



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

**LA CREACIÓN DEL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN COMO
RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LA ZONA METROPOLITANA DE
QUERÉTARO**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

CARLOS ALBERTO ZÁRATE BURGOS

DIRIGIDO POR

MTRO. JOSUÉ CASTRO PUGA

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.
NOVIEMBRE DE 2019.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Tesis

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN COMO
RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LA ZONA METROPOLITANA DE
QUERÉTARO

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Carlos Alberto Zárate Burgos

Dirigida por:

Mtro. Josué Castro Puga

Mtro. Josué Castro Puga
Presidente

Dr. Norberto Alvarado Alegría
Secretario

Dr. Enrique Rabell García
Vocal

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Suplente

Dr. José Enrique Rivera Rodríguez
Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Dra. En C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña

Director de la Facultad

Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre 2019

Resumen

Las transformaciones económicas de las últimas dos décadas han traído como consecuencia nuevos y profundos procesos de reorganización territorial, que implican desde nuevos patrones de localización de la actividad urbana, hasta la aparición de cambios significativos en el papel de las áreas metropolitanas. El crecimiento de las ciudades latinoamericanas está respondiendo al fenómeno del “policentrismo” caracterizado por la aparición de distritos territoriales habilitados por la inversión privada en un protagonismo creciente y abierto al tiempo que mantienen la dinámica concentradora (tanto productiva como demográfica) y un crecimiento expansivo. Quizá el rasgo más característico de este fenómeno sea la conformación de un esquema multinuclear. El planteamiento policéntrico de crecimiento de las áreas metropolitanas implica la necesidad de contar con una gobernanza metropolitana eficaz. Este trabajo examina las principales características y problemáticas de la Zona Metropolitana de Querétaro y presenta una propuesta para la creación de un organismo (Instituto Metropolitano de Planeación) encargado de realizar una planeación urbana de carácter metropolitano, dando de esa manera una respuesta clara a los problemas que trae consigo el crecimiento de la zona metropolitana y los municipios que la conforman.

Palabras clave: Gobernanza, planeación urbana, metropolización, zonas metropolitanas, administración pública.

Summary

The economic transformations of the last two decades have resulted in new and profound processes of territorial reorganization, involving all from new location patterns of urban activity to the appearance of significant changes in the role of metropolitan areas. The growth of Latin American cities is responding to the phenomenon of "polycentrism" characterized by the emergence of territorial districts enabled by private investment in a growing and open role while maintaining the concentrating dynamics (both productive and demographic) and expansive growth. Perhaps the most characteristic feature of this phenomenon is the conformation of a multinuclear scheme. The polycentric approach to growth in metropolitan areas implies the need for effective metropolitan governance. This paper examines the main characteristics and problems of Queretaro's Metropolitan Zone and propose the creation of an organization (Metropolitan Planning Institute) in charge of the metropolitan urban planning, thus giving a clear answer to the problems that come with the growth of the metropolitan area and the municipalities that make it up.

Keywords: Governance, urban planning, metropolization, metropolitan areas, public administration.

DEDICATORIA.

El presente trabajo está dedicado a la memoria de mi padre José Antonio Zárate de los Cobos y mi madre Ma. Emilia Burgos García, quienes con su amor, paciencia y esfuerzo siempre me han apoyado e impulsado para cada día prepararme más y me han ayudado a cumplir hoy un sueño más, gracias por inculcar en mí el ejemplo del esfuerzo y la tenacidad. Gracias por siempre recordarme que el esfuerzo y los sacrificios que implicó el proceso de la maestría valían la pena, que era necesario culminar con este proceso y no permitirme abandonar el camino.

A mis hermanos Marco y Rodrigo, por su cariño y apoyo incondicional, por estar conmigo en todo momento, por sus consejos y palabras de aliento que han hecho de mí una mejor persona tanto personal como profesionalmente, y siempre han estado presentes en mis sueños y metas.

A mis hijos Santiago y Arantxa, a quienes les he quedado a deber tiempo para estar con ellos, pero han sabido entender el significado de culminar una etapa académica más, quienes quizá a su corta edad no logren entender que han sido y serán siempre mi inspiración para cada día esforzarme más y superarme en todos los retos que la vida misma presenta, gracias por ser mi principal motivación.

Por último quiero dedicar este trabajo a todas mis amigas y amigos que de una u otra forma siempre estuvieron presentes a lo largo de esta etapa académica, y que me demostraron dentro y fuera de las aulas su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS.

Mi profundo agradecimiento a todas las autoridades y docentes de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, por haber implementado el programa “Titúlate”, el cual me ha permitido culminar exitosamente una etapa académica más en mi vida profesional.

De igual manera mis agradecimientos al cuerpo de docentes de la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal de la Universidad Autónoma de Querétaro, por todas sus enseñanzas y transmisión de conocimientos, que hicieron que pueda crecer día a día como profesional, gracias a cada uno de ustedes por su paciencia, dedicación, apoyo y amistad.

Finalmente quiero expresar mi más grande y sincero agradecimiento al Mtro. Josué Castro Puga, por fungir como mi principal asesor y colaborador durante todo este proceso, quien con su dirección, conocimiento, enseñanza y colaboración permitió el desarrollo de este trabajo, pero además por brindarme su amistad.

ÍNDICE.

Resumen	iii
Summary	iv
Dedicatoria	v
Agradecimiento	vi
Introducción	8
Capítulo Primero	11
Marco de Referencia	
I.1 Planteamiento del Problema	11
I.2 Antecedentes	14
I.3 Justificación	26
Capítulo Segundo	30
La Problemática de Planeación en la Zona Metropolitana de Querétaro ...	
II.1 Realidad del Área Metropolitana	30
II.2 El Problema de la Zona Metropolitana de Querétaro	36
Capítulo Tercero	43
Propuesta para la Planeación Metropolitana	
III.1 Necesidad de un ente jurídico de asociación intermunicipal para la Planeación Metropolitana	43
III.2 Creación del Instituto Metropolitano de Planeación	45
III.3 Consideraciones Finales	56
Conclusiones	57
Bibliografía	59

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones económicas de las últimas dos décadas han traído como consecuencia nuevos y profundos procesos de reorganización territorial, que implican desde nuevos patrones de localización de la actividad urbana hasta la aparición de cambios significativos en el papel de las áreas metropolitanas. El desarrollo de las regiones metropolitanas (también denominadas “regiones urbanas” o “ciudades-región”) se está convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano. En el año 1800 sólo el 2% de la población mundial vivía en ciudades. En los próximos cinco años, cuando en Asia, o en África algunos hombres y mujeres abandonen su pueblo para instalarse en centros urbanos, estarán sin saberlo provocando un cambio trascendental en la historia de la humanidad: por primera vez la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades. En el futuro, el ser humano será urbano.

América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en vías de desarrollo, con tres cuartas partes de su población viviendo en ciudades. Los crecientes niveles de urbanización son consecuencia del incremento natural de la población urbana y de la migración de la población rural a las ciudades.

Dentro de este marco, todo supone que en el crecimiento de las ciudades en el mundo y en las ciudades latinoamericanas (como por ejemplo, en la ciudad de Querétaro, sobre cuya planeación urbana versa esta investigación) está perfilándose el fenómeno denominado “policentrismo” caracterizado por la aparición de distritos territoriales habilitados en buena medida por inversiones de la iniciativa privada en un vigoroso, creciente y abierto impulso, manteniendo la dinámica concentradora tanto productiva como demográfica y un crecimiento expansivo, en donde probablemente, el rasgo más característico es la conformación de un esquema metropolitano policéntrico¹. Por tanto, las condiciones impuestas por la

¹ **Ascher**, Francois *Metapolis. O el futuro de las ciudades*. Ediciones Odile Jacob. París 1992.

nueva dinámica de desarrollo, han hecho que las grandes empresas y grupos económicos, reafirmen su preferencia por las ciudades grandes o con grandes crecimientos como nuestro caso, particularmente para la implementación de sus actividades.

Las actividades de servicios son el primer componente de las economías urbanas. La globalización económica ha estrechado de manera exponencial los lazos entre las metrópolis y entre ellas y su periferia, intensificando la competencia económica entre las ciudades y las regiones. Paralelamente, la tendencia mundial a la descentralización deja a las autoridades locales de las zonas metropolitanas solas frente a sus propios problemas. Los sociólogos asocian tradicionalmente la urbanización al desarrollo económico, a la educación y a otros factores de “modernización”. Por supuesto, las ciudades siguen siendo centros de actividad social y económica, pero la dinámica de la modernización ha cambiado. Por su tamaño, por su crecimiento ininterrumpido, por sus fracturas sociales y espaciales, por sus características económicas, por sus dimensiones institucionales, las regiones metropolitanas plantean desafíos sin precedentes en materia de gobernanza. Más allá de las regiones metropolitanas, también los niveles superiores de gobierno deben dar respuestas a estos problemas. Y las soluciones no son fáciles. Aquellas que funcionan en una región pueden ser ineficaces en otras. Cada región metropolitana, en el Centro o en la periferia, se convierten en caso único.

Este trabajo se ubica espacialmente en el municipio de Querétaro, la capital política del Estado, que tiene un alto índice de crecimiento desde los años 1970, en que el auge surgió de la cercanía con el Distrito Federal y hace de la ciudad de Querétaro una punta de lanza para la captación de diversos servicios y nuevos fraccionamientos.

Al crecer exponencialmente, los municipios vecinos se han visto limitados en los servicios, con una diferente legislación municipal e inclusive, una baja calidad de vida, por lo que hace falta un instituto metropolitano de planeación estatal, que tenga como objetivo unificar los servicios, la legislación, la planeación y lo más importante, los acuerdos que beneficien a un mayor número de personas residentes en los municipios colindantes a la capital.

Estos municipios son: al norte: El Marques, al sur: Corregidora, y al suroeste: Huimilpan, y es precisamente ahí en dónde se asienta el mayor número de la población del estado de Querétaro.

Crear un instituto descentralizado que resuelva diversos problemas que tiene la conurbación metropolitana de los cuatro municipios en el estado de Querétaro, es sin duda el reto inminente, por ello en el presente trabajo aplicativo pretende exponer la problemática actual que vive nuestra zona metropolitana y establecer las bases mínimas para la creación de ese ente jurídico encargado de la planeación metropolitana como una respuesta inmediata a la problemática actual.

CAPITULO I

MARCO DE REFERENCIA

I.1 Planteamiento del problema.

Las evoluciones económicas de las últimas décadas han traído como consecuencia nuevos y profundos procesos de reorganización territorial, que implican desde nuevos patrones de orientación de la actividad urbana hasta la aparición de cambios significativos en el papel de las áreas metropolitanas. El desarrollo de las regiones metropolitanas (también denominadas “regiones urbanas” o “ciudades-región”) se está convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano. En el año 1800 sólo el 2% de la población mundial vivía en ciudades. En los próximos 5 años, cuando en Asia, o en África algunos hombres y mujeres abandonen su pueblo para instalarse en centros urbanos, estarán sin saberlo siendo parte de un cambio trascendental en la historia de la humanidad: por primera vez la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades, es decir en un futuro no lejano, el ser humano será urbano.

Vale la pena destacar que, como señala Cuervo en su obra *Ciudad y Globalización en América Latina*², la región de América Latina y el Caribe es la más urbanizada del mundo en vías de desarrollo, con tres cuartas partes de su población viviendo en ciudades, donde los crecientes niveles de urbanización se presentan como una consecuencia del incremento natural de la población urbana y de la migración de la población rural a las ciudades.

