentas y que el modelo se presta a institucionalizarse.

Así, debe comprenderse que la planeación del desarrollo contempla, según los apartados señalados por ley, solamente prospectiva poblacional, ordenamiento territorial y de equipamiento; es decir, las necesidades de inversión pública y privada, su ordenación y distribución en el territorio estatal y, al menos en lo que a la ley respecta, los mecanismos de control y seguimiento para la evaluación de los avances. Acoplándose mejor a la descripción del modelo de planeación estratégica (Ibídem).

Entre lo mencionado dentro del plan, que aborda proyectos específicos con delimitación del plazo en que deberán concretarse y actores que participarán en su materialización, se tienen varios apartados, como son Ecología y Medio Ambiente, Suelo y Vivienda, Sistema Estatal Carretero, Ferroviario y de Telecomunicaciones, Infraestructura Física, Infraestructura Física por Municipios, Equipamiento y finalmente Planeación y Administración del Desarrollo Urbano.

Cabe mencionar que para reconocer el nivel de integración y compromiso con el Plan Estatal, más que saber cuáles son los grandes proyectos para el desarrollo urbano del estado nos importa más conocer en qué se asegura su materialización. No es el tema discutir el plazo de los proyectos, o la relevancia de los mismos; para esta investigación importa el nivel de compromiso institucional, político, social y económico que va de por medio en la concreción de cada meta específica, y en qué basa su fuerza o debilidad institucional para funcionar o no.

El tema relacionado con la planeación tiene su propio apartado en el Plan.

Lo siguiente es lo mencionado como aspectos que deberá incluir la misma para el desarrollo metropolitano:

### **A. Planeación y administración del desarrollo**

En el cuadro 39 del Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Nuevo León 2021 (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 2000), pueden apreciarse los aspectos por lograr en el tema de la planeación. En este caso, el Plan delinea para el área metropolitana los siguientes proyectos:

1. Proyecto de revisión y modificación de los planes parciales de los municipios del Área Metropolitana. Esto para fines de congruencia entre los diferentes planes, pero principalmente entre los planes municipales y los planes metropolitano y estatal. Participan los municipios del AMM y la Comisión de Conurbación, así como la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado, cuya función dentro del Plan hoy es realizada por la Agencia Estatal de Planeación Del Estado de Nuevo León<sup>22</sup>
2. Proyecto de Administración del Desarrollo Urbano. Aquí se plantean los proyectos de creación del reglamento a la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (1999), la redelimitación del Parque Nacional Cumbres, con términos de corto plazo y donde los municipios tienen participación

---

<sup>22</sup> En 2003, la Agencia fue creada como organismo independiente de la SDUOP, responsable de los asuntos de planeación estatal y como representante del gobierno Estatal en la Comisión de Conurbación.

reconocida.

Un proyecto más, la elaboración del reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública (SEDUOP), probablemente haya sido modificado o será adaptado, debido a que la propia SEDUOP sufrió transformaciones en su estructura orgánica quedando algunas de sus funciones de 2003 fuera de su competencia actual.

3. Fomento al Desarrollo. Se mencionan como proyectos de este subprograma la creación de un consorcio para la administración y ejecución del Plan, que podría interpretarse con la creación de la Agencia Estatal de Planeación, como organismo regulador y vigilante de la planeación en el Estado, así como de forma coordinada en los municipios. Además, uno de los proyectos es llamado “Fomento a la Cultura del Desarrollo Urbano”, pero no se especifica gran cosa en el resto del documento relacionado a las acciones que serán llevadas a cabo para ello. Por último, se enumera un proyecto de creación de estímulos fiscales, tarifarios, y crediticios para fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

Todos los programas dentro del apartado Planeación y Administración del Desarrollo, son presentados como proyectos a realizarse en el corto plazo y a excepción del reglamento interior de la SEDUOP, todos tienen responsabilidad municipal establecida. El Plan advierte que la desconcentración del AMM es de vital importancia para el desarrollo integral del Estado, pero que sólo se podrá

desconcentrar el AMM si se logra dotar de ventajas comparativas a las subregiones y municipios de la entidad con respecto a la misma.

Por tanto, se requiere dotar de carreteras, caminos, servicios educativos, de salud y desarrollo de empleos en el área rural e impulsar proyectos de ordenamiento, consolidación y eficientización en el AMM. Para ello, el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey es señalado como el que marcará las directrices principales al respecto que, en general, son mencionadas principalmente como fortalecimiento a la coordinación interinstitucional y entre el sector público y privado. Además, se manifiesta una exigencia a todas las dependencias públicas, de cualquier ámbito, a considerar las disposiciones del plan.

#### **B. Instrumentos y mecanismos de evaluación del Plan. Organismos promotores del desarrollo urbano**

Al final del documento (SDUOP, 2000), se mencionan los organismos responsables de la revisión y aplicación de las disposiciones de los proyectos del Plan Estatal de Desarrollo. Se menciona nuevamente la coordinación entre dependencias de los tres órdenes de gobierno y la concertación con la sociedad.

Para ello se propone la creación de organismos especializados promotores del desarrollo urbano, mediante los cuales se refrende el compromiso del sector público a todos los niveles, del sector privado y del sector social de trabajar en la consecución de las metas trazadas por el Plan. Así, los organismos promotores del desarrollo urbano se conciben como no gubernamentales, sin fines de lucro,

con personalidad jurídica y patrimonios propios, capacidad para tramitar y conseguir recursos para el desarrollo, contraer adeudos con organismos financieros internacionales y con otras instituciones de crédito externas o internas; propias de lo denominado como la Nueva Gerencia Pública, a entender que:

“La Nueva Gerencia Pública debe ser visualizada... como un menú de opciones y métodos de reforma que no constituyen ni una receta infalible, ni mucho menos un conjunto de acciones compatibles en su totalidad con las necesidades de la región *para la modernización de la administración pública local*” (Cabrero Mendoza, 2007, pág. 187)<sup>23</sup>. A entender que es necesario hacer equipo con los modelos de planeación estratégica, con una correcta integración de los actores metropolitanos sin descuidar que se vuelva a la centralización del proceso de planeación.

Asimismo, en el Plan se propone que sean encabezadas por el gobernador del Estado y participen en ellas múltiples dependencias estatales, federales y municipales con injerencia en la materia, así como empresas descentralizadas e invitados para cada área de acción que se determine o para cada subregión del Estado; proceso que demarcaría la centralización de lo ya descentralizado, por lo que el surgimiento de un modelo debe nacer en el seno del diálogo de las administraciones municipales bajo el discurso de libertad y autonomía. Aunque de cierto modo, es imposible hablar de una forma de gobierno metropolitano coordinado en un plan sin hablar de centralización, lo que sería permisible, es sugerir que lo que tiene que centralizarse son los planes de desarrollo, incluidos

---

<sup>23</sup> Cursivas mías.

con eso el Urbano y el Conurbado, mientras el modelo permita la generación de identidad a través de la autonomía y libertad de los participantes en el proceso. Es decir, descentralizar y coordinar a los actores políticos que trabajan lo público, ósea, generar políticas descentralizadas para un público centralizado.

Los organismos que se exponen en el plan pueden especializarse en áreas de acción específicas como, por ejemplo, la vivienda, las carreteras y vías de ferrocarril, el transporte, el drenaje pluvial, el agua potable y otras. Hasta hoy, algunos organismos que han sido creados son la propia Agencia de Planeación, el Instituto del Agua, el Instituto de Control Vehicular y la Agencia para la Racionalización del Transporte Urbano Sustentable. En ninguno de los casos anteriores, estas dependencias han dejado de ser dependencias estatales, donde el gobernador tiene el mando superior y de hecho designa o retira a sus titulares.

Por lo mismo, es un contrasentido la pretensión de que éstas no sean gubernamentales, si en su integración se encuentra al gobernador y múltiples dependencias gubernamentales. Esto significa la posibilidad de enfrentar el supuesto de que sea el propio gobierno del estado quien pretenda realizar algún proyecto contrario al interés de la planeación estatal, o bien, no cumpla su parte en el seguimiento de las disposiciones del mismo. Siendo el propio gobernador el que encabeza estos organismos promotores, el auditor se audita a sí mismo, lo que conduce sólo a buenos deseos de cumplimiento de ser el caso.

En suma, el Plan considera al desarrollo urbano como la cantidad de equipamiento necesaria para la población esperada en el largo plazo. Se puede aceptar lo anterior si en efecto, esta planeación incluyera aquellos proyectos que

le darán mayor calidad de vida a las generaciones por venir, pero que también mejorará considerablemente las de quienes viven actualmente en ella.

Para el Plan no existe un parámetro de medición más específico sobre cuán mejor vivirán las próximas generaciones, es decir, más allá del planteamiento de proyectos como un Ferropuerto, dos aeropuertos, un sistema de transportación colectiva desde la zona rural hasta el área metropolitana, más centrales de abasto, hospitales escuelas, etc., no se define cómo cada una de ellas mejorará el nivel de vida de los habitantes del Estado o del área metropolitana. Se requieren para mantener cierto dinamismo económico, resolver la concentración y mantener espacios de atención básica suficiente a mayor número de personas. No para mejorar la calidad de lo que ya se está dando.

Se mencionan algunas metas por ejemplo, reducir a 50 IMECAS el promedio anual de valor máximo de contaminación del aire. Saber si esto es bueno o es malo, es suficiente o apenas cumple con lo saludable no es observado en ningún modo. Además, hacer la evaluación de forma anual es una estrategia un poco engañosa, pues el índice de emisiones contaminantes puede sobrepasar por mucho y un buen tiempo del año lo que se propone, sin que este fenómeno sea considerado de gravedad simplemente porque al promediar el año el resultado es el programado.

El tipo de plan determina lo que finalmente se consigue. La articulación parece estar contemplada, pero sabremos cómo es traducida en términos de planeación metropolitana y más tarde, de planeación municipal. Las coincidencias o discordancias, y las especificaciones de acuerdo a las responsabilidades de los

municipios metropolitanos señalarán cuáles fueron los principales obstáculos a la coordinación y cumplimiento de la misma: económicos, políticos, sociales o simplemente burocráticos. Hasta este punto, la planeación contempla la acción Municipal, Estatal y Federal y basa las mismas en marcos normativos vigentes. Pero el gobierno de Estado tiene, por razones de la dimensión del Plan, la mayor responsabilidad en todos los proyectos.

### **3.2.2 Plan de Desarrollo Urbano 2000-2021 para la Zona Conurbada de Monterrey**

El Plan Metropolitano para el AMM está considerado en el artículo 36 de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano en N.L. (1999), donde se menciona que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevarán a cabo a través del Sistema Estatal de Desarrollo Urbano, integrado por el plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como por los planes para las zonas conurbadas, entre otros. El art. 10 de la citada ley describe en diferentes fracciones que es al gobernador a quien le corresponde planear conjunta y coordinadamente con los municipios respectivos el desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial en las diversas regiones y zonas conurbadas.

Así, la Comisión de la Zona Metropolitana quedó integrada e instalada el 1 de julio de 1999 por Apodaca, Juárez, Escobedo, García, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Servicios de Agua y Drenaje y Comisión Federal de Electricidad, de conformidad con art. 19 de

la LOTAHDU (1999). El 1 de Agosto de 2000, la Comisión de la Zona Conurbada del AMM acordó dar inicio al proceso de aprobación del Plan Metropolitano 2000-2021 de la zona conurbada, que actualizaría el Plan Director de Desarrollo Urbano del AMM 1998-2010, que para entonces se consideraba superado por la realidad urbana. Actualmente, se considera la actualización y revisión de los planes para la creación de un nuevo Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Monterrey, estando como anteproyecto el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey, publicado para consulta pública en Septiembre de 2008.

El plan metropolitano 2000-2021 se enfoca en la temática ecología, medio ambiente, población y aspectos socioeconómicos, suelo urbano y vivienda, vialidad y transporte, infraestructura física, equipamiento urbano, imagen objetivo 2021, el marco jurídico de la planeación, visión estratégica del Desarrollo Urbano del AMM, determinación de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, preservación natural y equilibrio ecológico del AMM.

Es importante que señalar que el plan tuvo que ser aprobado por los municipios<sup>24</sup>, y en este sentido las fechas fueron dándose en la siguiente forma: San Nicolás de los Garza, 26 de septiembre de 2002; García, 22 de octubre de 2002; Guadalupe, 29 de octubre de 2002; Santa Catarina, 31 de octubre de 2002; Apodaca, 27 de noviembre de 2002; Gral. Escobedo, 12 de diciembre de 2002; Juárez, 07 de marzo de 2003; San Pedro Garza García, 14 de mayo de 2003; y Monterrey el 11 de junio de 2003. Así, el pobre proceso del ejercicio planificador y

---

<sup>24</sup> Si bien no participaron en su formulación de origen ocasionalmente agregaron los proyectos que consideraron de mayor importancia para ellos, no sin antes involucrarse en un proceso de negociación con el gobierno estatal.

de ordenamiento de las políticas y acciones provenientes de los municipios metropolitanos, tiene como articulador más reciente, y hasta hoy el más formal, apenas 5 años.

En el acuerdo firmado, los municipios se comprometen también a coordinarse y asociarse para su cumplimiento, y sería la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y los propios municipios quienes evaluarían los resultados de manera coordinada. Además, el Plan puede ser revisado cada 3 años cuando menos, pudiendo ser modificado parcial o totalmente, cumpliendo con el mismo procedimiento que se requiere para la aprobación, publicación y registro inicial. El hecho de que un plan pueda ser modificado no debe despertar gran discusión, debido a que ciertas circunstancias económicas, políticas o de otra índole como algunos desastres naturales, pueden hacer necesaria la modificación. Pero el de hecho que cada tres años un Plan de largo plazo esté en riesgo de modificarse totalmente, sí limita el aspecto de seriedad y certidumbre que el propio Plan pretende imponer.

El Plan entró en vigor a partir del 1 de octubre de 2003, estableciendo aspectos que deben ser determinantes o regulatorios, o bien, que deberán ser acatados para beneficio de toda la conurbación, mientras deja otros de tipo indicativo a nivel de recomendaciones que podrán ser ajustados de acuerdo con las necesidades propias de cada municipio. Por ejemplo, la zonificación de densidades y las estrategias para la incentivación de lotes baldíos deben ser entendidas como recomendaciones del Plan, pues serán los municipios conurbados quienes deben precisarlas al detalle en sus correspondientes planes

municipales. En cambio, los lineamientos de infraestructura y las características de avenidas metropolitanas propuestas deben ser manejados como aspectos determinantes o regulatorios. El Plan está estructurado de la siguiente manera:

1. Motivación y Fundamentación Jurídica
2. Diagnóstico
3. Escenarios futuros hacia Monterrey en el siglo XXI
4. Imagen Objetivo
5. Enfoque Estratégico. Los programas y proyectos del Plan.
6. Nivel Programático y de Corresponsabilidad
7. Corporaciones Promotoras del Desarrollo

#### 1. Motivación y fundamentación jurídica

En esta parte, el plan simplemente presenta las bases legales que le dan fuerza y razón de ser, y obliga a quienes llevan responsabilidad en su implementación a observarle de acuerdo a estas disposiciones jurídicas. Los fundamentos van desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (2010), la Constitución Política del Estado de Nuevo León (2009), la Ley General de Asentamientos Humanos (1994) y la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (1999). El Plan Metropolitano también se sustenta en el decreto publicado el 23 de enero de 1984, mediante el cual se declaró la existencia de una zona conurbada integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, para el efecto de

planear adecuadamente el desarrollo urbano de dicha zona. Posteriormente, con el Decreto publicado el 30 de noviembre de 1988, se amplía la anterior declaratoria y se incluyen dos municipios más, siendo estos García y Juárez, N.L.

Además de lo anterior, el Plan tiene fundamento jurídico en la Ley de Planeación (2006), la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (2010), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2008), La Ley Agraria (2009), la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León (2003), la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León (2007), la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León (1997) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (1991).

## 2. Diagnóstico

El diagnóstico presentado en el plan metropolitano se divide por sub-áreas, y éstas comprenden el medio físico, el marco socioeconómico, suelo y vivienda, vialidad y transporte, la infraestructura física, el equipamiento y la estructura urbana actual.

### **a) Medio físico**

Se compone de una síntesis geográfica, apuntes sobre el clima, la hidrología, topografía etc. Aborda las cuestiones relacionadas con contaminación del aire, suelo, agua y por ruido, además de que enumera los riesgos implícitos por cada rubro:

1. Aire: las áreas de más alta contaminación son Santa Catarina, San

Nicolás, el centro de Monterrey, y las colonias independencia, Contry y Lindavista.

2. Suelo. El AMM generaba 3 mil toneladas de desechos en el año 2000. De estos, se recogen y procesa alrededor de 2 mil. Las restantes se quedan como acumulación de distintos tipos de basura en terrenos baldíos, ríos y arroyos. Se menciona que el relleno sanitario de Salinas Victoria, SIMEPRODE<sup>25</sup>, que da servicio al AMM, fue construido en 1991 y está diseñado para tener una vida útil de 15 años (con ello se esperaba algún tipo de estrategia pues el plan contempla una proyección de 20 años; actualmente, 2010, han pasado 20 años y sigue funcionando).
3. Ruido. La mayor contaminación de este tipo se encuentra en el centro de Monterrey, Mitras, Obispado, Cumbres, Santa Catarina y las principales avenidas así como la zona industrial. Delimita estas zonas de afectación
4. Agua. La contaminación se da por descargas no encauzadas de desechos sólidos y líquidos de industrias, principalmente el río Santa Catarina, San Juan, Pesquería, arroyos la Talavera y Topo Chico. Hay fuentes de desechos industriales y hasta municipales.
5. Riesgos. Estos son diferentes tipos de eventos que provocan o pueden

---

<sup>25</sup> Sistema Integral para el Manejo Ecológico y Procesamiento de Desechos (SIMEPRODE) cuenta con un relleno sanitario de 212 hectáreas en el Municipio de Salinas Victoria y 11 más pequeños distribuidos en el resto de la entidad.

provocar pérdidas materiales y humanas. Incendios, deslaves, inundaciones, suelos expansivos, etc., son identificados en un Atlas de Riesgo diseñado por la Dirección Estatal de Protección Civil y son presentados en el Plan de manera gráfica a través de un mapa del AMM con los diferentes puntos de riesgo localizados geográficamente.

### **b) Marco Socioeconómico**

En este punto el Plan analiza subtemas como la localización geográfica y la evolución de la población, proceso de conurbación, estructura de la población por rangos de edad, educación, empleo, desempleo y niveles de ingreso, y analiza además como un todo para el AMM los siguientes temas:

- Población, superficie, densidades y grado de urbanización
- Estructura de la población por grandes grupos de edad
- Calidad de vida y marginación, que contiene los siguientes temas:
  - Alfabetización
  - Vivienda y Servicios
  - Nivel de ingresos y su distribución
  - Marginalidad y Calidad de Vida

### **c) Suelo y Vivienda**

Este subtema del Plan hace notar que el AMM se encuentra salpicado de fraccionamientos industriales, urbanos y campestres, dejando grandes espacios baldíos entre ellos. El 36 por ciento de las 32,600 viviendas irregulares a

septiembre del año 1999 no podrán regularizarse nunca (Plan Metropolitano 2000-2021, 2003). Existían 50,000 has. De mancha urbana, de las cuales 5,100 eran lotes baldíos mayores a 1 ha; localizándose la mayor parte en Escobedo (25%), Guadalupe (19%), Apodaca (19%), Monterrey (13.6%), Santa Catarina (9%), San Nicolás de los Garza (8%), San Pedro (3.4%), Juárez (1.3%) y García (1.7%) (Plan Metropolitano 2000-2021, 2003).

La existencia de grandes baldíos urbanos (mayores a una hectárea) se debe entre otras razones al juego del mercado de tierra para el crecimiento urbano, además de grandes áreas compradas por empresas reservadas para su expansión y otras áreas quedan baldías por encontrarse con problemas de tipo jurídico. Para mejorar esta situación (los baldíos crecieron 49% entre 1986 y 1999), el plan propone establecer incentivos para agilizar su ocupación, aunque no especifica el modo o la forma en que éstos serán ofrecidos, ni la manera en que operarían. Los subtemas de este apartado son:

- Impacto del proceso de urbanización
- Evolución de la mancha urbana
- Síntesis de la problemática

#### **d) Vialidad y Transporte**

Sin duda uno de los problemas más agudos del AMM. Se tiene una vialidad primaria incompleta, obras viales sin terminar, un notable incremento del parque vehicular, un transporte colectivo ineficiente e insuficiente, localización de usos de suelo de manera desequilibrada, con casi todos los grandes equipamientos en el

centro, lo que lleva a que gran parte de los desplazamientos sean hacia esa zona, falta de vías periféricas completas, entre otros grandes problemas.

Para todo ello, el Plan metropolitano ofrece proyectos de culminación de obras, mejoramiento del transporte urbano y reorientar el trazado de sus rutas, construcción de colectores pluviales para mejorar la seguridad en época de lluvias, programas jerarquizados de obras viales, aumento de la capacidad del Metro, implementar más vías perimetrales para el tráfico de carga, desalentar el uso del automóvil, habilitar equipamientos en regiones periféricas o alejadas del centro, entre otros grandes proyectos cuyo detalle se incluye en el Plan a grandes rasgos. ¿Cómo? Sólo enumera comentarios en forma de proyectos deseables en el resto del documento y aunque se enumeran obras de infraestructura vial, nunca se aborda la manera en que se dará prioridad, ni mucho menos cómo se respaldarán financieramente a través de los años. Los tópicos que se incluyen en este apartado son:

- Antecedentes
- Análisis general de la situación
- Factores que contribuyen a la problemática
  - Comunicación con la región noreste
  - Desplazamientos en la zona conurbada
  - Aforos vehiculares
  - Niveles de saturación de la vialidad primaria
  - Cruceos conflictivos
  - Origen y Destino

- Conclusiones
- Viajes de la Población
- Número de vehículos en la zona conurbada
- Distribución de vehículos en la zona conurbada
- Estructura vial actual
- Transporte de carga
- Transporte Urbano
- Metro
- Autobuses Urbanos
- Síntesis de la problemática
- Pronóstico

#### **e) Infraestructura Física**

Aquí el plan metropolitano tiene como objetivos principales actualizar el diagnóstico de los servicios públicos básicos en el AMM, posicionar la conurbación, municipio por municipio, en materia de infraestructura básica a la vez que posicionarla en un contexto estatal para proyectos de infraestructura, y elaborar un programa de infraestructura física a corto, mediano y largo plazos.

En cuestión de infraestructura la, el tema del agua potable ocupa el lugar más importante y sin duda el de más urgencia. Por tratar de expresar el nivel de urgencia, el Plan mencionaba siendo el año 2000, que con todo y las 3 presas, los pozos dentro del AMM, las plantas potabilizadoras (las más grandes como San Roque y la Boca con 14,420 L / s), había suficiente agua para el incremento de la

demanda solamente hasta el corto plazo (2003) ¡si se dan las lluvias oportunamente!

El plan menciona el manejo sustentable del vital líquido, que en un contexto de plan hídrico estatal incluía todo tipo de acciones como el cuidado, la racionalización, la conservación de acuíferos, evitar fuentes de abasto alejadas, entre otras<sup>26</sup>. El apartado se subdivide en la siguiente forma:

- Introducción
- Objetivos
- Diagnóstico
  - Agua potable
  - Drenaje sanitario
  - Drenaje pluvial
  - Energía eléctrica
  - Gas e hidrocarburos
  - Sistema de enlace telefónico, radiofónico y televisivo

## **f) Equipamiento**

El equipamiento son los espacios públicos y edificaciones de uso común, donde se llevan a cabo actividades complementarias a las de las áreas de vivienda y de industria. Permiten el desarrollo social y económico jerarquizando

---

<sup>26</sup> En 2010 se llevaron a cabo estudios por parte de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey para obtener agua del río Pánuco, lo que significaría una inversión millonaria solo por no aplicar las recomendaciones estipuladas en el plan.

Por su importancia y polarización los movimientos y actividades de las comunidades metropolitanas. Entre los equipamientos de mayor importancia se encuentran los relativos a la educación (universitaria, normalista, especial), salud hospitalaria, recreativos y áreas verdes, culturales y de culto, comerciales y de abasto, asistenciales, administrativos (públicos), de seguridad, panteones, de comunicaciones y transportes, hoteleros y especiales.

En el diagnóstico de equipamiento se hace notar un déficit de áreas verdes en toda el AMM; esto se trata de explicar por razones que van desde la supuesta imposibilidad de comparación entre ciudades con zonas fértiles y lluviosas y el área metropolitana de Monterrey (donde acaso no hay suelo fértil y nunca llueve), o bien el hecho de que no se han sabido aprovechar las áreas adyacentes a ríos y arroyos, al cambio de uso de suelo de plazas y áreas verdes por equipamiento de educación, salud, asistenciales, culturales, etc., eliminando el uso que tenían asignadas, otras áreas verdes que se perdieron por ocupación de viviendas proletarias, o proceso de invasión y las que se han “vendido” para obtener recursos (por el estado o municipios) para solucionar necesidades “apremiantes”; como si éstas áreas no fueran de necesidad e interés público primario. Todo lo anterior refleja gran parte del descontrol y desorden urbano provocado no sólo por la falta de resultados de la planeación, sino por una mala planeación de origen que además no contemplaba una formula legitimadora que propiciara la participación de la sociedad en la priorización de los proyectos urbanos.

Posteriormente, el Plan enumera algunos desequilibrios importantes, como el hecho de que sean Monterrey y San Nicolás los municipios que prácticamente

concentran las áreas destinadas al uso educativo universitario (solo Cd. Universitaria tiene el 53% del total de las aulas), por lo que la población del resto de los municipios (y del estado) tiene que trasladarse cotidianamente a estos destinos. En materia de Salud, Monterrey contiene 16 de 21 centros hospitalarios importantes, con rango de regionales algunos de ellos (Plan Metropolitano 2000-2021, 2003). Dos terceras partes de los templos están en Monterrey, un tercio del total de los espacios comerciales y de abastos y la mayoría de los panteones. Así, el diagnóstico sobre equipamiento viene en el siguiente orden:

- Educativo
- De salud
- Recreativos y áreas verdes
- Culturales y de culto
- Comerciales y de abastos
- Asistenciales, administrativos públicos y de seguridad
- Panteones
- Comunicaciones y transporte
- Hoteleros
- Imagen urbana.

Para el último apartado, Imagen Urbana, se han conocido los planes más recientes que tienen que ver sólo con ese aspecto; niveles de ruido, contaminación visual, del aire, limpieza de calles y avenidas, basureros clandestinos, etc. El programa más actualizado sobre lo mismo es llamado Regia

Metrópoli, con un subproyecto denominado Señalética, que por principio de cuentas homologa el diseño y los colores de las señales viales, nombres de calles y avenidas, además que identifica con valores numéricos aquellos casos de avenidas metropolitanas cuyo nombre cambia según el municipio donde se encuentre. La planeación urbana en el AMM empieza a ser abrumadora, pero también comienza a resolver algunos problemas de obvia coordinación.

