

Los factores político-institucionales en el desarrollo territorial de las Zonas Metropolitanas: El caso de la Zona Metropolitana de León

Susana Suárez Paniagua¹

Verónica del Rocío Zúñiga Arrieta²

Resumen

Hoy en día, los espacios urbanos están exhibiendo una fragmentación social y una dispersión territorial. Las ciudades están transformándose, generando una nueva organización socio espacial, el modelo de ciudad concentrada que existía se ha ido modificando y actualmente tenemos un modelo de ciudad difusa, dispersa y fragmentada sobre los territorios; las áreas de influencia se han extendido, incluso a veces hasta llegar a constituirse en metrópolis o megalópolis. Las metrópolis surgen cuando una ciudad rebasa su límite territorial político administrativo, para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad central, pero ello implica que el modelo político -institucional que respondía al anterior límite político-administrativo ya no responde a la nueva organización socio-espacial, especialmente sí se desea lograr el desarrollo territorial de esta nueva área urbana.

Con el fin de explicar lo anterior, partimos de la siguiente hipótesis: La discrepancia de la organización socio-espacial de las zonas metropolitanas de México con el modelo político-institucional vigente que responde a los límites políticos-administrativos establecidos con anterioridad, dificulta el despliegue de estrategias de desarrollo territorial. De ahí que este trabajo tiene como propósito examinar los problemas del desarrollo territorial que enfrentan las principales zonas metropolitanas en México, particularmente los que conciernen a los factores político-institucionales para llegar a establecer una coordinación metropolitana que permita la conjunción de esfuerzos para diseñar e implementar políticas de desarrollo territorial. Se revisan los trabajos que se han realizado en materia de gobernanza que supone la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, la participación de la sociedad civil organizada y las adecuaciones al marco normativo, así como los quehaceres en materia de desarrollo territorial.

Particularmente analizamos los factores político-institucionales en el desarrollo territorial de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato, México, una de las zonas más importantes del país, sus experiencias de gestión y coordinación, sus avances y limitaciones para la construcción de una gobernanza regional que logre la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo territorial.

¹ Dra. en Ciencias Políticas y Sociales, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León, UNAM, ssuarez@enes.unam.mx

² Mtra. en Ingeniería de Software, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León, UNAM, vzuniga@enes.unam.mx

En las conclusiones preliminares podemos plantear que las zonas metropolitanas en México y particularmente la de León, Guanajuato si bien cuentan con instituciones y organismos que pudieran incidir en la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de carácter metropolitano, no tienen el soporte legal indispensable que posibilite una verdadera sinergia gubernamental que impulse estas iniciativas, ni con los fondos suficientes para poder ejecutarlas de manera eficaz, por lo que es necesario realizar ajustes normativos, así como la permanencia y robustecimiento de fondos metropolitanos.

Conceptos clave: Factores institucionales, Desarrollo Territorial, Áreas Metropolitanas

Introducción

En las últimas décadas han venido ocurriendo profundos cambios la organización socio-espacial en todo el mundo, debido a que la globalización está propiciando la coexistencia de la dispersión y concentración espacial de la vida económica, es decir, la fragmentación socioespacial en todos los territorios: localidades, ciudades, regiones, países, bloques regionales y por ende en el mundo, como lo reconocen varios científicos sociales, entre ellos Saskia Sassen (2006) y David Harvey (2001).

Por lo que respecta a las ciudades, en el caso de América Latina nos encontramos que las áreas urbanas están experimentando cambios no sólo en su configuración territorial (cambios en su morfología, estructura e infraestructura), sino también en su organización para la producción, en el desarrollo de actividades económicas y financieras, en la distribución y el consumo, en su organización social, en sus patrones culturales, en las relaciones del centro con las periferias, en la formación de nuevos subcentros, en procesos de descentralización- concentración, en el surgimiento de nuevos actores económicos y sociales, en suma están adquiriendo una nueva configuración no sólo espacial, sino social, económica e incluso política (Ciccolella, 2009: 10).

De hecho, en América Latina se han desarrollado zonas metropolitanas y México no ha sido la excepción. Se trata de una nueva configuración socio-espacial que requiere un nuevo modelo político-institucional que responda mejor a las necesidades y problemas que han surgido con ella, especialmente si se piensa en el impulso de políticas de desarrollo territorial, que tienen el propósito de conseguir crecimiento económico, pero con mejora en la calidad de vida de los residentes, así como el lograr cuidar y proteger al medio ambiente, un desarrollo equilibrado y sostenible, e igualmente el fortalecimiento de la democracia.

En este trabajo se lleva a cabo un análisis de los factores político -institucionales que dificultan o limitan el establecimiento de una coordinación metropolitana que permita la conjunción de esfuerzos para diseñar e implementar políticas de desarrollo territorial en las zonas metropolitanas de México, particularmente el caso de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato. Para ello primero, abordamos las características, y problemas que comparten estas áreas urbanas en el marco de la globalización y los desafíos que representan para conseguir un desarrollo territorial, para luego revisar el modelo político institucional vigente en nuestro país y los retos que enfrenta para promover un desarrollo territorial en estas zonas y después examinamos los factores político-institucionales que afectan el desarrollo territorial de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato.

La Globalización y las Zonas Metropolitanas en México.

Desde hace algunos años, venimos presenciando una serie de transformaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas y territoriales significativas y muy dinámicas en todos los países, tanto como en sus regiones, áreas metropolitanas y áreas rurales, cambios provocados por la interacción que ocurre entre el proceso de globalización y las condiciones y respuesta de los actores locales.

Se reconoce que la globalización ha propiciado la apertura y ampliación de los mercados, la redistribución del trabajo, la relocalización del capital en territorios con mayor capacidad para atraer o generar iniciativas empresariales. Igualmente se advierte que la relocalización del capital ha dado lugar al surgimiento de nuevas áreas de producción o a la concentración de actividades económicas en ciertos territorios, lo que a su vez ha favorecido una fragmentación social y espacial, puesto que por un lado tenemos la formación o consolidación de nodos de desarrollo y por otro, el deterioro o abandono de otros espacios.

En el caso de los espacios urbanos, si bien han experimentado cambios, ello no supone que todos alcancen los mismos niveles de crecimiento económico, ni brinden iguales condiciones de vida a sus residentes, sino que, por el contrario, se advierte que se han profundizado las desigualdades económicas, sociales y la fragmentación territorial. Ciertamente encontramos que algunas ciudades registran mayores tasas de crecimiento económico, concentración de población, mientras que otras van quedando rezagadas, presentando un elevado desempleo, trabajos precarios, aumento de la economía informal e inseguridad.

