

## **La gobernabilidad metropolitana en México: mecanismos institucionales posibles y existentes**

Alberto Arellano Ríos<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

Este ensayo tiene como objetivo valorar el tipo de gobernabilidad metropolitana que hay en México. El texto se estructura en dos apartados. En el primero se precisa la cuestión de la gobernabilidad metropolitana. En la segunda parte se delimitan las instituciones o mecanismos que, desde una perspectiva político-gubernamental, se formulan para gestionar estos espacios urbanos.

**PALABRAS CLAVE:** gobernabilidad metropolitana, coordinación intergubernamental, diseño institucional.

### **ABSTRACT**

This paper values the metropolitan governance in Mexico. The text is divided into two sections. The first specifies the issue of metropolitan governance. Then the institutions or mechanisms that are formulated to manage these urban spaces are delineated.

**KEY WORDS:** metropolitan governance, intergovernmental coordination, institutional design.

---

<sup>1</sup> El Colegio de Jalisco.

## I. INTRODUCCIÓN

Cuál es el tipo de gobernabilidad metropolitana que se promueve en México. Si bien los gobiernos metropolitanos están impedidos por disposición constitucional y hay un amplio sector de la función pública y académico que aboga por su implantación, la cuestión sociológica es saber cómo los gobiernos municipales inmersos en este fenómeno están haciéndole frente. Y esta es la inquietud que este ensayo académico intenta responder. El texto se propone como objetivo valorar el tipo de gobernabilidad metropolitana que hay en México, al identificar los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes y posibles en el marco institucional del Estado mexicano.

Cabe precisar que la evidencia en la cual se sustenta la argumentación de este texto, y sus conclusiones, hacen a un lado el caso de la Ciudad de México y su zona conurbada, toda vez que esta ciudad-región o megalópolis distorsionaría la situación en la que se encuentran la mayor parte de las zonas metropolitanas del país. De ahí que el caso de la capital del país solo sea más acorde y pertinente compararlo con otras capitales y ciudades globales (véase Hurtado y Arellano, 2011). No obstante, hay que reconocer a partir del caso de la Ciudad de México y su extensa área conurbada, la existencia de una desterritorialización y transterritorialización de la política y la instauración de complejas relaciones intergubernamentales (véase Rosique, 2014).<sup>2</sup>

Para la consecución de tal fin, el texto se estructura en dos apartados. En el primero se precisa la cuestión de la gobernabilidad metropolitana; se contrasta brevemente con otros conceptos, como el de gobernanza metropolitana y metropolítica, en la medida que en la práctica hacen alusión a cuestiones institucionales de coordinación en los espacios metropolitanos. En el segundo apartado se delinea el problema de la coordinación metropolitana y la forma cómo algunas entidades federativas están atendiendo; asimismo, se hace ver cómo se formulan instituciones o mecanismos para gestionar o

---

<sup>2</sup> Se debe precisar que la evidencia y las conclusiones de este ensayo están pensadas para zonas metropolitanas como las definen el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), además de que se tiene como base el municipio libre y áreas urbanas con una población de hasta cinco millones de habitantes.

gobernar las metrópolis desde una perspectiva político-gubernamental que va más allá de los asuntos de la gestión de servicios, la planeación o el ordenamiento territorial de estos espacios urbanos.