#### **g) Estructura urbana actual**

La parte final del diagnóstico enumera finalmente cómo se encuentran distribuidos el equipamiento, y cómo se dibuja la vialidad en términos generales. Se aborda partiendo de los siguientes temas:

- Suelo y vivienda
- Vialidad
- Infraestructura
- Equipamiento

### **3. Escenarios futuros: El AMM hacia el siglo XXI**

Luego del diagnóstico, el Plan ofrece algunos esbozos de los proyectos que serán necesarios para construir la ciudad del año 2020. En un pronóstico de la población existente, llega a calcular 5.413 millones de habitantes, sumando la migración proveniente de otros estados y el alto nivel de esperanza de vida. Plantea reubicar equipamiento en los municipios periféricos para reducir la presión del centro de Monterrey y mejorar la imagen urbana de la ciudad. Pronostica a Escobedo,

Apodaca y Monterrey como los municipios que tendrán mayor crecimiento en su población (entre 200 a 300 mil habitantes), continuando con Guadalupe, San Nicolás y Santa Catarina, que podrían aumentar entre 185,000 y 200,000 habitantes; Juárez hasta 140,000, San Pedro y García 88,000. A su vez, contiene un análisis FODA, que resume las oportunidades y amenazas que el AMM tendrá que aprovechar y enfrentar durante los próximos 15 años. Se integra por los apartados Suelo y vivienda, Vialidad, Infraestructura y Equipamiento

#### **a) Imagen objetivo**

En este rubro se mencionan los objetivos que el Plan pretende cumplir para la ciudad, y con ello, conseguir la ciudad deseable para 2021. Algunos de estos objetivos generales que dan pauta a los objetivos, estrategias, programas y proyectos sectoriales, son:

- Elevar la calidad de vida
- Consolidar la inserción de la zona conurbada en el sistema global de ciudades
- Consolidar el área urbana actual; evitar que se siga urbanizando
- Asegurar el orden del desarrollo urbano en áreas de expansión
- Sentar las bases de una sociedad justa y participativa.

El apartado completo se divide de la siguiente forma:

- Ecología y medio ambiente
- Marco socioeconómico

- Suelo y vivienda
- Infraestructura física
- Vialidad y transporte
- Equipamiento urbano

Cabe destacar que es en el apartado Marco Socioeconómico donde se pretende encuadrar el objetivo de la calidad de vida. Las acciones enumeradas siguen siendo buenos deseos y nada que no se haya propuesto antes:

- Formar capital humano priorizando inversiones en educación, salud y vivienda
- Extender el desarrollo a la población marginada
- Incrementar la capacidad para atraer nuevas inversiones y generar empleos
- Respetar los derechos de la población
- Crear un entorno social más amable.

b) Enfoque Estratégico. Los programas y proyectos del Plan

Finalmente, las acciones necesarias para la ciudad durante los primeros veinte años. Los segmentos de proyectos están agrupados por temas, y éstos se dividen por Programas, que a su vez se dividen en Estrategias y finalmente, Proyectos. Es en esta parte donde todos los proyectos urbanos, en cualesquiera de los tópicos señalados, son descritos e integrados como parte del Plan. Puede notarse que sólo en el tema Vialidad y Transporte hay un apartado especial para los proyectos

prioritarios de los municipios; más allá de este apartado, en el resto tienen responsabilidades pero no especifica si el municipio es el principal responsable o tendrá que asociarse con otro o deberá ser el gobierno del estado el principal actor en la consecución de los proyectos.

Los programas abordan algún tema general que requiere acciones como, por ejemplo, el Programa de Ordenamiento Ecológico. Las estrategias son la forma en que deberán tomarse las decisiones y llevarse a cabo las acciones. Así una estrategia del Programa de Ordenamiento Ecológico queda como sigue: “Implementar políticas y reglamentos ecológicos de acuerdo a la vocación natural del suelo...” Ya una vez en el apartado “proyecto”, se enumeran con detalle qué debe emprenderse. Son el “qué” de las estrategias, y así un proyecto en el programa de Ordenamiento Ecológico se describe como “Establecer una base de datos biológicos y ambientales y realizar inventarios de flora y fauna y áreas naturales protegidas en los municipios conurbados”. En general, los Programas y sus respectivas estrategias y proyectos vienen ordenados de la siguiente manera:

#### Programa

##### 1. Ecología y Medio Ambiente

###### Estrategia

- a. Ordenamiento ecológico
- b. Áreas naturales protegidas
- c. Reducción de la contaminación del aire
- d. Reducción de la contaminación del agua
- e. Reducción de la contaminación del suelo
- f. Reducción de la Contaminación por ruido

#### Programa

##### 2. El Marco Socioeconómico

###### Estrategia

- a. Educación

- b. Salud y calidad de vida
  - c. Desarrollo social y productividad
  - d. Desarrollo económico y generación de empleo
3. Suelo urbano y vivienda

Este apartado se subdivide en estrategias para áreas dentro de la zona urbana y para fuera de ella.

Para áreas dentro del área urbana:

- a. Políticas de crecimiento
- b. Políticas de densificación
- c. Políticas de mejoramiento
- d. Políticas de conservación

Para áreas fuera del área urbana:

- a. Políticas de crecimiento
- b. Desarrollos urbanos estratégicos
- c. Adquisición de reservas territoriales
  - i. Para equipamientos sociales
  - ii. Políticas de conservación

Programa

4. Vialidad y transporte
- Estrategia
- a. Proyectos estratégicos zona conurbada
  - b. Proyectos prioritarios zona conurbada
  - c. Proyectos para consolidar y complementar la vialidad primaria
  - d. Premetro

Programa

5. Infraestructura básica
- Estrategia
- a. Agua potable
  - b. Drenaje sanitario
  - c. Drenaje pluvial
  - d. Energía eléctrica

e. Gas natural e hidrocarburos

Programa

6. Equipamiento urbano

Estrategia

- a. Educación
- b. Salud
- c. Parques urbanos y áreas recreativo-deportivas
- d. Otros equipamientos importantes

7. Imagen Objetivo 2021

8. Marco jurídico

- a. Planeación del desarrollo urbano
- b. Administración del desarrollo urbano
- c. Fomento al desarrollo urbano

El Marco Jurídico marca las estrategias para institucionalizar la planeación, administración y el fomento del desarrollo urbano. El objetivo descrito en este campo es el de lograr que todos los municipios del AMM cuenten con planes municipales de desarrollo urbano en el corto plazo. Entre los proyectos que se mencionan, se tienen los siguientes:

Para la Planeación del Desarrollo Urbano:

- Revisar y actualizar planes de desarrollo urbano de los municipios
- Elaborar el reglamento al Plan de Desarrollo Urbano 2000-2021, para homologar la normatividad de los municipios

En realidad, luego de revisar por los menos los municipios de base en esta tesis, se pudo comprobar que ningún municipio tenía algún plan de desarrollo urbano coordinado de tal forma que su actualización estuviera a tono con el Plan

Metropolitano. En el caso de San Nicolás de los Garza, inclusive ni siquiera tenían alguno. Monterrey no había terminado de actualizarlo y San Pedro Garza García tampoco. El único que presentó un plan acorde al plazo con el Plan Metropolitano fue Guadalupe. Sin embargo, tenerlo no alcanza para salvar el hecho de que solo se trata de un plan de proyectos de infraestructura, sin mayores pretensiones en cuanto al mejoramiento sustancial de la calidad de vida de sus habitantes (R. Ayuntamiento de Guadalupe, N.L., 2006).

Para la Administración del Desarrollo Urbano:

- Elaboración del reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial, de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado
- Terminar acciones para la elaboración del programa de manejo del Parque Nacional Cumbres de Monterrey

El programa de Fomento al Desarrollo Urbano es el programa con el que se pretende fomentar la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, privado y social, en la aplicación de los planes de desarrollo urbano y el establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano. Sus proyectos propuestos son:

- Apoyar la creación de consorcios para la administración y ejecución del Plan
- Implementar diversas acciones de fomento para la cultura del desarrollo urbano
- Creación de estímulos e incentivos fiscales, tarifarios y crediticios para

fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

Es en esta parte del Plan que pareciera que el principal aporte en todos los proyectos de desarrollo metropolitano desde los municipios, será la construcción de vialidades o soluciones viales. Por áreas de atribuciones, hemos visto anteriormente cómo el municipio puede ser responsable prácticamente en todos los temas considerados por el Plan de Desarrollo Metropolitano, siendo así consignado por varias leyes del ámbito federal y la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. También deja qué desear en lo relacionado a la parte social, pues se contemplan algunas acciones de atracción de inversiones, insertar la ciudad en el sistema internacional de ciudades, ofrecer sus ventajas frente a otras ciudades del mundo y promover una “sociedad más justa y participativa” como los grandes compromisos para mejorar la parte de la calidad de vida que tiene qué ver con seguridad, alimentación, salud, empleo, fuerza adquisitiva de los salarios, solución a aspiraciones profesionales (i.e. se mencionan nuevas universidades, pero técnicas).

Sin embargo, debo destacar que al menos sí asemeja en general una guía de acciones por realizar, por lo menos para ordenar el espacio, con acciones concretas y objetivos que pretende alcanzar. Los aciertos en ello pueden no ser siempre tan grandes como se pretenden, pero al menos se vislumbran obras y situaciones que sí trascienden el periodo municipal. La planeación metropolitana, con menos de 5 años de establecida, por lo menos lo parece desde el aspecto meramente espacial, aunque los proyectos de obra generalmente son de

envergadura convencional, cuya construcción no llevará más de cinco años en la mayoría de ellos.

Finalmente, en la parte de la coordinación e implementación de lo presentado por el Plan, es notorio que las únicas herramientas que maneja son las leyes y los reglamentos. Con esto, se deja en el cabal cumplimiento de éstos el que la planeación tenga efecto y brinde resultados positivos, y más aún, el simple hecho de cumplirse. Esto se ve reflejado debido a que el Plan en el momento de ser presentado no era sino un acuerdo entre partes, un compromiso oficial que no deja de tener la buena voluntad de por medio para ser signado y, por lo mismo, no existe alguna sanción para quien se rehúse a seguirlo.

El punto final del Plan es el Nivel Programático y de Corresponsabilidad. Aquí se describen por Temas los “planes sectoriales”, o bien, la agrupación de proyectos en los diferentes ámbitos del Plan ya sea el Medio Físico, Marco Socioeconómico, Suelo y Vivienda, etc., y de todos los proyectos enumerados anteriormente en el apartado Enfoque Estratégico. Los engloba en cuadros que determinan el plazo en que deberán ejecutarse, los diferentes actores que serán corresponsables de su ejecución y las unidades de medida. Más que indicadores de medición, estas unidades de medida son productos de la colaboración de los actores involucrados, por ejemplo: dentro del programa “Salud y Calidad de Vida” incluido en el segmento del Marco Socioeconómico, tenemos el proyecto de Salud Escolar. Para este proyecto, el término de realización es el corto plazo (2000-2003) y los actores involucrados son por la parte federal, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la Secretaría de Educación Pública; por parte del

gobierno del Estado, la Secretaría de Salud, la Secretaria de Educación y el sistema DIF; no menciona participación de los municipios pero en cambio incluye a las cámaras empresariales y organizaciones no gubernamentales. La unidad de medida es simplemente el Programa de Salud Escolar. De manera muy semejante se enumeran el resto de los demás proyectos.

A estos agrupamientos, se les empieza a denominar, por su área de competencia, planes sectoriales, resultando los siguientes:

- Sistema Metropolitano de Medio Ambiente
- Programa Sectorial de Vivienda
- Plan Integral de Transporte del AMM
- Plan Maestro de Manejo de Aguas Pluviales del AMM (para el cual se propone la creación del Sistema Integral de Manejo de Aguas Pluviales, como marco institucional para la aplicación del Plan Maestro).

El SIMAP aparece en los diversos programas como organismo corresponsable junto a los municipios de llevar a cabo y ejecutar los proyectos relacionados al manejo de aguas pluviales, elaboración de propuestas para el reconocimiento zonas de riesgo por inundación o deslave, el programa de obra pública y la planeación de obras prioritarias de manejo de cuencas en proceso de urbanización.

El número final se dedica a las Corporaciones Promotoras del Desarrollo. Las corporaciones son los organismos específicos que se encargarán de darle seguimiento al cumplimiento de cada tema del Plan, vinculando, articulando y

fungiendo como los cuerpos responsables de fomentar, favorecer, motivar y mantener la coordinación de los diversos órdenes de gobierno y la concertación con la sociedad. El plan se refiere a estos organismos como “instrumentos idóneos para tener la posibilidad real de alcanzarlos”, y menciona algunos casos específicos que considera de éxito, como son PRODISA, VALLE ORIENTE, CD. SOLIDARIDAD y FIRME.

A estas corporaciones el Plan Metropolitano 2021 les concede impulsar su propia realización y puesta en práctica, incluyendo los mismos planes municipales. Gestionan recursos, brindan asesoría de política económica, demográfica, social, incorporan los elementos de sustentabilidad y conservación del medio ambiente en los planes de desarrollo urbano y en general, son las responsables del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

Estos organismos son la fuente de la coordinación necesaria para el cumplimiento del Plan. Aunque no menciona cuáles serían o quién decidiría cuántos serán necesarios, el plan menciona siempre en plural que estas instancias serán las articuladoras de las políticas de desarrollo que mantendrán el Plan en acción y cumpliéndose según sus planteamientos. Es aquí donde podemos empezar a decidir qué tipo de organismos son necesarios; qué sería necesario hacer para que los municipios puedan ser los responsables operativos más importantes y participar más en la construcción del “Gran Monterrey”, o un sistema de ciudades conurbadas que la haga parecer como ente unitario, con calidad homologada en sus diferentes servicios, con metas claras en materia no sólo de desconcentración y ordenamiento de asentamientos humanos, sino también de

cohesión e inequidad social, acceso diferenciado a los servicios, segregación social y espacial, crecimiento fragmentado, desordenado y sustentabilidad urbana.

Ya no se trataría tanto de una simple coordinación entre diferentes competencias gubernamentales, sino de crear una red heterogénea de ciudades que actúa sobre el territorio como un solo ente partiendo de una gran interacción entre sí. Es necesaria una gestión unificada de las funciones de gobierno a escala metropolitana que no depende de acuerdos, voluntad política o concurrencia de funciones y responsabilidades.

### **Planes municipales de desarrollo**

En el ámbito municipal, cada municipio está obligado por la Ley Orgánica Municipal de Nuevo León a presentar un plan de acción para los tres años de su periodo. Cabe señalar que la misma ley le prohíbe planear más allá de su mandato y por consiguiente, sólo están facultados para observar lo que podrán ser capaces de ejecutar en los años en turno de cada presidente municipal.

Así, debemos agregar que lo presentado comúnmente en estos planes son enunciados que describen las necesidades de cada municipio asumiendo que con ello, se está planeando atenderlas. Es decir, es común encontrar entre las metas de los planes de desarrollo municipales apartados sobre la calidad de vida, y para ello enumeran algunas acciones por emprender, como son: reforestación de plazas, remozamiento de bibliotecas públicas, instauración de patrullajes en cualquier modalidad, etc. Obviamente, con tal generalidad sería mejor no

considerarlos como planes en el sentido estricto de la palabra.

De hecho presentar ese plan es la mayor de las veces considerado un trámite que debe cumplirse, pero que no necesariamente regulará y definirá las estrategias municipales y sus políticas públicas. De esta manera, es mejor mantenernos en el ámbito del plan metropolitano, pues además debemos tomar en cuenta que la principal materia de interés es la gobernación metropolitana partiendo de los gobiernos locales, y no la simplemente local.

### **c) Apuntes sobre la planeación del Área Metropolitana de Monterrey**

Hasta el día en que avanza esta investigación, el Plan Metropolitano de Monterrey 2020 es el documento que determina las políticas urbanas que deberán llevarse a efecto de equilibrar el crecimiento de la mancha urbana, mejorar el ambiente, alcanzar mejores niveles de movilidad, inversión, seguridad, educación, sustentabilidad y además, algunas tareas relacionadas con la imagen urbana.

El análisis muestra un plan prospectivo basado en indicadores de población, en los que basa la mayoría de los cálculos referentes a la calidad de vida de la población metropolitana. Incluso temas como el transporte urbano, público y privado, el agua, la energía eléctrica, el gas, la infraestructura necesaria para nuevas avenidas, calles, espacios públicos, hospitales, escuelas y algunos otros equipamientos, son estimados por la cantidad de gente que los necesitará, lo que no sería un cálculo erróneo del todo, si no se dejara de lado lo cualitativo de todos estos aspectos por mejorar, acrecentar o bien, crear. Así, el Plan

Metropolitano es más cuantitativo que dirigido a mejorar en alguna medida indicadores (que tampoco aparecen) de calidad de vida, desarrollo humano, o sustentabilidad social, ambiental, económica e institucional.

Lo primero por hacer es mejorar la parte cualitativa, pues pareciera que el Plan Metropolitano deja para posteriores ejercicios la solución de estos aspectos sustanciales; podría incluir indicadores de desarrollo económico, político, social, cultural, institucional, ambiental, movilidad, seguridad y pobreza, y considerar metas a corto, mediano y largo plazo.

Lo anterior no es imposible. Incluso en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se plantearon metas bastante concretas en materia de pobreza. Siendo así, el plan debiera ser realmente eso, un plan de vuelo y no un “pronóstico del tiempo”, que guíe realmente al gobernante en turno, que sirva a los inversionistas, que sea herramienta del ciudadano para exigir su cumplimiento y, sobre todo, que se mantenga como una fuente única de referencia con autoridad suficiente y gran capacidad de acción y gestión para ser el responsable de la interacción, coordinación e integración de nueve gobiernos municipales, además del gobierno estatal para conseguir los mejores resultados posibles.

En esta última parte, es urgente propiciar los cambios más adecuados para contar con un organismo rector de la ejecución del Plan, con características de órgano ciudadano, descentralizado, como única autoridad en la materia y que rinda cuentas a los municipios y al gobierno estatal, además de brindar información en cualquier momento a los ciudadanos. Sobre cómo este tipo de institución podrá afianzar lo institucional del Plan relacionado a su cumplimiento,

su aceptación por la clase política y su rol como agente auxiliar y no competitivo de los propios gobiernos, se hablará en el capítulo siguiente. El análisis lo hace necesario. Luego de ocho años, el plan se cumple sin orden de prioridades, sin mecanismos de medición y sin responsabilidad de parte de alguna autoridad correspondiente; más aún, sin autoridad obligada a hacerlo cumplir.

Algunas de las limitantes municipales en el AMM se reflejan en la experiencia de los presidentes municipales; en este caso, de los que han sido presidentes municipales de los municipios muestra en esta investigación. El análisis de sus reacciones o bien, de la forma en que resolvieron asuntos de índole metropolitana y coordinación intermunicipal e intergubernamental, brinda un poco de claridad sobre los puntos más débiles del municipio pero aún más, sobre algunos cambios que podrían solucionarlo. Así, se elaboró un esquema de preguntas dividida en 3 temas como son: Planeación Municipal, Coordinación Municipal y Cambio Institucional en el municipio.

Los ex-presidentes municipales entrevistados, fueron quienes fungieron como tales a partir de 2000 hasta el periodo 2006-2009, de los municipios de Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro y Guadalupe. Lo más relevante de estas entrevistas se resume a continuación<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> La totalidad de las entrevistas hechas a los alcaldes se encuentran en el Anexo 1. Dos alcaldes del Municipio de San Pedro Garza García no pudieron ser localizados y por lo tanto entrevistados.

## Sobre la Planeación Municipal

Preguntas	Respuestas
1. Cuando fue electo, ¿de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad?	Experiencia en cargos de la administración pública y demandas en la campaña electoral para alcalde.
2. ¿Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde?	Problemas de Seguridad Pública y Vialidad fueron las más frecuentes.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?	Sí
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del periodo municipal?	Sí, aunque el tema que han dejado pendiente difiere mucho entre alcaldes.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?	El Plan de Desarrollo Municipal aunque no descartaban los asuntos tratados en los otros planes.
6. De cualquier forma, ¿hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?	Sí
7. (solo para alcaldes 2000-2003) Durante su gobierno se firmó el Acuerdo sobre el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano. ¿Cómo fue consultado su municipio para la elaboración del mismo plan?	Se le daba información a la autoridad del orden estatal sobre los proyectos urbanos y éste los computaba.
8. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?	El Estado por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano.
9. ¿Este Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (DU) mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?	Sí, pero no por consenso, sino por el proceso acumulativo y de cómputo.
10. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?	Sí, se les asignó recursos de manera discrecional, y para algunos, incorrectamente.
11. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?	La coordinación efectiva, falta de personal técnico capacitado y tiempo.
12. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?	Sí (Resultados varios)
13. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?	Sí (Resultados varios)

14. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?	Político-Partidista, Ideológica y la postura Estatal.
15. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?	Es indispensable.
16. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?	Defectuosa <sup>28</sup>
17. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?	Mala <sup>29</sup>
18. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?	Falta de presupuestos, la imposición estatal en asuntos municipales, tiempos en el puesto y continuidad de proyectos.
19. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?	Sí.

<sup>28</sup> En éste caso si se vio una marcada diferencia entre las administraciones municipales que compartían la misma afiliación partidista que las del gobierno del estado en turno. Por lo que la respuesta puede depender, en una parte, de los intereses partidistas de las personas al tratar de favorecer o desvirtuar al gobierno estatal, o por otra parte la percepción real de un favoritismo administrativo que se dio por simpatía partidista.

Debido a que el autor de esta tesis es miembro de la comunidad regiomontana y militante activo de un partido específico, las respuestas de los entrevistados pudieran estar sesgadas en función de la afinidad de intereses entre el entrevistador y el entrevistado.

<sup>29</sup> Se repite el caso de la anterior respuesta.

**Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el  
Desarrollo Urbano**

<b>Preguntas</b>	<b>Respuestas</b>
1. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?	Sí
2. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?	No, faltan recursos económicos.
3. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?	El municipio debería encargarse de la ejecución de las obras mientras el estado el de planear de manera conjunta con los municipios.
4. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva sólo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?	Sí/Es muy probable
5. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?	Sí
6. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?	Órgano Colegiado de Coordinación y Vigilancia o Administrador de ciudad o <i>City Manager</i>

#### **Capítulo 4. Cambio institucional de los municipios del AMM: una perspectiva desde el desarrollo sustentable**

Hemos encontrado que la planeación metropolitana formulada por el gobierno del estado, a menudo no contempla más participación municipal que el acuerdo de “llevarlo a cabo”, con base en la inclusión de algunos proyectos de obra pública casi siempre destinada a la vialidad, figura como una seria debilidad en el desempeño municipal en un contexto metropolitano. La falta de involucramiento en la aplicación condiciona los escasos resultados y limita que un gobierno local pueda ser verdaderamente un factor de desarrollo y no una simple administración dedicada a labores asistencialistas y constructora de soluciones casi siempre aplicadas al uso intensivo del automóvil.

En el presente capítulo se presentan propuestas para hacer eficiente el desempeño de los gobiernos municipales del área metropolitana de Monterrey, así como para viabilizar la gobernabilidad en esta región, a través de mejorar sus instrumentos de planeación metropolitana y una serie de adaptaciones entre sí que permitan vincular con mayor fuerza cada uno de los municipios en la ejecución del plan. Esto se hará considerando algunos modelos aplicados en diversas metrópolis que han logrado una relativa viabilidad política, social y administrativa. Se toman en cuenta los apartados de sustentabilidad, democracia, legitimidad, eficiencia, eficacia y desburocratización. Este capítulo trata de ofrecer una solución a los complejos problemas que enfrentan los municipios al ofrecer sus servicios y gobernar de manera autónoma y coordinada una metrópoli.

Aplicar un cambio estructural en la gestión pública de lo urbano de cualquier orden, siempre es complicado. Aquellos que se han concentrado en realizar estas transformaciones en pos de una mejora metropolitana, se han enfrentado a diferentes obstáculos:

Los expertos, observadores y profesionales de la administración urbana identificaron cuatro obstáculos importantes: (i) Los modos de gobernabilidad institucional fueron generalmente impuestos a los mandos locales; (ii) Los gobiernos y convenios metropolitanos son, a menudo ambiguos; (iii) Muy frecuentemente, la administración urbana depende en exceso de la fuerza jurídica y política de las municipalidades; y (iv) Las áreas metropolitanas carecen de legitimidad política (Lefèvre, 2005, pág. 215).

En este escenario, las particularidades del AMM pueden representar una ventaja porque la necesidad de una gobernabilidad metropolitana ya ha dado signos de poder surgir desde los municipios y no en otro orden de gobierno. Antecedente de lo anterior ha sido, por ejemplo, la propuesta para una Policía Metropolitana (METROPOL), propuesta precisamente por los municipios metropolitanos cuyo propósito original era dignificar la policía municipal<sup>30</sup>. Esta experiencia de coordinación metropolitana, inició en los municipios de extracción panista que propusieron concentrar una serie de ventajas laborales para los policías y concentrarlo en un convenio intermunicipal del 11 de enero de 2007. Después se expandió en el “Convenio de Coordinación para Formalizar la Policía Metropolitana” el 19 de noviembre de 2008, que incluía no sólo a los municipios

---

<sup>30</sup> Originalmente no se hablaba de coordinación policiaca o de una policía sin límites jurisdiccionales; sino de homologar de la imagen y servicios de los cuerpos de Policía y Tránsito y Protección Civil.

del AMM, sino también a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

La propuesta desembocó en una serie de reuniones y discusiones entre municipios y el gobierno estatal sobre los alcances del programa en las que se analizó la necesidad de una coordinación más profunda entre los municipios y los mandos policíacos de cada uno. Ello finalmente derivó en el actual Convenio de Colaboración para formalizar el esquema de coordinación intermunicipal denominado Policía Metropolitana (METROPOL). En el convenio mencionado existen diferentes niveles de homologación, por mencionar algunos, en servicios, equipo y procedimientos; reglamentación municipal; financiamiento; criterios para el desarrollo y profesionalización del recurso humano; etc. Sin embargo, el relevo de autoridades debido al fin del periodo tanto de los alcaldes como del gobernador, entre quienes se signó este convenio, provocó una vez más que el pacto no concretara algunos de sus principales objetivos, principalmente el de la coordinación metropolitana.

Durante todo el proceso de deliberación del proyecto METROPOL, se consideró la posibilidad de una atención y acción metropolitana sobre el tema, como algo que debiera surgir de la iniciativa de los municipios. Por tanto, se puede probar que es posible poner en entredicho la imposición que menciona Lefèvre sobre los municipios de un sistema. Aunque esto es cercano a lo cierto en nuestro caso, hay indicios que demuestran que los gobiernos locales ya inician acciones de “rebeldía” ante algunos sistemas “impuestos”. Por tanto, se descarta que sea un problema el apartado (i) en este aspecto, puesto que fueron los propios

municipios metropolitanos quienes han podido llegar a un consenso de que se requiere coordinación entre ellos y entre ellos y el Estado, partiendo de necesidades y propuestas nacidas de ellos mismos. Para la constitución de un nuevo modelo municipal metropolitano, es igual de importante que en estas propuestas de coordinación se incluyan a todos los sectores políticos y sociales que tienen alguna participación en el concierto metropolitano, intelectuales y grupos de presión o de interés (Böhm, Márquez, Poblette, Reposi & Reta, 2007).