A pesar de ello, las ciudades siguen considerándose como los espacios que ofrecen más y mejores oportunidades para elevar las condiciones de vida de la población y como los que pueden constituir un gran potencial económico, pero, existe la incongruencia de que en realidad las ciudades presentan grandes dificultades tales como: un patrón territorial expansivo, un fuerte crecimiento de áreas marginadas, una mayor fragmentación social y territorial, inadecuados o insuficientes servicios básicos, crecimiento del sector informal, aumento de delincuencia, conflictos por el uso de la tierra, vulnerabilidad a desastres naturales.

Ahora bien, en América Latina ha sido notable la formación de zonas metropolitanas, durante el siglo XX, zonas que han sido definidas que como un conjunto de municipios en el que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite político-administrativo del municipio que originalmente las contenía, incorporando como parte de sí mismas, o de su área de influencia directa, a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantienen un alto grado de integración socioeconómica. (Ciccolella, 2009 citando a CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004)

Hay que destacar, que aun cuando las metrópolis latinoamericanas comparten algunas semejanzas, entre ellas: expansión de la mancha urbana, tendencias a la ciudad-región y al crecimiento reticular, el desarrollo de los servicios, el incremento de la polarización social, la segregación residencial, no todas son iguales, ya que cada una de ellas conserva algunas condiciones o características propias resultado de sus procesos históricos, de su cultura, identidad, que como señala Carlos de Mattos no han sido borrados del todo por la globalización (Ciccolella, 2009: 11).

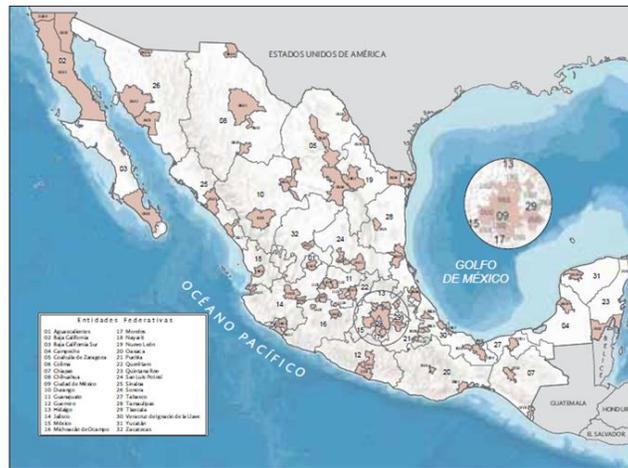
En el caso de México y en el contexto de la globalización, Jaime Sobrino señala que las zonas metropolitanas y urbes, presentan los siguientes cambios: a) un descenso importante en el crecimiento poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, (la cual había tenido un enorme crecimiento en los años anteriores), b) un crecimiento poblacional significativo en las urbes de mayor tamaño dentro del rango de ciudades intermedias, ubicadas en la región Centro del país, como en la Frontera Norte, c) alteraciones en el patrón de migración interna, con predominio de flujos urbano-urbano, así como d) la consolidación de la dimensión metropolitana, f) una emergente conformación de regiones urbanas y g) institucionalización de la planeación territorial del país (Ibidem).

Cambios en el patrón urbano que en los últimos años han estado relacionados con la adopción de un nuevo modelo económico que se orientó hacia la apertura comercial y la reducción de la intervención del Estado en la economía. De hecho, el aparato productivo se orientó hacia el comercio mundial, y la relocalización de la industria hacia espacios rurales y medios de comunicación, lo que ha favorecido una nueva configuración de las zonas metropolitanas (Sobrino, 2011:1). Se observa que en las grandes ciudades se desarrollan actividades del sector financiero y servicios especializados, aunque también actividades industriales, reconfigurando su base económica y su forma territorial.

Ciertamente en México, en las últimas décadas, las ciudades han experimentado un rápido proceso de cambio, se ha observado que las ciudades de mayor tamaño han disminuido su crecimiento demográfico y urbano, mientras que las ciudades intermedias han cobrado importancia, e igualmente que se han formado aceleradamente zonas metropolitanas. Como explica De Mattos, en el caso de los países latinoamericanos, la localización metropolitana de actividades poco especializadas ha contribuido a la expansión de la metrópolis, ya que estas actividades van desbordando los límites anteriores, ocupando áreas rurales, originando procesos de suburbanización y una estructura poli céntrica con fronteras difusas (De Mattos, 2001:2).

Por ello, encontramos que en el año 2015 en México existían 74 Zonas Metropolitanas, que concentran el 63% de la población, y una megalópolis con el 17% de la población, entendiendo por ella una gran región urbana que tiene como centro de su desarrollo a una ciudad grande, normalmente mayor a los 5 millones de habitantes, en torno a la cual se agrupan diversos conglomerados urbanos y rurales, que en conjunto representan un peso económico y funcional significativo en la economía nacional e internacional.

Mapa 1. Zonas Metropolitanas de México 2015



Fuente: SECTUR, INEGI, CONAPO, 2015

Ahora bien, la formación de las zonas metropolitanas ha implicado no sólo la concentración de población en algunos lugares del país, sino una variedad de problemas o necesidades que satisfacer en estos grandes conglomerados urbanos, tales como: un crecimiento periférico desordenado, en asentamientos irregulares, una fuerte presión para brindar servicios públicos básicos, como agua, drenaje y energía eléctrica, generación de empleos, transporte público insuficiente e ineficiente, falta de infraestructura urbana y equipamientos deteriorados, vivienda, educación, servicios de salud, seguridad, fragmentación urbana, pérdida del espacio público, desintegración social, creciente deterioro del ambiente, pérdida de calidad del aire y el agua, pérdida de recursos naturales, bajo nivel de calificación de los recursos humanos, y demandas de avances democráticos.

Demandas sociales fundamentalmente dirigidas a lograr una mejora en la calidad de vida de los habitantes de estas zonas, pero difíciles de satisfacer porque los gobiernos locales cuentan con presupuestos reducidos. Especialmente considerando que las metrópolis exhiben grandes problemas como el incremento en los niveles de pobreza e incluso de exclusión social, de delincuencia e igualmente de contaminación ambiental.

Si bien las zonas metropolitanas comparten muchas semejanzas en cuanto a los problemas y retos que enfrentan, no son iguales, varía su crecimiento económico, productividad, su capacidad de posicionarse en los mercados, sus niveles de pobreza, de infraestructura, etc. Más aún, presentan grandes diferencias entre los municipios que las integran, algunos cuentan con mayores bienes y servicios, costos de producción, recursos naturales, disposición de mano de obra, entre otros factores, lo cual representa para algunos de ellos ventajas y para otros, desventajas, de tal suerte que entre ellos compiten, para obtener recursos y lograr integrarse de mejor manera en el mercado mundial, de la misma manera que ocurre entre las propias zonas metropolitanas.