## II. LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

En los sistemas políticos, tanto nacionales como subnacionales, el ejercicio del poder en un entorno democrático es un tema fundamental. La ciencia política ha concebido esta problemática en los esquemas de la gobernabilidad, en particular de la gobernabilidad democrática, debido al interesante y difícil equilibrio entre legitimidad y eficacia para alcanzar estabilidad (véase Camou, 1997). Por lo que toca al tema que nos ocupa, los estudios político-gubernamentales podrían comprender el problema de las zonas metropolitanas en la cuestión de la “gobernabilidad metropolitana”. Si bien en el caso mexicano la legitimidad podría ser indirecta en tanto que es en los gobiernos municipales en quienes se sustentan los asuntos metropolitanos y la ciudadanía poco interviene, se observa también que la eficacia no es del todo certera debido a la fragmentación institucional. De manera enfática, se debe decir que la gobernabilidad metropolitana en México, ante la imposibilidad de conformar gobiernos metropolitanos o regionales y la existencia del municipio libre, es posible solo dentro de esquemas mínimos, bajo el mecanismo de la coordinación intergubernamental o el asociacionismo intermunicipal. Esto como consecuencia del diseño del sistema federal en el Estado mexicano. Los esquemas institucionales que aquí se cavilan derivan de una inquietud político-constitucional y no una jurídica, ligada a la planeación o el ordenamiento territorial.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Al respecto se debe señalar que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), promulgada el 28 de noviembre de 2016, intenta dar respuesta a algunas de las inquietudes planteadas en este texto. Pero como se dijo, los alcances político-constitucionales son de otra índole, es decir, no consideran la organización política del territorio, no se trastocan (el sistema federal) o reflexionan y son centrales las cuestiones de legitimidad y eficacia del sistema político (gobernabilidad). Así, la LGAHOTDU define al “desarrollo metropolitano” como “el proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones” (artículo 3, fracción XIV). La concurrencia entre órdenes de gobierno, coordinación y concertación es definida en la ley como “Las

Previo a abordar y trazar cuestiones de arquitectura político-institucional, es decir, las proyecciones, la forma y las estructuras del entramado institucional, es necesario dar cuenta de la emergencia del problema metropolitano. El consenso generalizado indica que los temas metropolitanos ya son un asunto de política global, nacional y subnacional; esto es así porque, siguiendo a Newman (2006), se debe recordar que en los últimos cien años las regiones metropolitanas se han convertido en las unidades económicas dominantes en el sistema global, especialmente en las naciones más adelantadas. Y en términos de política metropolitana, por decirlo de otra forma, gobernar y gestionar estos espacios urbanos se vuelve complejo debido a que en ellos hay una multiplicidad de redes de organismos y actores, los cuales rebasan los límites geográficos de una localidad y región que entrañan múltiples escalas o niveles de gestión. Ante esta realidad ha surgido una idea central que indica que la problemática se incrusta en la noción de una gestión multiescala con diferentes capacidades institucionales. Y ante la debilidad institucional y las dificultades de coordinación y cooperación, ha emergido la noción de gobernanza metropolitana, la cual se centra en la atención de prácticas de innovación (véase Newman, 2006).

La situación anterior es resultado del hecho de que las aglomeraciones metropolitanas, en particular en América Latina, buscan una institucionalidad que afronte tales desafíos. Surge así una “metropolítica” que intenta dotar de una institucionalidad facilitadora para

---

atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Coordinación y concertación” (artículo 7). Finalmente, la forma en cómo se daría la coordinación está considerada en los artículos 12 y 13, los cuales plantean la participación de la secretaría encargada en la materia con la participación, en su caso, de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, la cual promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas con la intervención de los municipios, así como de convenios de concertación con los sectores social y privado. El papel de los gobiernos municipales y los de las entidades federativas consiste en que podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano les correspondan a los municipios, o bien para que los municipios asuman las funciones o servicios que les correspondan a las entidades federativas.

la coordinación interjurisdiccional y el establecimiento de políticas públicas que afronten los problemas y propongan nuevas alternativas de desarrollo metropolitano (véase Iracheta, 2009). De este modo, el problema de gobernar y gestionar dichos conglomerados urbanos ha condicionado a que, desde el ámbito académico y en varios organismos internacionales, se propugne por una “gobernanza metropolitana”.