Tanto los municipios como la comunidad en general están conscientes de que muchas veces los convenios intermunicipales son insuficientes o no se llegan a cumplir como se planteaban en el discurso; con más razón en un asunto que requiere una coordinación homérica, por lo que es necesario replantear la manera de gobernar un municipio metropolitano, pasando de convenios de coordinación a acuerdos de co-gobierno regional o metropolitano. Ello conlleva además una serie de adaptaciones y reinversiones, ya que reformula las atribuciones municipales en el contexto del AMM a favor de la gobernanza metropolitana.

Sin embargo, un mal entendido planteamiento de ese intento en el sentido de crear un nuevo orden de gobierno supramunicipal, parece anticipar un rechazo al mismo, más fundado en la pérdida de poder no tanto de los alcaldes como del propio gobierno estatal, quien funge actualmente como gobierno metropolitano en varias de las áreas de mayor trascendencia para el funcionamiento de la metrópoli. Implica por lo tanto impulsar una serie de cambios y adecuaciones institucionales de organismos ya existentes, en sentido tal que su funcionamiento sea regulado ya no sólo por el gobernador, sino que incluya la participación

decisoria de los gobiernos municipales y la participación deliberativa de un gran campo de actores sociales que brindarían a los institutos existentes, una visión metropolitana mucho más completa, y dejar así de ser meras dependencias de visión parcial y bajo una mal entendida visión del gobierno estatal sobre lo metropolitano.

Por otra parte, si se desea que la ambigüedad de lo pactado además de su efímera duración afectada por los vaivenes de los cortísimos períodos de gobierno municipales desaparezcan, es necesario incorporar nuevos instrumentos de apertura democrática que permitan no sólo la legitimidad en el proceso de creación, aplicación y control del organismo, sino también una permanencia de los proyectos y el seguimiento de los mismos al incluir a actores ciudadanos, desde la perspectiva del contribuyente y de los vecinos; al mismo tiempo que se ofrece una mejor y permanente rendición de cuentas (Aguilar Villanueva, 2000). La profesionalización del aparato administrativo también se presenta como una salida adicional para desvanecer la ambigüedad y mejorar sustancialmente el proceso de planeación, con eficiencia y efectividad, al mismo tiempo que ofrece legitimidad y certidumbre al proceso de gestión; pero sobre todo, favorece a la continuidad de los programas gubernamentales (Pardo, 2005; Guerrero Amparan, 1998), el cual es uno de los tantos problemas de la sustentabilidad urbana del AMM.

Es imprescindible que, al pensar en una solución integral para el AMM, se cuide la autonomía que representan cada uno de los participantes; particularmente en la creación del nuevo esquema de gestión metropolitana, ya sea entre los mismos municipios o cualquier orden de gobierno. Conviene limitar la fuerza de la

intervención de órdenes de gobierno más fuertes, pues supondría una garantía para crear un órgano metropolitano fuerte, libre y autónomo (Lefèvre, 2005).

Al ser el AMM un territorio que incluye a distintos gobiernos y ámbitos, lo mejor es que intervengan en éste cualquier actor político que actúa en el AMM o que tenga la capacidad de atribuir funciones para el sostenimiento administrativo, financiero y político. En cuanto a la fuerza jurídica y política de las municipalidades, ésta está determinada por la concentración demográfica y la que se le da al municipio, sea éste capital o como municipio periférico (Lefèvre, 2005). De ahí que el municipio de Monterrey, al crear una nueva instancia para el gobierno metropolitano, podría perfilarse como líder de éste, ya que, por una parte, es ciudad capital y por otra es el municipio con mayor población urbana. Sin embargo, en este segundo apartado podría verse disputado seriamente por el Municipio de Guadalupe en un futuro, o algún otro con una reserva territorial que lo permita contener mayor vivienda urbana, como podría ser Apodaca o Santa Catarina. Por tanto, una gobernabilidad metropolitana tiene dos desembocaduras posibles: a) Que Monterrey se profile como líder por sobre los demás municipios por ser la capital, lo que implicaría un mayor peso de este municipio en las deliberaciones; o b) Que sea un co-gobierno conjunto, pero con un enfoque hacia las soluciones que beneficien a la mayor población posible, lo que puede favorecer a los municipios “grandes” en relación con algún indicador de desarrollo o aportación financiera.

**Figura 2: Especificaciones municipios metropolitanos**

Municipio	Superficie Municipal (Has.)	Superficie Urbana (Has.)	Superficie Urbana (%)
Apodaca	23,788.20	11,141.50	46.84
García	103,220.90	4,596.50	4.45
General Escobedo	15,118.80	7,218.00	47.74
Guadalupe	11,771.70	8,960.00	76.11
Juárez	24,682.90	6,079.20	24.63
<b>Monterrey</b>	<b>33,899.78</b>	<b>18,297.77</b>	<b>53.98</b>
San Nicolás de Los Garza	6,006.30	5,941.20	98.92
San Pedro Garza García	7,197.10	4,430.60	61.56
Santa Catarina	92,015.40	5,206.70	5.66
<b>TOTAL</b>	<b>317,701.08</b>	<b>71,871.47</b>	<b>22.62</b>

Nota: La Superficie Municipal no diferencia entre lo urbano y lo no urbanizado. Los datos del Municipio de Monterrey fueron tomados del Plan de Desarrollo Urbano Sustentable Monterrey 2008-2025. Fuente: Cartografía Digital y Ortofoto, INEGI, 2007 en Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey, Septiembre 2008; Anteproyecto.

En cuanto a la legitimidad, ésta se ve en juego cada vez que se propone la creación de un gobierno o convenio de coordinación metropolitano que implique la

redistribución de algunas funciones municipales y por consiguiente, de poder. No hablamos solamente de la legalidad funcional, es decir, de la correcta representación de los intereses ciudadanos por cuenta de una nueva institución cuyo principal responsable no se debe precisamente al voto popular, sino también se expresa en una falta de identidad como Área Metropolitana en comparación con la identidad municipal o estatal (legitimidad social). Es posible que esta legitimidad esté aún muy arraigada en los órdenes de gobierno con más historia (Lefèvre, 2005).

Con las consideraciones antes mencionadas, procederemos a proponer un modelo que supone una mejora considerable para los gobiernos municipales en la planeación del futuro deseable de la región que abarca el Área Metropolitana de Monterrey y el co-gobierno metropolitano, pero además que subsana algunas de las principales debilidades en el modelo de gobierno municipal vigente, en funciones en un contexto metropolitano, como el que integra el AMM.

#### **4.1 Propuesta para un co-gobierno municipal metropolitano: el COMUN**

En este apartado se desarrolla un modelo de la coordinación basado en la gestión del plan de desarrollo metropolitano y a partir de una nueva institución, en donde convergen diferentes órdenes de gobierno que prevén las acciones de cada actor involucrado. Por tanto, se espera que este modelo pueda servir como base para su aplicación en el AMM o en cualquier otra metrópoli.

Cabe mencionar que ninguna metrópoli tiene las mismas características, por lo que es necesario adaptar el modelo a las particularidades del área de

referencia; es decir, este modelo se elabora pensando en el AMM, considerando distintos modelos aplicados en otros lugares, así como la estructura administrativa de los municipios y el Estado, el compendio legal, las características socio-culturales y los antecedentes, entre otros factores. Todas estas consideraciones, han de verse desde la perspectiva de la gestión pública contemporánea para tener una idea más clara de cómo ha de ser una gobernanza metropolitana, según los discursos políticos y académicos al respecto.

En primera instancia, se debe considerar la ubicación y nivel del órgano donde sería más adecuado para la gobernabilidad del AMM. En este sentido, hablamos de gobernabilidad como producto de la plena coordinación entre ámbitos de gobierno, que aunque se mantienen como unidades político-administrativas separadas han podido reunirse de forma tal que, en ciertos temas, las decisiones no son tomadas de forma aislada, sino necesariamente con el consenso metropolitano. Es lo que Lefèvre (2005) clasifica como “supramunicipales” e “intermunicipales”. El primero consiste en la institucionalización de un nuevo orden de gobierno, autónomo y con capacidad para su propio financiamiento; en tanto que el segundo no se implica un gobierno por derecho propio y carece autonomía, tanto para su funcionamiento como financiamiento. De esto derivamos hacia una clasificación mixta.

Estamos planteando que es posible que exista un órgano encargado de la coordinación de los municipios. Qué dependa financieramente de éstos, pero que cuente con autonomía en sus funciones, al estar dirigido por un actor neutral a los distintos ayuntamientos del AMM; es decir, que financieramente sea dependiente

de las arcas municipales, pero que su funcionamiento esté en plena libertad y autonomía de las políticas municipales. Un órgano con la necesidad de mantener el máximo consenso en lo local, a fin de conseguir la articulación de un único esfuerzo metropolitano.

Por tanto, se propone la institucionalización de la co-operación metropolitana a través de un órgano dependiente de todos los actores que participan de este convenio. Esto permitiría que el convenio, al institucionalizarse, no dependa de los ayuntamientos en turno, sino que trascienda ante un nivel compartido y fuera del periodo administrativo de cada ayuntamiento, en donde el cambio o la desaprobación del propio convenio de colaboración tengan que pasar por el acuerdo de todos los participantes.

Ello nos lleva en pensar en el sostenimiento político y financiero del modelo. En primera instancia, resultaría muy costoso y políticamente inviable la desintegración de las municipalidades existentes, a pesar de ofrecer considerables ventajas en el proceso de desburocratización; es decir, el amalgamamiento de las distintas municipalidades se considera descartada debido al complejo y costoso proceso de desintegrar la institucionalización de valores culturales ligados a la identidad municipal. En cambio, si mantenemos las municipalidades y hablamos de la creación de un co-gobierno intermunicipal estaríamos reconociendo políticamente el AMM, término que no premia la gobernabilidad de la misma; aún más, se estaría limitando la capacidad de financiamiento por otros órdenes de gobierno y tendría que recurrir a la aportación en base a criterios de equidad o la creación de un impuesto especial para cubrir sus gastos, hecho que afectaría su

legitimidad.

Para mantener la practicidad del modelo resulta necesario que se mantengan las municipalidades existentes, e institucionalizar el convenio de colaboración a través de un centro metropolitano intermunicipal, integrado por distintos actores sociales y políticos que suscriben el convenio. El financiamiento será provisto por los firmantes y su soporte político descansará en los mismos.

Con respecto a los miembros del convenio, se considera que sean los municipios del AMM, el Gobierno del Estado de Nuevo León y las dependencias del Gobierno Federal, como actores que en su momento no sólo aplican recursos en el AMM, sino que por tal cosa deben sujetarse al Plan Metropolitano para el Desarrollo Urbano Sustentable del AMM que este nuevo organismo deberá gestionar y conducir. Sin embargo, esto no describe la totalidad del órgano. Considerar la nueva gestión pública, no sólo implica la desburocratización, sino la inclusión de medidas para mejorar la eficiencia y la eficacia (Emmert, Crow & Shangraw Jr., 1998) para lo que la incorporación de la participación social activa resuelve éste y otros problemas para enfrentar las nuevas formas de abordar los problemas públicos (Aguilar Villanueva, 2000). Esto es, considerar la incorporación de actores metropolitanos, privados, públicos y ciudadanos en general al organismo de manera ordenada y bien representada, permitiría hablar de un organismo a la vanguardia de las tendencias mundiales de gestión pública y la gobernanza metropolitana.

Hacer estas modificaciones e incorporarlas a la estructura básica de funcionamiento de un modelo de cogobierno, nos permite estructurarlo para la

implementación continua de la planeación estratégica de cualquier movimiento del organismo. La incorporación de instancias de control, monitoreo, implementación, reajustes, etc. garantizaría la efectividad y eficiencia de una política pública cualquiera, siempre que se realicen bajo los pilares de la planeación estratégica, democracia y gestión pública (Böhm, Márquez, Poblette, Reposi & Reta, 2007).

La relación que el órgano sostendría con otros órdenes de gobierno estaría en base a la disponibilidad de cooperación de los ayuntamientos en turno. No es permisible, como se mencionó con anterioridad, que un órgano político con una fuerza superior intervenga en la composición del modelo a la realidad del AMM, pues limitaría la autonomía, libertad y fuerza del organismo metropolitano (Lefèvre, 2005). Sin embargo, es en extremo necesario que para su viabilidad política y financiera se tomen las previsiones jurídicas al respecto y celebren este convenio con la dependencia más *ad hoc* de la administración pública estatal; para tal efecto, es necesario que se tomen en cuenta el artículo 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se presenta la oportunidad de celebrar convenios tanto con los municipios, sean éstos de un mismo Estado o no, o incluso con el Estado al que pertenece (Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000).

Sin embargo, el modelo no respondería a la cuestión de la reducción de burocracia. Por lo que es importante que las dependencias municipales diseñadas para la coordinación del desarrollo urbano desaparezcan en función del modelo propuesto, bajo el supuesto de que estas instancias administrativas en los municipios perderán funcionalidad en favor de una instancia que, aunque

municipal, ya no es sólo para uno sino para todos los municipios metropolitanos. Esperando con eso que el financiamiento y el sostenimiento político venga con la transformación y el agregado de dependencias centralizadas del estado que terminen por ser, junto con los municipios, un mismo órgano metropolitano de planeación y supervisión de la ejecución del propio plan.

Así, es necesario que la propuesta de co-gobierno metropolitano contemple los nuevos parámetros de gestión pública, participación, planeación estratégica y desarrollo sustentable. No se trata de burocratizar o ampliar el campo de acción del gobierno de la ciudad, sino de cambiar hacia paradigmas que ofrezcan una visión renovada de cómo afrontar las contrariedades metropolitanas (Agamben, 2006). Por lo que es necesario, no sólo evitar la creación de nuevas instancias de gobierno, sino la integración de las ya existentes en un solo ente metropolitano con jurisdicción municipal-metropolitana y participación de los ámbitos estatal, federal y de la sociedad civil; la colaboración a través de compartir problemas y ventajas; brindar respuestas de manera eficiente y eficazmente en toda la metrópoli; abordar y construir planes futuros en donde se puedan coordinar todos los actores sociales, otorgándole garantía de continuidad y respeto. En concreto, un co-gobierno metropolitano.

#### **4.1.1 Modelo COMUN**

El modelo recibe su nombre por el acrónimo Co-Gobierno Metropolitano Municipal. El COMUN es un modelo que pretende que la administración del área

metropolitana se haga de manera conjunta a través de un sistema de entrelazamiento y coordinación expresado en un órgano distinto a los ayuntamientos pero alejado de la jurisdicción estatal, aunque incluyéndola. En el COMUN se plantea que participen los nueve municipios del AMM y el Estado de Nuevo León con igual peso político entre ellos a través de un órgano colegiado.

Con base en este modelo, las unidades administrativas de las municipalidades se mantendrán, es decir, no desaparecerá el municipio. A través de un consenso de los ayuntamientos participantes, el órgano responsable del COMUN tendrá que obtener las atribuciones necesarias para ofrecer, entre otras cosas:

- Una planeación del desarrollo integral, no sólo cuantitativo, sino cualitativo;
- Ordenamiento territorial eficiente;
- Mejorar y reforzar el cuidado del entorno ambiental;
- Generar prosperidad económica a la región metropolitana;
- Homologación y calidad de servicios y funciones municipales, tales

como:

- Seguridad
- Salud
- Educación
- Progreso económico
- Logística y movilidad
- Conservación y mejoramiento del entorno natural

- Administración pública

En el esquema COMUN son los municipios en concordancia con un nuevo estatuto legal y un concierto mucho más amplio de actores sociales, políticos y ciudadanos, quienes podrán en uso de su autonomía municipal ceder parte de sus funciones en aras de que un nuevo organismo metropolitano que ellos presiden, regule y determine las políticas públicas metropolitanas en los tres ejes de la sustentabilidad urbana (economía, naturaleza y sociedad), con el objetivo de mejorar la calidad y homologación de resultados vistos como un esfuerzo metropolitano integrado, o bien, reuniendo a las ciudades en una sola región con un plan propio que se ejecuta por y entre todos.

Evidentemente, este nuevo organismo tiene un responsable que dirige y hace las veces de administrador. Esta dirección institucional se encargará de coordinar las políticas municipales en pos de la eficiencia metropolitana y su titular deberá ser contratado con base en sus méritos y se mantendrá en función de la eficacia y eficiencia de su desempeño. En sus funciones estará el hacer factible el co-gobierno metropolitano mediante la construcción permanente del consenso entre autoridades locales metropolitanas, entre éstas y los actores sociales de la región, así como entre este conglomerado de intereses junto a los demás ámbitos de gobierno, empleando ciertas atribuciones que parten del replanteamiento del poder municipal y le permitan hacer una gerencia del proyecto de región metropolitana como un solo plan.

Para que esta nueva instancia de extrema colaboración intermunicipal

pueda cumplir con el cometido de coordinar los gobiernos municipales, tanto entre municipios como entre periodos de gobierno, es imprescindible que la duración su puesto no sea menor a 8 años, tomado como base otras figuras que ya funcionan con un objetivo similar respecto a los plazos de gobierno municipales y estatal<sup>31</sup>. Esto permitirá que se le pueda dar continuidad a las políticas y programas, pero sobre todo, a los planes de desarrollo. Para que esto sea posible, será necesario regir este órgano bajo el principio de profesionalización y servicio civil de carrera, para que con las capacidades profesionales suficientes, pueda fortalecer el sector público al que pertenece (Arellano, 2003).

Puesto que el cargo responsable de conducir este pacto de co-gobierno no es un puesto de elección directa en sí, presenta la facilidad de ser éste un puesto bajo contrato por desempeño. Asimismo, la profesionalización permite que extienda su ocupación en el puesto más allá de los periodos de los ayuntamientos, para que los planes y programas que se crean tengan una continuidad a pesar del cambio de gestión. Es conveniente, por los periodos convencionales en los que son elaborados los planes, que esta figura pueda inclusive mantenerse bajo la responsabilidad de una persona sin restricciones de periodos en el cargo, sino mientras brinde los resultados programados en la agenda metropolitana.

El órgano auxiliar del COMUN debe contar a su cargo con un equipo de trabajo con funciones de asesores, especialistas en temas relacionados al

---

<sup>31</sup> Como lo es en la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León, donde su responsable, el Auditor Superior, no puede durar menos de 8 años. Este organismo es auxiliar del Congreso del Estado de Nuevo León para la tarea de fiscalización y revisión del gasto público de todo ente público en el Estado.

desarrollo metropolitano y debe funcionar como una extensión intelectual de éste, de lo que se sobreentiende que también estarán regidos por el principio de profesionalización. Recordemos que este cuerpo aparece con la desaparición de los aparatos de planeación municipal que tienen cada uno de los gobiernos municipales metropolitanos, lo que incluso permitiría contratar cuadros aún más capacitados o mejorar las condiciones laborales actuales de quienes ya se desempeñan en áreas de planeación local.

Siendo éste un cuerpo colegiado en su dirección por los gobiernos locales, sus decisiones relacionadas a los proyectos de desarrollo urbano para el corto, mediano y largo plazos, no podrían tomarse de otra forma. Es imprescindible la creación de una Junta de Asesores que estará a cargo de los temas para el desarrollo urbano sustentable permanentemente, en cuanto a su evaluación, seguimiento hacia la ejecución del plan, sancionador en caso de omisiones o incumplimientos, además de que expresará los planteamientos que apremian al AMM, así como los proyectos urbanos que resulten más necesarios para mantener a la región competitiva nacional y globalmente. Los proyectos serán producto de deliberaciones entre todos los actores metropolitanos de ámbitos público y privado, de manera que se pueda apreciar una plena inclusión de todos los intereses en la visualización y construcción de la ciudad que se proyecta.

El contacto con los actores sociales tiene por fin transparentar el desempeño del COMUN, así como otorgar de legitimidad social real al organismo. Las propuestas hechas por este espacio deliberativo plenario, una vez acordadas y clasificadas, serán puestas a disposición del cuerpo técnico auxiliar del COMUN,

y sus conclusiones serán expuestas a su vez a un cuerpo integrado por los representantes de los ámbitos de gobierno municipal, estatal y federal, quienes por ser los brazos ejecutores y financiadores principales de dichos planteamientos, acordarán en consenso el cómo y cuándo dar inicio a los proyectos urbanos ya discutidos por la comunidad metropolitana en general.

El modelo, pese a que respeta la autonomía municipal, coloca al municipio en una posición de cooperación concatenada *a fortiori* con los otros municipios. Este modelo no sólo funciona como un órgano para la elaboración de propuestas eficientes y eficaces, sino que por su misma naturaleza tiene también la función de vinculador principal del AMM, con lo que pretende resolver una de las debilidades más acentuadas de la gobernabilidad metropolitana: la grave fragmentación de políticas y acciones de gobierno de los municipios locales.

El sostenimiento financiero del cuerpo técnico auxiliar del COMUN se obtendrá de los municipios miembros mediante la unificación de sus unidades de planeación. Por una parte, crear un nuevo organismo integrador de las políticas de desarrollo urbano en el AMM podría verse como aumento de burocracia, lo que sería contrario a las tendencias actuales de la gestión pública; en cambio lo que se pretende es la sincronía con las tendencias futuras del estrechamiento entre órdenes de gobierno y en otras direcciones (Emmert, Crow & Shangraw Jr., 1998) De hecho implicaría un decremento en el aparato burocrático, toda vez que los integrantes del COMUN ya se desempeñan en alguna dependencia municipal, estatal o federal lo que significa que no representa mayor gasto en burocracia, sino un mejor gasto en la que ya se tiene, sin requerir un ingreso extra o la

creación de impuestos, ofreciendo mejorar la efectividad de las políticas públicas; haciendo de este Cuerpo Técnico de Asesores un organismo financieramente sustentable.

La composición básica del CTA se creará partiendo de la concentración de todas las unidades de planeación municipal haciéndolas un nuevo organismo desconcentrado de los gobiernos municipales, pero financiado por ellos, ciudadanizado, autónomo, con personalidad jurídica propia y participación de los municipios metropolitanos, además de las dependencias federales en N.L.

En resumen, el COMUN se expresa como un modelo intermunicipal cuando el nombramiento del responsable y del Cuerpo Técnico Auxiliar de asesores son decisiones colegiadas reguladas en una ley correspondiente al nuevo organismo. Sin embargo, sólo en la gestión de los proyectos pierde la calidad de intermunicipal dado que en un panorama general las atribuciones de formulación, aplicación, control, evaluación, etc. no son propiamente elaboradas por los municipios, sino por el CTA. No puede clasificarse como un modelo supramunicipal debido a que no es un orden de gobierno por derecho propio y no ostenta soberanía, pues sus integrantes no son electos por votación directa. Con todo, sí se aproxima a un ente supramunicipal al absorber atribuciones de otros órdenes de gobierno y por el tipo de financiamiento, por lo cual, en parte, es un orden distinto y superior al municipal. De ahí que constituye un Modelo Mixto de Co-Gobierno Metropolitano.

## **4.2 El modelo COMUN aplicado a las particularidades del AMM**

El modelo COMUN al haber sido diseñado para responder a las particularidades del AMM requiere de revisar a profundidad cada uno de los órganos y sus funciones para la realización de un desarrollo planificado del área metropolitana. Ello implica analizar el entorno político para asegurar lo mejor posible la gobernabilidad metropolitana. Para reconocer esos puntos se usará la clasificación propuesta por Roberto Eibenschutz (2007), comenzando con la prioridad política, entendiendo por ésta la identificación de los asuntos más importantes a tratar para el desarrollo de la metrópolis.

### **a) Priorización política**

El fenómeno metropolitano en Nuevo León es por demás un asunto que debe ocupar una atención particular. Lo anterior resulta evidente si recordamos que en esta metrópoli vive el 84% de la población del estado. Sin embargo, es importante señalar que en Estados Unidos el manejo de las metrópolis inició en 1932, con el presidente Roosevelt y su *New Deal* donde se “abrieron las puertas de la planificación nacional de los Estados Unidos” (García Ortega, 2003, pág. 56). Según Friedmann & Weaver (1979) la planificación metropolitana de los años treinta en los Estados Unidos fue una mezcla de tres elementos interrelacionados, como respuestas a la industrialización urbana: la reforma al alojamiento y la vivienda, como solución a las condiciones de la insalubridad prevaleciente en las sobrepobladas barriadas obreras; la planificación de parques y bulevares como

respuesta al reclamo de las clases medias y altas por un entorno más estético y refinado, y la reforma del gobierno local, que en esencia pugnaba por un gobierno metropolitano, despolitizado y con una jurisdicción más amplia, separando las funciones políticas de las públicas (y aquí el nacimiento de la figura del *City Manager*).

Así, con este retraso de al menos 70 años respecto a nuestro vecino del norte para atender un tema con la importancia y medidas necesarias al creciente problema de la metropolización de una región compuesta de varias entidades políticas y un mayor número de instancias gubernamentales de distintos ámbitos de gobierno y actores sociales, saber cómo priorizar las políticas de desarrollo dentro de este fenómeno es parte esencial de la planeación estratégica. En este caso particular, se trata de un proceso de planeación del desarrollo metropolitano que aborda también nuevas dinámicas de tomas de decisiones y una nueva manera de gestionar todo el proceso en sí mismo. Para ello se deben tener en cuenta diferentes factores importantes antes de embarcarse en la planeación, bajo el modelo de planeación estratégica: Considerar factores sociales, tecnológico-productivo, político-institucionales, ecológicos, culturales y éticos (Böhm, Márquez, Poblette, Repossi & Reta, 2007).

Para el proceso de priorización política, de acuerdo con los lineamientos de la planeación estratégica, es necesario reconocer que el fenómeno de una metrópoli no puede resolverse mediante esquemas tradicionales de gobiernos locales separados entre sí, ni puede atenderse sin identificar los ejes temáticos que se asemejen como primordiales para el desarrollo metropolitano, tales como

accesibilidad y movilidad, equilibrio social, recursos humanos, información y telecomunicaciones, servicios a la producción, calidad de la administración pública, cultura, infraestructura económica, el cuidado y mejoramiento del entorno natural y los recursos naturales de la región, además de la gestión financiera metropolitana de los proyectos urbanos como parte de un todo en cuanto a problemática sociourbana (Borja y Castells, 1996).