De hecho, la reestructuración económica, ha propiciado zonas metropolitanas diversas, puesto que la industria se ha distribuido espacialmente de manera diferente, y ha dado lugar a distintas articulaciones de estas zonas en sus relaciones económicas, tanto al

interior de ellas como con las otras regiones, lo cual ha propiciado alteraciones en los sistemas de ciudades y en la jerarquía urbana.

Lo anterior, aunado a los presupuestos reducidos con los que cuentan los gobiernos locales ha vuelto indispensable la tarea de establecer colaboraciones entre ellos para lograr contar con mejores condiciones para conseguir una mayor competitividad, con otras palabras, se requiere urgentemente nuevos arreglos institucionales, esto es, la formación de gobiernos metropolitanos. Dicha tarea es urgente, especialmente porque las transformaciones que vienen ocurriendo tanto en el ámbito urbano como en el ámbito rural se han producido en el marco de un proceso de Reforma del Estado que ha significado la aplicación de políticas de ajuste financiero, la privatización de servicios públicos y la descentralización política, económica y administrativa.

De modo que asistimos hoy a una realidad inexorable, que indica que el actual modelo de urbanización es insostenible en muchos aspectos, por lo que es indispensable transformarlo, para lo cual se requieren de nuevos paradigmas y nuevos modelos de desarrollo y gestión para las zonas metropolitanas, para que éstas se transformen en espacios caracterizados por la inclusión social, la seguridad, amigables con el medio ambiente, la resiliencia, y la productividad económica, la sostenibilidad.

Con relación a los nuevos paradigmas, hay que destacar, que se ha venido construyendo el paradigma del Desarrollo Territorial Equitativo y Sostenible, que emana fundamentalmente de las Ciencias para el Desarrollo Regional, con aportaciones de diversos autores entre ellos: Paul Krugman, Roberta Capello, Roberto Cagmani, Sergio Boisier, Rafael Echeverría, Sergio Sepúlveda, Alain Lipietz, George Benko. Paradigma que reconoce la dimensión territorial de los procesos económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos, es decir, contempla al territorio como producto de las interacciones sociales, de las relaciones de poder, motivo por el cual considera necesario transformar las formas de uso y aprovechamiento de éste, modificar las relaciones que se producen en él y que lo construyen para lograr su desarrollo. De ahí que proponga incorporar en los planteamientos de desarrollo esta dimensión territorial, que implica plantear y ejecutar políticas y estrategias de desarrollo que contemplen la territorialidad de los procesos sociales, económicos y políticos.

En esta perspectiva, el desarrollo es un proceso que consiste en promover y alcanzar una prosperidad equilibrada y sostenible, mediante la cohesión económica y social de los territorios, no sólo cuidando que el desarrollo económico sea respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino que también "...implica especialmente armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala"(Comisión Europea, 1999:11).

Pero, es preciso subrayar, que el paradigma del desarrollo territorial equitativo y sostenible, no sólo es un modelo interpretativo, sino que fundamentalmente es un *modelo orientado al diseño y aplicación de políticas públicas* dirigidas a promover y conseguir el desarrollo de los territorios, ello significa que *tiene un carácter no sólo teórico-conceptual, sino también instrumental*. Se trata de un modelo que se centra en políticas públicas que "... reconocen por principio una racionalidad espacial en las intervenciones del desarrollo; esto

es porque el territorio es un soporte fundamental de la actividad humana y como tal representa un medio para desplegar acciones tendientes a promover una mayor certeza respecto al uso adecuado del espacio habitado, generar una mejor distribución de las capacidades productivas y garantizar una mayor y mejor cobertura de las necesidades sociales...” (Gasca, 2020:129-130). Tomando en consideración este paradigma, a continuación presentamos los factores político-institucionales que limitan o dificultan el diseño y aplicación de políticas de desarrollo de corte territorial.

Modelo Político Institucional frente a los Retos de las Zonas Metropolitanas.

Para poder examinar los factores político-institucionales que dificultan el diseño y ejecución de políticas públicas de corte territorial para las zonas metropolitanas en México, primero es necesario comprender las razones por las cuales el actual modelo político institucional no responde adecuadamente a la problemática y los desafíos que enfrentan las zonas metropolitanas en México y a la realización de políticas de desarrollo territorial, para ello hay que describir la actual estructura del Estado Mexicano y sus leyes. Es conveniente recordar que el Estado mexicano es una Federación que está constituida por Estados Libres y Soberanos y recientemente por la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Estados que tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

El Poder Público de los Estados para su ejercicio se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Estados tienen Constituciones Políticas y Leyes Estatales que regulan la estructura de los Gobiernos Estatal y Municipal, su administración y las facultades de sus órganos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define responsabilidades político-administrativas para cada uno de los tres órdenes de gobierno, responsabilidades ya sea compartidas o diferenciadas entre los tres. De tal manera que las metrópolis están fragmentadas por las jurisdicciones político-administrativas (entidades federativas o municipios) que las integran, lo que hace necesario que se genere una coordinación entre los gobiernos de los distintos niveles para atender los problemas metropolitanos

Los principales artículos de la Constitución que definen las facultades que competen particularmente a los Municipios, o que deben ejercer de manera concurrente con los Estados y la Federación son: 3°, 4°, 5°, 21, 26, 27, 31, 36, 73, 105, 108, 115, 116, 117, 123, 128, y 130. Especialmente el artículo 115, señala que le compete a los municipios, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas (INAFED, 2004:9).

Aunque, en el mismo artículo en su fracción VI decreta que “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia” (Ibidem).

También, el artículo 11 en la fracción VI de la Constitución se establece que los respectivos gobiernos locales y municipales entre sí y entre estos y la Federación para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes. Lo que constituye el fundamento legal para la posible colaboración y coordinación metropolitana. Con base en este derecho, el Congreso de la Unión, en su LIX Legislatura aprobó el 2 de octubre de 2003, la creación e integración de la Comisión de Desarrollo Metropolitano como comisión legislativa ordinaria, dando el primer paso para proveer del marco legal que requiere la acción pública y la concertación de acciones con los sectores privado y social, orientadas a promover un desarrollo sustentable en las zonas metropolitanas del país. Esta Comisión tiene como propósito promover, facilitar y proveer al proceso legislativo orientado a la adecuación y actualización del marco jurídico federal, que norme, regule y sustente el desarrollo con equidad social y sobre bases sustentables de las metrópolis mexicanas.