Las actividades de servicios son el primer componente de las economías urbanas tanto en los países centrales como en los países periféricos. La globalización económica ha estrechado de manera exponencial los lazos entre las metrópolis y su periferia, intensificando la competencia económica entre las ciudades y las regiones. Paralelamente, la tendencia mundial respecto a la

² CUERVO, Luis Mauricio. *Ciudad y Globalización en América Latina*. ILPES-CEPAL Chile 2003.

descentralización deja a las autoridades locales de las zonas metropolitanas solas frente a sus propios problemas. Por supuesto, las ciudades siguen siendo centros de actividad social y económica, pero la dinámica de la modernización ha cambiado por su tamaño, crecimiento ininterrumpido, fracturas sociales y espaciales, características económicas, dimensiones institucionales.

Las regiones metropolitanas plantean desafíos sin precedentes en materia de gobernanza. Más allá de las autoridades directamente competentes en las regiones que componen las áreas metropolitanas, también los niveles superiores de gobierno deben dar respuestas a estos problemas, y las soluciones no son fáciles. Aquellas que funcionan en una región pueden ser ineficaces en otras. Cada región metropolitana, en el centro o en la periferia, se convierte en un caso único.³

A pesar de que cada ciudad tiene sus particularidades y diferente traza urbana; y que dependiendo de su ubicación geográfica algunas se desarrollan más rápido unas que otras, todas deben tener un objetivo en común: albergar a los ciudadanos, no importa que sean de otras partes del Estado o extranjeros, lo que conlleva la imperiosa necesidad de cubrir las principales necesidades de la población, traducidas la mayoría de ellas en servicios públicos que permitan un adecuado desarrollo social y por ende una mejor calidad de vida. Las ciudades por naturaleza son dinámicas. En la actualidad crecen muy rápido y las demandas son altas. Antes se hablaba de zonas metropolitanas, ahora se ha estimado que las principales manchas urbanas, que crecen exponencialmente y deberían denominarse ya como ciudades o zonas megalopolitanas.

En la actualidad, la ciencia que se encarga de planear y subsanar ciudades es el urbanismo, que nació en los setentas. El arquitecto francés Le Corbusier ideó un plan maestro de ciudad donde cada cierto número de habitantes viviría en una célula

³ Ingram, Helen. *Policy Design for Democracy*. University of Kansas Press. USA. 1997.

dotada de todos los servicios, beneficiando de esta manera el espacio urbano de manera global.⁴

El presente trabajo se ubica espacialmente en el municipio de Querétaro, que tiene un alto índice de crecimiento desde los años setenta, a partir de su cercanía con la capital del país. Esta proximidad hace de la ciudad de Querétaro un punto de captación de diversos servicios y en particular de creación de nuevos fraccionamientos que permitan brindar a las personas que migran de la Ciudad de México una opción viable en materia de vivienda.

La necesidad de crear o darle vida a un instituto descentralizado que resuelva diversos problemas que tiene la conurbación metropolitana de los cuatro municipios en el estado de Querétaro, es precisamente lo que en este trabajo se pretende exponer. Los municipios que conforman la mencionada zona conurbada son: al norte, El Marques; al sur, Corregidora; y al suroeste, Huimilpan. Es en esta zona metropolitana dónde se asienta el mayor porcentaje de la población de todo el Estado de Querétaro.

Ante el importante crecimiento de Querétaro, los municipios vecinos se han visto limitados por sus propias legislaciones municipales municipal (reglamentaciones y/o disposiciones administrativas), por la diversidad de criterios para la ejecución de los mismos trámites, por lo que hace falta la creación de un ente u organismo encargado de la planeación metropolitana (Instituto Metropolitano de Planeación Estatal) que tenga como objetivo unificar los servicios, la legislación, la planeación y, sobretodo, que tenga la capacidad de establecer acuerdos que beneficien al mayor número posible de personas residentes en los municipios colindantes a la capital del Estado, así como coordinar la ejecución de dichos acuerdos.

⁴ **LE CORBUSIER.** *Como concebir el urbanismo*, Buenos Aires, Ediciones infinito, 1972.

1.2 Antecedentes.

El término “zona metropolitana” surgió en la primera mitad del siglo XX, debido a la necesidad de identificar a las urbes de gran tamaño, para las cuales el término “ciudad” resultaba insuficiente para abarcar la complejidad de sus realidades urbanas, que implicaban interacciones más extensas en términos territoriales que las de las ciudades tradicionales.

Luis Unikel define una zona metropolitana como “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y 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”.⁵

La zona metropolitana se distingue del área urbana en cuanto a que su límite constituye una envolvente de la segunda, abarcando diversas zonas administrativas. La zona metropolitana es consecuencia de la forma de vida de una determinada sociedad, normalmente industrial, que genera un proceso de aglomeración poblacional que influye cada vez más sobre el espacio periférico de las ciudades y lo va incorporando poco a poco, habilitándolo principalmente para fines habitacionales o de empleo. Así, las personas viven en un lado y trabajan en otro, para lo cual tienen que realizar viajes continuamente entre el centro y la periferia, ya que el primero ofrece las fuentes de empleo para el sustento; mientras el segundo proporciona el espacio suficiente para el esparcimiento de la familia y el uso habitacional. De esta manera, la ciudad central va extendiendo su dominio primeramente sobre los pueblos para después absorber a los municipios aledaños, con los cuales el municipio donde se asienta la ciudad central conforma ahora un conjunto de unidades político-administrativas integradas, tanto en lo social como en lo económico. A este proceso se le conoce como metropolización.

⁵ UNIKEL, *et al.* (1978), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.

En términos generales, el fenómeno metropolitano conjuga cuatro elementos:

- 1) Un componente de tipo demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intra-metropolitanos de tipo centro-periferia;
- 2) El mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio;
- 3) La conformación espacial, determinada por la expansión urbana y;
- 4) Los gobiernos locales que involucra, es decir la delimitación político-administrativa.⁶

Por lo tanto, la formación de zonas metropolitanas corresponde con el desarrollo económico, social y tecnológico alcanzado por la sociedad en un período determinado y conforma una estructura territorial compleja que comprende distintos componentes: la concentración demográfica, la especialización económico-funcional y la expansión física sobre ámbitos que involucran dos o más unidades político-administrativas, ya sean éstas municipales, estatales o en algunos casos, unidades pertenecientes a países distintos.

Las zonas metropolitanas, dada su magnitud individual y en conjunto, representan una cantidad considerable de problemas económicos y sociales, pero también de oportunidades. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 2006,⁷ indica que los siguientes factores se traducen en ventajas para las zonas metropolitanas, en particular las de mayor tamaño de población y concentración de actividades económicas:

⁶ UNIKEL, Luis, et al, *El desarrollo urbano de México, diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (OECD), Territorial Reviews (Documento web) 2006, *Competitive Cities In The Global Economy*, www.oecd.org/dataoecd/40/8/37840132.pdf.

- a. La existencia de una correlación positiva entre el tamaño de las zonas metropolitanas y los ingresos que aportan, producto de una importante gama de recursos, servicios e infraestructura especializados.
- b. La especialización y diversificación productiva, mismas que se traducen en un importante valor añadido por el acceso a conocimientos y en la concentración de actividades de investigación y desarrollo.
- c. Mayor disponibilidad de capital humano y físico, que les permite tener una mayor competitividad, conectividad y comunicación.

También se reconoce que no sólo presentan estos factores positivos, sino también enormes desafíos:

- a. La concentración del desempleo.
- b. La exclusión y la pobreza, expresados en las desigualdades socioeconómicas al interior de las zonas metropolitanas y las dificultades de la población con mayores rezagos para incorporarse al sector formal de la economía.
- c. Las diferencias en el acceso a servicios y equipamientos básicos, así como su ubicación diferencial en la estructura de las áreas urbanas.
- d. La congestión vial, la contaminación ambiental y la falta de disponibilidad de infraestructura básica.
- e. La vivienda y el suelo, que son elementos que definen la configuración y ocupación del territorio y, particularmente, los procesos de expansión periférica que generan deseconomías y reducción de la calidad de vida de la población.

La reestructuración a la que, desde los ochenta, está sometido el espacio de las zonas metropolitanas del país, responde a los efectos que tiene sobre ellas la lógica bajo la que operan las propias zonas metropolitanas, es decir se trata, por tanto, del impacto que tiene la dinámica interna de cada una de éstas, por separado, en el conjunto del ámbito metropolitano. Pero además de esos efectos sectoriales, existen problemas o tendencias que afectan simultáneamente a la totalidad del espacio metropolitano y de sus habitantes. Algunos de ellos son la multiculturalidad, la inequidad, la fragmentación y la inseguridad.

El carácter multicultural de las grandes ciudades mexicanas se manifiesta, por una parte, en el espacio urbano diferenciado que, como señalan Borja y Castells, debe entenderse tanto en términos estadísticos como simbólicos y, por otra, en los distintos grupos sociales que las habitan.⁸ En este caso, esas ciudades son escenario de heterogeneidad social y lugar de convergencia de culturas por la presencia de múltiples comunidades y por las diversas procedencias sociales y culturales de los migrantes.⁹ Las metrópolis mexicanas también son heterogéneas ya que, en el pasado inmediato, su crecimiento y expansión fueron posibles gracias a la incorporación de tierras rurales, pueblos y municipios cercanos.

Las zonas metropolitanas en general son inequitativas social y culturalmente. En los espacios en donde habitan los sectores populares se concentra el deterioro urbano, la desigualdad social y se sufre con mayor fuerza la discriminación cultural. En ellos, la pobreza es un hecho histórico, estructural, de larga duración, producto directo de las inequidades sociales. Por ello, junto con la migración del campo a la ciudad, comenzaron a expandirse los asentamientos irregulares. Sin embargo, para los más desfavorecidos es difícil ser sujeto de crédito por la insuficiencia de salario

⁸ **BORJA**, Jordi y Manuel **CASTELLS**, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México 2000.

⁹ **PRÉVOT** Schapira, *Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades*, Perfiles Latinoamericanos, 2001, págs. 33-56.

o por participar en el mercado informal de trabajo, de modo que les resulta difícil comprobar ingresos fijos.

Aunado a lo anterior, las condiciones de vida en las colonias populares por la reducción del presupuesto de los gobiernos locales destinado a la inversión en la instalación de infraestructura básica como lo es el agua, luz, drenaje, etc., y en el funcionamiento de servicios urbanos, como el transporte público y la recolección de basura. La inequidad convierte a la ciudad en un conjunto de escasas islas de bienestar que contrastan con los múltiples espacios urbanos cada vez más deteriorados, tanto de las colonias populares como de las clases medias empobrecidas. Ello demuestra la necesidad de restablecer y ampliar los servicios urbanos que presta el Estado para garantizar una distribución equitativa de los bienes públicos.

Además de estas problemáticas, los cambios experimentados por la sociedad mexicana se profundizaron como efecto de la mundialización o globalización de la economía. Estos cambios han impactado la estructuración del espacio nacional generando un desarrollo desigual entre los territorios más dinámicos del país y relegando los restantes, que corren el riesgo de convertirse en irrelevantes desde la perspectiva de la lógica del sistema.¹⁰ Como señala Prévot Schapira¹¹, esta nueva situación se vincula con la fragmentación espacial, social y política que están viviendo las grandes ciudades de México en los últimos años. El componente espacial de esta fragmentación se materializa en la desconexión física y en las discontinuidades morfológicas de las distintas zonas urbanas. De ambas, las principales son la pérdida de la centralidad única y la segmentación del espacio metropolitano. El resultado es la multiplicación de zonas dispersas. A esta diferenciación contribuyen los principales proyectos inmobiliarios, promovidos por la

¹⁰ **CASTELLS**, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, *La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid 1998.