Al respecto, se debe precisar que la noción de gobernanza se ha instaurado en el discurso político y académico, incluso ha emergido un concepto nuevo: “buena gobernanza”, la cual hace énfasis en la gestión local de los países en desarrollo por medio de diversos mecanismos de coordinación. Sin embargo, aun cuando se hable de “gobernanza metropolitana”, lo que se nota en diferentes trabajos son alusiones a cuestiones de diseño institucional y mecanismos para la toma de decisiones. Esto hay que aclararlo porque la gobernanza metropolitana tendría que ver con las prácticas políticas y sociales de innovación, además de que es un proceso de gobernar diferente que propugna por la coordinación inter e intra organizacional (Aguilar, 2006). En cuanto a cuestiones analíticas, la gobernanza tendría implicadas cuestiones de relaciones intergubernamentales (Wright, 1997), una perspectiva de políticas públicas (Aguilar, 1996a, 1996b, 1996c, y 1996d), y la instauración de una arena o subsistema de políticas públicas en un entorno democrático (Evans, 1998; y Hecló, 1978), entre otras temáticas.

Si bien diversos estudios asientan la complejidad de los contextos metropolitanos y que éstos responden a realidades concretas, se ha concluido que un fin a alcanzar es la “gobernanza metropolitana horizontal”, donde los retos son: a) la diversidad territorial y social, b) la fragmentación política, c) la globalización económica y la competitividad, y d) los conflictos sociopolíticos. Y las respuestas para atender estas problemáticas provocan que se erijan alternativas institucionales para lograr la gobernanza en las áreas metropolitanas sobre tres pilares: 1) un reformismo supramunicipal, b) un policentrismo territorial, y c) un nuevo regionalismo (Sellers y Hoffman, 2008: 276-279). El proceso anterior generaría que se instituyeran instituciones que garanticen la gobernanza metropolitana a partir de considerar: a) una cobertura espacial, b) la consideración institucional del tipo de cooperación intergubernamental, c) la intensidad democrática, d)

la relación con los gobiernos de nivel superior, y e) la diversidad sectorial y los límites de la convergencia (Sellers y Hoffman, 2008: 279-284). De tal modo que una agenda metropolitana emergente se sustenta en cuatro cimientos: 1) una gobernanza con distintos núcleos, 2) mayores niveles de participación en la gobernanza metropolitana, 3) un cuidado del medio ambiente más sólido, y 4) la erradicación de desigualdades sociales y territoriales (Sellers y Hoffman, 2008: 290).

Con base en los mecanismos de gobernanza metropolitana, mega urbana o metropolítica, se ha intentado gobernar o gestionar estos espacios urbanos en el mundo a partir de cuatro modelos: 1) el modelo fragmentado, en donde hay una serie de gobiernos locales autónomos con jurisdicción sobre territorios particulares; en éste, la coordinación entre estos entes es esporádica y débil; es el modelo típico de la aproximación que hay en Estados Unidos, y es equiparable a la idea de gobernanza metropolitana que se enarbola, aunque también existen algunos ejemplos en los países en vías de desarrollo; 2) el modelo mixto, donde el gobierno central, en conjunto con el local, determinan la administración de una región; es el modelo de la mayoría de las regiones mega urbanas de los países en desarrollo; 3) el tercero es el modelo centralizado, que está dominado por el gobierno central y se localiza en sociedades transicionales, un ejemplo es Vietnam; y 4) el modelo comprensivo, en donde existe una unidad de coordinación para la región mega urbana o un sistema en el que los gobiernos locales o municipalidades ejercen algunas funciones locales, pero ceden a una autoridad metropolitana (subnacional) las funciones de escala regional; un modelo como este opera en Sudáfrica y China, cuyas ciudades son gobernadas como provincias (Montgomery *et al.*, 2003: 407).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sin embargo, aun cuando son importantes las instituciones diseñadas para gobernar y gestionar las áreas metropolitanas, al hablar de la gobernanza metropolitana en un sentido normativo se deben considerar los siguientes principios: a) que la ciudad sea para los ciudadanos; b) que haya coherencia en la política; c) que exista y se dé la coordinación intergubernamental; d) se impulse una perspectiva de desarrollo endógeno; e) se cuente con una eficiente gestión financiera; f) haya flexibilidad para hacer frente a los procesos globales; g) se impulse y exista la participación ciudadana; h) se atienda la particularidad; i) se fomente la cohesión social; j) exista subsidiariedad; y k) que haya sostenibilidad (OCDE, 2001: 18-19).