De hecho, al reconocerse la dinámica del fenómeno metropolitano, a fines de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, empiezan a constituirse las Coordinaciones Metropolitanas, como es el caso de los dos ejemplos que aquí presentamos, a saber: la Coordinación Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México quienes suscriben un Acuerdo de Coordinación y Ejecución Conjunta de Acciones, para trabajar de manera coordinada en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas, especialmente en materia de protección civil, seguridad pública, conservación del medio ambiente, ordenación y control del comercio, desarrollo rural y transformación de la imagen urbana en beneficio de la comunidad (Estado de Hidalgo, 2008).

Coordinaciones Metropolitanas que de acuerdo con Moreno (2006:9) corresponden más a un modelo de gobierno intermunicipal, que se caracteriza por: su legitimidad indirecta, ya que ésta reside en las autoridades municipales, no autonomía financiera (su financiamiento proviene de los municipios o bien de la federación), las competencias son definidas por los propios gobiernos locales, aunque en estos casos sí cuentan con competencias establecidas por la ley, que es una característica del modelo supramunicipal que difiere del anterior, ya que éste se caracteriza por: elección directa de sus autoridades metropolitanas, financiamiento propio y competencias establecidas por ley.

Es preciso señalar, que, si bien se han creado estas Coordinaciones Metropolitanas, ello no ha significado una verdadera y eficaz colaboración interinstitucional para realizar acciones tendientes al logro del desarrollo territorial en su conjunto en las metrópolis, es decir, que impulsen la competitividad social, ambiental, económica, e incluso la mejor gestión y gobernanza. Ello debido a varias razones, entre ellas: que no existe una visión e identidad metropolitana ni en las autoridades políticas, ni en la población, que no se piensa en dimensión metropolitana de varios problemas graves que afectan a todos sus habitantes, ni en la corresponsabilidad y debida colaboración y gestión gubernamental de carácter metropolitano; y otras causas más que iremos abordando.

Una de las principales razones, es que las Coordinaciones Metropolitanas continúan apoyándose en el modelo político institucional que no coincide con los problemas metropolitanos, como lo señala Pedro Pérez, no prescinden por completo de los límites territoriales jurisdiccionales, para que realmente puedan atender de manera efectiva las

problemáticas metropolitanas, por lo que tienen que contar con el aparato político-institucional que trascienda las demarcaciones locales (2006:35).

Especialmente sí consideramos que los problemas metropolitanos no reconocen límites territoriales jurisdiccionales, tales como la prevención y control de la contaminación ambiental, la explotación de fuentes escasas de agua potable, bajo el manejo de múltiples organismos, la evacuación de aguas negras, drenaje, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos peligrosos, el manejo y uso del agua, deficiencias de transporte, mejora y construcción de vialidades, combate a la delincuencia, mercado inmobiliario, brindar servicios públicos suficientes para la población, como lo plantea Moreno (2006: 5-6).

Otra causa importante es la carencia de planes de desarrollo territorial metropolitano, los cuales tendrían que partir de un diagnóstico del territorio, en el cual habría que considerar la diversidad de recursos, características geográfico-ambientales, condiciones, cultura, medio ambiente, estructura productiva, población, mercado laboral, educación, desarrollo de ciencia y tecnología, instituciones, etc., con otras palabras, con el capital territorial, con el que cuenta cada uno de los municipios que integran las zonas metropolitanas, aunado a ello, tendría que analizarse las formas y grado en que cada uno de los municipios participa en la dinámica económica local, nacional e incluso global, para conocer cuáles son los municipios ganadores y cuáles los perdedores, explicar estas diferentes posiciones y estar en posibilidad de identificar los factores que posibilitan o limitan su nivel de competitividad, para construir políticas y estrategias que propicien un mayor desarrollo territorial para toda la zona metropolitana en su conjunto.

Ello conduciría a la aplicación de políticas, proyectos y programas diferenciados dirigidos a los municipios, pero con una visión integral de la zona, que tendrían que elaborarse y aplicarse con un enfoque integral, pero particular al mismo tiempo, y la mayor de las veces aplicando principios de subsidiaridad.

De hecho, tendría que reconocerse que las metrópolis son diferentes, que cada una tiene sus propias características y configuración, que los procesos de metropolización son variados y que por ello tendría que aplicarse planes, políticas, proyectos y programas diferenciados dirigidos a cada zona metropolitana. Tendría que conocerse cuál es la función que ejercen las metrópolis en su espacio regional, la diversidad o especialización económica-funcional, no solamente de ella sino también de los municipios que integran, así como las interrelaciones que se producen entre sus municipios y sus relaciones con el exterior. Ello requiere no sólo el conocimiento de la configuración y transformación que están ocurriendo en las metrópolis, sino la identificación y construcción de las nuevas formas de gestión territorial y la construcción de nuevos acuerdos institucionales.

Un factor político institucional relevante en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas fue la creación de un Fondo Metropolitano en 2006, fondo que fue instituido para atender a las necesidades de las metrópolis, debido al incremento de estas zonas, y a la exigencia de desplegar acciones y políticas particulares por parte del Estado mexicano, así como al imperativo de la concurrencia y coordinación de los tres ámbitos de gobierno (Iracheta, 2014:45).

En las Reglas de Operación para otorgar recursos del Fondo a las Zonas Metropolitanas se estipula la creación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano,

apoyado por un Comité Técnico del Fideicomiso, el cual administra los recursos otorgados y un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. (2014:63) Cabe hacer mención que los costos del Fondo fueron incorporados al Presupuesto de Egresos de la Federación, desde 2006, con una asignación de unos mil millones de pesos, y alcanzó 3,300 millones de pesos en el Presupuesto 2020, en beneficio de las Zonas Metropolitanas del país (LXVI Legislatura, Senado de la República, 2020).

Este Fondo constituyó un avance en materia de política pública para el desarrollo de las Zonas Metropolitanas, porque se les asignaba recursos a las metrópolis. El Fondo tenía como objetivo financiar y equipar la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura en cualquiera de sus componentes para las zonas metropolitanas, y establecía que dichas acciones tienen que “...cumplir varias características: a) ser viables y sustentables; b) promover el desarrollo regional y urbano, y una adecuada planeación del ordenamiento del territorio; c) impulsar la competitividad económica, la sostenibilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; d) coadyuvar a su viabilidad y mitigar la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, ambientales y propiciados por la dinámica demográfica y económica; y e) incentivar la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas” (Ibidem). Aunque en la realidad, gran parte de los recursos fueron destinados particularmente a la construcción de vialidades (pero fundamentalmente para transporte particular y no público), dejando otros problemas graves sin atender, como desempleo, abasto de agua de calidad, segregación social, etc., como lo veremos más adelante.