¹¹ **PRÉVOT** Schapira, *Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades*, Perfiles Latinoamericanos, 2001, págs. 33-56.

iniciativa privada y avalados por los gobiernos, lo que implica privilegiar el desarrollo de algunas zonas para que estén a la altura de cualquier ciudad global.

En las zonas metropolitanas del país los problemas de inseguridad no distinguen clases sociales. Para sus habitantes, el robo, la violencia e incluso el secuestro no constituyen una posibilidad, sino una experiencia cercana, próxima a su persona, a su casa y a sus parientes directos. Las desigualdades sociales, la falta de empleo y el deterioro de la calidad de vida urbana son condiciones que propician la proliferación de conductas asociales y el incremento de la violencia, origen de la inseguridad. El crimen organizado favorece, sobre todo, los delitos vinculados a la venta y consumo de drogas, recluta a sus colaboradores entre los jóvenes urbanos “sin oportunidades de futuro”. Por su parte, la corrupción y la complicidad de muchos de los responsables de combatir el crimen organizado agudizan un sentimiento de impotencia que lleva a la población a organizarse bajo sus propios medios para enfrentarla.

Además de que el Estado combata frontalmente y con determinación al crimen organizado, una de las formas de enfrentar la inseguridad son las políticas públicas en las grandes ciudades, pues pueden consolidar territorios gobernables mediante actuaciones positivas a favor de la regeneración de los centros y de las áreas degradadas, las nuevas centralidades, la mejora de la movilidad y de la visibilidad de cada zona de la región metropolitana, la promoción de “nuevos productos urbanos” que reactiven el tejido económico y social y creen empleo y autoestima. En ese mismo orden de ideas, es categórica la recuperación de las calles y parques (espacios públicos por excelencia, abandonados por la inseguridad), para que operen como ámbitos de intercambio y comunicación en la búsqueda de un modelo de seguridad participado.

La complejidad de las zonas metropolitanas proviene de la combinación de su tamaño de población, de su escala territorial, de la concentración de actividades económicas, y de que se exceden los límites político-administrativos, lo que origina

gestiones fragmentadas. De esta forma, el tema particular de las ventajas y desafíos del ámbito metropolitano requiere de una visión de conjunto que supere las decisiones de los gobiernos locales involucrados y permita definir visiones, estrategias y acciones conjuntas que beneficien o apuntalen las ventajas y oportunidades en cada ámbito metropolitano.

No obstante que el país cuenta con zonas metropolitanas desde los años cuarenta, las diversas reformas económicas, políticas y en el caso particular las reformas constitucionales, asociadas a las facultades de los municipios en la regulación del suelo, pasaron por alto la tendencia hacia la metropolización de varios centros urbanos, misma que habría de acelerarse y consolidarse en las décadas siguientes.

De igual forma vale la pena rescatar lo que el Arq. Juan Antonio Luna Vázquez planteo en su trabajo fin de Máster denominado *Dispersión Urbana de las Zonas Metropolitanas de México, Estudio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*, presentado en la Universidad de Sevilla, España, el cual al tocar el tema de Las Zonas Metropolitanas de México refiere que en México y en el mundo no ha dejado de crecer la población de las metrópolis refiriendo que incluso algunas han alcanzado grandes dimensiones, y en consecuencia ello ha generado nuevos fenómenos y enormes desafíos en términos de provisión de servicios, movilidad, conectividad, vivienda, empleo, seguridad y medioambiente, y esos problemas y por ende sus consecuentes desafíos van acorde con el tamaño de las propias ciudades, tal y como se abordará más adelante.¹²

12 LUNA, Vázquez Juan Antonio, *Dispersión Urbana de las Zonas Metropolitanas de México, Estudio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*, Universidad de Sevilla (US) Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) Máster en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano, Sevilla, España, Junio 2018.

Luis Unikel identificó 12 zonas metropolitanas alrededor de otras tantas ciudades mayores de 100 mil habitantes. Por otro lado, actualizó la delimitación de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Para 1970, la población metropolitana era de 9 millones de personas, poco más de una cuarta parte de la población nacional, asentada en 64 unidades territoriales (delegaciones y municipios).

En 1986 Héctor Salazar y María Eugenia Negrete delimitaron 26 zonas metropolitanas, incluyendo las 12 identificadas por Luis Unikel. Utilizaron indicadores como el porcentaje de población económicamente activa dedicada a actividades no agrícolas, el nivel de urbanización, la densidad de población, la producción manufacturera, la tasa de crecimiento demográfico y la distancia al centro de la ciudad. En este ejercicio, las zonas metropolitanas comprendían 131 municipios, más del doble que en 1960, con una población de 26.1 millones de habitantes, es decir, casi cuatro de cada diez mexicanos.

En 1993, Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas con datos de 1990, a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas conurbadas; y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales, con las siguientes variables: tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable.¹³ El resultado fue que las zonas metropolitanas estaban constituidas por 155 delegaciones y municipios, con 31.5 millones de habitantes.

Por su parte, en el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el INEGI publicaron el libro "*Delimitación de las zonas metropolitanas de México*", en el cual se combinan criterios estadísticos y geográficos relacionados con el tamaño de la población, la conurbación física, la distancia, la integración funcional y el carácter urbano de los

¹³ **SOBRINO (1993)**, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP.

municipios, y utilizan criterios de planeación y política urbana que dan cuenta de las declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas vigentes, con el fin de contar con una delimitación exhaustiva y sistemática de las metrópolis del país que sea de utilidad para múltiples propósitos y susceptible de actualizarse cada vez que se cuente con un nuevo censo o conteo de población y vivienda. Del ejercicio resultó la identificación de 55 zonas metropolitanas que involucraban a 309 delegaciones y municipios de 29 entidades federativas, cuya población en el año 2000 ascendía a 51.5 millones de personas, es decir, 52.8 por ciento de la población total del país. En 2007, las mismas instituciones actualizaron sus datos, empleando el mismo método e incorporando los resultados y la cartografía censal del II Conteo de Población y Vivienda, 2005, así como las declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas vigentes. Como resultado, se obtuvieron 56 zonas metropolitanas, y el número de municipios metropolitanos aumentó en 36; la población metropolitana se estimó en 57.9 millones de habitantes, es decir, el 56 por ciento del total nacional. Finalmente, con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 se realizó una actualización a la información con que se contaba, arrojando un total de 59 zonas metropolitanas, en las que residen 63.8 millones de habitantes, esto es, 56.8 por ciento del total nacional, en un total de 367 delegaciones y municipios metropolitanos.

En resumen, el fenómeno metropolitano se ha intensificado y dispersado en las últimas décadas, tal y como se observa en los resultados obtenidos de las investigaciones ya referidas, mismas que reconocen un número creciente de zonas metropolitanas y de municipios que las conforman. A continuación, el Cuadro 1 muestra indicadores cuantitativos de este proceso progresivo de metropolización, en un período temporal que abarca desde 1960 hasta 2010.

Cuadro 1. Indicadores del proceso de metropolización, 1960-2010

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8

La zona metropolitana en cuestión de la cual se ocupa el presente estudio está integrada por los municipios de Corregidora, El Marqués, Huimilpan y Querétaro, cuenta con una población aproximada de un millón cien mil habitantes y se ubica en la décima posición en relación con la totalidad de las zonas metropolitanas de la República Mexicana¹⁴, como puede apreciarse a continuación en el Cuadro 2. La Imagen 1, también presentada a continuación, muestra un mapa del espacio abarcado por la Zona Metropolitana de Querétaro.

¹⁴ **SEDESOL**, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, 2010, Gobierno federal México.

Cuadro 2. Población, Tasa de crecimiento y densidad

Zona metropolitana de Querétaro: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010								
Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie ¹ (km ²)	DMU ² (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
36. Zona metropolitana de Querétaro		579	816	1 097	3.5	2.9	2 053.4	98.1
		597	481	025				
22006	Corregidora	43	74	143	5.5	6.5	234.9	78.1
		775	558	073				
22008	Huimilpan	24	29	35 554	1.9	1.9	388.1	27.4
		106	140					
22011	El Marqués	55	71	116	2.6	4.8	747.6	58.4
		258	397	458				
22014	Querétaro	456	641	801	3.5	2.2	682.7	105.4
		458	386	940				
¹ El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geo estadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geo estadístico Nacional 2010.								
² Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geo estadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geo estadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.								
Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geo estadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geo estadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geo estadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.								
Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.								

Imagen 1. Zona Metropolitana de Querétaro.

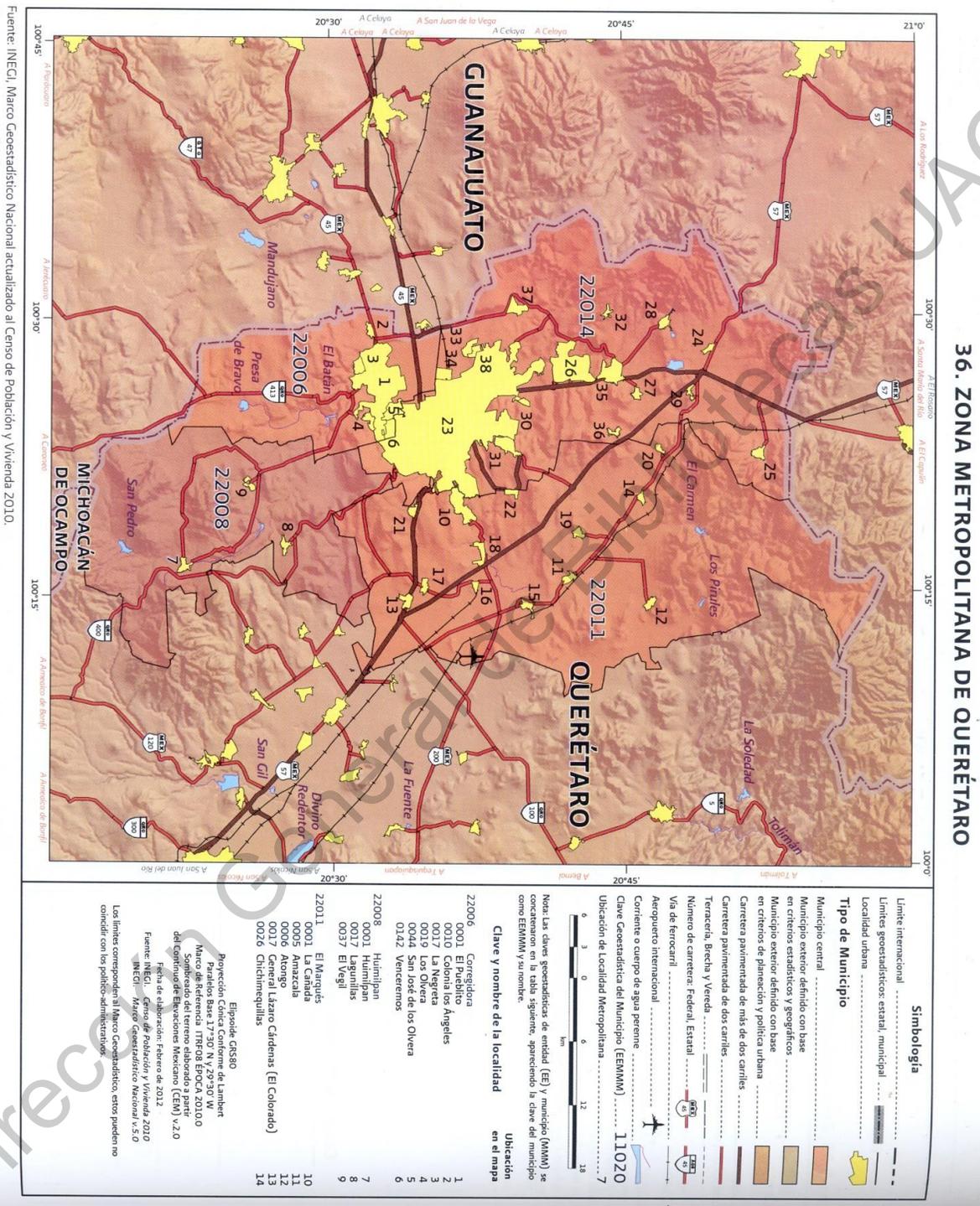


Imagen del decreto de la zona metropolitana de No 36 Querétaro (SEDESOL 2010)

1.3 Justificación.

En este tenor, la planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos clave para incidir positivamente en el patrón de organización espacial, en el ordenamiento del territorio y en la sustentabilidad del desarrollo, a fin de lograr mayor competitividad económica, elevar la calidad de vida y generar una mejor distribución de costos y beneficios al interior de las zonas metropolitanas.