Como se puede ver, estos ejes son muy parecidos a los servicios ofrecidos por los municipios y pueden estar determinados por la coordinación metropolitana, como se manejó en el capítulo anterior. Los actores políticos que se ven afectados o interesados también procuran la resolución de conflictos que están en función de los ejes anteriormente mencionados. Por tanto, sería razonable que, una vez homologados los actores políticos y sociales, colocándolos en igualdad de condiciones para emitir opinión y decidiendo por el consenso metropolitano, convirtieran esta opinión en una fuerza institucionalizada que pudiese materializarse y tener un seguimiento ciudadano para evitar su olvido tras los cambios de gobierno.

Modificar la relevancia de la planeación y el diseño, contenido y la forma de diseñar los planes, es parte de esta nueva valorización del tema metropolitano. Lo anterior significa complementar, o quizás relevar en variados aspectos la actual planeación urbana metropolitana de naturaleza básicamente especialista, ausente de una concepción de economía urbana y concebida esencialmente de *arriba hacia abajo*, con muy escaso involucramiento de los actores sociales (García Ortega, 2003). Es hora de que Monterrey y su área metropolitana preparen un

nuevo y moderno documento consensado alrededor de un “Proyecto de Ciudad”, para asumir su papel como actor político destacado en el nuevo escenario de la globalización.

Así, la enorme tarea de la gestión metropolitana implica la acción de múltiples actores y de varias direcciones en las acciones que se requieren. Pero principalmente, requiere de ser tomado en su justa dimensión. No es el gobierno estatal con sus políticas verticales poco aceptadas por los municipios y menos conocidas por los actores sociales. No es con una planeación deficiente, cortoplacista, “mediática” y fragmentada en más de 9 planes municipales como la región saldrá delante de sus conflictos urbanos, sociales-culturales, económicos y ambientales. John Friedmann (1999) augura una forma de planeación urbano-regional para las complejas formas de gobernabilidad, a fin de que el impacto de la globalización no afecte las nuevas metrópolis. Visualiza en ella tres actores colectivos principales en esta gobernabilidad: el Estado, el Capital y la Sociedad Civil. Escribe lo siguiente:

“Cada uno dividido internamente en fracciones que sería improbable que compartieran intereses comunes. Consecuentemente la nueva gobernabilidad será un proceso altamente politizado de negociación y mediación entre múltiples actores, en la cual la planeación urbano regional será una parte importante de ese proceso [...]. La nueva planeación comprenderá cuatro dimensiones, que deben ser vistas juntas porque juntas constituyen la ciudad: las dimensiones económica, física, sociocultural y ambiental de la planeación urbano regional” (Friedmann, 1999: 5).

De acuerdo en ello, es evidente que el AMM requiere un redimensionamiento en su gestión. Es urgente que la propia gestión de este cambio en su gobernabilidad

asuma un lugar predominante en la agenda política de los grandes cambios y adaptaciones del sector público, para revalorizar el espacio y enriquecer la construcción de la ciudad metropolitana junto con el resto de sus habitantes.

### **b) Modificación Constitucional**

Muchas consideraciones metropolitanas tienen su origen en la aceptación del fenómeno. Numerosas políticas públicas y sus entes ejecutivos coinciden en las dificultades y debilidades del modelo de fragmentación administrativa para llevar a cabo proyectos urbanos de mayor envergadura a la municipal, pero que no debieran dejar de ser proyectos locales. La constitución y las leyes han de adecuarse a esta nueva realidad y plantear respuestas conjuntas entre municipios, y municipios y otros ámbitos de gobierno, así como con el sector privado a fin de obtener no sólo una verdadera sinergia metropolitana, sino una posibilidad de que dichos proyectos perduren en el tiempo con base en su nuevo diseño, de origen incluyente de la participación real de muchos más actores.

Para ello es necesario que a nivel local, la Constitución de Nuevo León admita la existencia del fenómeno metropolitano, sin esperar que se reconozca a nivel federal en la Constitución General de la República. Incluso, no es del todo necesario que la Constitución General acepte la figura, basta con que la Constitución del Estado Libre y Soberano de Nuevo León lo haga para que sea factible en el Estado y se reconozca el fenómeno metropolitano como tal. Esto abre la puerta para diseñar una legislación adecuada a la diferenciación entre clases de municipios, o por lo menos distinguir a quienes por ser parte del Área

Metropolitana de Monterrey, presentan conflictos más allá de los que solos pueden resolver.

Asimismo, es preciso establecer la normativa necesaria para el reconocimiento del modelo COMUN y su posibilidad legal-institucional en el AMM. Para todo lo anterior es necesario, tanto la participación de los ayuntamientos miembros del AMM como del Congreso del Estado de N.L. para la expedición de las leyes respectivas.

En los siguientes artículos de la constitución estatal de Nuevo León, es importante incorporar el fenómeno de la metropolización, a fin de permitir mayor flexibilidad al proceso de interacción, planeación estratégica y el co-gobierno:

ARTÍCULO 23.- La propiedad de las personas...Los extranjeros, las asociaciones religiosas....Una Ley del Congreso establecerá la extensión máxima...

El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal, a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En el párrafo anterior, es posible observar una especie de inercia al control del acto de legislar sin mayor interacción política ni social. Una mejor redacción que da pie a que el Congreso pueda legislar sobre lo que un proceso de planeación estratégica ha de concluir y además incluirse como poder en esta planeación, daría mayor certeza sobre la posibilidad de que no sea el Congreso

unilateralmente, sino partiendo de las referencias de gobiernos locales, estatal y diversos actores sociales y económicos. Además, reconoce que pueden existir en Nuevo León tierras, aguas y bosques de jurisdicción metropolitana. Una propuesta quedaría así:

El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, **participando y previendo mediante un proceso de planeación estratégica con otros ámbitos de gobierno, sectores productivo y social**, el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques **de jurisdicción estatal, regional, metropolitana, conurbada o municipal**, a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En el siguiente párrafo, la Constitución menciona por primera vez el concepto de conurbación, que para el objeto de nuestra investigación queda como un término reducido en vista que refiere a una tendencia a formar un solo territorio, cuando el Área Metropolitana de hecho funciona como una sola conglomeración urbana, nutrida de un sinnúmero de nodos y redes que la hacen funcionar como una sola ciudad, mucho más allá de un territorio común. La propuesta es no dejar de aprovechar el concepto de conurbación, pero instaurar el nuevo sobre un área metropolitana:

(Texto actual art. 23, cont.)

El Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los Municipios, en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, en los términos que señale la legislación correspondiente.

Así, una propuesta sería la siguiente;

El Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los Municipios **y los actores sociales y económicos que se determinen** en la planeación y regulación de las zonas de conurbación **y zonas metropolitanas**, en los términos que señale la legislación correspondiente.

Nuevamente un párrafo de este artículo 23 refiere a la conurbación y la coordinación que debe imperar entre municipios, cuando ésta se presente entre ellos. Igualmente que líneas arriba, nuestra propuesta persigue que el concepto Zona Metropolitana sea reconocido distinto al de la conurbación y agrega actores al proceso de co-gobierno que debe imperar en las áreas metropolitanas.

(art.23, cont.)

Los Municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos en los términos de la Ley; así como, participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de la misma, conforme a la legislación correspondiente. **Para el caso de los municipios que integran una Zona Metropolitana, el proceso de planeación deberá incluir la participación en todo momento de actores sociales y políticos participantes en su interior que deberán participar conjuntamente en el diseño de los propios planes, su evaluación y seguimiento, además de servirse de los instrumentos institucionales necesarios para favorecer la gobernabilidad de la propia metrópoli.**

El resto de las fracciones quedaría igual

El artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León es el que enuncia las facultades y atribuciones del Congreso de Estado. En este artículo es importante señalar que es el Congreso del Estado quien oficializa un fenómeno metropolitano en el estado, evitando con esto que sea por medio de decretos del Gobernador en turno que se reconozcan; pero además elevando este reconocimiento a un acto de la representación del pueblo de Nuevo León que reconoce plenamente una región en el estado con características propias a la de un área metropolitana, además de enumerar a sus integrantes. Se describen de forma completa las fracciones de este artículo que deberían modificarse para que esto suceda:

(Texto actual de las fracciones)

VI.- Ordenar el establecimiento o supresión de municipalidades, por el voto de la mayoría del número total de sus miembros, especificando la extensión territorial y fijando sus límites y colindancias.

(Se propone un nuevo párrafo)

Igualmente reconocer las conurbaciones y áreas metropolitanas que se configuren en el Estado, enumerando los municipios que integran cualquiera de estos dos tipos de configuración urbana.

Como es de observarse, es en este artículo donde recaen las principales responsabilidades de los gobiernos municipales. El texto actual deja abierta la posibilidad a los municipios de asociarse libremente para brindar sus funciones de manera coordinada entre sí, lo que facilita sin duda la existencia de un espacio

metropolitano para la gerencia de los servicios y funciones públicas municipales<sup>32</sup>. Lo que debe mejorarse es el último párrafo, donde nuevamente es prudente señalar constitucionalmente la existencia de áreas metropolitanas con una exigencia mucho mayor para la coordinación entre los gobiernos municipales que la integran:

Art. 132. Son atribuciones de los municipios:

I. Prestar las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abastos;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;
- e
- i) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera de los municipios, los que previo acuerdo entre sus ayuntamientos y sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden. Cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal

---

<sup>32</sup> En Nuevo León, como en el resto del país, aunque la opción del asociacionismo ha estado latente desde 1999, ha sido muy poco aprovechada, principalmente por la partidización de la agenda del desarrollo municipal.

de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

En el párrafo anterior existe una ventana de oportunidad para que a través del Congreso pueda instituirse una serie de nuevas atribuciones o bien, replantear algunas de las ya enunciadas “según las condiciones territoriales, socioeconómicas etc.”, lo que representa que la metropolización les sirva para ser atribuidos para llevar a cabo funciones que inclusive hoy corresponden al estado por incapacidad operativa o financiera de los gobiernos locales en lo particular, que de manera mancomunada pudieran financiar y llevar a cabo nuevamente desde lo metropolitano como es el caso que interesa, o conjuntamente con el estado. Ejemplos de estas funciones puede ser la planeación del desarrollo urbano metropolitano mismo, el servicio del transporte público, o la vigilancia preventiva en toda el área metropolitana. Seguimos con el artículo tal y como actualmente está escrito, luego del párrafo anterior;

Las funciones y servicios públicos enumerados, que sean prestados por el Estado, por sí o de manera coordinada con los municipios, podrán ser asumidos por el municipio que corresponda. La autoridad municipal, previa aprobación del Ayuntamiento, deberá remitir al Gobierno del Estado la solicitud respectiva a fin de que éste disponga lo necesario para que la transferencia se realice de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la recepción de la solicitud.

En el caso de las funciones y servicios previstos por el inciso a) de esta fracción, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, el Gobierno del Estado podrá solicitar al Congreso conservarlas en su ámbito de competencia, cuando se justifique de manera fehaciente que la transferencia del Estado al Municipio afecta en perjuicio a la población, su prestación. El Congreso del Estado resolverá lo conducente.

II. Asimismo, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;
- d) Cuando la federación o el estado elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- e) Autorizar, controlar y vigilar, por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general, la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y dentro de sus respectivos territorios;
- f) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- g) Otorgar licencias y permisos para construcciones por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general;
- h) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- i) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- j) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales y del estado.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones que fueren necesarios.

En el caso de que el crecimiento de los centros urbanos forme o tienda a formar una continuidad demográfica, los municipios involucrados deberán, con apego a la Ley, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de los mismos.

Es en este último párrafo donde queda de manifiesto que ha sido la voluntad política y no la prohibición legal lo que ha provocado que la fragmentación de la zona metropolitana persista, a pesar de tratarse de una región por demás integrada de muy diversas formas hasta asemejar su operación cotidiana a la de una sola ciudad. Los gobiernos municipales han dejado partidizar el aspecto urbano-político de la colaboración. Pero, ¿qué hacer para que *sí quieran* coordinarse sin tratar de obligarlos, lo que equivaldría a una intromisión en su calidad de gobiernos autónomos? Lo que se requiere es de una reforma para que, conservando la autonomía de los actos, los gobiernos municipales lleven a cabo una de sus funciones, la planeación, de manera por demás incluyente, estratégica.

En este último párrafo nuestra propuesta se presenta como sigue:

En el caso de que el crecimiento de los centros urbanos forme o tienda a formar una continuidad demográfica, los municipios involucrados deberán, con apego a la Ley, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de los mismos. **Cuando esta continuidad trascienda lo territorial e involucre una integración entre municipios de tal forma que se constituya en Área Metropolitana, los municipios deberán elaborar procesos de planeación estratégica con la inclusión de los distintos actores metropolitanos de la sociedad a fin de permitir el mayor grado posible de vinculación en todas las políticas municipales de desarrollo.**

Existen actualmente otras leyes, además de la Constitución del Estado de Nuevo León, que deben mejorar parte de su redacción pues en el momento en que estas líneas son escritas reconocen en parte la existencia de las zonas metropolitanas, lo que indudablemente es un gran avance con respecto a otros estados, pero caen en contradicciones. En ocasiones, como es el caso de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de NL, deja de utilizarse el término de AMM por el de zonas conurbadas, sin establecer cómo pueden involucrarse municipios y estado en una u otra figura urbana.

Las siguientes observaciones son a la Ley que en Nuevo León regula el desarrollo urbano desde el Estado y los municipios y regla además el proceso y las instancias que deberán llevar el diseño, la conducción y la evaluación de los planes de desarrollo. Haremos un recuento de los artículos que en dicha Ley deben ser reformados a fin de mejorar conceptos, ampliar el espectro de la participación social en la planificación y premiar los esfuerzos de co-gobierno cuando estos ocurran.

**c) Ley de desarrollo urbano del Estado de Nuevo León** (vigente al 22 de junio de 2010). Esta ley menciona en su artículo primero, fracción sexta, tener por objeto “Establecer las bases que regirán la participación del Estado y los Municipios en la planeación de las zonas conurbadas en el Estado, así como las bases para la ejecución de las acciones, inversiones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en dichas zonas”. Ello permite evitar por lo pronto la creación de más ordenamientos legales. Recordemos que

se trata de optimizar tanto la legislación, como los procesos que permitan establecer con mayor institucionalidad una zona metropolitana y el proceso de su planificación partiendo de la intermunicipalidad. Para ser más precisos en el objeto de la Ley podemos agregar:

Artículo 1,

Fracción VI. Establecer las bases que regirán la participación del Estado y los Municipios en la planeación de las zonas conurbadas **y metropolitanas** en el Estado **según se trate**, así como las bases para la ejecución de las acciones, inversiones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en dichas zonas”

La Ley, publicada el 9 de septiembre de 2009, aunque reconoce en su texto la zona metropolitana, no la menciona en su artículo cinco cuando enumera los conceptos que regula; aborda en cambio solamente en su fracción XVII la definición de Conurbación, tomada de Luis Unikel y definida como la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población localizados en dos o más municipios. En cambio la definición de Área Metropolitana, contemplada en la fracción 68 remite al espacio territorial de influencia dominante de un centro de población. Nuestra sugerencia es mejorar sustancialmente esta definición, partiendo de las distintas concepciones abordadas durante la presente investigación y aplicadas para nuestro objeto de estudio; nuestra propuesta sería incorporar la ya formulada y reconocida por SEDESOL, CONAPO e INEGI, a continuación:

Fracc. LXVIII. Zona Metropolitana: 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.

De esta manera, queda más claro que una zona metropolitana implica una serie de procesos más allá de la simple tendencia a formar una continuidad física entre territorios municipales, y abre las puertas para tratar estas regiones de manera distinta.

La Ley también reconoce en su artículo 10 las facultades y obligaciones de los municipios en materia de desarrollo urbano y es importante resaltar que en su fracción tercera les atribuye participar con el Estado y otros municipios en la planeación y delimitación de las zonas conurbadas y metropolitanas de las cuales formen parte. En la siguiente fracción, además, les concede a los municipios también aprobar los programas de ordenamiento territorial metropolitano de que formen parte, y es de notarse que aunque ya tienen los municipios la posibilidad de planear conjuntamente, ha sido el estado quien ha cuasi obligado a que esta planeación “conjunta” pueda darse, haciendo que los municipios aprueben su plan a cambio de fondos necesarios para la generación de obra pública.

En este mismo artículo 10, el último párrafo se señala que los municipios serán quienes ejerzan directamente estas atribuciones, pero que en su caso “podrán delegar” a autoridades administrativas que deberán señalarse en sus reglamentos. Esta es una fracción interesante pues permite que mediante una homologación metropolitana de reglamentos, una nueva figura administrativa de

competencia metropolitana sea donde los municipios deleguen parte de las funciones de planeación y evaluación de manera que una sola figura pueda contener esta responsabilidad, siendo esta además distinta al estado y de visión más bien intermunicipal. Si esto se liga a su vez con el artículo 12 de la LDUNL que hace mención a los Organismos Auxiliares de Coordinación y Evaluación podríamos, haciendo pequeños cambios, abrir enormes y claras posibilidades de eliminar el riesgo y la incertidumbre en la aventura de la co-gestión metropolitana. El texto del artículo 12 no menciona que estos órganos puedan auxiliar específicamente en la conducción de un proceso de gobernabilidad, sino solo evaluar a las autoridades en materia de desarrollo urbano, pero afirma que un centro de este tipo es necesario para mejorar la evaluación de los proyectos metropolitanos y que éste ya se encuentra contemplado en la Ley. Así, en el cuerpo de la propia Ley se menciona la existencia de una Comisión para el Desarrollo Urbano de Nuevo León, una reunión eminentemente técnica de planeación conformada enteramente por dependencias del gobierno del estado y del municipio donde se pretenda “desarrollar la acción, obra o inversión de que se trate”. Además contiene la Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural y el Consejo Estatal de Participación Ciudadana para el Desarrollo Urbano, que solo es un espacio de opinión a ciertos sectores de la comunidad, 10 de ellos invitados por el Gobernador después de consulta hecha por el Titular de la dependencia estatal encargada del ramo, y otros 10 consejeros relacionados al tema urbano, como la Cámara Nacional de la Vivienda, Cámara de la Industria de la Construcción, de Propietarios de Bienes Raíces, el Colegios de Arquitectos, de

Ingenieros Civiles, de Notarios, de Valuadores, la Sociedad de Urbanismo, el Colegio Mexicano de Valuación y el Colegio de Abogados de Nuevo León, que sin duda son los actores interesados en el desarrollo urbano de la metrópoli, pero cuya función en este consejo no es decidir; es recomendar. Lo anterior es, sin embargo, un buen ejemplo de lo que los municipios pueden emprender juntos, como comisión o consejo de planeación, metropolitano.

La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano está integrada casi en su totalidad por dependencias del poder ejecutivo, organismos públicos descentralizados del ámbito estatal y solamente dos espacios ciudadanos, uno para el Presidente.

El Capítulo Cuarto denominado “De las zonas conurbadas, zonas metropolitanas y de las regiones”, por obvias razones es parte central entre el articulado de esta ley para nuestra investigación. El artículo 28 menciona que cuando dos o más municipios formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, el Estado y los municipios respectivos “deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el fenómeno de la conurbación de referencia, para lo cual deberán celebrar un convenio...”

Lo anterior no se cumple en los hechos. Ha sido el gobierno estatal quien emprende los procesos de planeación y posterior a ello, se firman los convenios para la aceptación e implantación del Plan, en lo que al área metropolitana se refiere. Luego en el artículo 37, “De las zonas metropolitanas”, se estipula que:

“El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o

prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una Zona Metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un centro de población conurbado”.

Dada la multicitada diferencia sustancial entre zona conurbada y zona metropolitana, mientras en una Comisión de Conurbación quien preside puede ser el gobernador del estado o quien éste designe, en una Comisión Metropolitana existe tal nivel de integración que la rectoría debe ser colegiada a partir de los municipios integrantes. Dicha posibilidad se reconoce en el artículo 42:

Los municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.**

Lo anterior puede ser considerado uno de los textos más importantes en materia de flexibilidad para dar pie a un proyecto COMUN, debido a que los municipios no sólo están posibilitados de emprender esfuerzos conjuntos, sino que el Estado no necesariamente tiene la última palabra cuando se trata de una zona metropolitana. ¿Por qué no ha sido aprovechado esto? Reiteramos que la causa principal ha sido la incapacidad estructural de los gobiernos municipales de llevar a cabo los procesos de planeación requeridos, lo que ha sido asumido por el propio gobierno estatal como una manera tomar mayor control político, más que por voluntad propia de los ayuntamientos. Y estos no tendrán voluntad hasta que en tanto los problemas urbanos no puedan ser tratados, ni en una mínima parte, por cada uno de ellos; o bien, porque la iniciativa que detone este interés municipal en la co-gestión provenga del estado pero no como un intento de controlarlo todo desde la

su nivel, sino de conducir el inicio de un proceso que en su maduración quedaría en manos principalmente municipales.

Veamos ahora lo relativo a la planeación que se menciona en la LDUNL. Recordemos que se trata de una Ley estatal, que intenta abordar desde esta perspectiva lo metropolitano, conurbado, regional y otros tipos de planeación; En realidad puede no ser completamente necesario tener una “Ley de planeación metropolitana”, sino que esta misma ley contemple cómo y por quien debe planificarse el desarrollo de la entidad, pero que en lo relacionado a zonas metropolitanas y dada la naturaleza dinámica del fenómeno, éstas pudieran observar sus propios mecanismos y procesos de planificación adecuados a las circunstancias que les rodeen y de esta manera, dejar en libertad para que sean los propios municipios quienes a partir de sus reglamentos puedan diseñar los instrumentos y el diseño de planeación metropolitana que más se necesite, sin estar en un marco tan rígido, como puede llegar a ser una ley:

**c) Procedimiento de elaboración, consulta y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano. Artículo 54.**

La LDUNL menciona en su artículo 54 la forma en que la planeación debe llevarse a cabo. Una de las debilidades más contundentes de la planeación en Nuevo León y por ende en el AMM es lo aislado que ocurren los procesos de planeación de la participación y opinión de la gente, de actores sociales, de la ciudad. Este artículo mantiene y expresa que luego de tener un proyecto de plan, el municipio, el estado o la comisión de planeación regional o la comisión de la zona conurbada

deben someterlo a consulta pública, que podrá durar entre 30 y 60 días, y que consiste en poner disposición, en las oficinas municipales o estatales, y en los portales de internet, el proyecto del plan para, en su caso, recibir comentarios y propuestas. ¡Esta es toda la vinculación con la sociedad que deben tener nuestros planes de desarrollo! Si observamos planes estratégicos de desarrollo en otras regiones del mundo, podremos observar que estos han respondido antes que nada a una campaña de difusión para el involucramiento de los distintos sectores de la población, y que éstos procesos buscan generar principalmente una pasión por la ciudad donde el interés de participar es promovido por gobierno y el sector privado. Este artículo “amarra” la planeación de arriba hacia abajo, aún a pesar de que los nuevos modelos planificadores ya han demostrado las virtudes de la inclusión y la participación, de origen, en la enumeración y priorización de grandes proyectos urbanos, lo que consideramos algo innecesario pues disminuye un proceso político que requiere de mucha flexibilidad, que debe poder aprovechar los nuevos instrumentos o políticas de planeación que, producto de innovaciones o mejores prácticas, ya probadas en otras latitudes o necesarias al contexto local en el futuro. En este sentido y para dar mayor claridad, este artículo de la ley menciona en su fracción primera:

“Del Procedimiento de Elaboración, Consulta y Aprobación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano”

Art. 54 LDUNL:

Fracc. I. La autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, o en su caso, la Comisión de Planeación Regional, o la Comisión de la zona Conurbada, elaborarán el proyecto del plan o programa o las modificaciones a los planes o programas vigentes;

Lo anterior añade además la situación de que una comisión de zona conurbada pueda emprender procesos de planeación propios, aunque inexplicablemente, si bien la ley reconoce tanto zonas conurbadas como metropolitanas, éstas últimas no se mencionan. Con ello se deja en estado de incertidumbre el hecho de que sea posible para una zona metropolitana que, mediante su respectiva comisión de planeación y/o desarrollo, emprenda un proceso de modificación del plan de desarrollo. El estado actual imposibilita aprovechar nuevas oportunidades impide la corrección de proyectos que no resultan primordiales o quedan en desuso. Es necesario agregar el concepto de zona metropolitana al texto de esta fracción; además, debe forzarse que en cualquier modificación exista un consenso con los representantes de los demás actores de la sociedad involucrados en el proceso de planeación, para evitar un manejo discrecional o irresponsable de los cambios en el Plan. Esto quedaría como sigue:

I. La autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, o en su caso, la Comisión de Planeación Regional, la Comisión de la zona Conurbada **o la Comisión Metropolitana**, elaborarán el proyecto del plan o programa o las modificaciones a los planes o programas vigentes; **previa discusión y consenso junto a la representación de los diferentes sectores de la sociedad representados en las comisiones o consejos de participación ciudadana para el desarrollo urbano mencionados en esta ley, los principales proyectos de desarrollo y estrategias para su concreción en el corto, mediano y largo plazos.**

En este mismo artículo pero en su fracción cuarta a su vez es necesario que además de la sociedad civil representada en estas Comisiones de planeación, particularmente la metropolitana, se efectúe una campaña de difusión sobre los motivos y las causas que generan la necesidad de modificación de un plan entre la

población en general. De manera que cualquier persona interesada en hacer una propuesta pueda participar de manera informada y sea parte integrante del proceso planificador. Esto debido a que la ley sólo contempla que el estado o municipios pongan a disposición los planes o modificaciones propuestas en las instalaciones respectivas y en los portales de internet, lo que no provoca ninguna participación en los hechos.

Art. 54,  
Fracc. IV:

**Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 a 60 días naturales según diga la convocatoria, en las oficinas de la autoridad estatal y/o en los municipios correspondientes, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones vigentes, los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones;**  
En vez de eso, debe decir:

IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 a 60 días naturales según diga la convocatoria, en las oficinas de la autoridad estatal y/o en los municipios correspondientes, así como en sus respectivos portales de internet; durante dicho plazo los interesados podrán presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones vigentes, los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones. **Las autoridades correspondientes llevarán a cabo una campaña de difusión relacionada a los contenidos del Plan y la forma de participar en la revisión de su contenido, haciendo extensiva la participación a toda persona que así lo desee, tanto en la formulación de los mismos o cuando las comisiones respectivas hayan acordado modificarlos.**

Parte de lo observado en las deficiencias del proceso de planeación en Nuevo León es que, para su área metropolitana, no existe un verdadero involucramiento de las partes municipales, ni de los actores sociales que en muchos sentidos movilizan la ciudad cotidianamente. Además de lo anterior, una muy seria debilidad en la ejecución de los planes es que éstos son constantemente modificados en su totalidad, cuando un nuevo gobierno estatal o municipal inicia su periodo de gobierno. Ante esto, la actual ley también deberá prever ciertas limitaciones en la forma en que los planes son actualizados o modificados, con el principal interés de que siendo de largo plazo, ningún plan pueda ser susceptible de tener un “borrón y cuenta nueva” cada tres o seis años, como hasta hoy ha venido sucediendo casi invariablemente.