Si bien este Fondo Metropolitano fue creado para llevar a cabo proyectos de desarrollo para las metrópolis, los cuales deberían ser dirigidos necesariamente a atender la problemática metropolitana, bajo nuevos esquemas de colaboración intergubernamental y con participación ciudadana, en una evaluación realizada sobre estos Fondos, en 2010, por el Colegio Mexiquense, A.C, bajo la coordinación de Alfonso Iracheta (2014), se encontró que, en realidad, “...a) que no existe una conceptualización adecuada del fenómeno metropolitano y su problemática, b) que las decisiones del Fondo no responden a políticas integradas, y c) que las Reglas de Operación del Fondo no son lo más adecuadas para enfrentar la problemática del fenómeno metropolitano (2014: 15).

Además, se observó que en la operación del Fondo fundamentalmente participaban los representantes federales: Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOL) y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), funcionarios de los gobiernos estatales, con muy poca participación de los gobiernos municipales y con extremadamente poca o nula participación ciudadana (Iracheta, 2014: 68-69).

De tal suerte, que no se crearon organizaciones institucionales exprofeso para la operación del Fondo, sino, que se convirtió en una actividad más a desarrollar por las distintas instancias de los gobiernos estatales. Asimismo, que el funcionamiento de los Consejos, Comités de Desarrollo Metropolitano y Subcomités del Fideicomiso se suscribió a realizar evaluaciones de carácter financiero sin profundizar en los resultados de los proyectos y acciones en materia, social, económica, ambiental, territorial, y un aspecto fundamental, es que generalmente los gobernadores, han sido los que deciden los proyectos a llevarse a cabo (Iracheta, 2014: 69-70).

Sin duda, entre las principales dificultades que se encontraron para que el Fondo verdaderamente contribuyera a resolver las problemáticas metropolitanas y al desarrollo del territorio, fue la falta de articulación entre los diferentes organismos gubernamentales, la falta de concordancia entre las distintas visiones, a nivel local, estatal y federal, así como la falta de mayores espacios y mecanismos para la participación ciudadana, con otras palabras, la falta de una visión integral del desarrollo territorial de las metrópolis, la falta de un gobierno metropolitano, así como de nuevos esquemas de gestión, de gobernanza.

Es importante mencionar que el Fondo, que posteriormente adquirió la figura de Fideicomiso Fondo Metropolitano, en la estructura programática para el Ramo 23 definida por el Ejecutivo Federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, hubo reducciones, siendo los casos más significativo: El Fondo Regional, El Fondo Metropolitano y el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las personas con discapacidad, para los cuales no se contempla asignación de recursos para el siguiente año.

Zona Metropolitana de León, Guanajuato: Factores político-institucionales en su desarrollo territorial.

En el año 2008 se decretó la Zona Metropolitana de León (ZML), Guanajuato, integrada por cuatro municipios: León, Silao, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón, delimitación realizada por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG, 2011), aunque por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2005) delimitó dos zonas metropolitanas en este territorio, una integrada por los municipios de León y Silao, y la otra por los municipios de San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón.

En este trabajo, se optó por la delimitación de la ZML del IPLANEG, toda vez que se ha formado un área urbana con características de urbanización difusa, en este territorio, que comprende una ciudad central (en este caso León), y unidades político-administrativas contiguas a ésta. (San Francisco del Rincón, Purísima Del Rincón y Silao), que mantienen una gran interrelación socioeconómica entre ellas y en particular con la ciudad central. Además, porque esta Zona, se delimita en función de criterios y objetivos específicos de política económica, con el fin de alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias, es decir, porque corresponde a la denominada “región-plan”.

Mapa 2. Zona Metropolitana de León, Guanajuato



Fuente: IPLANEG,2020

La ZML ocupa el lugar número siete entre las 74 zonas metropolitanas del país, por el volumen de su población, con 2 139 484 habitantes en 2020. Ciertamente la ZML constituye el mayor conglomerado urbano y demográfico de la entidad; presenta una especialización económica-funcional, así como la expansión física de algunos municipios sobre otros, rebasando sus límites jurídico-administrativos. Es importante señalar que los cuatro municipios tienen diferentes características y son heterogéneos en cuanto a superficie y población.

En esta zona, se advierte una gran concentración de población y actividades económicas, pero simultáneamente dispersión y fragmentación, lo que da lugar al surgimiento de una urbanización difusa y a nuevos centros o al desplazamiento de los más importantes por otros de segunda jerarquía. En cuanto a la población, hay una enorme concentración especialmente en el Municipio de León, y en las localidades urbanas. En segundo lugar, nos encontramos que si bien la economía del estado de Guanajuato creció en 4.0%, en 2020, particularmente en el sector de manufactura, es muy amplia la demanda laboral insatisfecha (INEGI, 2020). Además, se observa que la especialización económica es diversa en los municipios de la ZML, la actividad económica de León, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón es predominantemente terciaria, mientras que la actividad económica de Silao es diversificada.

Con respecto a la organización política institucional que existe en el estado de Guanajuato y que tiene relación con la planeación, y ejecución de programas y acciones para promover el desarrollo de la ZML, nos encontramos que esta entidad tuvo un gran acierto al haber creado el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) en 2007, con la intención de contar con un organismo innovador para la realización de un sistema de planeación estratégica orientado a generar políticas de desarrollo integral y ordenamiento territorial sustentable para la entidad.

La Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y el Código Territorial para esta entidad y sus municipios le confiere al IPLANEG las siguientes atribuciones: a) Elaborar, actualizar, dar seguimiento y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, b) Participar en los procesos de planeación del desarrollo inter estatal, c) Asegurar la participación de representantes de la sociedad organizada, a través del consejo estatal; d) Promover la celebración de convenios para el logro de los objetivos del desarrollo integral de la entidad,

e) Fungir como órgano de consulta en materia de planeación del desarrollo del Estado ante los gobiernos federal, estatal y municipales, f) Asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de los instrumentos de planeación municipales y en la capacitación técnica de su personal.

De manera que, con la creación de este Instituto, el gobierno del estado fue pionero en institucionalizar la planeación y promover la participación social en México, y para ello inició actividades de recopilación y sistematización de información, elaboración de indicadores y proyectos, y plasmó compromisos de gobierno. Desde su inicio en 2007, el IPLANEG ha contado con un Consejo Ciudadano, como órgano de consulta y opinión, respecto a sus funciones y atribuciones establecidas en los diferentes instrumentos jurídicos, dando pasos en la instrumentación de un modelo de gobernanza del estado de Guanajuato, aunque todavía es bastante limitada la participación ciudadana, ya que no toman parte en las decisiones del Instituto.