Fue hasta los años setenta, con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, que se reconoció el fenómeno de la conurbación, como “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población” (Fracción IV del Artículo 2) y se consignó (Artículo 12) a los programas de ordenación de zonas conurbadas como uno de los instrumentos de planeación.

La definición de conurbación, si bien fue útil en términos de reconocer la continuidad física generada en torno al crecimiento de un área urbana que rebasaba los límites municipales, sólo privilegiaba las dimensiones física y poblacional y no incorporaba el factor funcional y de gobernabilidad metropolitana en el ámbito local. Sin embargo, las reformas constitucionales al artículo 115 formuladas en el año 1983 fortalecieron las facultades municipales para la creación de reservas territoriales, y fomentaron el control y la planeación del desarrollo urbano. Como ejemplo de ello puede mencionarse la facultad que se otorgó a los municipios para asociarse a fin de lograr una prestación más eficaz de los servicios públicos, lo que les benefició al fortalecer sus finanzas locales y mejorar la gestión pública, como refiere Cabrero¹⁵.

¹⁵ **CABRERO**, Enrique (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE/ Miguel Ángel Porrúa México.

Las reformas al Artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria trajeron como consecuencia inmediata una expansión urbana, principalmente en las periferias de las grandes ciudades concebidas bajo la idea de aumentar la productividad del campo, pues no se previó que los ejidatarios que se ubicaban en las periferias de las ciudades preferirían incorporar sus parcelas al crecimiento urbano el cual resultaba para ellos mucho más rentable que el uso rural, lo que indujo a un proceso de especulación del suelo asociado a su venta ya fuera de manera legal o bien ilegal, profundizando los procesos de expansión metropolitana y dispersión en el crecimiento.¹⁶

Para atender esta y otras problemáticas y favorecer el desarrollo metropolitano, desde el año 2006 la Federación ha otorgado recursos a las zonas metropolitanas con la finalidad de que se realicen estudios, programas, proyectos y obras públicas de infraestructura, equipamiento, medio ambiente y planeación mediante el denominado *Fondo Metropolitano*. Este instrumento surgió de la necesidad de solucionar los problemas relacionados con el crecimiento de las zonas metropolitanas.

Para afrontar los desafíos que tienen las zonas metropolitanas, es de especial trascendencia generar mecanismos para incentivar la gobernabilidad en ellas mediante instancias o mecanismos que permitan llevar a cabo una mejor gestión sectorial o territorial con la participación de los diversos actores sociales involucrados, incluyendo el social y el privado, institutos de planeación, organismos intermunicipales o comisiones metropolitanas para la prestación de servicios públicos. Es fundamental también lograr la homologación normativa en aspectos administrativos, hacendarios y de inversión y definir políticas a largo plazo que

¹⁶ **AGUILAR**, Adrián Guillermo (coord.) (2004), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades: Dinámicas recientes en México y otros países*, Cámara de Diputados-LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa, México.

trasciendan los periodos de gobierno locales y que den sustento al diseño de presupuestos de municipios y entidades federativas.¹⁷

Por lo anterior puede afirmarse que la gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de dos o más gobiernos municipales, y en ocasiones, estatales, con sus respectivos ámbitos de competencia y titulares, quienes pueden tener planes y proyectos no necesariamente convergentes. La falta de acuerdos en la atención de los problemas de las metrópolis, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, representan serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las metrópolis, particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental. En este sentido, la planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos clave para incidir positivamente en el patrón de organización espacial, en el ordenamiento del territorio y en la sustentabilidad de estos centros difusores del desarrollo.

En la práctica, y en el caso específico de la Zona Metropolitana de Querétaro, no existe ningún acuerdo de asociación intermunicipal, lo que implica una gestión y planeación acciones fragmentadas, duplicadas o superpuestas, con altos costos económicos y sociales y con baja eficiencia en la aplicación de recursos públicos. Por esto resulta evidente la urgente e imperiosa necesidad de darle vida a un organismo que cuente con el personal suficientemente capacitado y dotado de las facultades que le permitan unificar criterios, homologar legislación y emitir acuerdos que permitan hacer de la zona metropolitana de Querétaro, una zona realmente planeada en el más amplio sentido de la palabra. De este modo, se podrá lograr que el crecimiento y expansión de la zona metropolitana cuente con características técnicas suficientes que hagan de ese crecimiento sea viable para

¹⁷ ZENTELLA, Juan Carlos (2007), "¿Cómo Gobernar las Zonas Metropolitanas en México?", en *Este País*, Núm. 194, pp. 30-37.

las personas en términos de elementos mínimos de habitabilidad, prestación de servicios públicos suficientes y de calidad.

Además de todos los elementos mencionados que hacen patente la necesidad social de que se concrete una propuesta como la esgrimida en el presente trabajo, es menester señalar la pertinencia académica del éste. Se realizó una revisión de la literatura, y no se encontró ninguna investigación que aborde específicamente la necesidad de creación del ente jurídico que se propondrá en este texto.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPITULO II

LA PROBLEMÁTICA DE PLANEACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DE QUERÉTARO

II.1 Realidades del área metropolitana

Los siguientes elementos de la zona metropolitana de Querétaro, son comunes a todas las zonas metropolitanas, y tienen una importante función en la estructuración del espacio urbano. Se enlistarán a continuación, descritas de manera genérica, debido a ser un común denominador de toda zona metropolitana, y se apuntarán comentarios en torno a su papel en la dinámica urbana:

1. La ciudad central. -

En ella coexisten varias funciones urbanas, comerciales, culturales, recreativas, turísticas, etc., pero la predominante es el aspecto administrativo-político. Al conurbarse con los pueblos aledaños, la ciudad resultante o mayor, cuenta con sus centros político administrativos que corresponden a los municipios integrados. Con frecuencia, secciones del centro de la ciudad entran en fases de deterioro urbano progresivo, en ocasiones cuentan con intervenciones de recuperación y re funcionalización urbana como lo es la construcción de nuevas plazas comerciales que implican la construcción de nuevos espacios centrales con pretensiones tanto monumentales como administrativas, terciarias y comerciales.¹⁸ Los centros históricos han sido objeto de grandes proyectos de renovación urbanística detrás de los cuales hubo operaciones inmobiliarias altamente rentables para sus promotores. Pero, a través de ambas medidas, dichas áreas se mantienen como espacios de usos múltiples y nucleadores de la ciudad. Las vecindades de los barrios populares prácticamente han desaparecido o en el mejor de los casos han sido rehabilitados y han dado paso a la generación de nuevas plazas comerciales y

¹⁸ MELÉ, Patrice, *La producción del espacio urbano*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Publicaciones de la Casa Chata, México 2006.

algunos otros son ocupados como oficinas que por encontrarse en el centro de las ciudades son altamente demandados.

2. Los fraccionamientos residenciales. -

Hoy en día son los condominios la figura que se encuentra de moda ya sean verticales como horizontales, y fraccionamientos edificados en áreas urbanizadas para uso habitacional de acuerdo con la normatividad urbana vigente. Los lotes o viviendas son adquiridos por trabajadores con empleo estable y miembros de la clase media y media alta. Cuentan con infraestructura y servicios públicos completos.¹⁹ El peso de esta modalidad habitacional en la estructuración del espacio urbano era menor en el pasado que el de los viejos conjuntos habitacionales, las colonias populares de mediados del siglo pasado y los pueblos conurbados, aunque se está incrementando desde finales del mismo siglo y es mayor que el de los cotos o fraccionamientos residenciales cerrados. Su aportación urbana fundamental es contribuir a la expansión urbanísticamente regulada de la ciudad, pero en Querétaro, como en otras ZM (zonas metropolitanas), uno de los problemas tiene que ver con que se han construido diversas de estas unidades urbanas en sitios inadecuados, en muchos casos afectando el ecosistema, y principalmente privilegiando un modelo de expansión horizontal.

3. Los conjuntos habitacionales. -

Se trata de viviendas de interés social para trabajadores con empleo estable y cuya incidencia en la estructuración de las ciudades mexicanas fue creciente a partir de la creación de los organismos públicos y fondos de vivienda tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

¹⁹ **CONNOLLY**, Priscila, 2004, *El tipo de poblamiento como manera de clasificar el territorio. Reporte de investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Observatorio de la Ciudad de México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C., México.

del Estado (Fovissste), etc. Sin embargo, a partir de la conversión de dichos fondos en organismos únicamente financieros (y ya no promotores directos de ella), su incidencia en el espacio metropolitano está disminuyendo. Este tipo de solución habitacional ocupa espacios importantes, en la medida en que suelen contar con infraestructura y servicios urbanos básicos, redundan en un desarrollo ordenado de las metrópolis, los retos mayores que enfrentan son una conservación y un mantenimiento que eviten el deterioro de los edificios de departamentos y la emergencia de conductas asociales. Es menester señalar que la preferencia por el crecimiento horizontal, así como la falta de una planeación coordinada, en detrimento del vertical, ha generado en Querétaro (al igual que en otras zonas metropolitanas del país) una dispersión muy alta en el crecimiento de la ciudad.

4. Las colonias populares autoconstruidas. -

Esta modalidad se basa en la producción de vivienda no regulada. Su intervención en la construcción del espacio urbano del área metropolitana ha sido significativa en el pasado reciente. Sus rasgos principales son: a) irregularidad inicial en la ocupación del suelo; b) la construcción de las viviendas se efectúa sin que exista infraestructura ni servicios públicos, y c) las viviendas son autoconstruidas por sus habitantes sin licencia de construcción.²⁰

Esta forma de acceso al suelo y de construcción habitacional fue tolerada y, en algunos casos, fomentada por el Estado, como una vía para solucionar el problema habitacional de las mayorías urbanas, para el caso que nos ocupa de la ZM de Querétaro al igual que en la mayoría de las zonas metropolitanas ese tipo de vivienda y de espacio urbano está perdiendo viabilidad debido a tres causas: a) el endurecimiento de las políticas públicas; b) el deterioro de la economía popular por la disminución de los ingresos y aumento de la informalidad laboral, y c) el

²⁰ **DUHAU**, Emilio y Ángela **GIGLIA**, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, Siglo XXI, México 2008.

incremento tanto del precio del suelo urbano como de los insumos y materiales utilizados para la construcción de las propias viviendas.