El plazo para poder modificar un plan también se estipula en la ley vigente de desarrollo urbano de Nuevo León, debiendo ser de seis años para los planes estatales, regionales y sectoriales; mantiene en cambio un plazo de tres años para los programas municipales y zonas conurbadas. Obligadamente, la existencia de una zona con mucho mayor interacción urbana que la simple tendencia a formar un solo territorio, como lo es una zona metropolitana, debe ser incluida en su caso, con un plazo similar al de la conurbación; empero, se debe prever que nunca se podrá modificar totalmente el plan, sino adecuarlo a la nueva realidad según su cumplimiento, una situación no prevista o la inclusión de nuevos proyectos urbanos.

**ARTÍCULO 56.** Los planes o programas de desarrollo urbano deberán ser revisados para modificarlos o confirmarlos cuando menos cada seis años al inicio de su gestión, en el caso de los programas estatales, regionales y

sectoriales; y cuando menos cada tres años, en el caso de los programas municipales al inicio de su gestión, de zonas conurbadas, de centros de población y parciales derivados de estos.

En el caso del Programa Estatal de Desarrollo Urbano, su revisión deberá llevarse a cabo durante el primer año del ejercicio Constitucional de la administración estatal, para valorar su actualización. Se considerarán ratificados los planes y programas que no cumplan oportunamente con esta disposición. Lo mismo aplica en el caso del Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano que deberá ser revisado en igual forma durante el primer año del Ejercicio Constitucional del Ayuntamiento para valorar su actualización.

La propuesta sería de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 56.** Los planes o programas de desarrollo urbano deberán ser revisados para modificarlos o confirmarlos cuando menos cada seis años al inicio de su gestión, en el caso de los programas estatales, regionales y sectoriales; y cuando menos cada tres años, en el caso de los programas municipales al inicio de su gestión, de zonas conurbadas, **zonas metropolitanas**, de centros de población y parciales derivados de estos. **Estas modificaciones no pueden alterar completamente el contenido ni los proyectos incluidos en los planes o programas, de manera que se interrumpa el sentido y el proceso de ejecución del plan original. (El resto del artículo permanece igual).**

Para las situaciones que originan la necesidad de modificar los planes, las previsiones que marca la presente ley deben incluir, como hemos señalado, la existencia de zonas metropolitanas además de las zonas conurbadas y de cualquier otro tipo de regiones.

**ARTÍCULO 57.** La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad responsable, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

...

IV. En el caso de los programas regionales y los de zona conurbada, para

incluir proyectos urbanísticos estratégicos de alcance metropolitano, no previstos en el programa; y...

Para modificarse y quedar como sigue:

**IV. En el caso de los programas regionales, metropolitanos y los de zona conurbada, para incluir proyectos urbanísticos estratégicos, no previstos en el programa; y...**

ARTÍCULO 58. La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, o de los programas sectoriales se llevará a efecto mediante el mismo procedimiento que para su aprobación, publicación y registro se llevó a cabo, salvo en los casos establecidos en el artículo 59 de esta ley donde podrá haber una variación al procedimiento para la consulta pública. (El resto del artículo queda igual).

Debe decir:

ARTÍCULO 58. La **actualización o modificación** parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, o de los programas sectoriales se llevará a efecto mediante el mismo procedimiento que para su aprobación, publicación y registro se llevó a cabo, salvo en los casos establecidos en el artículo 59 de esta ley donde podrá haber una variación al procedimiento para la consulta pública. **En ningún caso, un plan en curso puede modificarse totalmente, a menos que sus objetivos hayan sido alcanzados en su mayoría.**

**d)** Del contenido de los planes y programas que integran el Sistema Estatal de Planeación: Calidad no sólo cantidad

En el capítulo 3 de la presente tesis analizamos el contenido del plan de desarrollo de la zona conurbada de Monterrey. Muchos de sus pronósticos y proyectos urbanos se reducen a cantidades de suelo urbano destinados a diversos usos, como son área verde, vialidad, escuelas, hospitales, vivienda, etc. Gran parte de

este Plan asume como necesario incrementar el número de estos conceptos y ordenar su localización para un mayor número de población en el futuro medio y lejano. Bien, pero un Plan de Desarrollo debiera también incluir metas cualitativas en su contenido; debería asumir el desafío de proponer índices deseados de creación de empleos, calidad educativa, niveles de salud pública, calidad de los servicios públicos, indicadores ambientales, etc., que presionen realmente al poder público y al sector privado a tener un verdadero compromiso con el desarrollo humano y no sólo con un desarrollo urbanístico que atiende únicamente las necesidades de una ciudad contenedora de más habitantes y no de más habitantes conviviendo en la misma ciudad.

Para la LDUNL, el contenido de los planes y programas que integran el sistema estatal de planeación se trata a partir del artículo 61, y está dividido en varias secciones enumeradas en la propia ley, como son:

Capítulo Tercero.

Del contenido de los Planes y Programas que Integran el Sistema Estatal de Planeación

Sección Primera. Del Contenido General de los Planes (art. 61)

Sección Segunda. Del Programa Estatal de Desarrollo Urbano (art. 62 y 63)

Sección Tercera. De los Planes y Programas Regionales de Desarrollo Urbano (art. 64)

Sección Cuarta. De los Programas de Ordenación de las Zonas Conurbadas (arts. 66, 67 y 68)

Sección Quinta. De los Programas Sectoriales (art. 69, 70, 71)

Sección Sexta. Del Programa Sectorial de Vivienda (art. 72, 73, 74)

Sección Séptima. Del Programa Sectorial del Agua. (Art. 75)

Sección Octava. Del Programa Sectorial de Transporte y Vialidad (art. 77, 78)

Sección Novena. Programa Sectorial de Equipamiento Urbano

Sección Décima. De los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano

Sección Décima Primera. De los Planes o Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población

Sección Décima Segunda. De los Programas Parciales.

He deliberadamente anotado el desglose de este capítulo tercero en la LDUNL, pues describe al menos en lo legal, el sistema de planeación espacial en Nuevo León. Es importante ver cómo temas como Vivienda, Agua, Transporte y Vialidad, y Equipamiento Urbano son tratados como objetos de una planeación directa, en forma de programas sectoriales, y veremos cómo en el artículo 69 se describen como “el conjunto de acciones que inciden en el desarrollo urbano”. Aquí queda claramente descrito que el plan observa como desarrollo solo cantidad y muy poca calidad. Suelo, vivienda, transporte, infraestructura, equipamiento urbano, servicios hidráulicos de agua potable, agua tratada, drenaje sanitario y manejo de aguas pluviales, protección civil y protección del ambiente; todos para una población pronosticada mayor y distribuida geográficamente en distintas partes del estado. Poco, muy poco, sobre la población y el mejoramiento de una calidad de vida como el verdadero fin de las acciones de desarrollo. Ahora bien, estos son puntos que deben cambiarse indudablemente;

Sección Primera. Del Contenido General de los Planes (art. 61)

En general, este artículo determina la base de lo que los planes deben incluir como contenido. Bajo la óptica del desarrollo sustentable debemos suponer que cualquier estrategia debe incluir objetivos relacionados con las dimensiones de la sustentabilidad, social, económica y ambiental. Por ello la trascendencia de un artículo que pretende regular el contenido mínimo de cada plan, donde la

planeación nuevoleonense se muestra como “especialista” pues, como veremos a continuación, se ocupa sólo de temas meramente espaciales y de control del uso de suelos. El texto del artículo decreta:

**Art. 61. Los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener lo siguiente:**

- I. La estrategia general para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo regional y urbano de los centros de población, en el contexto y nivel de planeación que corresponda, incluyendo la que orienta la inversión pública y privada a proyectos prioritarios;
- II. La identificación de las áreas o temas por clasificar, territorialmente y/o sector, según el nivel de planeación que corresponda;
- III. Los compromisos y la programación de acciones, obras, inversiones y servicios a cargo del sector público para el cumplimiento del plan o programa, particularmente tratándose de destinos del suelo;
- IV. Los instrumentos y mecanismos que se requieren para la ejecución de las acciones contenidas en las estrategias de desarrollo urbano;
- V. El estado que guardan los sistemas de redes de infraestructura, servicios y equipamiento;
- VI. La orientación y políticas para el desarrollo sustentable en el Estado, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y el equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condicionantes ambientales;
- VII. Los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables;
- VIII. Los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del plan o programa; y
- IX. El anexo gráfico que corresponda.

Es posible observar que no se enumera eje alguno del desarrollo; dejando sólo en su segunda fracción muy abierta la “identificación de las áreas o temas por clasificar”. Lo anterior es lamentable pues cada plan puede ser diseñado como le

convenga al gobernante en turno, sin que los verdaderos temas sean abordados por obligación. En este caso, la LDUNL debe contener una serie de ejes temáticos que tendrán que ser incorporados a la prospectiva de desarrollo de cualquier plan, a fin de que se tomen en cuenta aspectos no solamente espaciales, sino al mismo tiempo, de base social, económica y ambiental pero con un enfoque hacia los habitantes, no al territorio. Proponemos lo siguiente:

Art. 61. ....

Fracc. II.

La identificación de las áreas o temas por clasificar, territorialmente y/o sector, según el nivel de planeación que corresponda. **Cuando se trate de Planes de Desarrollo Estatal, Regional, Metropolitano, Conurbado o Municipal, o bien de Planes Parciales derivados de alguno de los anteriores, deberán incluirse los objetivos en el corto, mediano y largo plazos, así como las estrategias, instrumentos y proyectos urbanos destinados en los siguientes temas:**

- a) Trabajo y producción**
- b) Desarrollo humano y reducción de la pobreza**
- c) Educación y cultura**
- d) Seguridad**
- e) Ambiente**
- f) Urbanismo e infraestructura**
- g) Turismo**
- h) Calidad de la administración pública**
- i) Juventud**

Sección Cuarta. De los Programas de Ordenación de las Zonas Conurbadas (arts. 66, 67 y 68)

En esta sección tampoco se mencionan las Áreas Metropolitanas. Únicamente se alude a los programas de ordenación de las zonas conurbadas, y de manera espacial solamente. La LDUNL debe definir mayor sustancia en el contenido de todos los planes y reconocer programas de planeación y ordenación de las Zonas

Metropolitanas; así, lo más oportuno sería incluir una nueva sección denominada “De los planes y programas de las Áreas Metropolitanas”, donde se definan no sólo los objetivos de la planeación, sino sus alcances y medios disponibles para conseguirlos. La siguiente es la propuesta:

#### Sección Quinta

##### De los Planes y Programas de las Áreas Metropolitanas<sup>33</sup>

1. Los Planes de Desarrollo Urbano para las zonas metropolitanas en Nuevo León establecerán, partiendo del acuerdo entre los municipios que las integren, los avances en la calidad de vida de sus habitantes y los proyectos urbanos necesarios para que tales puedan ocurrir, enunciando las acciones y programas en materia de desarrollo económico, institucional, social y ambiental que deberán ser aplicados en su delimitación a través del tiempo
2. Los planes o programas de desarrollo para las zonas metropolitanas deberán contener:
  - a. La circunscripción territorial de la zona metropolitana, definida por el convenio respectivo entre los municipios que la integren
  - b. Diagnóstico de la calidad de vida de sus habitantes, situación económica, ambiental y de mecanismos institucionales entre municipios integrantes para la aplicación del Plan de manera conjunta.
  - c. Pronóstico de la infraestructura, equipamiento, servicios urbanos, vialidad y transporte que sean comunes a municipios que integran la zona metropolitana;
  - d. La zonificación del suelo del área de conurbación que resulte al integrar los programas de desarrollo urbano de los municipios involucrados, definiendo los espacios dedicados al mejoramiento, conservación y crecimiento de la zona metropolitana;
  - e. Los objetivos, políticas, proyectos y metas para el desarrollo urbano sustentable de la Zona Metropolitana
  - f. En su caso la definición de las zonas de suelo estratégico;
  - g. La estrategia de movilidad integrada en la Zona Metropolitana, partiendo de considerar la Zona Metropolitana como una sola demarcación territorial.
  - h. Los programas sectoriales entre los municipios integrantes para la realización de inversiones y proyectos urbanos de rango metropolitano o

---

<sup>33</sup> Obviaremos el articulado de esta nueva sección propuesta, pues necesariamente recorrerá el resto de los artículos de la LDUNL a partir de este punto.

cuyas cargas y beneficio afecten a dos o más municipios.

i. Las normas y reglamentos municipales que serán necesarios para la homologación del cuerpo legal municipal en temas metropolitanos.

j. Los esquemas de cooperación financiera intermunicipal para la ejecución de los objetivos del Plan de la Zona Metropolitana

k. Los compromisos de acciones, obras, inversiones y servicios que realizarán las autoridades estatales y municipales respectivas para el cumplimiento del Plan, la responsabilidad de cada uno así como de otras instancias que participen en el mismo.

l. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en la zona tomando al menos como indicadores mínimos los citados por el artículo 61 en su fracción II<sup>34</sup>;

m. Las propuestas de programas parciales o sectoriales por realizar en la zona metropolitana;

#### Sección Quinta. De los Programas Sectoriales (art. 69, 70, 71)

Si ya hemos incluido los elementos que debe contener un plan específico de Zona Metropolitana, resta sólo adecuar que en los artículos relacionados a los Programas Sectoriales se reconozca también que éstos pueden ser de alcance metropolitano, además de los que ya son citados. La propuesta quedaría de esta forma:

**ARTÍCULO 69.** Los programas sectoriales tendrán por objeto regular el conjunto de acciones que inciden en el desarrollo urbano, tales como: suelo, vivienda, vialidad, transporte, infraestructura, equipamiento urbano, los servicios hidráulicos de agua potable, agua tratada, drenaje sanitario y manejo de aguas pluviales, protección civil y la protección al ambiente, entre otros. Dichos programas podrán ser de alcance municipal, estatal, regional o de zona conurbada **y metropolitana. (El resto de artículo queda igual)**

De esta manera, podemos suponer una serie de reformas que darían peso y

---

<sup>34</sup> Según la propuesta de reforma planteada, que incluye Trabajo y Producción, Turismo, Calidad de la Administración Pública, Urbanismo e Infraestructura, Ambiente, Educación y Cultura, Desarrollo Humano y Reducción de Pobreza, Juventud y Seguridad.

reconocimiento institucional al fenómeno metropolitano, pero que además intenta corregir la base legal sobre planeación del desarrollo urbano para agregar ingredientes sustanciales en la planeación y no sólo meramente espaciales. El hecho de que además para el caso de las Zonas Metropolitanas esta planeación deba nacer de la base del acuerdo entre los municipios que la integren, genera además una posibilidad de que la desarticulación y poca apropiación de los planes impuestos por el gobierno estatal en su función de “gobierno metropolitano” sean mejor aceptadas, discutidas y sobre todo, impulsadas.

Asimismo, las reformas deberán abordar otras leyes que por el momento, sufren un rezago de más de 10 años respecto al resto del país, como es la derogación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para dar pie a una Ley de Gobierno Municipal, que debe confirmar que los municipios pueden libremente asociarse entre sí, pero que podrán ceder, por incapacidad o por servir mejor al interés colectivo alguna o algunas de sus funciones y servicios, al gobierno estatal o a otra institución de gestión para el caso de las zonas metropolitanas o conurbadas.

Ello significa que los municipios podrán acordar en una estrategia metropolitana de desarrollo urbano relacionada al Transporte Público, por citar un ejemplo, que sea el Gobierno Estatal, el Consejo Estatal del Transporte o una figura especializada dentro de la Comisión Metropolitana, quien será la autoridad en el tema. Podrán crear agencias mixtas de colaboración metropolitana que serán además financiadas entre los municipios y ser susceptibles de recibir apoyo de fondos estatales o federales.

Lo anterior también significa que los presidentes municipales puede delegar las funciones administrativas y de gestión social en algún cuadro técnico y experto en la materia para dedicarse a la conducción política del gobierno municipal, y que de tratarse de una zona metropolitana o conurbada, será responsable de aplicar el plan que para la región se acuerde y mantener una estrecha vinculación con cada municipio metropolitano según lo que cada uno sea responsabilizado emprender, bajo esquemas de co-gobiernos y financiamientos colectivos.

Para lo anterior basta la aprobación de las dos terceras partes del cabildo, y que el congreso del estado sólo le toca reconocer la zona metropolitana y los municipios que la integran como parte de la institucionalización del fenómeno urbano y su diferenciación de trato en cuanto ciertas políticas públicas estatales, municipales, esquemas de presupuesto, financiamiento y gasto, proceso de planeación y tipo de gestión mancomunada.

Cabe señalar que en la Ley Orgánica Municipal vigente ya se reconoce la posibilidad de que los municipios puedan mediante convenio, contratar entre varios de ellos servicios de asesoría, mantenimiento, adquisición de materiales, e inclusive la ejecución y el mantenimiento de la obra pública, además de la promoción económica (art. 121 vigente). Al ocurrir estas reformas en la LDUNL, estaríamos corrigiendo vacíos conceptuales y carencias sustanciales sobre la planeación específica de las áreas metropolitanas.

Finalmente, es necesario reiterar que el municipio actualmente está atribuido de autonomía de gestión y de libertades de asociación y coordinación que le permiten suscribir acuerdos de coordinación y colaboración con otros

municipios o entre municipios, estados y federación. Cuando esta investigación señala la falta de una adecuada planificación desde lo local, diseñada bajo una visión metropolitana y definiendo la participación de cada gobierno municipal como una parte del engranaje que, de manera más amplia, instituiría el proceso para un Consejo Metropolitano Municipal. La normativa municipal para acoplarse al modelo de forma más eficiente será necesario que homologue su reglamentación en todos los sentidos de corte metropolitano. Más conveniente aún sería que mediante el órgano instituido para la gestión del proceso de gobernabilidad metropolitana se expida una reglamentación única para los municipios miembros.

Por otra parte, actualmente la Constitución Local ya considera la posibilidad de la interacción municipal. Tanto en la Ley de Planeación para el Estado de Nuevo León, como en la por demás obsoleta Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, se mencionan facultades para la coordinación entre municipios o entre varios ámbitos de gobierno. Sigue siendo, sin embargo, prudente considerar una ley de planeación metropolitana donde se definan las reglas básicas para emprender los esfuerzos conjuntos de planificación y co-gestión del plan de desarrollo de la zona, donde se contemple que puede ya no ser el estado quien domina la escena sino que partiendo de los municipios quienes presiden de manera colegiada y además incluyen otro tipo de actores en sus procesos. En cuanto a las leyes necesarias para la creación del órgano que debe existir para articular el gobierno compartido de la zona metropolitana será necesaria una reforma integral de la normativa municipal:

La integración territorial es un gran avance para mejorar la planeación de la

zona metropolitana de Monterrey, no porque nunca se haya hecho, sino porque debido a que la última actualización del decreto data de 1988, no queda claro hoy si es necesario seguir considerando solamente esos municipios como metropolitanos y si hay algunos conurbados de reciente incorporación. Las reformas propuestas por esta Tesis mejoran considerablemente la manera de reconocer el fenómeno metropolitano y para la planeación del desarrollo en el mismo, determina que sean los propios gobiernos municipales quienes deberán reconocerse a sí mismos parte de una realidad que los llama a la coordinación.

#### **4.3 La creación del Consejo Metropolitano Municipal: El cuerpo intermunicipal para el co-gobierno metropolitano**

Se ha sostenido que no ha sido la falta de planeación, sino que ésta ha sido pobremente aplicada y ha sido más para lo espacial que lo social, por lo que hoy en día tenemos serias debilidades como ciudad y zona metropolitana, a pesar de “saber” que las tendríamos. Hoy queda claro que no puede haber sustentabilidad en el desarrollo si no hay planeación del mismo. Pero que la aplicación de esta planeación no depende ni puede depender solamente del sector público, sino que es necesaria una participación de la sociedad civil a través de diversos actores que aseguran que esta planeación, hecha por ellos también, se cumpla.

El COMUN es un proceso de integración administrativa y de gestión que se propone cuando los municipios metropolitanos han decidido integrarse para hacerse cargo de la planeación metropolitana y la ejecución de dichos planes. Representa una instancia ejecutiva de las decisiones metropolitanas, cuya

finalidad es atender de manera permanente la evaluación y cumplimiento del Plan y soluciona las diferencias o conflictos entre los municipios, o entre estos y los demás ámbitos de gobierno, además de con otros actores sociales metropolitanos. El COMUN obedece a la necesidad de los municipios de asumir ese rol de gobierno que tienen, dando paso a que mediante un proceso político de integración donde las tareas metropolitanas se discutan y operen metropolitanamente, a través de una planeación común y una instancia co-gobernada por ellos, que no debe ser vista como pérdida de poder o capacidad de decisión, sino al contrario: los gobiernos municipales dejarán de decidir solamente sobre su territorio y comenzarán a decidir lo que pasa en otros municipios metropolitanos, lo que bien normado significa una oportunidad para el desarrollo político de la entidad y una mejor calidad de servicios para sus respectivos habitantes.

#### **4.3.1 Instancias operadoras de servicios metropolitanos**

Al establecerse como un órgano para la deliberación y toma de decisiones, las resoluciones emanadas del COMUN se transmitirán a los municipios miembros y a las instancias participantes del Gobierno del Estado, quienes se encargarán en su jurisdicción, de la aplicación de las políticas públicas acordadas desde éste. Es probable que durante la aplicación de políticas públicas determinadas, algunos municipios arrojen mejores resultados por la calidad del servicio y particularidades de la aplicación; lo que lleva a pensar que los municipios tendrán que estandarizar

los servicios para obtener resultados equivalentes y cada vez más satisfactorios. Reconociendo que la capacidad económica y operativa entre ellos no podrá ser estandarizada por decreto, la mejor alternativa sería la formación de un cuerpo operador responsable de supervisar y administrar aquellos proyectos administrados desde el COMUN, cuya dimensión sea metropolitana. Sin embargo, desde el COMUN podrían llevarse a cabo políticas para la eficiencia en el cobro del predial (algo que podría resultar incluso atractivo para los alcaldes que se niegan a asumir el costo político de cobrarlo), de políticas de compras, de estrategias de prevención y patrullaje, de mejorar la recolección de basura, reunir áreas verdes intermunicipales en grandes parques, llevar a cabo de manera integrada los proyectos de movilidad urbana, o hacer una estrategia de turismo común a toda la zona metropolitana, y competir de esta forma en el sistema de ciudades globales.

#### **4.3.2 Institutos Metropolitanos de Planeación y Estadística**

Para llegar a establecer líneas de acción, con políticas públicas eficientes, será necesario contar con un órgano de planeación y estadística (Eibenshutz, 2007). En Nuevo León se creó en 2003 la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León, que siendo un organismo descentralizado del ámbito estatal funcionó en su mayoría como una agencia metropolitana de estadística y llegó a formular una nueva propuesta al Sistema Estatal de Planeación, renovando el Plan Estatal de Desarrollo que apenas tenía 5 años de haber sido puesto en

marcha. En 2009, esta Agencia dejó de existir, y sus funciones fueron absorbidas por el Gobierno Estatal como Subsecretaría de Desarrollo Urbano. No puede quedar más claro como los vaivenes del gobierno municipal, pero también del estatal, afectan gravemente la planeación del estado y de la zona metropolitana, materia de nuestra investigación. Definir el órgano de planeación metropolitano a partir de las unidades de planeación que ya existen en cada municipio, integrando a su vez a los actores de otros ámbitos de gobierno es el mismo principio del proyecto COMUN, organizando la planeación estratégica institucionalizada a nivel público. Más específicamente, el COMUN sería creado primeramente para esta planeación, por medio de la integración de distintos actores sociales y proponiendo ante el Consejo Metropolitano las soluciones y programas con un carácter metropolitano coordinado.

#### **4.3.3 Integración municipal. ¿Por qué esta vez podría funcionar?**

Como hemos estado señalando, cuando se ha tratado del Área Metropolitana, los municipios integrados en ella han permanecido como islas separadas entre sí, más interesados en distinguirse que en solidarizarse. Cuando se ha tratado de poner un orden, este ha sido impuesto por el Gobierno Estatal mediante un plan de zona conurbada, y permanece mientras dure el periodo del gobierno en turno hasta que un nuevo gobierno estatal llega a imponer “su orden”.

La propuesta de un proyecto común implica una negociación de poder entre los municipios metropolitanos; se ponen de acuerdo para resolver los temas comunes a todos ellos, identificar sus flancos de mayor debilidad, colaborar entre

sí para crear una nueva institución mancomunada de todos ellos que servirá de auxiliar para la planeación metropolitana y la ejecución de proyectos urbanos mediante discusiones con la mayor cantidad posible de actores de la sociedad civil. Esta fuerza legitimadora los hará más fuertes para negociar no sólo el plan, sino la cantidad de recursos necesaria al elaborar un presupuesto orientado, en gran parte, para completar las etapas del plan estratégico metropolitano. Al estar presente un cuerpo técnico auxiliar dependiente de los gobiernos municipales, esta permanente conducción de la aplicación del plan y la evaluación y seguimiento de los proyectos urbanos son sin duda una mejor alternativa que intentar negociar por separado con el gobierno estatal; que no es el malo de la película, pero su ámbito de poder escapa a la dimensión metropolitana; es decir, es gobierno estatal del AMM; los municipios, sí. Son éstos quienes deben junto al gobierno estatal, procurar su desarrollo. Es una oportunidad para que sean realmente gobiernos y dejen de parecer cajas de despensas y máquinas de construcción de pasos a desnivel. Es un llamado a funcionar políticamente como gobiernos en pro de la sustentabilidad económica, social y ambiental de su región, haciendo verdaderos incrementos en la calidad de vida de sus habitantes.

Si la planificación y el co-gobierno son necesarios para crear mejores condiciones de habitabilidad en el AMM, tenemos clara la tarea pendiente. Quedará sin embargo gran parte de la responsabilidad a la voluntad política, como en otros ámbitos de desarrollo político (reelección, revocación de mandato, candidaturas ciudadanas) o económico (reforma fiscal, incentivos a pequeñas y medianas empresas, fin de monopolios), que flotan en la incertidumbre debido a la

falta del mismo ingrediente.

## **Conclusiones finales**

En los numerosos trabajos que en esta tesis se citan se ha visto el fenómeno metropolitano desde diferentes perspectivas; lo que este estudio ofrece es una visión desde lo municipal y su colectividad gubernativa. Esta visión administrativo-local no dista mucho de los resultados de otros estudios alrededor del mundo.

La situación metropolitana en México demuestra la debilidad institucional con la que se relacionan los actores político-administrativos. Expresiones de colaboración y coordinación en Nuevo León, entre los mismos municipios y con otros órdenes de gobierno son francamente escasas. En las pocas ocasiones que se desea materializar, se plantean de forma inadecuada y al poco tiempo se desvanecen. La infinidad de formas y tipos en cómo se expresan las áreas metropolitanas en México y en el mundo hacen de la elaboración de un modelo único para todos los casos, una tarea imposible. Por lo que es necesario esclarecer y enumerar, cómo se han tratado en este estudio, los factores que catalicen el desarrollo urbano de los municipios de una manera sustentable, para que en la construcción del modelo COMUN se vayan articulando con herramientas de coordinación propias y acorde a las particularidades del AMM.