Ahora bien, este Instituto se ha encargado de impulsar el Sistema Estatal de Planeación, el Sistema Estatal de Información, Estadística y Geografía, de generar la Política Metropolitana y de Gestionar el Fondo Metropolitano para las Zonas Metropolitanas de Guanajuato, así como crear una alianza estratégica con la Zona Metropolitana de Burdeos.

En los últimos años, entre sus principales trabajos se encuentran: la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, EL Plan de Desarrollo del Estado, Plan 2035, los Programas Regionales Visión 2018 y 2020, así como la actualización del Programa de Gobierno 2016-2018, y del 2018-2024, los cuales incorporan dos enfoques del desarrollo, a saber: el desarrollo humano y el territorial, razón por la cual establece un modelo de desarrollo que abarca cuatro dimensiones estratégicas para trabajar y desplegar acciones en ellas: 1) humana y social, 2) administración pública y estado de derecho, 3) económica y 4) medio ambiente y territorio. Para cada dimensión plantea la realización de proyectos con estrategias transversales. Todo ello con participación ciudadana.

No obstante que varios de sus planteamientos se sustentan en el enfoque territorial del desarrollo y en la construcción de gobernanza, y que varios de sus proyectos y acciones se dirigen a conseguir elevar el nivel de vida de la población de Guanajuato, todo ello ha tenido varias limitantes y falta concretar mucho de lo que se concibe y propone. Además, encontramos que muchas de las acciones son de carácter asistencial y no necesariamente de creación de condiciones y capacidades para lograr una mejor posición social y económica.

Esto encuentra su explicación en que para que pueda ejecutarse tanto el Plan de Desarrollo del Estado, como el Programa de Gobierno, los Programas Municipales y muchos otros proyectos, se requiere una visión de desarrollo compartida por todas las instancias políticas, lo que, hasta ahora, no se ha conseguido. Igualmente se necesita que los recursos estatales sean destinados a acciones que realmente mejoren la estructura productiva, los suficientes para llevar a cabo tantos programas y proyectos, o bien al menos que se establezcan proyectos prioritarios.

Cabe hacer notar que el gobierno estatal, de acuerdo con lo establecido en los Planes Estatales de Desarrollo 2030 y 2040 con respecto al fortalecimiento y promoción de las políticas de ordenación del territorio, y reconociendo la existencia de un sistema de ciudades caracterizado por la centralidad y jerarquía regional de las zonas conurbadas y metropolitanas, establece como objetivo impulsar el desarrollo regional con visión de largo

plazo, con un enfoque metropolitano, promoviendo la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en la entidad, en particular el despliegue de estrategias, programas y acciones dirigidas en atender los fenómenos de conurbanización y metropolización, aunque es preciso señalar que todo ello debido en gran parte a la creación del Fondo Metropolitano y a la asignación de recursos a las zonas metropolitanas del estado de Guanajuato.

Hay que destacar que las Reglas de Operación con las que se maneja el Fondo Metropolitano establecen la necesidad de constituir un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables, que tendría por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de la zona metropolitana.

Con respecto a la ZML se crea el Consejo de Desarrollo Metropolitano, el 23 de mayo de 2008, mediante el Acuerdo Gubernativo número 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 83, tercera parte, así como el Comité Técnico para el Fideicomiso del Fondo para la propia zona, órganos que tienen que registrarse ante una secretaría de la Federación, y concretamente ante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Pero, tiempo después, en 2011 se abroga el Acuerdo Gubernativo número 76, mediante el cual se constituyó el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de León, para dar paso a la constitución de un Consejo para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el Estado de Guanajuato, (COMETRO, Gto.) (Acuerdo Gubernativo 274, Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 48, con fecha del 25 de marzo de 2011) que se contempla como un mecanismo institucional para la coordinación y gestión de las estrategias, programas, obras y acciones para el desarrollo de cada una de las Zonas Metropolitanas con las que cuenta el estado, cuya intención es lograr la participación y sinergia intergubernamental y de la sociedad para la planeación, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y corresponsabilidad.

El Consejo para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el Estado de Guanajuato se integra por representantes de los distintos niveles de gobierno, fundamentalmente de las secretarías estatales y el Director General del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, quien fungirá como Secretario Técnico; un representante de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y Los Presidentes de los municipios que formen parte de una zona metropolitana en el Estado legalmente constituida. En su declaratoria de constitución, se establece que los integrantes del COMETRO Guanajuato tendrán derecho a voz y voto, a excepción de los presidentes municipales que solo tendrán derecho a voz (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato No. 48, 25 de marzo de 2011). Lo que significa que realmente las decisiones en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas recaen en el poder ejecutivo estatal, dejando fuera prácticamente a los presidentes municipales, por lo que consideramos que no existen mecanismos efectivos de participación y sinergia intergubernamental.

Si bien, en su acuerdo de constitución, se señala que los municipios que forman parte una Zona Metropolitana en el Estado podrán postular estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, presentando

iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo Metropolitano, sólo pueden hacerlo cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia e interés, lo que implica que no pueden presentar propuestas que rebasen sus límites político-administrativos, con lo cual limitan las propuestas de carácter verdaderamente metropolitano (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato No. 48, 25 de marzo de 2011).

Entre las principales atribuciones del COMETRO, se encuentran: a) Proponer a las Zonas Metropolitanas existentes en el estado las políticas, programas, estrategias y acciones integrales para ésta; b) Apoyar la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional; c) Representar al estado ante la Federación y ante otras entidades federativas, cuando se trate de zonas metropolitanas; d) Formar parte de los Consejos para el Desarrollo de Zonas Metropolitanas que sean interestatales; e) Contribuir a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, dirigida a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, los aspectos prioritarios para el desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el estado; f) Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se presentarán a la consideración de los subcomités técnicos de evaluación de proyectos y de los comités técnicos de los fideicomisos que cada zona metropolitana haya constituido (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato No. 48, 25 de marzo de 2011).

Hay que señalar que el papel que desempeña el IPLANEG en la realización de proyectos y programas de desarrollo para las zonas metropolitanas es medular, puesto que su titular, al mismo tiempo funge como Secretario Técnico del COMETRO GTO, y entre sus facultades se encuentran: a) Auxiliar al Presidente (Gobernador del Estado) en el cumplimiento de sus funciones; b) Representar al Consejo en los comités técnicos y subcomités técnicos de evaluación de proyectos de los fideicomisos que se instituyan a favor de las zonas metropolitanas en el Estado; c) Fungir como instancia para la recepción y revisar que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que se presenten a consideración del COMETRO GTO de cualesquiera de las zonas metropolitanas existentes en el Estado, cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación para recibir recursos del Fondo Metropolitano; d) Corroborar que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que se postulen, se encuentren alineados a los objetivos, prioridades, políticas y estrategias de los planes y programas de desarrollo metropolitano regional y urbano, de conformidad con los criterios que para tal efecto emita el COMETRO GTO; e) Revisar que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento sean congruentes con los criterios de impacto metropolitano que establezca el COMETRO GTO; f) Integrar por cada zona metropolitana en el estado, una cartera de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento presentados al COMETRO GTO que tengan impacto metropolitano, económico y social, así como sustentabilidad ambiental. Cabe hacer mención que hasta el año 2020 se cuenta con informes de actividades de COMETRO.