5. Los fraccionamientos residenciales cerrados. -

Son espacios habitacionales exclusivos que adoptan diversas modalidades (pequeño condominio horizontal, conjuntos con varias torres de departamentos de lujo o grandes condominios de viviendas horizontales). Estos fraccionamientos residenciales cerrados están destinados a estratos de ingreso medio alto y alto. Su construcción se inició en los sesenta y se incrementó a partir de los noventa. Los cotos constituyen un recurso de auto segregación y amurallamiento de las clases medias y altas, la combinación del afán de estatus social diferenciador y de los niveles crecientes de inseguridad pública alimenta la persistencia de este tipo de espacio urbano y su repercusión en la conformación de la ciudad es negativa por romper la ya desarticulada trama urbana y dificultar la fluidez de la vialidad. La población beneficiada por ellos es minoritaria, y para nadie es ajeno pues todos los días se percibe en toda la zona metropolitana de Querétaro el gran auge y éxito que ha tenido el surgimiento de este tipo de fraccionamientos y condominios.²¹

6. Las zonas industriales. -

En México, la producción industrial bajo el modelo de sustitución de importaciones estuvo vigente desde los años cuarenta hasta los setenta. El suelo urbano ocupado por las fábricas era significativo, durante ese lapso, la oferta de empleo en la industria fue un fuerte atractivo para la migración, que se ubicó principalmente en colonias populares, a menudo creadas mediante la invasión de terrenos ejidales, comunales y a veces privados. A partir de los ochenta, pero sobre

²¹ DUHAU, Emilio y Ángela GIGLIA, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, Siglo XXI, México 2008.

todo en los noventa, este modelo de industrialización fue sustituido por otro basado en la reestructuración industrial y la reducción de la inversión productiva.

El eje de la acumulación capitalista giró en torno a la apertura al mercado externo, la atracción de capitales transnacionales y los flujos de capital que aporta el turismo, y ya no tanto, como ocurría a mediados del siglo XX, por el desarrollo económico que privilegiaba el mercado interno. Las escasas inversiones realizadas en la industria manufacturera tendieron a desconcentrarse en la periferia del área metropolitana o fuera de ella. El peso de la actividad industrial en la economía y en la ocupación del suelo urbano fue desplazado por el del comercio y los servicios.²²

Otro aspecto que vale la pena no perder de vista es la visión de los denominados clústers como beneficio para el país, es uno de los elementos que se deben de tener claro y que está ayudando a la nueva configuración del mercado industrial en México y desde luego en la Zona Metropolitana de Querétaro, es la perspectiva de algunos desarrolladores para adquirir reservas de tierra equipadas con rutas de comunicación cercanas para la fácil y plena distribución de sus productos, así como para la innovación de los parques industriales con los que se cuenta para especializarlos. En otras palabras, la cabida de los clústers industriales de los sectores automotriz, tecnologías de la información, aeroespacial, procesamiento de alimentos y logística, han detonado el mejoramiento del sector industrial, pero aumentando el uso del territorio de una manera dispersa y la Zona metropolitana en estudio no es ajena a ello, hoy podemos afirmar que la Zona de estudio guarda un lugar principal en la lista de entidades a donde los directivos de empresas en México planean expandir sus operaciones durante los próximos años.²³

²² **DE MATTOS**, Carlos A., *Mercado de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿una ciudad dual?*, en *Eure*, vol. 28, núm. 85, Santiago de Chile, 2002, pp. 51-70.

²³ **LUNA**, Vázquez Juan Antonio, *Dispersión Urbana de las Zonas Metropolitanas de México, Estudio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*, Universidad de Sevilla (US) Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) Máster en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano, Sevilla, España, junio 2018.

7. Los centros y plazas comerciales. -

Desde los años noventa, los grandes nodos comerciales y de servicios se han convertido en las modalidades dominantes de urbanización del suelo y de renovación del urbanizado. Están edificados sobre grandes superficies de terreno. Han evolucionado de ser grandes agrupamientos de tiendas departamentales y de cadenas dedicadas a la distribución de bienes de consumo durables, a constituirse en complejos, al mismo tiempo, comerciales y recreativos. Por ello, tienden a ser los nuevos espacios públicos. Se orientan sobre todo a compradores de ingreso medio alto y alto.²⁴ Además del importante espacio urbano que requieren para su propia implantación, en breves lapsos suelen conllevar modificaciones del uso del suelo próximo a ellas (de habitacional a comercial).

Si se excluyen los fraccionamientos residenciales, este tipo de espacio es el que actualmente se apropia del mayor porcentaje de suelo de hoy en día en nuestra Zona Metropolitana de Querétaro, así como del resto de las zonas metropolitanas y la tendencia es la alza, convirtiendo a estos centros y plazas en los grandes devoradores de suelo urbano. Su repercusión en la vialidad aledaña y en la de su zona de influencia directa suele ser altamente problemática.

Relacionando las tendencias registradas en los diferentes elementos que aquí hemos mencionado a finales del siglo pasado y al inicio del presente se detecta que, en un extremo, las zonas industriales y, en el otro, las colonias populares autoconstruidas pierden presencia y fuerza en la estructuración de la ciudad. Por el contrario, los centros o plazas comerciales y los fraccionamientos residenciales se están incrementando, resaltando que es eminente la tenencia al alza. La disminución drástica de la creación de nuevas colonias populares no ha sido compensada con la introducción de soluciones habitacionales para los desempleados, trabajadores informales y por cuenta propia que perciben ingresos

²⁴ **DUHAU**, Emilio y **Ángela GIGLIA**, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, Siglo XXI, México 2008.

inferiores a dos veces y media el salario mínimo. Frente a esta situación, el aumento de plazas comerciales, fraccionamientos residenciales y cotos son un indicador y una prueba física del carácter excluyente de las zonas metropolitanas y encajan perfectamente para la zona metropolitana de Querétaro la cual es objeto de estudio.

II.2 El problema de la zona metropolitana de Querétaro.

El caso queretano ha sido analizado desde diversas disciplinas, perspectivas y temas, gran parte de las aportaciones historiográficas locales identifican una relación causal entre el crecimiento urbano y la actividad industrial. El primero tiene que ver con la posición geográfica privilegiada de Querétaro, como una precondition que ha promovido, la instalación intensiva de industrias; el segundo, con la certeza de que el crecimiento sostenido del sector industrial ha condicionado la economía, las relaciones sociales, de producción y la morfología de la ciudad y, finalmente, nos unimos también a la afirmación de que Querétaro ha estado sujeto a políticas económicas que se contraponen con el sostenimiento y desarrollo del campo.

En los últimos 25 años tal y como refiere el Dr. Luna Vázquez en su trabajo (Dispersión Urbana de las Zonas Metropolitanas de México), la zona metropolitana de Querétaro se ha convertido en un referente en México, debido al sistema de comunicaciones con el que cuenta, colocándola en una posición privilegiada y estratégica y en consecuencia se ha colocado en una zona competitiva y de una dinámica económica de gran valor. Aunado a ello resalta de la Zona Metropolitana en estudio la gran infraestructura y servicios con los que cuenta; pero, sin embargo, también sobresale el gran proceso de dispersión en el que actualmente se encuentra lo que ha traído en consecuencia la falta de un funcionamiento óptimo.²⁵

25 **LUNA**, Vázquez Juan Antonio, *Dispersión Urbana de las Zonas Metropolitanas de México, Estudio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*, Universidad de Sevilla (US) Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) Máster en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano, Sevilla, España, junio 2018.

Además de la posición estratégica en el territorio, los índices de competitividad colocan a la ciudad de Querétaro como una de las mejores ciudades de América Latina, colocándose en el puesto 14, con una competitividad similar a ciudades como Curitiba, Brasilia, Puebla, Rio de Janeiro y Medellín, y a nivel nacional se ubica en el puesto 3 solo por debajo de Ciudad de México y Monterrey.²⁶

Todas estas características han convertido a Querétaro y su zona metropolitana, en un territorio de mucho interés y de gran atractivo empresarial, en el que es importante que las nuevas acciones urbanísticas de planeamiento permitan generar un territorio propicio para el desarrollo de estas nuevas actividades que cada vez más están teniendo presencia en su territorio, pero que a la par se comienza a denotar una clara dispersión del mismo, el territorio presenta ya una estructura dispersa, configurando una serie de sistemas de comunicaciones regionales en la zona metropolitana de la ciudad, sin embargo, bajo este esquema de crecimiento y con el enorme atractivo que la ciudad representa para la inversión, la Zona Metropolitana de Querétaro ha entrado en un proceso en el que los sistemas generales siguen ciertas lógicas que nada tienen que ver con un desarrollo sustentable y equilibrado.

Actualmente, podemos asociar a Querétaro con una imagen dual, por un lado, se ha convertido en un ícono de las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad, pero, por otro lado, sostiene un tejido industrial denso y dinámico.

Durante las últimas décadas este doble rol ha orientado la economía, en el primer caso, aumentando progresivamente la atención del sector terciario, los servicios y el turismo; mientras que, en el segundo caso, orientando la producción hacia procesos de corte globalizado, principalmente del sector automotriz, aeronáutico y de bienes de capital, entre otros.

²⁶ ZOLEZZI, J. V.-M. *El Nuevo Santiago de Querétaro, Problemas y Soluciones de la Metrópolis*. México: Qropolis, 2009.

El crecimiento sostenido del sector industrial y la ampliación y concentración de la oferta del sector terciario, han incidido en el desdoblamiento de la mancha urbana, que tiende a ampliar las funciones y que se “comunica” con el entorno rural, en términos espaciales podemos suponer que lo urbano no coincide ahora con planteamientos que lo consideran solamente como una concentración, sino con una difusión de actividades de carácter urbano.



Imagen 01 Vialidades principales del municipio de Querétaro.

A finales de la década de 1950, la estructura urbana compacta que Querétaro había mantenido desde el virreinato comenzó a desfigurarse en función de la carretera Panamericana. Sin corta pisas, el modelo de desarrollo montado en la modernización de la ciudad y en la industrialización fue adoptado e impulsado por las políticas públicas, de modo que los planes y programas de gobierno se adherieron a la propuesta. Mediante el esquema normativo que esto impone, los espacios de la ciudad fueron ofrecidos a la iniciativa privada con una marcada preferencia a las inversiones provenientes del sector de la construcción, lo que a corto plazo auguró una economía más sólida y diversificada.

Entre la década de 1960 y 1970, Querétaro experimentó un cambio radical en su morfología, ello en función de que en las carreteras se comenzaron a adecuar cada vez más espacios para dedicarlos a la producción, servicios y a las viviendas.