En otras palabras, el propósito de esta tesis es esclarecer los condicionantes del desarrollo urbano municipal del área metropolitana. Al identificarlos se llegó a pensar que la reestructuración administrativa sería la forma más eficiente de agilizar el desarrollo urbano; empero, las particularidades del

desarrollo en lo urbano obligan a que este modelo, forzosamente, tenga uno de sus pilares en el proceso de planeación, de tal manera que la sociedad sea el cemento más eficiente donde se afiancen los planes.

Se ha puesto en claro que existe un corto historial de la planificación metropolitana en México y particularmente en Nuevo León. Aunque no es justificante que certifique que los planes serían deficientes, la realidad es que en varios sentidos lo fueron. En primera instancia, su misma existencia, desde el momento de la concepción hasta su aplicación, evaluación y control, ha sido deficiente y eso salta a la vista cuando vemos una falta de inversión en lo que algunos planes han señalado como prioritario, como por ejemplo, el suministro y abasto de agua potable para los próximos años. La realidad es que los planes a los que está acostumbrado el AMM son expresiones de centralismo; que más que un gobierno de políticas públicas resulta una gobernabilidad de políticas privativas o “bomberazos” escogidos de manera cuasi-arbitraria tras un diagnóstico parcial de la situación urbana del área metropolitana. Sus indicadores, evaluaciones e instancias de control nunca han llegado a conformarse en la realidad política.

En segundo lugar, la legitimidad del plan por parte de los actores políticos encargados de su aplicación fue escasa o nula, lo que derivó en que no se haya dado un seguimiento real por parte de los ayuntamientos metropolitanos, aunado a que con los cambios administrativos, no sienten necesidad de darle seguimiento por lo que al final de cada periodo de gobierno tiende siempre a replantearse todo.

En tercer lugar, no existe una legislación que garantice el cumplimiento de la planeación por parte de los actores del plan. Se señalan los planes, el contenido

de los mismos, pero no cuál es la sanción de no cumplirse. De seguir las cosas como están, en Nuevo León todo dependerá de la voluntad política y ésta, lo sabemos, no siempre aparece cuando más se le necesita. En tal caso, hablaríamos de la necesidad de una nueva institución, ésta dentro de la esfera estatal, que velara por el interés de cada ciudadano o grupos de ciudadanos que se vieran afectados por la falta de, o incluso, por el incumplimiento de los planes de desarrollo urbano; una especie de “defensoría” de los intereses ciudadanos ante las omisiones de los gobiernos por el incumplimiento o por faltas o desviaciones injustificadas de lo que señalen. Algo así funciona ya en Jalisco, bajo el nombre de “Procuraduría de Desarrollo Urbano” en lo que Nuevo León no ha pensado, pero sin duda, debe trabajar lo más pronto posible si se tratase de frenar el ejercicio discrecional de los planes.

Todo lo anterior ha derivado en que los planes además de disfuncionales e incumplibles resulten confusos. Primero, porque existe una cantidad excesiva de planes, que además portan nombres similares, y segundo, porque no cumplen con los periodos para los que se estipulan. Todo ello se hace necesario establecer patrones para la nomenclatura, para la publicación de los planes y sus periodos, a fin de que se pudiera ver claramente la secuencia para consultas y análisis, como el que ha realizado esta tesis. Esta estrategia también permitiría que la ciudadanía interesada pueda acceder a ellos fácilmente a través de bibliotecas, archivos públicos o los portales de internet.

Definitivamente, la coordinación de las acciones para la gobernabilidad metropolitana debe surgir desde el ámbito municipal. Es imprescindible, para ello,

que el gobierno Estatal se mantenga en su ámbito de acción pero en el límite de su deseo de control durante las negociaciones en la construcción institucional del modelo. El nacimiento de COMUN en el seno de los republicanos ayuntamientos permitiría, por una parte, la legitimidad del organismo y, por otra, que se alcancen a materializar los vínculos flexibles de poder de forma permanente. Es deseable que la planificación estatal permanezca en jurisdicción plenamente estatal, con la debida participación de los municipios desde su construcción, y no sólo como aval de aprobación una vez elaborado. Lo que tiene que trasladarse al orden local es la planificación conurbada, metropolitana, y cualquiera otra sectorial.

La participación para la construcción de éste, y cualquier otro plan público, debe permanecer, como su nombre lo indica, público. No limitar la intervención a organismos gubernamentales, que incluso en este apartado básico se ha visto limitado, sino también incluir a actores sociales como ciudadanos; empresas públicas; organismos descentralizados; centros de investigación científica; asociaciones civiles e incluso, otros estados o entidades soberanas, dentro y fuera de México; etc. En pocas palabras, la articulación de estos instrumentos debe de tener en cuenta todo y a todos aquellos que agilicen o faciliten la interacción e integración de los actores metropolitanos, no sólo de los municipios. Esa relación debe de tener como objetivo primordial la gestión de la interdependencia cultural, política, social y económica del área. Debe ser la pasión por la ciudad.

Previo a cualquier movimiento debe de generarse una identidad, tanto de los miembros del área metropolitana, como de los agentes que funcionan tanto dentro como fuera de las jurisdicciones municipales. Para ello, tanto los ediles,

como el resto de los que integren COMUN, deben marcar el compás y la pauta para identificar la naturaleza de sus respectivos sectores dentro de sus municipios; es decir, identificar qué es una zona residencial, industrial o comercial, y de qué tipo es cada una. El valor agregado de esa ardua pero necesaria labor permitirá que se pueda asegurar que un municipio mantenga su vocación natural, a saber: residencial, de industria, de servicios, base de sedes educativas, industrial, etc.

Esto tiene como propósito dilucidar los intereses que debe buscar un gobierno, aunque sea municipal, y ha de buscar la construcción de una economía y sociedad de escala. La identificación no sólo permite a los ayuntamientos tener claro qué es lo que buscan, sino qué agentes exteriores sabrán con más facilidad a quién buscar. La competencia en eficiencia administrativa se hará presente en la medida que se embarque en este tipo de políticas, y con ello se acrecentará la productividad a favor de la economía y el desarrollo social.

## **1. Territorialización del gasto público**

Si planificar metropolitanamente es condición para originar una tendencia al desarrollo urbano sustentable, ¿operar metropolitanamente implica gasto público?; ¿De quién? ¿En qué? Estas cuestiones responden implicaciones del co-gobierno que lo condicionan igualmente una vez que el primer paso se ha dado.

Las obras pueden presupuestarse como hasta hoy; todo proyecto aparecerá costado en el plan municipal, metropolitano o estatal. El asunto aquí es cómo encontrar mecanismos de cofinanciamiento justos pues, de acuerdo con

la tesis, el Consejo Metropolitano Municipal estará soportado por las aportaciones que realizan los municipios y en su caso, el estado o el gobierno federal mediante fondos descentralizados de Fomento al Desarrollo Metropolitano. Los fondos que provienen de otros ámbitos generalmente se etiquetan siempre y cuando los proyectos urbanos sean registrados en el presupuesto de egresos de la Federación; cuando esto ocurra la gestión de los mismos estarían en manos municipales y no del gobierno estatal, quien ha sido bastante centralizador y discrecional con la aplicación de estos fondos en los últimos 6 años.

Pero el resto de los proyectos, ¿cómo? Obviamente el principio de planear juntos y decidir el sentido del esfuerzo metropolitano es entre desiguales; Monterrey y San Pedro Garza García, no se parecen mucho a Guadalupe y Juárez, por ejemplo. Pero es posible que comprometan un monto a partir de la recaudación del predial, o bien a partir del cálculo porcentual según el beneficio de la obra metropolitana en su municipio. Todo lo anterior sigue estando poco detallado para ser expuesto en la presente tesis; sin embargo, cabe señalar que estos fondos intermunicipales deberán estar distribuidos de acuerdo a las prioridades marcadas en el Plan, que para eso fue elaborado el proceso de integración estratégica. Priorizar en dónde se hará el gasto público por tópicos, y no por porcentajes aportados, sería el ideal de todos los acuerdos posibles con el único fin de resolver los problemas metropolitanos más preocupantes, independientemente que se den en determinado municipio. Ello requerirá de una madurez institucional y política por parte de los actores participantes y aportadores de financiamiento.

## **2. Instrumentos fiscales y financieros**

De acuerdo con Barde & Braathen (2002: 61-62) los instrumentos fiscales son una de las tantas formas de instrumentos económicos. Entendemos, por tanto, al instrumento fiscal, como pagos por derecho e impuestos. En un sentido estricto, no existen instrumentos fiscales en un proyecto de co-gobierno como el planteado por la tesis, dado que los ingresos que se reúnen corresponden exclusivamente a financiar de sus funciones a través de la aportación de los municipios miembros y en su caso de fondos provenientes de otros ámbitos de gobierno. No se plantea la creación de impuestos, y no se puede hablar de un pago por derecho a participar en el COMUN. Sin embargo, el COMUN puede significar una oportunidad para mejorar la recaudación, hacerla más técnica o simplemente más creativa. Hoy en día existen desniveles graves en la tasa de recaudación entre municipios metropolitanos, y un proyecto como éste debiera tener entre sus objetivos no ser recaudador, pero si mejorar la recaudación municipal. Si un municipio percibe más ingresos debido a la homologación de políticas de recaudación, seguramente tendrá mayor interés en ser parte y aportar lo que le corresponde.

## **3. Política de tarifas y subsidios**

Para un proyecto que pretende brindar la mayor eficiencia posible en la planeación de un futuro común junto a las acciones comunes que deben emprenderse para conseguirlo, debe existir una política de tarifas y subsidios metropolitanos. La política de tarifas y subsidios consiste en determinar si dichos instrumentos son o

tendrían una repercusión metropolitana o no. En cuestiones de tarifas, que no sean exclusivas de un programa u obra metropolitana estarán en cobro libre por los ayuntamientos de cada municipio.

Considerar las tarifas y subsidios para coordinarlos con los planes de desarrollo metropolitano es de vital importancia. El cobro a acciones que no convienen al plan y el subsidio en caso de que se requiera desarrollar ese apartado. Además de que este apartado no puede llegar a su máximo potencial sin una correcta y eficiente instrumentación fiscal y financiera, y viceversa.

#### **4. Servicio civil de carrera**

El personal a cargo del COMUN necesariamente debe comprender que no son un metapoder y, por lo tanto, una institución por encima de los municipios. La comprensión de esta delgada línea en la cual deberán operar es clave para evitar reacciones en los gobiernos municipales, pero más allá de eso, para garantizar que no se está institucionalizando una nueva burocracia con enormes responsabilidades y ajena al escrutinio popular. El responsable, prefecto, coordinador general, secretario general, director ejecutivo, o como se le llame a quien encabece los trabajos de reunir en uno solo el esfuerzo de los municipio en cuestiones metropolitanas está bajo el principio de profesionalización. Sería recomendable que los representantes de los ayuntamientos en el Consejo sean los únicos que califiquen el desempeño de esta figura y por mayoría de dos terceras partes, lo que significa que se necesitaría el consenso permanente a

través de una conducción objetiva y altamente técnica de los flujos y manejos de información acerca del trabajo de cada municipio en la realización del Plan.

Se espera que con eso, podamos fortalecer y garantizar la buena praxis de la administración pública y garantizar que la planeación estratégica se realizará con excelentes resultados.

Como se puede apreciar, los resultados que puede dar la propuesta COMUN, es sólo una parte de las ventajas de embarcarse en la concepción metropolitana. Sin embargo, es evidente que el objetivo principal del que se ha ocupado esta tesis es garantizar la continuidad de la aplicación y de eliminar las barreras que condicionan el desarrollo metropolitano urbano. Para ello la conclusión es clara, debe existir coordinación.

Como enseñanza adicional al incursionarse en el estudio del desarrollo urbano, se pudo constar que no sólo los actores que están dentro del área conurbada tienen una relación directa con el desarrollo sustentable de lo urbano-metropolitano. Es importante señalar que en los condicionantes de desarrollo se encuentran actores que no necesariamente están incrustados en el al área metropolitana como los municipios rurales incluso, agencias internacionales.

En este sentido, el estudio se quedó corto al tratar de organizar a todos los actores que intervienen. La exclusión de éstos en la tesis se debió a que no embonaban adecuadamente en la concepción de lo que es metropolitano y urbano. Bajo esta perspectiva se puede hablar incluso de una cohesión municipal en la aldea global que, en algunos casos, rebasa la aceptación de los alcances que tiene la interacción en lo que parece ser una red de factores tendientes al

infinito.

Por lo que se entiende que los alcances del estudio no siempre fueron claros, pero a medida que se incursiona en el análisis del desarrollo con un enfoque sustentable se va desmantelando un cosmos de variables, que en vez de coartar el progreso del estudio operó como una gama infinita de posibilidades para canalizar esa fuerza factorial que garantiza el bienestar social, para una ciudad llena de ciudades. Se tomó la mayor cantidad de esas variables que condicionaban a lo urbano-metropolitano desde las particularidades mexicanas y neolonesas, y se les dio un cauce como se consideró, dadas las evidencias, que era la forma más eficiente para expresarse hacia el desarrollo sustentable: COMUN.

## Bibliografía

- Acharya, A. K. (2009). Tráfico de mujeres hacia la zona metropolitana de Monterrey: una perspectiva analítica. *Espacios públicos* (24), 146-160.
- Acharya, A. K. & Padilla y S., S. (2010). Urbanization process and demographic changes in Monterrey Metropolitan Region of Mexico. *Trayectorias*. (En Prensa).
- Adriana Schiffrin. (2003). Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable. En *¿Crisis de Gobernabilidad en la Gestión Ambiental? Perspectivas y desafíos futuros para la institucionalidad pública ambiental provincial* (Pp. 23-50). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Agamben, G. (2006). Metrópolis. [En línea]  
<<http://wiki.unia.es/capitalyterritorio/images/f/f2/Giorgio-agambenmetropolis1.doc.pdf>> [2010, Junio 04]
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). Estudio Introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (Pp. 15-74). México: Porrúa.
- Arellano, D. (2003). Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? En *Retos de la profesionalización de la función pública* (p.262). Caracas, Venezuela: CLAD/AECI/MAP/FIIAPP.
- Arroyo Alejandro, J. & Sánchez Bernal, A. (2007). Políticas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico y Regional. En *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción* (pp. 87-128). México: Porrúa.
- Barde, J. P. & Braathen, N. A. (2002). Diseño y efectividad de los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente en los países de la OCDE. *Gaceta Ecológica*, 60-74.
- Bazdresch Parada, M. (2007). Cambio Municipal y Participación Social. En *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción* (pp. 49-86). México: Porrúa.

- Biau, D. (2004). A new era of cooperation with local authorities. *Habitat Debate*, Vol.10 núm. 1, 4-6.
- Böhm, L., Márquez, P., Poblette, J., Repossi, M. & Reta, R. (2007). *Manual de Planeación Estratégica Municipal*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Borja, J. (2005). La ciudad en la globalización. En *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?* (pp. 65-100). México: Porrúa.
- Borja, J. & Castells M. (1996). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.
- Brooks, D. (1993). Beyond Catch Phrases: What Does Sustainable Development Really Mean? *Arid Lands Newsletter*, 33, 3-5.
- Cabrero Mendoza, E. (1998). Estudio Introductorio. En *La gestión pública: su situación actual* (pp. 19-36). México: FCE, CNCPAP, UAT.
- Cabrero Mendoza, E. (1999). Gerencia Pública Municipal. Marco de análisis Estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (pp. 19-90). México: Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E., Arellano, D., & Amaya, M. d. (2003). Cambio en Organizaciones Gubernamentales: Innovación y Complejidad. En *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental* (pp. 139-172). México: Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). Políticas de Modernización de la Administración Municipal. Viejas y Nuevas Estrategias para Transformar a los Gobiernos Locales. En *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción* (pp. 155-190). México: Porrúa.
- Cano Escalante, A. (1999). Implementación de un Programa para el Manejo de la Basura por parte del Ayuntamiento de Mérida. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso* (pp. 141-168). México: Porrúa.

- Castells, M. (2004). *La Cuestión Urbana* (decimosexta ed.). México: Siglo XXI Editores.
- CECVS, DCEA, FCT / UNL. (2007). *Vector Estructura Urbana - OEIRAS Território Ordenado e Sustentável*. [En línea] <<http://www.cm-oeir.pt/amunicipal/OeirásInova/Agendaxii/Agendaxxi/Documents/RelatrioOeirásVectorEstructuraUrbana29Maro07.pdf>> [2010, Junio 28].
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (2000). *El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional*. México: Talleres Gráficos de México.
- Chávez, A. M. (1999). *La nueva dinámica de la migración interna en México, 1970-1990*. Cuernavaca: UNAM y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- CINU. (2008). *Conferencias de la ONU sobre el medio ambiente*. [En línea]<[http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm)> [2010, Junio 26].
- Comisión de las Comunidades Europeas / Dirección General del Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. (1990). *Libro verde sobre el medio ambiente urbano*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Coronilla, R. & Del Castillo, A. (2003). Cambio Organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (pp. 79-136). México: Porrúa CIDE.
- Culebro, J. E. (2003). Cambio Estructural. En *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. (pp. 173-217). México: Porrúa.
- Dahrendorf, R. (1996). *La cuadratura del círculo: bienestar económico, cohesión social y libertad política*. México: FCE.
- Dimaggio, P. J. & Powell. W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, XLVIII (2), 147-160.

- Duran, P. & Thoenig, J. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, XLVI (4), 580-623.
- Eibenschutz, R. (6 de Marzo de 2007). Planeación de Zonas Metropolitanas. *Ponencia presentada en el taller de Zonas Metropolitanas y Gobiernos Locales en Sistemas Federales*. México, D.F., México: COLMEX & SEGOB. (Inédito)
- Emmert, M. A., Crow, M., & Shangraw Jr., R. F. (1998). La gestión pública en el futuro: La postortodoxia y el diseño de la organización. En *La gestión pública: su situación actual* (pp. 455-474). México: FCE, CNCPAP, UAT.
- Esty, D. C., Levy, M., Srebotnjak, T., & De Sherbinin, A. (2005). *2005 Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship*. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy.
- Fausto, A., & Rábago, J. (2002). *¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?* [En línea]><http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/aafau.html>> [2010, Junio 29].
- Ferreira, H. (2005). *Construir las Regiones*. México: Integración Editorial.
- Foro de Federaciones. Una Red Internacional sobre Federalismo. (2002). *Las Relaciones intergubernamentales en los países federales*. Quebec: Forum of Federations.
- Fossaert, R. (2001). Las ciudades mundiales, ciudades del sistema mundial. *Revista Mexicana de Sociología* (4), 141-155.
- Friedmann, J. (1999). El reto de la planeación en un mundo sin fronteras. *CIUDADES* (42), 3-6.
- Friedmann, J. & Weaver, C. (1979) *Territory and Function: The evolution of regional planning*. Los Angeles: University of California Press.
- García del Castillo, R. (1999). Trabajos en equipos para la toma de decisiones, implementación de políticas públicas y evaluación de resultados en el municipio de Aguascalientes. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 213-237). México: Porrúa.

- García del Castillo, R. (2007). La Política de Servicios Municipales en México: Casos y Tendencias Recientes. En *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción* (pp. 231-264). México: Porrúa.
- García Ortega, R. (1999). Evaluación del marco normativo urbano del Área Metropolitana de Monterrey. *Estudios demográficos y urbanos*, XIV (2), 411-446.
- García Ortega, R. (2003). *Monterrey y Saltillo. Hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana metropolitana*. México: El Colegio de la Frontera Norte & Universidad Autónoma de Coahuila.
- Garrocho, C. (1999). De comuneros a instructores de esquí: génesis y apocalipsis de un proyecto de desarrollo urbano regional. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 339-364). México: Porrúa.
- Gaytán Olmedo, S. (1999). Descentralización de los Servicios de Agua Potable en el Municipio de Lerma, México. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 169-212). México: Porrúa.
- Global Urban Observatory & UN Human Settlements Programme. (2002). *Global Urban Indicators Database*. [En línea]  
 <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1535&alt=1>  
 [2010, Junio 28].
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (1991). *Ley orgánica de la administración pública municipal*. [En línea]  
 [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/contraloria\\_leyes\\_estatales\\_base/042.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/contraloria_leyes_estatales_base/042.pdf)  
 [2010, Junio 30].
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2003). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*. [En línea]  
 [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/sec\\_des\\_leyes.base/26.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/sec_des_leyes.base/26.pdf)  [2010, Junio 30].
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2005). *Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León*. México: Fondo Editorial Nuevo León.

Greer, S. (1961). Dilemmas of action research on the metropolitan problem. En *Community Political Systems*. (pp. 185-206). Glen Coe: The Free Press.

Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano. (1996). *Ciudades Europeas Sostenibles: Informe*. Bruselas: Dirección General XI medio ambiente y seguridad nuclear y protección civil.

Gobierno del Estado de Nuevo León. (2007). *Ley Ambiental de Nuevo León*. [En línea] □ [http://www2.nl.gob.mx/pics/pages/med\\_amb\\_plan\\_norm\\_jurid\\_ley\\_re\\_base/LeyAmbiental.pdf](http://www2.nl.gob.mx/pics/pages/med_amb_plan_norm_jurid_ley_re_base/LeyAmbiental.pdf) □ [2010, Junio 30].

Gobierno del Estado de Nuevo León. (1997). *Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León*. [En línea] □ [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/pag\\_pruebas\\_base/LEY\\_DE\\_OBRAS P UBLICAS PARA EL ESTADO.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/pag_pruebas_base/LEY_DE_OBRAS_PUBLICAS_PARA_EL_ESTADO.pdf) □ [2010, Junio 30].

Guerrero Amparan, J. P. (1998). Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera. *Documento de Trabajo* (61).

H. Congreso de la Unión. (1994). *Ley General de Asentamientos Humanos*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> □ [2010, Junio 26].

H. Congreso de la Unión. (2004). *Ley de Asistencia Social*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270.pdf> □ [2010, Junio 26].

H. Congreso de la Unión/ Cámara de Diputados. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> □ [2010, Junio 26].

H. Congreso de la Unión. (2006). *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf> □ [2010, Junio 26].

H. Congreso de la Unión. (2006). *Ley de Planeación*. [En Línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf> □ [2010, Junio 29].

H. Congreso de la Unión. (2006). *Ley General de Protección Civil*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/141.pdf> □ [2010, Junio 26].

- H. Congreso de la Unión. (2006). *Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf> □ [2010, Junio 26].
- H. Congreso de la Unión. (2006). *Ley de Vivienda*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv.pdf> □ [2010, Junio 26].
- H. Congreso de la Unión. (2007). *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*. [En línea]. □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263.pdf> □ [2010, Junio 26].
- H. Congreso de la Unión. (2008). *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259.pdf> □ [2010, Junio 26].
- H. Congreso de la Unión. (2009). *Ley Agraria*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf> □ [2010, Junio 30].
- H. Congreso de la Unión. (2009). *Ley General de Educación*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf> □ [2010, Junio 26].
- H. Congreso de la Unión. (2010). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea] <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> [2010, Junio 29].
- H. Congreso de la Unión. (2010). *Ley General de Cultura Física y el Deporte*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/258.pdf> □ [2010, Junio 26].
- H. Congreso de la Unión. (2010). *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. [En línea] □ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf> □ [2010, Junio 26].
- Hernández Claro, E. (1999). El financiamiento de la seguridad bancaria. El caso del municipio de Guadalajara, Jalisco. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 239-252). México: Porrúa.
- INEGI & SEMARNAT. (2006). *Indicadores de Sustentabilidad Ambiental*. [En línea] <<http://elearning.semarnat.gob.mx/cte/MATERIALESAPOYO/manejo%20de>

[%20recursos%20naturales%20y%20planeaci%C3%B3n%20ambiental/AVANZADO/6.html](#) [2010, Junio 28].

INEGI. (2000). *Indicadores de Desarrollo Sustentable en México*. [En línea] [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/indesmex/2000/ifdm2000f.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/indesmex/2000/ifdm2000f.pdf) [2010, Junio 26].

INEGI. (2005). *II Censo de Población y Vivienda: México y sus municipios*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2002). *VI Censo de Población 2001*. Quito.

Iracheta, A. (9 de Agosto de 2007). Zonas Metropolitanas: Crisis y oportunidad. En IX Encuentro de Institutos Municipales de Planeación: Foro Internacional sobre Zonas Metropolitanas. Pachuca, Hidalgo, México: Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación

Jiménez Dorantes, M. (2007). *Autonomía municipal y planeamiento urbanístico*. México: Universidad Autónoma de Chiapas/Distribuciones Fontamara.

Katz, D., & Kann, R. L. (1983). *Psicología Social de las Organizaciones*. México: Trilla.

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington, DC: EUROPA/ Artes Gráficas Salamanca.

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 484-499.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-261). Salamanca: EUROPA Arte Gráfica.

Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. (1999). *Decreto 159, Última Reforma el 12 de Noviembre de 2007*. Monterrey, Nuevo León. México: Periódico Oficial del Estado.

- Lindstrom, B. (1998). Regional cooperation and sustainable growth: Nine Councils of Government in Northeastern Illinois. *Journal of Urban Affairs*, XX (3), 327-342.
- Lozano, A. (30 de Junio de 1997). *Programas y proyectos internacionales relacionados con prácticas para mejorar la sostenibilidad en las ciudades: Presentación*. [En línea] □ <http://habitat.aq.upm.es/cs/p5/a021.html> □ [2010, Junio 27].
- March, J. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, 563-577.
- Michael, S. R. (1983). *Técnicas para el cambio organizacional*. México: McGraw-Hill.
- Morgan, G. (1983). More on metaphor: why we cannot control tropes in administrative science. *Administrative Science Quarterly*, 601-607.
- Naredo, J. M. & Rueda, S. (1996). *La "ciudad sostenible": Resumen y Conclusiones*. [En línea] □ <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a010.html> □ [2010, Junio 27].
- Naredo, J. M. (1996). *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. [En línea] □ <http://habitat.aq.upm.es/select-sost/aa1.html> □ [2010, Junio 26].
- Naredo, J. M. (2003). *Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos*, 1. [En línea] □ <http://habitat.aq.upm.es/b/n24/ajnar.html> □ [2010, Junio 27].
- Nava Campos, G. (1999). Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: Uso y preparación. En *Conceptos Básicos y Estudios de Caso* (pp. 91-140). México: Porrúa.
- North, D. C. (1990). *Institutional Change and Economic Performance*. NY: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (A. Bárcena, Trad.) México: FCE.