En suma, el director del IPLANEG, es un actor clave para la integración de las carteras de planes, programas y proyectos a realizarse en las zonas metropolitanas. Sin duda,

IPLANEG ha desempeñado un papel relevante con respecto a lo que se ha venido haciendo o dejando de hacer en términos del Desarrollo Territorial de la ZML, ya que como hemos mencionado, es la institución estatal encargada de gestionar y aplicar los recursos destinados a las zonas metropolitanas que provienen de los fondos metropolitanos.

Desde el año 2006 el gobierno estatal ha recibido recursos para sus cuatro zonas metropolitanas (León, Laja –Bajío, Moroleón-Uriangato-Yuriria y la interestatal La Piedad – Pénjamo) provenientes del Fondo Metropolitano, en el año 2014, la entidad recibió más de 400 millones de pesos a aplicarse en sus cuatro zonas, para el año 2015 recibió la cantidad de 477 millones 161 mil 213 pesos en total para todas sus zonas metropolitanas. De esta cantidad a la ZML le fueron asignados 418 millones 562 mil 469 pesos, es decir, que la mayor parte del presupuesto se destinó a este territorio (Iplaneg, 2016).

En los siguientes años se observa una disminución de recursos provenientes de este Fondo para la ZML, en 2018 recibió 188 millones 453 mil 913 pesos, en 2019 se transfirió 181 millones 556 mil 642 pesos y para el 2020, 80 millones 909 mil 511 pesos (Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gto, 2020).

Aunque el presupuesto asignado a la ZML es importante, nos encontramos que ciertos porcentajes deben destinarse a ciertos rubros, de acuerdo con el IPLANEG, el 65% debe aplicarse a la obra pública, 25% a reserva territorial y 10% a estudios y proyectos, lo que implica severas restricciones para su uso en materia de desarrollo económico, social y medio ambiental.

Para ejercer estos recursos, el IPLANEG ha venido elaborando una cartera de proyectos para cada zona metropolitana, cartera que debe ser entregada a la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Congreso de la Unión. Cabe señalar que existe un Fideicomiso a través del cual los recursos del Fondo Metropolitano son administrados por el estado, para el desarrollo de proyectos que tengan impacto en las zonas metropolitanas. También se cuenta con un Comité Técnico del Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de León, Fimetro León, que envía la propuesta para la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su verificación y aprobación, lo que realmente significa una dependencia financiera.

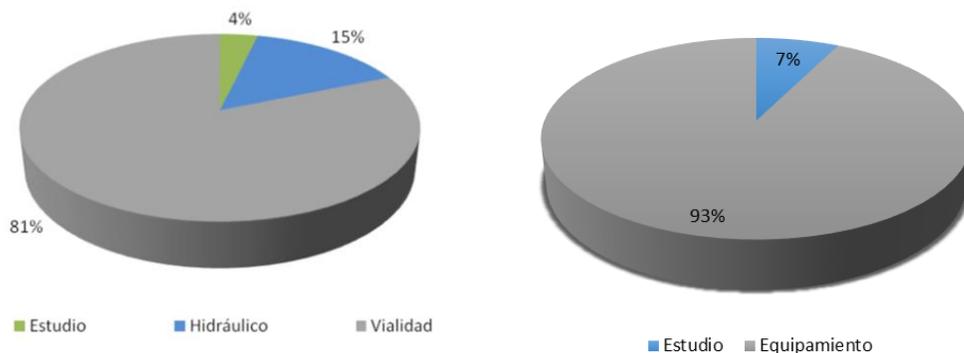
En cuanto a la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, destaca el hecho de que se distribuyen de manera desigual entre los municipios que integran la ZML, el municipio de León, donde se ubica la ciudad central recibe el mayor porcentaje, y los otros en mucho menor medida, por ejemplo en el año 2014, se distribuyó de la siguiente manera: 201 millones 192 mil 394 pesos para obras y proyectos metropolitanos en León, equivalentes al 49.7%; 77 millones 880 mil 681 pesos para Purísima del Rincón equivalente al 19.2%; 53 millones de pesos para San Francisco del Rincón equivalente al 13.1% y 72 millones 726 mil 218 pesos equivalente al 18.0% para Silao de la Victoria (Periódico El Cotidiano, 27 de junio de 2014).

Para el año 2020, la distribución de estos recursos fue la siguiente: en conjunto para León y Silao 3 millones 355 mil 300 pesos y sólo para Silao 75 millones 743 mil 851 pesos. Para los municipios de Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón en conjunto se les asignó la cantidad de 1 millón 010 mil 360 pesos y sólo para San Francisco del Rincón, 800 mil pesos.

Ahora bien, la mayor parte de estos recursos se destinan a la construcción o reparación de vialidades, un ejemplo, es que para el año 2014, de los recursos asignados a la ciudad de León, se aplicaron 178 millones 947 mil 997 pesos a los siguientes rubros: una ciclo vía, el pago de derechos de vía en los Bulevares Timoteo Lozano y Siglo XXI, el Eje Metropolitano Silao-León (tramo Silao-Comanjilla) y la carretera San Francisco-León (Rodríguez, 2014). Lo que significa que gran parte de los recursos se emplean en vialidades, y aunque ello implica la mejora de conectividad, no se utilizan para otros proyectos que podrían ser más integrales, y con mayor beneficio social. Con lo que respecta a 2015, los recursos fueron destinados a proyectos relacionados con la movilidad en el corredor metropolitano (transporte, ciclo vías y rutas peatonales), con estudios técnicos y financieros para construir un centro regional de residuos sólidos urbanos, la recuperación de cuencas hidrológicas, saneamiento de aguas residuales. Igualmente se contempló mejorar la conectividad del corredor entre Purísima del Rincón y Silao, infraestructura y transporte (Periódico El Heraldo, 1° de noviembre de 2014).