En forma simultánea se formaron varios parques industriales y zonas residenciales, y comenzó el crecimiento hacia el Distrito Federal y San Luis Potosí. (IMAGEN 01)

Esta tendencia también ha propiciado que se generen construcciones de unidades habitacionales cerradas, tipo “clusters” y crecimiento lineal sobre vialidades regionales; un modelo de ciudad disperso y de baja densidad habitacional provocando la sub-utilización de la infraestructura instalada y el encarecimiento en la dotación de servicios urbanos; la carencia de espacios abiertos y recreativos que permitan balancear el espacio edificado y ambiental, así como la saturación de comercio y servicios en el área central de la Ciudad, generando conflictos viales y expulsión de población residente.

Actualmente, podemos observar en el mapa 2 que la mancha urbana se extiende, hacia el norte, sobre el camino a San Miguel de Allende, en el estado de Guanajuato. Hacia el oriente, teniendo como guía el libramiento Bernardo Quintana se formaron grandes áreas de fraccionamientos diferenciados por estratos socioeconómicos. La tendencia al ensanchamiento de la ciudad para formar más zonas especializadas, la permanente inhabilitación de los más de treinta mil lotes intraurbanos que existen y la predilección por las construcciones horizontales, parece ser que han sido características constantes del patrón constructivo-expansivo queretano durante los últimos años.

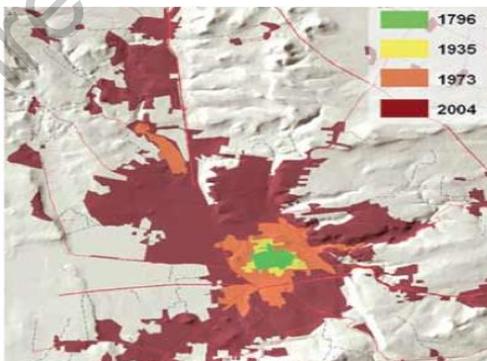


Imagen 02 Crecimiento de la mancha urbana municipio de Querétaro.

Si bien no resulta una novedad mencionar que esta preferencia urbanística ha avanzado hacia la periferia llegando a formar una sola aglomeración más o menos continua que abarca ya cuatro municipios, sí llaman la atención dos cuestiones; la primera, que estos centros poblacionales tenían un carácter eminentemente rural, y la segunda, que no hay evidencias que indiquen densidades de ocupación alarmantes en Querétaro, o niveles de saturación capaces de justificar el crecimiento, de la ahora Zona Metropolitana de Querétaro (ZMQ), como mostramos en las figuras 3 y 4

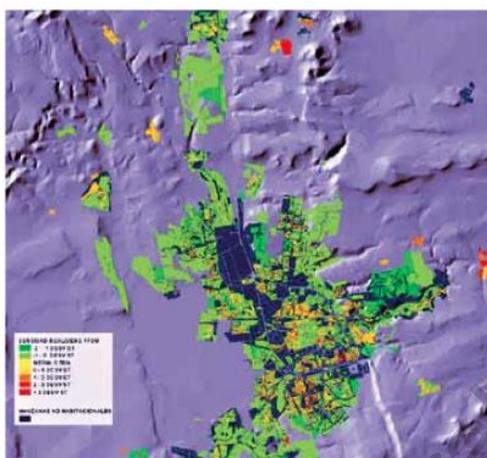
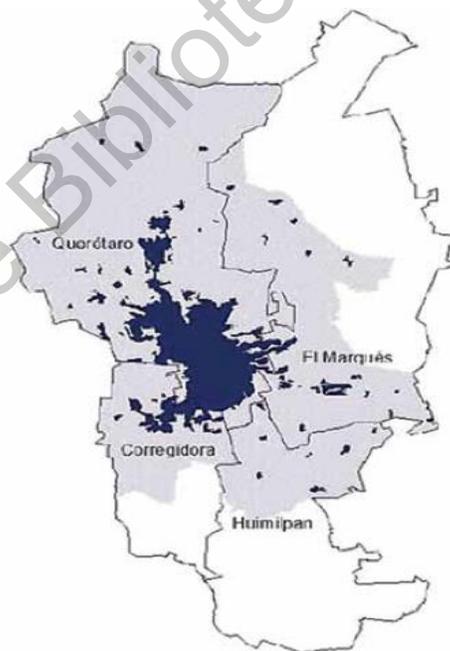


Imagen 04 Zona Metropolitana Querétaro

Imagen 03 Crecimiento mancha urbana.



La Zona Metropolitana de Querétaro (Querétaro, El marqués, Corregidora y Huimilpan) se extiende sobre Querétaro, esto anuncia una superficie urbanizada continua, en este sentido, la ciudad ya no existe como espacio físico limitado, y desde nuestro entender, los límites administrativos intermunicipales también se han vuelto difusos.

En cuestiones de cuantía poblacional, en toda la zona conurbada: la suma de habitantes es de 816,481 habitantes, según el censo de 2010, lo que contrasta enormemente con la capacidad del territorio para dar cabida, incluso, a los habitantes potenciales, ya que se calcula que en la ZMQ podrían llegar a residir hasta 126% habitantes más, sin que ello implique continuar con el ensanchamiento.²⁷

En cuanto a la administración de las zonas industriales es conveniente mencionar las dos modalidades, una es a través del llamado Fideicomiso Industrial del Gobierno del Estado de Querétaro (FIDEQRO), que funciona como organismo descentralizado, y otra directamente por los gobiernos municipales. Este señalamiento es importante, ya que creemos que, en parte, el flujo de ingresos que reciben los municipios proviene de lo recaudado en las zonas industriales. Este llamado ayuda a explicar el impulso permanente por la formación de nuevos fraccionamientos aún a costa de las expropiaciones de tierra cultivables o en zonas de recarga acuífera.

Cabe subrayar que la oferta va acompañada de importantes atractivos para los inversionistas, el aumento de plusvalía inmediato, y la otra, es que proponen naves para renta o venta. Ambos intereses destacan tres cuestiones, la primera –y más evidente–, trata el despojo de suelos agrícolas fértiles, la segunda, implica la incorporación inmediata de las tierras al mercado inmobiliario y la tercera, se refiere a un proceso conducido, administrado y avalado por los gobiernos municipales en alianza con capitalistas privados.

Y por último y no por ello menos importante, es importante destacar la creciente aprobación de cambios de uso de suelo por parte de los 4 municipios que conforman la zona metropolitana de Querétaro para pasar a ser habitacionales o mixtos modificando incluso la densidad poblacional, es decir nuevamente estamos

²⁷ **SEDESOL**, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, 2010, Gobierno federal México.

ante un eminente crecimiento poblacional central sin control, lo que desde luego es preocupante por no atender a una verdadera planeación del crecimiento urbano ordenado que debe tener toda ciudad.

Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y de actores que intervienen en su regulación. Con anterioridad a la aplicación de las políticas urbanas neoliberales, el Estado era el planificador y gestor del crecimiento y funcionamiento de las ciudades. La adopción de nuevas políticas, orientadas a la lógica del mercado, privilegia los intereses que favorecen a las grandes empresas o las inversiones privadas para competir en el nuevo orden mundial, perdiendo una visión de conjunto de las áreas metropolitanas o una política distributiva más justa entre ellas y al interior de las mismas. El retiro, parcial o completo, de las anteriores funciones urbanas por parte de los gobiernos y la desinversión aplicada por sus instituciones públicas agudizan la fragmentación metropolitana preexistente. Es decir, uno de los procesos determinantes de los cambios recientes en esos espacios es la menor capacidad gubernamental y su abandono de la gestión y el control del desarrollo urbano. Estos fenómenos equivalen a una transferencia, por parte del gobierno, de esa gestión a los promotores urbanos privados. Por parte del Estado, esa transferencia y abandono significan su ausencia práctica y su renuncia, de facto, a la gestión y el control del desarrollo urbano. En síntesis, la fragmentación de la ciudad subsistirá y se consolidará mientras no existan políticas urbanas claras que tomen en cuenta los problemas de la ciudad en su conjunto y, al mismo tiempo, atiendan las necesidades específicas de sus principales grupos sociales, pero dichas políticas deben estar guiadas por un grupo interdisciplinario que de forma conjunta es decir como un ente (instituto metropolitano de planeación) sea quien conduzca esas políticas públicas y articule una verdadera planeación de toda la Zona Metropolitana.

CAPITULO III

PROPUESTA PARA LA PLANEACIÓN METROPOLITANA

III.1 NECESIDAD DE UN ENTE JURÍDICO DE ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL PARA LA PLANEACIÓN METROPOLITANA.

Si bien es cierto la Zona Metropolitana de Querétaro cuenta desde el año 2009 con un Programa de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana que busca desarrollar estrategias en busca de una ordenación más razonable y de un mejor aprovechamiento del territorio metropolitano, también lo es que este instrumento nunca ha tenido un respaldo jurídico que valide sus propuestas, lo que ha propiciado la caída en desuso de las estrategias que ha propuesto. Sin embargo, en un segundo intento por fortalecer dicho programa, el mismo fue actualizado en el año 2013 y se encuentra en espera de ser validado por parte de los 4 municipios que conforman la ZMQ.

Por su parte el Gobierno del Estado, en el año 2012, mediante su Programa de Desarrollo Urbano Integral pretende desarrollar una estrategia territorial que articule todas las zonas del Estado, descentralizando las actividades e intensificando actividades económicas en cada territorio. Sin embargo tal y como lo refiere el Arq. Juan Antonio Luna Vázquez en su trabajo de fin de Master, el sistema de ciudades actual no está del todo definido, pues se plantean centros urbanos que aún siguen en consolidación (es decir, no cumplen aun con los requerimientos necesarios para ofrecer dependencia de centros urbanos de menor jerarquía), a lo que se suma la especulación del territorio que promueve la actividad inmobiliaria de las regiones y que al final termina definiendo en gran medida el desarrollo de las infraestructuras de conectividad, pero mucho antes de alcanzar las demandas que son requeridas, provocando que la planeación quede por demás obsoleta.²⁸

²⁸ LUNA, Vázquez Juan Antonio, *Dispersión Urbana de las Zonas Metropolitanas de México, Estudio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*, Universidad de Sevilla (US) Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) Máster en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano, Sevilla, España, junio 2018.

Sin duda el escenario ideal implicaría lograr un desarrollo urbano planificado, pero para que esto sea posible es imperante que los gobiernos municipales de los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Querétaro asuman su papel como directores del desarrollo urbano y establezcan verdaderos planes de desarrollo que sean capaces de controlar el crecimiento desordenado de la ciudad, pero lo más importante es lograr que esos planes y la demás normatividad que tenga que ver con los temas inherentes al desarrollo urbano y su regulación sean homogéneos.

Para lograr un esquema normativo homogéneo para los municipios de la ZMQ es necesario entrar dentro del esquema de la figura jurídica de la asociación intermunicipal, que permita a los municipios: 1) Tener y mantener en conjunto una zonificación con instrumentos que faciliten procesos de negociación transparentes y participativos para la aprobación de cambios de uso de suelo, de modo que éstos sean consistentes con un modelo de desarrollo urbano sustentable; 2) La identificación de sitios con potencial para la creación de núcleos urbanos con capacidad de albergar actividades de base exportadora o con potencial de convertirse en espacios centrales para la interacción socio-urbana; 3) Proteger sitios valiosos por sus características naturales o de imagen urbana y mantener un sistema de información territorial que comprenda un inventario actualizado sobre irregularidad de la tenencia de la tierra, irregularidades en el uso del suelo y condiciones generales para la urbanización, siempre buscando lograr mantener gobernanza y gobernabilidad; 4) Administrar responsablemente los recursos y alentar la participación ciudadana, tarea que se torna sumamente compleja con la integración urbana y/o funcional de dos o más jurisdicciones.