- OCDE. (1998). *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una nueva política pública para el Desarrollo*. Paris: OCDE.
- Ocegueda, A. (1999). El parlamento municipal de Ciudad Mendoza. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 492-530). México: Porrúa.
- Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform: propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, *LIII* (1), 474-493.
- Paiva, A. (2001). *Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano*. [En línea] [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612001008100003&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612001008100003&script=sci_arttext&tlng=en) [2010, Junio 23].
- Pardo, M. D. (2005). Servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, *XLV* (4), 599-634.
- Pesci, R. (19 de Mayo de 2010). Nuevo León: Hacia un modelo territorial sustentable; Actualización de los programas de vivienda y desarrollo urbano; Talleres participativos Mayo - Diciembre 2010. Monterrey, Nuevo León, México.
- Pipitone, U. (2003). *Ciudades, Naciones, Regiones: Espacios institucionales de la modernidad*. México: FCE.
- Plan Metropolitano 2000-2021. (2003). *Desarrollo Urbano de la Zona Conurbado Metropolitana de Monterrey*. Monterrey, Nuevo León, México.
- Ponce Lázaro, Paula; García del Castillo, Rodolfo. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 363-388). México: Porrúa.
- ONU. (1992). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Agenda 21*. [En línea] <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm> [2010, Junio 27].
- Porter, M. E. (1998). *The competitive advantage of nations*. Nueva York: Free Press.

- Prats, F. (1997). *Sostenibilidad y políticas urbanas y locales: el caso de las ciudades españolas*. [En línea] □ <http://habitat.aq.upm.es/cs/p3/a011.html> □ [2010, Junio 27].
- Riechmann, J. (1995). *Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación*. [En línea] □ <http://www.desarrollosustentable.com.ve/Temporales/default/Data/Desarrollo%20Sostenible%20la%20lucha%20por%20la%20interpretaci%C3%B3n.ppt> □ [2010, Junio 26].
- Rodríguez Korn, F. (1999). El mercado municipal "nuevo", "La Esperanza", del municipio Heriberto Domínguez, Estado de Tetla, México, en el periodo de gestión municipal 1993-1996. En *Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 253-270). México.
- Romero, J. J. (1999). Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En Paul DiMaggio y Walter Powell (Comps.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 7-29). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, FCE.
- Rosillo Iglesias, G., & Santos Zavala, J. (1999). La prestación del servicio de agua potable en San Luis Potosí. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 271-318). México: Porrúa.
- Rueda Gaona, J. A. (2005). Desempeño Metropolitano: Planeamiento y gestión del uso del suelo. *CIUDADES*, 43-51.
- Sánchez Mota, G. (1999). Uso y destino de las Aguas Negras de la Ciudad de la Paz. En *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. (pp. 319-338). México: Porrúa.
- Sassen, S. (2005). Situando ciudades en circuitos globales. En *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* (pp. 23-58). México: Porrúa.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2007). Zonas Metropolitanas en México. *Zonas Metropolitanas y Gobiernos Locales en Sistemas Federales*. México. [En línea] < [http://www.lead.colmex.mx/taller\\_federalismo/02%20presentacion/02%20LLOVERA%20ABREU.ppt](http://www.lead.colmex.mx/taller_federalismo/02%20presentacion/02%20LLOVERA%20ABREU.ppt) > [2010, Junio 20]

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. (2000). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2021*. Monterrey: Dirección General de Planeación.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca / Subsecretaría de Planeación. (1999). *Agenda municipal para la gestión ambiental*. México: SEMARNAP.

SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005 - Monterrey* (Primera ed.). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Talberth, J., Cobb, C., & Slattery, N. (2007). *The Genuine Progress Indicator 2006*. [En línea]  
□ [http://www.rprogress.org/publications/2007/GPI2006\\_ExecSumm.pdf](http://www.rprogress.org/publications/2007/GPI2006_ExecSumm.pdf) □  
[2010, Junio 28].

The United States Office of Management and Budget. (2000). *About Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas*. [En línea]  
□ <http://www.census.gov/population/www/metroareas/aboutmetro.html> □  
[2010, Junio 24].

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, LXIV (5), 416-424.

Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. (2009). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*. [En línea] <[http://www.tee-nl.org.mx/transparencia/constitucion\\_nl.pdf](http://www.tee-nl.org.mx/transparencia/constitucion_nl.pdf)> [2010, Junio 29].

Trivelli, P. (3 de Marzo de 1998). *El Programa de Gestión Urbana como experiencia innovadora de asistencia técnica*. [En línea]  
□ <http://habitat.aq.upm.es/bpal/pgu-lac/a002.html> □ [2010, Junio 27].

UN - Department of Economic and Social Affairs. (2001). *Report of Aggregation of Indicators of Sustainable Development*. [En línea]  
□ <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd9-aisd-bp.pdf> □ [2010, Junio 28].

UNDP. (2007/2008). *Calculating the human development indices*. [En línea]  
□ [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_Tech\\_Note\\_1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Tech_Note_1.pdf) □ [2010,

Junio 28].

Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

Unión Europea. (1996). *Informe sobre las ciudades europeas sostenibles*. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano.

Van Hermelryck, L. (2001). *El enfoque sistémico del desarrollo local*. Santiago: Escuela de Planificadores Sociales - Sur.

Vargas, J. G. (2003). Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional. *Sociológica* (51), 231-246.

Wood, R. (1958). The new metropolis: Green belts, grass roots or gargantua. *American Political Science Review*, 58, 108-122.

World Commission on Environment and Development. (21987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. [En línea] □<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> □ [2010, Junio 26].

Zentella, J. C. (2006). ¿Cómo Gobernar las Zonas Metropolitanas de México? Propuestas para el corto mediano y largo plazo. En *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. (pp. 7-24). México: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Ziccardi, A. (2007). La Planeación Urbana Municipal, ¿Función Normativa Sustento de la Gobernabilidad? En *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción* (pp. 129-154). México: Porrúa.

## Anexo 1

### Entrevistas realizadas para la investigación

#### Fernando Larrazábal Bretón. Alcalde San Nicolás de los Garza 2000-2003

##### Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electo, ¿de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad?
  - La antigüedad en el gobierno. Habiendo sido Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tenía experiencia suficiente para conocer los proyectos emprendidos por el municipio durante la administración saliente, los inconclusos y los que comúnmente se solicitaban en la mayoría de las colonias. Pero en la campaña se da uno cuenta de otros problemas que no se tenían contemplados, sobre todo que son de toda índole y por lo tanto, muchos ajenos a lo que yo si conocía del municipio.
2. ¿Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde?
  - Casi siempre la gente menciona la seguridad como su problema mayor. Nosotros dividimos la agenda de prioridades en 3 ejes: Seguridad, Obra Pública y finalmente Servicios Públicos, pues eran las cosas que más se pedían por los vecinos del municipio
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - Tratamos de incluir la mayoría de nuestra responsabilidad

4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?
- No. Hicimos un plan de trabajo con obras muy necesarias pero con los pies firmes en la tierra. Sin embargo, lo concluimos a mitad de la administración, por lo que tomamos nuevas inquietudes y sacamos un nuevo proyecto de plan municipal.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?
- Nosotros tenemos la principal responsabilidad de sacar nuestras propuestas, por lo que el 99% del tiempo usamos el plan municipal como guía de nuestras acciones.
6. De cualquier forma, ¿hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- No. Hubo algunos proyectos que además de estar contemplados por nosotros, eran problema en otros municipios como la canalización del arroyo Topo Chico. En este caso el Plan solo nos ayudó a conseguir recursos extras y algo de participación estatal para cumplir la parte del problema que solo era de San Nicolás.
7. (solo para alcaldes 2000-2003) Durante su gobierno se firmó el Acuerdo sobre el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano. ¿Cómo fue consultado su municipio para la elaboración del mismo plan?
- Se establecieron mesas donde se nos invitó pero asistieron principalmente los secretarios de Desarrollo Urbano. Se escucharon

nuestras opiniones sobre el proyecto y se retomaron para hacerlas partes del Plan, osea que luego el Plan Metropolitano estaba hecho con proyectos de los municipios que el plan hilaba entre sí para determinar si eran proyectos de cobertura metropolitana por abarcar más de un municipio.

8. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?

- La Secretaría de Gobierno del Gobierno Estatal y la de Obras Públicas

9. ¿Este Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (DU) mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?

Pues si debido a que tomaron algunas de nuestras propuestas

10. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?

- Si

11. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?

- Nosotros cumplimos nuestro plan de gobierno antes de tiempo, de hecho lo ampliamos.

12. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?

- Pues casi en su totalidad quedó el Programa Sintram, pero se quedaron muy avanzados proyectos de canalización de la Talaverna con Guadalupe

-

13. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?
- Pues por lo que involucra el Sintram, con todos; pero ya más de cerca con Guadalupe en la canalización del arroyo La Talaverna.
14. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?
- Siempre hay coordinación. Solo que esta es más o menos cuando hay mala o buena voluntad política del gobierno estatal.
15. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?
- Muy importante
16. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?
- Como el actor más influyente para que esta funcione
17. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?
- Pues como espacios para escuchar a los alcaldes pero que funcionan para que los alcaldes escuchen al gobierno del estado; además son siempre liderados por él, lo que casi los convierte en sus espacios a discreción.
18. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?
- La política de partidos.
19. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?



## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

1. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?
  - Si, algunas leyes cuando hay metas claras. Los reglamentos no.
2. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?
  - Si, lo que falta es recursos para emprender todas las obras que se necesitan.
3. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?
  - Pues el estado debe coordinar los proyectos que rebasen al período municipal y financiar todo lo que sea metropolitano.
4. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?
  - Los Institutos, con temas específicos, para los proyectos de más de 6 años, con personal técnico y sin vínculos políticos.
5. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Creo que cuando hay voluntad, todo es relativamente sencillo.
6. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?
- Si, como mencionaba, los institutos técnicos serían una buena solución a la continuidad de los proyectos.

## **Zeferino Salgado Almaguer. Alcalde San Nicolás de los Garza 2006-2009**

### Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electo, ¿de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad?
  - Existe ahora un banco de información alimentado por vecinos a través del Programa de Acción Comunitaria, que se integra a través de todo el municipio en comités y cuyos presidentes nos envían los principales problemas comunitarios.
2. ¿Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde?
  - La seguridad es el reto más importante que tiene nuestro municipio, además de solucionar algunas zonas de inundaciones que tenemos cada temporada de lluvias, la densificación del municipio y mejoras viales. Salud pública, en el caso particular de la propagación del dengue.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - La mayor parte; la campaña termina siempre con más propuestas que con las que inicia, debido a que la participación ciudadana alimenta mucho la prioridad en los temas.
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?

- Emprendimos una serie de acciones orientadas a tener la mejor policía de México. Esto ha hecho que formulemos un plan para que se le brinde continuidad a este proyecto y no decaiga al final del período. Sin embargo el problema de la falta de continuidad persiste y es un problema recurrente.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?
- Si ha habido reuniones de planeación con el gobierno del estado pero siempre han sido más para recibir algo parecido a “instrucciones” que para escuchar propuestas de los municipios. Además la toma de decisiones en esos foros es muy lenta e implica ponernos de acuerdo partes que no hablan el mismo lenguaje, lo que nos deja la ruta de nuestro plan como la mejor vía para sacar rápido nuestros proyectos y resolver los problemas.
6. De cualquier forma, ¿hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- No. Pensamos que con el Fórum habría algún proyecto compartido entre municipios pero lo único fue la nueva gama de señalización llamado Señalética que “homologa” los colores de las señales y nombres de las calles y avenidas. Fuera de ello las únicas formas de colaboración intermunicipal ha sido un intento por crear una sola policía metropolitana pero esto no ha sido posible aún y la de la coordinación

para la fumigación para impedir la propagación del mosquito trasmisor del Dengue.

7. (solo para alcaldes 2000-2003) Durante su gobierno se firmó el Acuerdo sobre el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano. ¿Cómo fue consultado su municipio para la elaboración del mismo plan?

- .

8. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?

-

9. ¿Este Plan Metropolitano de DU mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?

- Solo aquellas donde el gobierno del estado consideraba que San Nicolás debería emprender tal o cual acción, partiendo de la toma en cuenta de algunos de nuestros problemas más severos como la canalización del canal del Topo Chico. Pero nunca se nos pidió, como iguales, que opináramos al respecto, sino que en muchas cosas resulta un plan impositivo. Las prioridades de ese mismo plan también son hechas por el Estado, por lo que nuestra opinión sobre que debe o no debe ir primero no resulta relevante.

10. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?

- No. Esta vez el Plan incluía solamente proyectos, pero el evento del gobierno del Estado llamado Fórum absorbió la mayor parte de los

recursos para inversión. Hemos batallado inclusive para que el gobierno estatal cubra los costos de reparación de las vialidades dañadas por la construcción del metro elevado en nuestro municipio.

11. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?

- Hasta hoy que no ha terminado mi gestión, podemos decir que cumpliremos con todo lo propuesto en campaña; pero la mayor dificultad es la falta de recursos y de apoyos del gobierno estatal en lo que a ellos les corresponde ejercer. La falta de reglas claras en asuntos como el Fondo Metropolitano, hacen que los recursos que se imaginan sean ejercidas por los municipios las toma el Estado a su discreción.

12. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?

- Aún estamos trabajando en el proyecto Metropol, a fin de conformar una policía mejor arropada y con mayor coordinación. Pero se ha politizado mucho este tema. Igualmente se ha querido tener una participación en distintos consejos de envergadura metropolitana, pero algunos no tienen la autoridad que deberían y en otros, como el de agua y drenaje no tenemos representación.

13. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- Metropol, por mencionar uno.

14. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- La enorme resistencia de algunos alcaldes a cooperar. El papel del gobierno del Estado.
15. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?
- Básico. Algunos asuntos son necesariamente metropolitanos, lo quiera uno o no, y deben ser tratados como tal.
16. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?
- Pues debería ser una entidad parcial y ajena al control, más objetiva y conciliadora. Su papel es determinante para que muchos problemas puedan solucionarse con más o menos prontitud y eficacia. Parece tener la antigua idea de 'Niveles' de gobierno, en vez de 'Ordenes' de gobierno, lo cual lo hace un agente muy centralista y manipulador.
17. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?
- Hasta hoy han servido más como fuente de discusión acerca de los proyectos estatales. Se nos toma en cuenta pero no se avanza con rapidez. Funcionan más como escapes a la presión que empiezan a ejercer algunos municipios.
18. ¿Cuál considera es el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?
- La pretensión del estado de controlarlo todo, partiendo de la distribución de los recursos y pasando por la imposición de planes gestados de manera unilateral.

19. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

- Hemos firmado un acuerdo denominado "Si no puedo, renuncio". El castigo es más de parte de la ciudadanía que por lo que se estipule en algunas leyes.

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

1. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?
  - Nosotros modificamos la estructura orgánica del municipio para mejorar la respuesta del gobierno a los problemas cotidianos. Pero eso fue solo un cambio hacia el interior. Debería definirse mejor que el municipio no es capaz en este momento de hacer frente a todas las atribuciones de que es responsable.
2. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?
  - El municipio hace mucho que no puede con cuestiones de mantenimiento de escuelas ni participa en temas de agua o transporte. Siendo así debería configurarse un nuevo marco que defina que en NL nosotros (los municipios) no somos responsables ya de algunos temas donde la gente sigue pidiendo al municipio, quien no puede declararse incapaz, pero tampoco cuenta con las herramientas para hacerle frente.
3. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?
  - Debería primero que nada hacerse una mejor distribución de los recursos. De otra manera aunque unas cosas sean del municipio pero

no se cuente con dinero nadie se hará cargo de ello. La seguridad, los servicios públicos básicos y la infraestructura vial pueden ser problemas para gobiernos municipales. Obras de mayor complejidad, educación y mantenimiento de escuelas, empleo y desarrollo económico serían temas netamente estatales. O expreso en base a lo que con lo que hoy cuenta un municipio.

4. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?

- Los Institutos de planeación pueden ser una respuesta para discutir los proyectos con expertos en el tema y definir mejor qué necesita cada municipio.

5. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Sí.

6. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?

- Se podrían crear las figuras de 'city manager' para el municipio, y permitir que haya un técnico permanentemente que pueda llevar más allá del período de un alcalde los proyectos que se emprenden.

## Felipe de Jesús Cantú Rodríguez. Alcalde Monterrey 2000-2003

### Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electo, ¿de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad?
  - La campaña. Las denuncias de la gente, informadas o no, generan sensibilidad.
  - El Proceso de entrega-recepción se pueden observar los pendientes, aunque no todos son necesariamente importantes.
2. ¿Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde?
  - Mejorar la seguridad de la ciudad, dar certeza jurídica a la población a los trámites de gobierno (abatir la corrupción), mejorar la vialidad de la ciudad.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - Sí. De hecho estas eran los compromisos más fuertes de todo el gobierno pues se recibía el gobierno desde una administración muy cuestionada.
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?
  - Iniciamos proyectos que requirieron colaboración con otros municipios, en este caso el del anillo vial metropolitano, y todas las vías alternas. También el Complejo del Puente Atirantado

5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?
- Principalmente el propio, que hicimos a veinte años. El otro plan de desarrollo municipal siempre ha sido más un trámite que un ejercicio serio de planeación.
6. De cualquier forma, ¿hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- Pues todo el tema del complejo puente atirantado que era parte del proyecto Anillo Vial Metropolitano, fueron impulsados luego de que el Plan Metropolitano definió que había que hacerlo. Como solucionaba vialidad, siguió siendo parte de nuestros proyectos iniciales.
7. (solo para alcaldes 2000-2003) Durante su gobierno se firmó el Acuerdo sobre el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano. ¿Cómo fue consultado su municipio para la elaboración del mismo plan?
- Básicamente se solicitaron los proyectos de desarrollo urbano que teníamos para ser susceptibles de financiamiento.
8. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?
- La Secretaría de Gobierno del Gobierno Estatal y la de Obras Públicas
9. ¿Este Plan Metropolitano de DU mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?
- Si cuando aceptaban nuestros proyectos.

10. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?

- Si pero injustamente. Se apoyaba más a quienes no se esforzaban por tener más recursos propios. Nosotros llegamos a tener un 52% de ingresos propios, por lo que se nos apoyaba poco pues “teníamos recursos”.

11. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?

- Dejar de tener en la Secretaría de Desarrollo Urbano una mera agencia de trámites, además de la falta de planeación inicial hace que todo comience a partir del inicio del período municipal y se pierda mucho tiempo.

12. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?

- El Anillo Vial Metropolitano

13. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- En este caso el Puente atirantado, que construimos entre San Pedro, Monterrey y el gobierno estatal. Nosotros pusimos 120 millones de pesos, San Pedro el resto que era una cantidad menor, y el gobierno estatal construyó los pasos a desnivel.

14. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- No hubo un problema en específico. Ayuda mucho la relación personal con cada alcalde.

15. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?

- Relevantísimo. No se puede solos, eso hace necesaria la existencia de un organismo que articule el esfuerzo.

16. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- Como el que la dirige completamente, lo que no es un buen modelo pues debe darse más pesos a los gobiernos municipales.

17. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

- Son accesos a deliberaciones y ocasionalmente al financiamiento de proyectos.

18. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- El período tan breve

19. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

- Claro. Pero debería ser obligatorio cumplir con los planes. Por eso son necesarios los consejos municipales.

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

1. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?
  - Las facultades de cada ámbito.
2. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?
  - Si pero en los hechos no pasa debido a las agendas personales que se imponen a los planes. Lo que debe ocurrir es que se debe respetar el plan original.
3. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?
  - La autorización, la construcción y el desarrollo urbano debe ser materia municipal. Solo cuando estos temas trasciendan la capacidad o el ámbito territorial de un municipio entonces debe ser del estado.
4. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?

- Una Agencia Estatal podría ser, pero no me atrevo a afirmarlo.
5. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?
- Principalmente; ayuda mucho también saber quién es el único responsable de qué asunto. Debería ser posible delimitar las zonas de planeación forzada entre proyectos de municipios que son vecinos.
6. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?
- El cortoplacismo es una debilidad a la planeación de largo término, y no se ha calculado aún el daño patrimonial al municipio o a los particulares por una mala planeación. Es difícilísimo ser actor político, administrador y diplomático de una región, o bien de una ciudad como Monterrey. La coordinación es también clave para esta solución.

## Pedro Garza Treviño. Alcalde Guadalupe 2000-2003

Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electo, ¿de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad?  
-  
-
2. ¿Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde?  
- Seguridad, Centros de Desarrollo Personal Comunitarios, Vialidad
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?  
- Nuestra propuesta incluía 10 puntos que se dividían en 100 acciones. Y estas propuestas siempre estuvieron aparejadas con las necesidades más apremiantes del municipio.
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?  
- Cosas legales más que nada. Sobre reformas a delitos del fuero común a fin de que el municipio tuviera más claro donde intervenir en materia de seguridad, su relación con la procuraduría, y ámbito de acción en temas como robos, faltas a la ley e inclusive cartillas.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?  
- El plan de Desarrollo Municipal.

6. De cualquier forma, ¿hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- No
7. (solo para alcaldes 2000-2003) Durante su gobierno se firmó el Acuerdo sobre el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano. ¿Cómo fue consultado su municipio para la elaboración del mismo plan?
- Cada quien llevaba una matriz de proyectos. Se enlistaban los que involucraban a dos municipios y entraba el estado.
8. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?
- El estado coordinaba por medio de la subsecretaría d Desarrollo Urbano.
9. ¿Este Plan Metropolitano de DU mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?
- Pues si debido a los planes propios.
10. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?
- Sí. El gobierno estatal financió los planes municipales de desarrollo
11. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?
- No poder encontrar a la gente adecuada para estos temas. A veces fue la misma política la que me lo impidió. Además el tema de los egresos e ingresos municipales.

12. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?

- La actualización de valores catastrales, pues era un enorme rezago que perjudicaba la hacienda municipal.

13. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- Con Juárez y Monterrey definimos los límites municipales, y algunas vialidades intermunicipales.

14. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- La dinámica propia de cada presidente municipal.

15. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?

- Es la llave para la continuidad de los proyectos

16. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- En nuestro caso fue un buen papel. Nos dejó ser y nosotros aunque financiados por el gobierno estatal, fuimos los que ejecutamos las obras.

17. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

- Buena, pero más que el Consejo, la solución de la coordinación debe estar en la ley. Debe ser posible prolongar los mandatos.

18. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- La propia planeación metropolitana. No es buena y al contrario, impide la continuidad.

19. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

- Claro. Pero debería ser obligatorio cumplir con los planes. Por eso son necesarios los consejos municipales.

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

1. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?  
  - No
2. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?  
  - No. Debe haber administrador de ciudad.
3. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?  
  - La de coordinador principal, respetando la autonomía de los municipios, delimitando subcentros urbanos con atribuciones y toma de decisiones. Al gobernador corresponde planear junto con los municipios, cuando estos son incapaces de hacerlo.
4. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?  
  - Si, para mí la solución es el administrador de ciudad
5. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Sí, pero la ley debe contemplar lo anterior para evitar que esto siga pasando.
6. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?
- Hay que cambiar algunas leyes, empezando por las que permitan el período de cuatro años. Se necesita la reelección. Además figuras como el administrador de la ciudad son necesarias. Por otra parte, no puede ser posible que al contralor municipal lo contrate el propio alcalde.

**Miguel Ángel García Domínguez. Alcalde de San Nicolás de los Garza 2003 - 2006**

Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electo, ¿de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad?
  - Como ex funcionario de la secretaría de obras públicas llegue a enterarme de las diferentes necesidades de los habitantes de San Nicolás. Además de las peticiones que nos hacían los ciudadanos cuando íbamos a visitarlos a las colonias durante la campaña y durante el periodo administrativo.
2. ¿Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde?
  - Lo que sucedió es que con lo que yo ya sabía cómo funcionario, más las propuestas e inquietudes que me daban los ciudadanos durante la campaña se llegó a reconocer que la el asunto de los conductores fluviales, la seguridad pública y las vialidades deberían de ser nuestros tres principales problemas a resolver.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - Si, gran parte de nuestra agenda política y electoral se componía de la comprensión de las necesidades que nos hacía referencia los ciudadanos.

4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?
  - Si, estuvieron algunos proyectos inconclusos, particularmente el programa que teníamos para el tema vial.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?
  - Como te comento, se hizo de lo que habíamos percibido desde los anteriores puestos que había tenido, de las peticiones de campaña y además juntamos los pendientes de las anteriores administraciones.
6. ¿De cualquier forma, hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
  - Si se prestó atención a los otros planes, principalmente a los municipales de las administraciones pasadas.
7. (solo para alcaldes 2000-2003) Durante su gobierno se firmó el Acuerdo sobre el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano. ¿Cómo fue consultado su municipio para la elaboración del mismo plan?
  -
8. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?
  -
9. ¿Este Plan Metropolitano de DU mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?

- Muchas veces no. El Consejo de Desarrollo Urbano se movía de acuerdo con los intereses Estatales, entonces si te convenía pues simplemente no decías nada, pero cuando no empezabas por oponerte. Realmente dependía mucho de cada uno de los apartados, aunque en general tampoco estorbaba.

10. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?

- Lo que pasaba era que llegaba ya la obra con su presupuesto, por lo que dar detalles para lo que nosotros percibíamos como las verdaderas necesidades municipales no eran tomadas en cuenta. En resumen, si llegaba presupuesto pero ya te decían con puntos y comas lo que se iba a hacer con ese dinero.

11. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?

- Los tiempos, por una parte muy pequeña; Pero el verdadero problema era la cuestión económica, para hacer lo que teníamos contemplado para los conductores fluviales se logró completar, pero resultó complicado en la cuestión del presupuesto, creo que se podría haber sobrepasado la meta, pero estábamos muy cortos.

12. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?

- Si, particularmente en el campo de la vialidad.

13. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- Algunas veces teníamos que entrar en comunicación con nuestros municipios vecinos cuando teníamos que hacer obras que concurrían entre nosotros, pues ya no hablas de que te afecta solo a ti o al vecino, sino que ya hablas de un problema general. Con Escobedo, por ejemplo, en cuestión de vialidades, para ponernos de acuerdo.

14. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- El problema, principalmente fue político, cuando ves la arena política no ves a todos del mismo origen partidista, por lo que las diferencias sobre las políticas administrativas difieren mucho, además de que el sentimiento partidista está a flor de piel; todo eso hacía muy difícil las negociaciones y la coordinación entre los municipios.

15. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?

- Extremadamente necesarios e importantes para tener programas y tus acciones sean eficientes y efectivas. Necesitas ser parte de un todo.

16. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- Muy intervencionista, creo que la crítica más fuerte que se le podría hacer es que en asuntos metropolitanos se ha hecho la instancia centralista por excelencia; Necesitas dejar a los municipios que tengan injerencia en sus asuntos.

17. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

- No han cumplido con el propósito para lo que fueron creadas, al menos no de la forma deseada. Mientras el gobernó del estado intervenga en estos organismo no se podrá llegar a la eficiencia administrativa por resultar imparciales.

18. ¿Cuál considera es el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- Es necesario que exista un organismo descentralizado, que no dependa del gobierno del estado, que sea apartidista, que tenga la facultad para aportar presupuesto a su organismo, que deba de tomar decisiones colegiadas.

19. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

-

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

1. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?

- Si, se modificaron algunas, el problema de esas reformas es que solucionaban cosas a corto plazo, no existía visión en el legislador sobre estos asuntos.

2. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?
- Sí, pero no todos los municipios metropolitanos cuentan con las mismas capacidades que están limitadas principalmente por la capacidad presupuestaria del municipio. Si no tienes recursos no puedes hacer mucho, y algunas otras cosas están acotadas desde la Constitución.
3. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?
- El Estado debe dejar facultades a los municipios, cuestiones que le confiere la misma constitución a fin de beneficiar a la ciudadanía al darle autonomía a las instituciones, y que los municipios intervengan en éstas para el mejor funcionamiento del desarrollo urbano.
4. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?
- No del todo, como te comento, las instituciones tienen que ser autónomas, pero para garantizar la continuidad de los planes y proyectos a largo plazo, al menos en el orden municipal con la continuidad del personal técnico, podríamos hablar de prolongar el periodo del ayuntamiento a cuatro años, por ejemplo, o la reelección.

Pero no me desagradaba la idea de un órgano de vigilancia en asuntos del desarrollo urbano.

5. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- En gran medida sí, es decir, muchos de los problemas son políticos, la mayoría, pero también desconocemos cuáles son los problemas técnicos y administrativos que puedan surgir una vez que se implemente un nuevo modelo.

6. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?

- No me espanta la idea de un Gran Municipio Metropolitano, sin embargo creo que sería más viable hacer primero las instituciones que ya tenemos lo suficientemente funcionales e ir avanzando poco a poco hacia lo que valla viéndose como lo más viable.

## Francisco Ribera Bedoya. Alcalde Guadalupe 2003-2006

Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana (sin modificar)

1. Cuando fue electo, de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad.
  - Desde la administración saliente se recibe información en el proceso de entrega-recepción. Ahí pudimos conocer algunos de los proyectos más importantes, estudios urbanos, etc.
2. Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde.
  - Drenaje, vialidad y trabajos relacionados al control de la urbanización del cerro de la Silla.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - Pues en el Plan de Desarrollo Municipal si fueron incluidas; la campaña sirvió más para identificar las virtudes del candidato y recibir inquietudes ciudadanas. Pero ya como alcalde hicimos propias todas las inquietudes en el propio Plan de Desarrollo del municipio.
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?
  - Si, la construcción del complejo Avenida México.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?

- El Plan de Desarrollo Municipal. Tuvimos también en el Consejo de Desarrollo Urbano un espacio donde se determinaba igualmente las obras más apremiantes.
6. ¿De cualquier forma, hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- Si, algunos proyectos de vialidades que no estaban vinculados, donde el gobierno estatal apoyó para fijar un solo proyecto entre varios municipios.
7. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?
- El consejo de Desarrollo Urbano
8. ¿Este Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?
- No. No había Plan de Desarrollo Metropolitano.
9. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?
- El gobierno estatal si apoyó la construcción de Drenaje Pluvial en varias de las colonias que sufrían este problema.
10. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?
- El poco recurso que se cuenta para todas las necesidades
11. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?

- No se terminó pero debido a que sobrepasaba la magnitud de una obra común. La Av. México por ejemplo, dependía de una inversión mayor que en tres años no era posible reunir.

12. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- Con Juárez hubo proyectos de vialidad; con San Nicolás el Puente de la Talavera.

13. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- La grilla, los forcejeos entre municipios y el gobierno estatal.

14. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?

- Muy importante debido a que de esta forma se compensa la poca capacidad económica del Municipio.

15. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- Fundamental, debido a que sin su intervención no habría colaboración municipal importante.

16. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

- Es importante pues es lo que consigue la coordinación finalmente.

17. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- Convencer que todos reciben algún beneficio; por lo mismo la política genera muchos conflictos pues el beneficio que se desea generalmente es personal.

18. Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado

- No. La Ley de hecho no las menciona.

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

1. ¿Alguno de las leyes o reglamentos relacionados al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?
  - No. Pero ayudaría mucho. En el caso de que la planeación metropolitana fuera posible, creo que tiene nada qué ver con perder una función, sino como beneficio político.
2. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?
  - Si, como gobierno municipal están muy completas sus atribuciones.
3. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?
  - Uno debe guiar y los otros proponer. Pero el gobierno del estado debe además apoyar el financiamiento.
4. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?
  - Podrían ser los órganos técnicos, inclusive privados, para evitar que la política perjudique.
5. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Pues se reducen considerablemente

6. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?

- No. Está bien como está actualmente, solo hay que coordinarse bien.

## Lic. Ricardo Canavati Taffich. Alcalde Monterrey 2003-2006

### Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. ¿Cuándo fue electo, de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad?
2.
  - La gente es la fuente de toda información sobre la problemática de la ciudad. Es importante ser un buen receptor de lo que la gente transmite por diversos medios y saber actuar en consecuencia. Por lo tanto desde la campaña y mediante los enlaces ciudadanos uno puede permanecer atento a los principales problemas del municipio
3. Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde
  - Recuperar la política social en el municipio, debido a que se tenía una impresión generalizada de que el gobierno se había tornado insensible a las principales inquietudes de la gente.
4. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - Se trabajó muy duro para que la gente volviera a contar con apoyos municipales que tenían qué ver con su bienestar personal.
5. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?

- Iniciamos proyección de la rehabilitación del centro histórico, que regeneraría al centro de Monterrey como núcleo de pequeños y medianos negocios, oficinas y paseo familiar.
6. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?
- Generamos un Plan Propio de Desarrollo Municipal como nos lo exige la Ley.
7. De cualquier forma, ¿hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- Bueno el gobierno del Estado necesariamente realizó ajustes que en su momento actualizaban los planes que se tenían en ese momento. Mucho de lo que estaba contemplado pudo haber sido realizado o necesariamente debían observarse una nueva óptica adecuada al gobierno en turno.
8. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?
- Existían varios organismos casi siempre en el ámbito de desarrollo urbano. Nosotros nos conducimos siempre en el marco institucional del Consejo de Desarrollo Urbano del Gobierno estatal, cuando se nos convocó.
9. ¿Este Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?

- No necesariamente. Era una agenda estatal que no siempre corresponde a la agenda de prioridades de la Ciudad.

10. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?

- Si se mencionaron apoyos en ese sentido, principalmente para obra pública que se relacionara a través de varios municipios.

11. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?

- Durante el gobierno siempre suceden algunos imprevistos y más cuando en un período tan corto de gobierno con presupuestos muy ajustados se tiene muy poca posibilidad de manejar resultados al 100%

12. ¿Al final de su mandato se concluyó algún proyecto de envergadura metropolitana?

- Se iniciaron por el gobierno estatal construcciones e inversiones debido a la organización del Fórum de las Culturas, que tuvo como sede nuestra ciudad. Se hicieron infinidad de mejoras las más de las veces por cuenta del gobierno estatal solamente, por lo que más que coordinación existió una colaboración en la entrega de autorizaciones y permisos.

13. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- Se establecieron algunos relacionados con avenidas principalmente

14. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- La falta de madurez para entender los proyectos de beneficio mutuo y la falta de apoyo en esto por parte de algunas autoridades estatales encargadas.

15. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?

- Es importante reconocer que la Ciudad de Monterrey no podría desarrollarse si sus vecinos no consiguen desarrollarse. Siempre fue importante para nosotros esperar que buenos proyectos surgieran en los municipios que rodean a Monterrey

16. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- Muy trascendente debido a la calidad de sus funcionarios y la gran información que posee, sin mencionar además que es el que más recursos puede aplicar y por tanto, asegura que todo lo demás pueda suceder.

17. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

- Nos tocó trabajar con en las bases de la actualización del nuevo proyecto de Plan de Desarrollo Urbano de Monterrey. Muy buena relación.

18. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- Creo que el tiempo es nuestro peor enemigo. Uno debe dar muchos resultados en corto tiempo y pues esto genera además de errores, muchas decisiones que jamás llegan a cristalizarse.

19. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

- En Política uno sabe que todo acto genera consecuencias. Malos actos de gobierno son juzgados no siempre por jueces o autoridades sino por la gente, a quien más debemos temer.

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

7. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?

- Pues el marco normativo es dinámico. Siempre estuvimos atentos a realzar los cambios necesarios para que las cosas ocurrieran en el marco de una mayor aceptación y mejor entendimiento con los ciudadanos. De hecho el reglamento de desarrollo urbano se sometió a un análisis pues debido a lo marcado por la ley, era necesario actualizar todo el plan de Desarrollo Urbano del Municipio.

8. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?

- Si un municipio hiciera tan solo lo que le está marcado ya tiene bastante trabajo si se toma en cuenta que a veces las necesidades son más grandes que nuestros recursos. Sería oportuno sin embargo analizar qué otras funciones podrían tratarse de manera diferente.

9. En el desarrollo urbano metropolitano, ¿qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?

- Principalmente lo que tiene qué ver con la temporalidad. Uno solo dura tres años y estos cambios de gobierno generan muchas rupturas, principalmente cuando llegan gobiernos de posturas ideológicas

diferentes o que superaron campañas demasiado peleadas, lo que genera una obstaculización de lo bueno que cada municipio hubiere formulado.

10. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?

- Actualmente ya existen algunos. El consejo o la comisión en su caso ya son esas figuras, aunque deberían funcionar de otra manera

11. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Por supuesto. Se debe entender que todas las relaciones son entre actores políticos, que no con técnicos. Siempre es importantísimo manejar el interés político de cada actor y luego respetar los acuerdos que toman, para garantizar estabilidad en las relaciones de política.

12. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?

- Lo hemos estado haciendo bien con aquellos organismos descentralizados que tienen un fin especializado. Creo que definir con mejor claridad y dotar de autonomía real un organismo como la Agencia Estatal para la Planeación del Desarrollo puede ser una gran oportunidad.

## Lic. Adalberto Madero Quiroga. Alcalde Monterrey 2003-2006

### Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electo, de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad.
  - Cuando me desempeñé como Senador de la República nos avocamos a analizar toda la problemática del municipio de Monterrey, con lo que pudimos hacer una campaña cercana a la gente y donde tomamos lo mejor de sus comentarios. Había mucha información documental que luego se hizo más fácil tener cuando asumimos esta gran responsabilidad.
2. Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde
  - El municipio se debatía en un descontrol administrativo y algunas situaciones de corrupción. Pero sobre todo la calidad de los servicios públicos había disminuido considerablemente.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - Claro, por supuesto. Siempre observamos la necesidad de los habitantes de Monterrey
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?
  - En el momento de nuestra gestión se debatía el proyecto de señalización municipal en toda el área metropolitana, homologada

debido al programa Señalética. Sin embargo en todos los ámbitos tuvimos siempre en cuenta tener una buena disposición con los municipios que rodean a Monterrey. El estado se hizo cargo de algunos proyectos como el de ampliación de avenidas importantes, que permitió que el municipio se concentrara en hacer lo suyo.

5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?

- Nuestro Plan fue el que se empleó en primer término, pero fuimos respetuosos de lo que el gobierno de estado proponía aunque muchas obras metropolitanas fueron más como avisos al gobierno de la ciudad de Monterrey, sobre lo que estaban a punto de emprender.

6. ¿De cualquier forma, hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?

- Si hubo pero nosotros no nos hicimos cargo

7. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?

- Generalmente el Consejo de Desarrollo Metropolitano para cuestiones meramente de desarrollo urbano. Pero en el resto de temas siempre hubo relación directa con el gobernador o bien el secretario general de Gobierno.

8. ¿Este Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?

- Si había coincidencias pues eran problemas demasiado obvios; por ejemplo la vialidad que conecta la zona metropolitana siempre fue coincidente debido a que en Monterrey confluyen todas las grandes avenidas y resulta necesario discutir temas conjuntamente, desde la señalización, la semaforización, el trazado, las nuevas avenidas o ampliaciones, con lo que generalmente se trataba como temas de sumo interés para el municipio y para el resto de los demás gobierno municipales.
9. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?
- Nosotros gestionamos grandes apoyos por nuestra cuenta gracias a una serie de gestiones con el Congreso de la Unión, que nos permitió capitalizar algunos proyectos urbanos y sobre todo mejorar el equipamiento de la ciudad. Por parte del Estado casi todos los fondos destinados a proyectos metropolitanos fueron ejercidos directamente por ellos.
10. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?
- La relación con el gobierno estatal es muy injusta, pues teniendo mayor conocimiento de las necesidades de la gente en ocasiones emprende proyectos que no solo no son tan relevantes, sino limitan el margen de maniobra que tiene uno como Presidente Municipal.
11. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- Se llevaron a cabo proyectos de rehabilitación de entradas y salidas al municipio junto con los municipios colindantes y se trabajó junto al Estado en la adecuación de la señalización necesaria dentro de los preparativos del Fórum de las Culturas.

12. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- Ninguno. Con todos hubo excelente relación.

13. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?

- Es lo más importante si lo que se desea es tener una ciudad mejor conectada, segura y más accesible. Monterrey es una gran ciudad que depende mucho de cómo se desarrollen sus vecinos indudablemente.

14. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- El gobierno estatal no posee actualmente alguna intención de coordinar, sino de controlar. Esto es distinto en la medida que somos tomados en cuenta y apoyados en nuestros proyectos. Por eso nosotros mejor iniciamos gestiones directamente con el Gobierno Federal.

15. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

- Es buena como intención. Pero reflejan solo las intenciones del gobierno estatal. Aceptan muy pocas observaciones y en ocasiones utilizan los recursos como presión para impulsar solo los proyectos que a ellos les interesan.

16. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- En nuestra experiencia ha faltado una actitud de mayor consenso por parte de las autoridades estatales, pues lo único que provocan en ocasiones sus representantes son roces con los gobiernos municipales. Nosotros hemos sido siempre respetuosos pero el papel de la capital de Nuevo León debe exigir un mayor respeto a sus intereses.

17. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

- Sí.

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

18. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?

- La coordinación de la policía metropolitana o proyecto Metropol, pero aún no termina de definirse o ni de funcionar completamente.

19. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?

- Nosotros no hemos tenido ningún problema para enfrentar los problemas de la ciudad con la estructura que el municipio tiene ahora. Es importante sin embargo trabajar mucho para disminuir la concentración urbana en Monterrey pues nosotros muchas veces pagamos más por nuestras vialidades debido al uso que ofrecen a todos los municipios metropolitanos, y al resto por supuesto con una carga diferente, les cuesta significativamente menor.

20. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?

- El gobierno estatal debería buscar que los proyectos municipales sean la fuente del proyecto de regeneración urbana en la metrópoli, además de financiar donde el municipio no puede solo, y la seguridad es un tema que pudiera tener más coordinación metropolitana.

21. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?

- Sí. Podría ser pero no funcionaría a menos que hubiera una coyuntura política pues es sumamente difícil ponerse de acuerdo con gobiernos de distintos partidos políticos por la naturaleza propia de la lucha por el poder.

22. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Si, definitivamente.

23. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?

- Si es importante que existan agencias especializadas pero independientes al gobierno, pues como están hasta hoy son parte del gobierno estatal y no son parciales ni apolíticas.

## Lic. Cristina Díaz Salazar. Alcalde Guadalupe 2006-2009

### Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electa, de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad.
  - Desde las actividades de campaña uno va recogiendo cosas que le preocupan a las personas y luego en los bancos de información municipal es posible darse cuenta de otros que aunque no son tan visibles por la ciudadanía, son de importancia trascendente para el municipio.
2. Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde
  - Teníamos que concluir la construcción de la ampliación de la Av. México que había sido iniciada por la anterior administración, además de mejorar algunos indicadores de salud en el municipio, y reforzar la calidad con que se brindaban los servicios públicos.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?
  - Fueron nutriéndose de todo lo que pedía la gente y se convirtieron posteriormente en compromisos de la alcaldesa por escrito.
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?

- No pero sin embargo asumimos la responsabilidad de terminar con el proyecto de ampliación de la Av. México, que podría trascender inclusive el período de este gobierno también.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?
- Tenemos nuestro Plan Municipal de Desarrollo, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano y los encuentros en el Consejo de Desarrollo Metropolitano. Lo que más se aplica es el Plan Municipal de Desarrollo que además incluye propuestas concretas y adecuadas al tiempo que se cuenta para responder a la mayor parte de las inquietudes.
6. ¿De cualquier forma, hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- Por supuesto, pero eran acciones consensadas con el gobierno estatal que por su magnitud y requerimiento presupuestal asumía en su totalidad el propio Estado.
7. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?
- La Agencia Estatal para la Planeación del Desarrollo en NL
8. ¿Este Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?
- Se nos consultaba sobre nuestros proyectos y se asumían compromisos para la colaboración. De esta manera siempre hubo al menos algún

proyecto que siendo metropolitano, empataba con alguna de nuestras necesidades.

9. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?

- Si, fuimos apoyados para parte del financiamiento de la ampliación de la propia Av. México, de equipamiento urbano nuevo y apoyos para la infraestructura municipal.

10. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?

- Las complicaciones imprevistas y el financiamiento de algunos proyectos.

11. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?

- Tuvimos un conflicto derivado de la seguridad con el municipio de San Nicolás, pues pretendían culpar a Guadalupe de hechos delictivos en su territorio. Finalmente dio pie a una relación más cercana para combatir juntos la inseguridad entre nuestros límites.

12. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?

- La ignorancia e intolerancia ocasional a la solución conjunta de los problemas comunes.

13. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de su municipio?

- Pues determinante si lo que se busca es que todo marche sin contratiempos y se puedan aprovechar todas las obras que se emprenden de una mejor manera.

14. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- Pues como líder de proyectos. El gobierno estatal tiene una visión más amplia y su capacidad económica además de su personal tiene mejor posición que la de los municipios. Aunque a veces esto no siempre se cumple, eso es lo que deber ser.

15. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

Son las mesas de deliberación necesarias para que nos pongamos de acuerdo. Incluso ahí frecuentemente se da uno cuenta de problemas que no se ven a simple vista.

16. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- Ciertamente el económico es uno de los más grandes problemas pero el de los cambios influye sobremanera.

17. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

- Sí, no se puede correr el riesgo de violar las disposiciones de ley pues el daño podría ser irreversible si uno autoriza algo donde no debe existir.

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

18. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?

- Se inició la discusión de una policía metropolitana y se reformó la Ley de Seguridad Pública para ello.

19. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?

- Lamentablemente en la situación en que estamos la estructura se adapta al presupuesto y no al revés. Hace falta mayor infraestructura de servicios de salud o clínicas, de apoyo a escuelas o desarrollo de negocios pequeños, pero al municipio no le alcanza para todo eso.

20. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?

- Municipio tiene muy claras sus atribuciones en la constitución; el problema es que muchas veces estas son incosteables. Ahí es donde puede aparecer el estado y solo quedaría definir si esto sería de algún modo estandarizado o se adaptaría a cada municipio.

21. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona

metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?

- Pues sí, sobretodo porque complementan la parte técnica que a veces el municipio no puede cubrir; pero pues de eso precisamente tratan las actuales juntas de la Comisión Metropolitana y algunos otros espacios donde se nos permite opinar.

22. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Sí. Lamentablemente el riesgo es de que lleguen autoridades nuevas cada tres años que quieren hacer todo al revés, y eso definitivamente impide avanzar en una sola dirección pero además entorpecen los intentos de desarrollar una agenda común.

23. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?

- Ya existen organismos así en el estado. Lo que va a ser el principal ingrediente es la madurez con que se asume el rol de líder municipal comprendiendo que se debe anteponer el diálogo y la colaboración antes de cualquier esfuerzo aislado.

## Lic. Fernando Margain Berlanga. Alcalde San Pedro Garza García 2006-2009

### Factores que obstaculizan la coordinación intermunicipal metropolitana

1. Cuando fue electo, de qué manera se informó sobre los problemas más importantes de su ciudad.
  - Para el caso de San Pedro es importante reconocer que existen problemas típicos debido al perfil del municipio; la oportunidad de haber sido alcalde, las actividades de campaña, los estudios del Instituto Municipal de Planeación, han favorecido que no se pierda el sentido principal de lo que requiere el municipio.
2. Qué necesidades eran las más apremiantes de su municipio cuando se hizo alcalde.
  - El ordenamiento urbano. San Pedro no puede decir que tiene solucionados temas con los que otros municipios aún tienen dificultades pero la gente participa muchísimo y cuida mucho su entorno, el valor de su patrimonio pero además que las cosas que cambian prácticamente dejen igual todo, lo que resulta prácticamente imposible y deviene en quejas por esta o aquella nueva plaza comercial, el centro de conveniencia, el nuevo fraccionamiento. Por lo tanto ordenar urbanísticamente el municipio y resolver temas como zonificación, vialidad y mantenimiento es muy importante para los sanpetrinos.
3. ¿Sus propuestas de campaña incluían estos problemas?

- Si, por lo general las propuestas se generan partiendo de lo que los ciudadanos requieren.
4. ¿Propuso algo cuya conclusión implicara un plazo mayor al del período municipal?
- Sucede que el IMPLAN de San Pedro tiene muchos de estos proyectos pero es en mi gobierno donde le hemos podido aprovechar mejor debido a que anteriormente solo se estuvo organizando. Ahora emprendimos solamente proyectos que el propio gobierno pueda entregar, y en los que son de mayor duración pues dejamos nuestra colaboración junto al gobierno estatal y Monterrey o Santa Catarina principalmente.
5. ¿Cuál fue el plan de acción de su gobierno, el propio plan municipal, el Plan metropolitano, el parcial de desarrollo urbano?
- El propio plan municipal.
6. ¿De cualquier forma, hubo alguna acción que fuera referida en otro plan que no fuera el propio plan de desarrollo municipal?
- Pues estuvimos participando en un proyecto relacionado a la seguridad pública metropolitana, que no había sido contemplado como propuesta antes de llegar al gobierno.
7. ¿Quién o qué institución desempeñó el papel de interlocutor por parte del gobierno municipal para invitarlo a la firma de este Convenio?
- Casi siempre en temas de desarrollo urbano fueron la agencia estatal para el desarrollo de NL.

8. ¿Este Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano mostraba coincidencias a sus propuestas de desarrollo?
- Si, de hecho el Director de la Agencia Estatal de Desarrollo fue una persona muy cercana y tomó muy en cuenta la problemática del municipio, lo que facilitó que se incluyeran proyectos útiles a nosotros.
9. ¿El Plan Metropolitano de DU incluyó además de proyectos metropolitanos, algún apoyo económico para su concreción?
- No en forma directa. Pero si se aplicaron recursos estatales en San Pedro
10. ¿Cuál fue el mayor impedimento para cumplir con su plan de gobierno?
- Como parte de la experiencia de haber sido alcalde te puedo decir que la temporalidad tan corta de un municipio es quizás uno de los mayores impedimentos para conseguir un desarrollo más armonizado.
11. ¿En su gobierno existieron proyectos comunes con otros municipios?
- Con Monterrey y Santa Catarina. METROPOL
12. ¿Cuál fue el problema principal para la coordinación con los gobiernos municipales vecinos?
- Siempre la pugna partidista hace batallar para llegar rápido a los acuerdos. Es muy importante saber lidiar con ellos pues de lo contrario puede no conseguirse ninguna colaboración lo que sin duda afecta.
13. ¿Qué tanto considera a la coordinación intermunicipal como factor para resolver las principales necesidades de SU municipio?

- En San Pedro se piensa que se puede abstraer de los problemas del resto del a zona metropolitana; ya empezamos sin embargo a tener graves problemas de flujo vial lo que necesariamente nos mueve a buscar métodos que mejoren desde donde el problema se origina, el impacto que se recibe en San Pedro.

14. ¿Cómo calificaría al gobierno estatal en esta coordinación metropolitana?

- Bien intencionado, pero si deberían apoyar más la iniciativa municipal. El municipio a veces es visto más como algo que complica, cuando puede ser la clave para resolverlo todo.

15. ¿Cómo califica la Comisión de Conurbación y el Consejo Metropolitano de Colaboración como fuente de coordinación metropolitana?

- Muy importantes y de gran utilidad, solo que nos siguen viendo como menores de edad y se piensa que por ser del gobierno estatal conocen más que los funcionarios municipales. En eso radican los principales conflictos de la coordinación.

16. ¿Cuál considera el mayor obstáculo al cumplimiento de los proyectos de rango metropolitano?

- Nuevamente quiero mencionar que mientras nada garantice continuidad en los gobiernos municipales los proyectos de largo plazo no podrán concretarse por los municipios. De ahí la importancia de nuestro Instituto de Planeación que sirve para mantener un seguimiento de cada proyecto a través de los períodos municipales.

17. ¿Le advirtieron sobre consecuencias de no cumplirse el Plan tal como estaba estipulado?

- Si

## II Cambios institucionales para la coordinación municipal metropolitana en el Desarrollo Urbano

18. ¿Alguna de las leyes o reglamentos relacionadas al desarrollo urbano, debieron ser modificados durante su mandato para favorecer la planeación del desarrollo urbano municipal en el contexto metropolitano?

- Aún estamos en el proceso de actualización del Plan Parcial, pero se ha detenido un poco debido a la dificultad para conseguir los acuerdos necesarios.

19. ¿La estructura orgánica y atribuciones del municipio además de sus recursos, son suficientes para conseguir mejorar los niveles de desarrollo de su comunidad?

- Obviamente se requiere de más capacitación. En general cada área del desarrollo se atiende pero la calidad es lo que varía, pues en ocasiones no es posible tener expertos en cada materia.

20. ¿En el desarrollo urbano metropolitano, qué función debe ser del Estado y qué otra la del municipio?

- El Estado debería dejar actuar a cada municipio conforme a sus capacidades y solo intervenir donde sea necesario. En San Pedro tenemos mejor definida la planeación, la zonificación, tenemos casi resuelto los temas de los servicios primarios, pero en otros municipios no. Nosotros podemos con esto y en esta situación el gobierno estatal debería actuar como socio y no como dueño del proyecto.

21. ¿Para Usted es necesaria la figura de una institución que sirva solo para garantizar el cumplimiento de los proyectos de largo término para la zona metropolitana estipulado en el PLAN, además de ser el facilitador de la coordinación intergubernamental entre municipios y estado?

- Totalmente. Nosotros en San Pedro tenemos el mejor Instituto de Planeación del Estado y creo que estas figuras son muy necesarias para el desarrollo urbano metropolitano.

22. ¿Los obstáculos a la coordinación terminan con voluntad política?

- Pues es muy difícil no tener la voluntad, lo que es difícil es despartidizar cualquier buena intención. Esa política partidista es la que daña.

23. ¿Cuál considera que sea una mejor salida a la solución de los problemas metropolitanos desde los municipios: asociacionismo, amalgamiento, integración de funciones en agencias especializadas, gobierno metropolitano, etc.?

- Anteriormente como Senador me tocó estar en Francia donde los municipio chicos, casi del tamaño de aldeas, se asociaban entre sí para generar un mayor alcance de sus presupuestos. No veo por qué nosotros no hemos podido hacer lo mismo pero sin duda es una enorme oportunidad.