Para el año 2020, los recursos se aplicaron a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, a la elaboración de estudios de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial y para el estudio de evaluación del costo -beneficio para el centro de acopio y valoración de residuos sólidos en la zona. Como puede apreciarse en la siguiente gráfica nos encontramos que gran parte de los recursos del Fondo se destinan a la construcción o reparación de vialidades.

Gráfica 1. Fondo Metropolitano de León. Recursos asignados por ámbito de atención



Fuente: Iracheta, 2010. Evaluación del Fondo Metropolitano y SMAOT 2020

En 2015, la cartera de proyectos presentada por el IPLANEG para uso de los recursos provenientes del Fondo Metropolitano para la ZML, estaba integrada por los siguientes proyectos: Centro Metropolitano de Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos, Parque Intermodal para el Clúster Automotriz, Sistema de Movilidad Integral, Programa Regional de Ciclo Vías.

De hecho, con base en el Fondo Metropolitano, con el cual se le aprobaron y asignaron 2.4 millones de pesos para financiar obras y proyectos para la ZML, se contemplaron la realización de varias propuestas, entre ellas: la construcción de un Eje Metropolitano con una inversión de 800 millones de pesos, con el objetivo de crear un acceso alternativo al norte de León, conectar el arco norte de Silao, el Puerto Interior, Comanjilla, hasta llegar al boulevard

Las Torres y Plaza Mayor; la construcción de la carretera Salamanca León para que opere en 2016. También otro proyecto fue el Ecobulevar que además de los 41 millones del Fondo Metropolitano recibe una inversión de 190 millones de pesos. Otro más es el Distribuidor Vial del Rincón (puente vehicular sobre la vía del ferrocarril), la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Metropolitana de San Jerónimo, los Tramos: Juan Alonso de Torres Eje Bulevar Delta Metropolitano-Avenida Olímpica y bulevar Aeropuerto-Timoteo Lozano; Tramo Entronque Carretera Silao-San Felipe-Carretera Comanjilla y Ramal a Guanajuato Puerto Interior.

Para el año 2020, los recursos del Fondo Metropolitano para la ZML se aplicaron a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, a la elaboración de estudios de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial y para el estudio de evaluación del costo-beneficio para el centro de acopio y valoración de residuos sólidos en la zona.

Conclusiones

Como hemos visto, la ZML cuenta con instituciones y organismos político institucionales que pueden realizar acciones que atiendan la problemática metropolitana, pero a pesar de que existen planes y programas de desarrollo estatal y municipales, todavía no logra construir una visión metropolitana, ni atender los problemas con base a un enfoque integr al y verdaderamente metropolitano, puesto que sus principales acciones están encaminadas a atender algunas demandas de movilidad, pero que favorecen la circulación de automóviles y ciclistas, no el transporte público, o bien a ciertos problemas, como lo es la escasez de agua en la zona, pero no realiza acciones que reflejen mejoras en la competitividad económica, social y medio ambiental de la metrópoli en su conjunto.

Esto se debe, a que aun cuando cuenta con Instituciones y organismos que podrían incidir en la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, no tiene el soporte legal necesario que posibilite una real sinergia intergubernamental, puesto que la toma de decisiones recae principalmente en el poder ejecutivo estatal y sus secretarios, no así, en los presidentes municipales, ni en los ciudadanos, que aunque cuentan con mecanismos de participación, sólo se les consulta, pero no tienen voto.

Podemos señalar que las zonas metropolitanas si bien cuentan con instituciones y organismos que pudieran incidir en la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de carácter metropolitano, no tienen el soporte legal indispensable que posibilite una verdadera sinergia gubernamental que impulse estas iniciativas.

De hecho, la ZML no cuenta con una planeación metropolitana, si bien se ha elaborado un Plan de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, no existe un Plan de Desarrollo de la ZML, como tal, lo que propicia que el gobierno estatal o los municipios realicen obras y proyectos como cada uno considere, sin establecer un diálogo y acuerdos entre las distintas instancias gubernamentales para atender problemáticas en común y que afectan a toda la metrópoli.

De ahí la necesidad de construir nuevos acuerdos institucionales, la identificación y construcción de nuevas formas de gestión territorial, con la necesaria modificación legal. En realidad, se trata de construir un gobierno metropolitano, que supere la fragmentación de las instancias estatales y municipales de planeación y gestión de problemas que no están acotados a los límites políticos-administrativos actuales. Por otra parte, también se requiere que los Fondos Metropolitanos persistan y se incrementen.

Referencias

Ciccolella, P (2009) Revisitando la Metrópolis Latinoamericana más Allá de la Globalización, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n°. 8.

CONAPO (2015). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>.

De Mattos, C. (2001) Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes Latinoamericanas. *Revista de Estudios Regionales* No. 60, pp.15-43.

Estado de Hidalgo (2008). Acuerdo de Coordinación. Decreto de Coordinación Desarrollo Metropolitano de Hidalgo. Disponible en: http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/NormatecaE/Archivos/DECRETO_COORDINACION_DESARROLLO_METROPOLITANO_08.pdf

Harvey, David (2001), *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, Nueva York, Routledge.

INEGI (2020) Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>

INEGI (2021) Producto Interno Bruto. <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/?fbclid=IwAR0RILlwVFFMqH3HzatckTK40y#Tabulados>

INAFED (2004) El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios en Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal. Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo_2_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf.

Instituto Planeación del Estado De Guanajuato (2017) PED 2040. <http://plangto2040.iplaneg.net/>.

Iracheta (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID - Colegio Mexiquense - Centro Eure 1a. Edición, 2014.

Moreno Espinosa R. (coord.) (2015). *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios político y sociales del siglo XXI*. México, Distrito Federal: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.

Olivares, A. González, D. (2004) Nuevos Territorios Urbanos: Consideraciones de la Espacialidad Contemporánea. Gestión Urbana Internacional. *Urbano*, vol. 7, núm. 9, mayo, 2004, pp. 48-56 Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile.

Pírez, P. (2006). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 21, mayo-agosto, 2006, pp. 31-54 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.

Rojas Eduardo, Cuadrado-Roura, Juan Ramón, Fernández-Güell, José Miguel (Editores) 2005 "Gobernar las metrópolis" Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sassen, S. (2000) *Cities in a World Economy*, rev. edn. (originally published in 1994). Thousand Oaks, CA: Pine Forge/Sage Press.

SMAOT (2020). Fondos Metropolitanos <https://smaot.guanajuato.gob.mx/sitio/zonas-metropolitanas>.

Sobrino J. (2011) *La urbanización en el México contemporáneo*. Comisión Económica para América Latina. Reunión de expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible.

Sobrino, Luis Jaime. (2002) Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México. En revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 50, mayo-agosto, pp. 311-361, El Colegio de México.

Sassen, Saskia (2006), *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.