De lo anterior se deriva que la gobernabilidad y la gestión administrativa de las áreas metropolitanas forman parte del desafío de que se presenta a las sociedades urbanas actuales, pero es menester subrayar que de ninguna forma éste es un reto imposible de lograr. Por ello se reitera la necesidad de dar vida a un ente jurídico que sea capaz de concentrar las facultades necesarias y emitir los

instrumentos de planeación requeridos para permitir un crecimiento urbano ordenado y acorde a la realidad, en el cual se tomen decisiones conjuntas respecto de rubros como la prestación de los servicios urbanos, la provisión de la infraestructura, la estructuración del espacio, el aprovechamiento del suelo, el ordenamiento del territorio y la preservación del medio ambiente, entre otros.

III.2 CREACIÓN DEL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN.

Como ya se evidenció en el presente trabajo, resulta necesaria la creación de un ente jurídico que encabece la coordinación de toda la planeación de la zona metropolitana y se encuentre dotado de las facultades suficientes que le permitan emitir los instrumentos de planeación necesarios para poder materializar dichas facultades. Sin embargo, para exponer la propuesta de creación del Instituto Metropolitano de Planeación, es necesario adentrarse previamente en el marco jurídico que lo sustente. La figura jurídica primordial es la de una “asociación-intermunicipal” (entre los municipios de Corregidora, El Marqués, Huimilpan y Querétaro), que permita la participación ciudadana, la de las empresas y de los diferentes niveles de gobierno.

Ante la posibilidad de que sus proveídos se vean amenazados en un futuro alegando falta de constitucionalidad, o bien, la indebida motivación o fundamentación de sus decisiones, en virtud de la inapropiada instrumentación jurídica institucional, se debe generar la suficiente certidumbre en relación con los pasos que deben darse para lograr el advenimiento del Instituto Metropolitano de Planeación de forma exitosa. Instrumentar jurídicamente al Instituto Metropolitano de Planeación amerita un análisis profundo del sistema jurídico vigente, para evitar que sus productos, como lo serán los programas de desarrollo urbano generales y especiales que libere, así como las recomendaciones, los dictámenes y otros estudios, puedan verse disminuidos en su aplicabilidad debido a la resistencia jurídica de particulares o de los propios municipios participantes.

Este ejercicio prefigura la estructura organizacional del nuevo organismo, su modelo de Dirección Ejecutiva y el Consejo Metropolitano de Planeación como la fuente de sus decisiones colegiadas, donde se integran las diferentes voces de la comunidad entre las que se encuentran aquellas de la academia, los gremios, las cámaras y las diversas organizaciones sociales que participan en el debate urbano hoy en día. Como un objetivo especial se busca la conexión efectiva entre la población y el nuevo organismo, proponiendo un modelo que recoja los datos emanados de las muy diversas fuentes de planeación que actualmente se aplican en el territorio de los cuatro municipios participantes. Por acuerdos firmados por los alcaldes se pueden prevenir varios de los inconvenientes que pudiera enfrentar el Instituto.

Se sugiere el siguiente esquema jurídico-administrativo para la creación del nuevo organismo, de conformidad con los Artículos 53, 55, 57 del Código Urbano del Estado de Querétaro, así como 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en el contexto constitucional derivado del Artículo 115 y considerando las disposiciones de la Ley de Planeación y la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro:

FASE 1.- Convenio de Asociación Intermunicipal.

1. Aprobación en Ayuntamiento del texto del Convenio
2. Autorización de la Legislatura para celebrar el Convenio de Asociación por exceder el periodo Constitucional de los Ayuntamientos

FASE 2.- Declaratoria Zona Metropolitana.

FASE 3.- Firma del instrumento de creación del IMP.

III.2.1 FASE 1: Creación de la Asociación Intermunicipal

Para la instrumentación y seguimiento conjunto del desarrollo urbano del territorio metropolitano declarado por el Titular del Ejecutivo y la creación de un organismo descentralizado de carácter técnico e interés público bajo la figura de un Instituto de Planeación, que será el encargado de elaborar, ejecutar, controlar y evaluar el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro, el cual será considerado por los Ayuntamientos de los municipios participantes y sus dependencias ejecutivas en la toma de decisiones urbanas relativas a su respectivo territorio.

Objeto

Establecer la estructura organizacional del IMP, es decir, la conformación, organización, funciones y facultades que deberán recogerse íntegramente en el instrumento de creación del Órgano Técnico.

Crear un Consejo para el Desarrollo Metropolitano cuyo objetivo será el de lograr la participación democrática e interacción organizada de todos los sectores y la población en general en la planeación, así como apoyar en la proyección, formulación y aplicación de los instrumentos de gestión, ordenamiento y control del desarrollo urbano en los territorios de los municipios participantes.

En el Convenio debe definirse la participación del Poder Ejecutivo del Estado como parte integrante del Consejo en el que participará con sus diversas dependencias y los organismos CEI, CEA, Procuraduría del Medio Ambiente, DIF, así como la integración al mismo de las Delegaciones y Representaciones de las distintas Dependencias del Poder Ejecutivo Federal en la entidad y los organismos descentralizados como la CFE, PROFEPA, etc.

Para la elaboración de los Programas, su modificación o cancelación, el convenio definirá un modelo de consulta pública y la interacción de las diversas dependencias que dentro de las administraciones públicas actuales producen o

generan planeación y planificación con el propósito de integrar un sistema de información dinámico y abierto a la consulta tanto de los servidores públicos como de la población.

Para efectos de minimizar los posibles efectos perniciosos derivados de los cambios de administración, dada cuenta la necesidad de ratificación de este Convenio cada tres años, en un ánimo de permitir la consolidación del modelo, se sugiere que dentro del proceso de instrumentación se gestione la autorización de la Legislatura del Estado para extender la validez del Convenio por un periodo inicial de 15 años.

III.2.2 FASE 2: DECLARATORIA DE LA ZMCQ

Fundamento: Artículo 53 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.

Emite: El Titular del Ejecutivo Estatal

Territorio delimitado: El territorio en conjunto de los 4 municipios que conforman la Zona Metropolitana de Querétaro.

Publicación:

- Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”.
- Periódico de mayor circulación en el Estado.

Inscripción: En el Registro Público de la Propiedad.

III.2.3 FASE 3: CREACIÓN DEL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN

Dentro del instrumento de creación no deberá perderse de vista que:

- 1) La planeación y regulación del desarrollo urbano, así como la coordinación entre autoridades deberá realizarse conforme a los principios de racionalidad, viabilidad, equidad, inclusión social, promoción de la cultura,

seguridad, habitabilidad, democracia participativa, productividad, sustentabilidad y equilibrio regional.

- 2) Las operaciones de los programas de desarrollo urbano son considerados de utilidad pública e interés social por tanto su cumplimiento será perseguido por todas las autoridades, generándose un esquema de coercibilidad cada vez que se libere un instrumento urbanístico.
- 3) Los Ayuntamientos adoptarán y determinarán como propios los instrumentos que produzca el Instituto Metropolitano de Planeación con todos los efectos jurídicos derivados.

Como parte de las actividades para la creación del Instituto Metropolitano de Planeación, posterior a la firma Carta de Intención entre los Presidentes Municipales de la Zona Metropolitana de Querétaro, se propone la realización de acciones concretas. Estas acciones contemplan los elementos que le darán al Instituto seguridad operativa, estableciendo 1) los insumos necesarios para definir el Plan Estratégico proyectado al año 2050, 2) un marco jurídico que le permita la actuación acorde a la normatividad vigente y sobre todo, 3) pertinencia social, a través de la opinión de los ciudadanos. Las tres líneas de trabajo se desarrollarán de forma simultánea retroalimentándose entre sí por etapas, son las siguientes:

- I. Planeación Estratégica.**
- II. Marco Jurídico**
- III. Consulta Ciudadana**

Acción I. Planeación estratégica

a) Mesa de trabajo para la Planeación Estratégica.

Contará con la intervención de un equipo consultor compuesto por especialistas y funcionarios públicos involucrados en los temas de planeación y el desarrollo urbano, regidores de las comisiones de desarrollo urbano municipales,

encargados de los Institutos de Planeación municipales, académicos expertos y técnicos especialistas en el tema.

Los trabajos inician utilizando las tecnologías de la información y la comunicación, que a distancia permitirán conjuntar las opiniones de los especialistas optimizando recursos y cumplir con los tiempos programados. En esta etapa se analiza, jerarquiza y clasifica la información, retroalimentando a los consultores con esta información lo que permitirá establecer los argumentos para la discusión.

En una segunda etapa, con la participación de los consultores en sesiones presenciales y con base en la información recabada hasta este momento, se trabajará en la construcción de la Misión, Visión y Líneas Estratégicas del Instituto Metropolitano de Planeación,

b) Validación de la Planeación Estratégica.

Se propone nombrar a representantes de los municipios de Corregidora, El Marques, Humilpan y Querétaro, conjuntamente con los consejos de participación ciudadana, con la intervención de académicos y expertos. Se revisarán las evidencias del trabajo de la mesa de planeación estratégica con el propósito de conocer las opiniones sobre el documento resultante, perfeccionándolo para que se proceda a la autorización por las instancias correspondientes.

Acción II. Marco jurídico

Actividades

- a) Solicitar a cada municipio que nombre un representante-enlace responsable del proyecto hacia el interior del propio municipio, con capacidad de decisión y toma de acuerdos, así como la designación de por lo menos un abogado para que colabore en el análisis jurídico necesario. Lo anterior para

efectos de llevar a cabo conjuntamente y con carácter permanente reuniones de trabajo tendientes a lograr la creación del IMP.

b) Solicitar al Municipio de Querétaro que designe a un abogado, de ser posible perteneciente a la Dirección Jurídica, para colaborar con el IMPLAN y con los jurídicos de los municipios en el análisis legal y la elaboración de propuestas para la viabilidad legal del Instituto Metropolitano de Planeación, en atención a la necesidad de contar con estos elementos a la brevedad posible. Se sugiere que el trabajo sea coordinado por el personal del IMPLAN.

c) Solicitar a la Facultad de Derecho de la UAQ y al Colegio de Abogados que designen un representante a efecto de coadyuvar desde el ámbito académico en la creación del Instituto Metropolitano de Planeación.

d) Con el equipo jurídico ya designado, se debe realizar un estudio comparativo del marco normativo de los municipios, de la Legislación Local y Federal que rigen su estructura, obligaciones y facultades, con la intención de determinar las necesidades de reforma, para permitir desde su marco regulatorio, la asociación y trabajo en conjunto con otros municipios para la Creación del Instituto Metropolitano de Planeación.

e) Solicitar una reunión de trabajo con las Secretarías del Ayuntamiento, Secretarías de Gobierno municipales y Directores Jurídicos a efecto de que se determine la agenda de trabajo hacia el interior de los municipios para la creación del Instituto Metropolitano de Planeación y se asigne personal para que formen parte de las mesas de trabajo.

f) Solicitar a los Directores Jurídicos municipales que colaboren en la realización de un anteproyecto de acuerdo de asociación intermunicipal, con la intención de crear el Instituto Metropolitano de Planeación y darle naturaleza jurídica al mismo.

g) Realizar con los representantes-enlaces una propuesta de calendario de sesiones de mesas de trabajo.

Objetivos.

Los objetivos de las mesas de trabajo son los siguientes:

1. Formular acuerdo de creación del Instituto Metropolitano de Planeación.
2. Determinar estructura orgánica y presupuestal del IMP.
3. Concluir con el marco legal que regirá al Instituto.

Desarrollo de estrategia sugerida para la creación del instituto metropolitano de planeación.

En primer término, se propone la Asociación de municipios para la conformación de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado con la autorización de los ayuntamientos de los cuatro municipios que conforman el área metropolitana. Pasos a seguir:

- Acuerdo de cabildo por el que se autoriza al presidente municipal a suscribir un convenio de asociación con los otros municipios que conforman el área metropolitana.
- El convenio de asociación, tendrá por objetivo principal el comprometerse para suscribir un acuerdo mediante el cual se cree un organismo público descentralizado denominado Instituto Metropolitano de Planeación.
- El acuerdo de referencia tendrá que definir principalmente la naturaleza jurídica del instituto, estructura orgánica, órganos de gobierno, facultades, obligaciones, patrimonio, funcionamiento, vigencia, etcétera.

Acción III. Consulta ciudadana

Se llevarán a cabo foros multidisciplinarios temáticos y por sectores con el objeto de determinar una visión de futuro para la zona Metropolitana de Querétaro que sirva como herramienta para orientar las tareas del Instituto Metropolitano de Planeación. Se sugiere desarrollar foros en los municipios de Corregidora, El marqués y Humilpan y Querétaro, donde se hará una convocatoria abierta.

Objetivos

- Recibir de los participantes propuestas de la visión de la Zona Metropolitana de Querétaro.
- Definir la Visión Ciudadana Metropolitana para Querétaro.
- Identificar los temas estratégicos y líneas de acción para el proceso de planeación a largo plazo.

Metodología de Trabajo

Invitaciones para la participación a través de tres opciones

- a. Por redes sociales, difundiendo los foros y propiciando la retroalimentación con la opinión de los usuarios de este medio.
- b. Por internet, en la página del Instituto de Planeación Metropolitano se invitará a los interesados en participar en los talleres, señalando la metodología del taller, los temas a desarrollar, así como día, lugar y hora en la que se celebrará el evento, con la opción de realizar un pre-registro a las mesas temáticas. Es necesario definir entre los 4 municipios la participación del Poder Ejecutivo, considerando la parte presupuestal y la transcendencia del instituto. De igual forma debe buscarse la inclusión de los cuatro municipios dentro del Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano, perteneciente al Fondo Metropolitano, para poder ser sujetos directos de

recursos federales. Todo esto se analizará en las reuniones que se hagan en conjunto a efecto de definir la mejor estrategia jurídica para su creación.

c. Por invitación personal, que se hará llegar a los líderes de las organizaciones sociales, de profesionistas, estudiantes, ambientalistas, instituciones culturales, educativas, centros de investigación y consejos de participación ciudadana, entre otros.

Foros de Visión Metropolitana

Con la participación de líderes comunitarios y presidentes de colonias se desarrollarán foros que ayudarán a construir la visión de la Zona Metropolitana de Querétaro. Se realizará inicialmente un taller para cada municipio en los casos de Corregidora, El Marqués y Humilpan, mientras que, para el caso del Municipio de Querétaro, se llevará a cabo uno por cada delegación, realizándose suplementariamente los que resulten convenientes hasta agotar los temas y garantizar la participación de todos los interesados.

Los temas a tratar en los foros permitirán construir la visión Metropolitana, girando en torno a preguntas claves que facilitarán el trabajo de los participantes, como pueden ser las siguientes:

- ¿Qué zona metropolitana queremos y qué proponemos?
- ¿Cuál debe ser el modelo de crecimiento de la zona Metropolitana de Querétaro?
- ¿Cómo debe concebirse un nuevo Sistema Metropolitano de Planeación?
- ¿Hacia dónde debemos orientar el desarrollo?
- ¿Cuál es tu visión global del futuro como ciudadano?
- ¿Qué modelo de ciudades queremos?
- ¿Qué temas estratégicos propones para la visión del “escenario” en la zona Metropolitana?

Desarrollo de los foros (propuesta de actividades)

- Bienvenida por parte de las autoridades.
- Introducción al taller con apoyo de video de inducción.
- Presentación de los coordinadores de las mesas.
- Incorporación a las mesas de trabajo (10 personas por mesa)
- Primera ronda de opiniones, propuesta y discusión.
- Conclusiones de la primera ronda.
- Rotación de integrantes de la mesa a otra mesa de trabajo para realizar observaciones a las conclusiones alcanzadas en ésta.
 - Retorno a la mesa de origen a efecto de discutir las observaciones.
 - Formulación de conclusiones generales por mesa.
 - Conjunción de propuestas por mesa para las conclusiones generales.
 - Elaboración de documento con conclusiones finales y relatoría del mismo.
 - Cierre del taller.

III.2.3. Foros Temáticos

En los foros temáticos se invitará a diversos colectivos sociales, tales como Colegios de Profesionistas, Especialistas Urbanos, Académicos, Ambientalistas, Transportistas, Asociaciones civiles, Consejos ciudadanos de los municipios y Observatorios ciudadanos así como a líderes sociales y comunitarios y a la sociedad en general.

Los temas de las mesas versarán sobre las siguientes materias:

- Visión de la Zona Metropolitana
- Crecimiento Urbano

- Residuos sólidos
- Agua
- Medio Ambiente
- Movilidad
- Desarrollo económico
- Grandes Proyectos Metropolitanos
- Financiamiento

Al finalizar los trabajos, de la consulta por internet y de los talleres, se clasificarán y sintetizarán los principales hallazgos y conclusiones para su consideración en el panel de expertos, así como hacerlas del conocimiento de la ciudadanía.

III. 3 Consideraciones finales

La presente constituye una propuesta viable y necesaria para los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Querétaro. En el presente trabajo se presentó un esquema posible de trabajo, procurando considerar tanto líneas de planeación estratégica como elementos jurídicos y consideraciones políticas. Si bien no es la única propuesta posible para la atención de la compleja problemática descrita ya sobradamente en este texto, constituye un aporte que puede tomarse en cuenta para contribuir a una resolución real y práctica de un problema acuciante para todas las personas que habitan en la Zona Metropolitana de Querétaro.

CONCLUSIONES

La Zona Metropolitana de Querétaro objeto del presente trabajo no es ajena al perfil de crecimiento de las ciudades en el mundo, caracterizado por la conformación de un esquema metropolitano policéntrico. En la actualidad está transitando a pasos agigantados a la conformación de una área metropolitana de gran alcance y altos impactos, al tiempo que el modelo metropolitano está generándose sin la previsión y planeación adecuadas a las exigencias de la realidad. No se contempla para la ZM de Querétaro una proyección firme que permita regular y potencializar las ventajas que puede representar un sistema como el que se está presentando (impulsado por la actividad del capital privado) y no se entrevén en el corto plazo acciones contundentes que den certeza en lo tocante al ordenamiento metropolitano.

Lograr el grado de gobernabilidad deseable para impulsar esta área metropolitana bajo un esquema inicial de asociación exige la superación del modelo actual, sometido a los vaivenes de los dirigentes locales, así como un cambio de mentalidad de los funcionarios gubernamentales, mayor compromiso del sector privado, mayor participación comunitaria en la toma de decisiones y una asignación de recursos racional basada en una coordinación institucional real. Los esquemas de asociación reducen la atomización de esfuerzos y recursos y favorecen los enfoques corporativos. Adicionalmente, la definición de objetivos comunes permite establecer prioridades de una manera más eficiente.

Para lograr las asociaciones y resultados, se requiere gran esfuerzo y determinación. La asociación no es fácil, como no es la coordinación metropolitana. Una dificultad que aparece de manera reiterada en este enfoque estriba en la capacidad para involucrar a la comunidad, más allá de los implicados directamente en las intervenciones objeto de las asociaciones. Sin duda, los esfuerzos de asociaciones de gobiernos locales significan una alternativa que genera sinergias, incluyente y que obedece a los verdaderos intereses locales.

El modelo propuesto representa una forma de gobernar distinta, en la que el refuerzo de los intereses locales se vuelve la piedra angular para el desarrollo de las zonas metropolitanas. Su instrumentación no es fácil, requiere de apoyo permanente de los distintos niveles de gobierno y un verdadero compromiso de los asociados, sin importar las simpatías políticas individuales. El desarrollo metropolitano es la prioridad en este enfoque. Es menester señalar que se requiere de madurez política para poder avanzar hacia el objetivo aquí propuesto.

A la luz de lo aquí expuesto, se plantea como el gran desafío (y como paso posterior a lograr una asociación intermunicipal como marco legal para asentar las bases de una participación ordenada) la constitución de un ente jurídico rector de la planeación con alcances metropolitanos, y amplias capacidades de consenso y participación, capaz de organizar los recursos y atender las demandas que se generan en los núcleos urbanos que forman el área metropolitana.

Implementar estas acciones en un territorio como el de Querétaro, referente para el país, podría significar un cambio radical en la política urbana actual, sentando las bases para lograr un ordenamiento territorial y una planificación urbana integrada tanto local y territorialmente.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Adrián Guillermo (coord.) (2004), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades: Dinámicas recientes en México y otros países*, Cámara de Diputados-LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México /Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa, México.

ASCHER, Francois *Metapolis. O el futuro de las ciudades*. Ediciones Odile Jacob. París 1992.

BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México 2000.

CABRERO, Enrique (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE/ Miguel Ángel Porrúa México.

CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, *La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid 1998.

CONNOLLY, Priscila, 2004, *El tipo de poblamiento como manera de clasificar el territorio. Reporte de investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Observatorio de la Ciudad de México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C., México.

CUERVO, Luis Mauricio. *Ciudad y Globalización en América Latina*. ILPES-CEPAL Chile 2003.

DE MATTOS, Carlos A., *Mercado de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿una ciudad dual?*, en *Eure*, vol. 28, núm. 85, Santiago de Chile, 2002, pp. 51-70.

DUHAU, Emilio y Ángela GIGLIA, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, Siglo XXI, México 2008.

INGRAM, Helen. *Policy Design for Democracy*. University of Kansas Press. USA. 1997.

LE CORBUSIER. *Como concebir el urbanismo*, Buenos Aires, Ediciones infinito, 1972.

LUNA, Vázquez Juan Antonio, *Dispersión Urbana de las Zonas Metropolitanas de México*, Estudio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro, Universidad de Sevilla (US) Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) Máster en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano, Sevilla, España, junio 2018.

MELÉ, Patrice, *La producción del espacio urbano*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Publicaciones de la Casa Chata, México 2006.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (OECD), Territorial Reviews (Documento web) 2006, *Competitive Cities In The Global Economy*, www.oecd.org/dataoecd/40/8/37840132.pdf.

PRÉVOT Schapira, *Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades*, Perfiles Latinoamericanos, 2001, págs. 33-56.

SEDESOL, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, 2010, Gobierno federal México.

SOBRINO (1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP.

UNIKEL, *et al.* (1978), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.

ZENTELLA, Juan Carlos (2007), "¿Cómo Gobernar las Zonas Metropolitanas en México?", en *Este País*, Núm. 194, pp. 30-37.

ZOLEZZI, J. V.-M. *El Nuevo Santiago de Querétaro, Problemas y Soluciones de la Metrópolis*. México: Qropolis. 2009.