En otra valoración de los problemas y políticas metropolitanas, y por tanto de la gobernabilidad, y acorde con la realidad mexicana, Cárdenas (2014) ubicó siete perspectivas o dimensiones. La primera dimensión es la urbano-territorial, que se encarga de estudiar los aspectos y elementos que tienen que ver con la delimitación de las zonas metropolitanas. La segunda dimensión es la demográfica, la cual da seguimiento a las tendencias poblacionales ocurridas en las zonas metropolitanas. La tercera es una perspectiva social, que se focaliza en analizar y estudiar las problemáticas de las zonas metropolitanas en México. Luego, en la cuarta perspectiva están los estudios comparativos entre las distintas zonas metropolitanas del país. La quinta es la ambiental y en ella se analizan diferentes temáticas medioambientales; entre ellas, la recolección y gestión de la basura ocupa un lugar importante. La sexta es la político-institucional, que estudia la gobernabilidad, coordinación y gestión metropolitana. Y, finalmente, existe otra que hace una mixtura de algunas de las dimensiones anteriores (Cárdenas, 2014: 73).

No obstante, reiterando, se puede notar que aun cuando se utilice la noción de gobernanza metropolitana, se hace más referencia a temas de gobernabilidad metropolitana al poner el acento en las instituciones y los mecanismos de interacción política para la toma de decisiones. Y este documento desea dar cuenta de la forma en cómo los gobiernos mexicanos institucionalmente intentan responder a este problema. La inquietud es más de índole empírica y de comprensión de un problema político que de aspiraciones o inquietudes en el plano normativo.

Para tal fin es pertinente ubicar el debate entre los defensores acérrimos del municipio y los que pugnan por gobiernos metropolitanos y regionales, así como los que en abstracto y normativamente hablan de una forma diferente de gobernar (véase Arellano, 2013; y Arellano, 2011). Ante ello se debe acotar y precisar que el marco institucional mexicano permite por el momento, para hacer frente a la gobernabilidad metropolitana, el mandato constitucional, la aspiración política de la coordinación intergubernamental y la cooperación, respectivamente. De ahí que en el corto plazo sea difícil implantar la gobernanza metropolitana, como se prescribe, y a lo que se podría aspirar es a una eficaz

coordinación intergubernamental con destellos de una participación ciudadana y social más activa.

Con mayor énfasis, el diseño constitucional en México lo que prevé para gobernar y hacer gestionables las zonas metropolitanas es la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno o bien la asociación intermunicipal (Arellano, 2013). Hecha la precisión es necesario resaltar que en el estudio de la gobernabilidad metropolitana hay dos perspectivas: una es de tipo urbana, funcional y económica, que se centra en estudiar el fenómeno metropolitano, construir tipologías, generar exhaustivos diagnósticos urbanos y dar cuenta de algunos elementos de la gestión metropolitana (por ejemplo: Garrocho, 2012; Iracheta, 2009, Sobrino, 2003; Alicia Ziccardi, 1991; y Unikel, 1978); la otra es político-institucional, que parte de los gobiernos locales y da cuenta de la gobernabilidad metropolitana vía el análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental, la cooperación y la asociación intermunicipal (por ejemplo: Arellano, 2016; Galván y Santín, 2012; Ugalde, 2007; Zentella, 2007; y Rodríguez y Tuirán; 2006).

Ambas perspectivas coinciden en dilucidar si el problema de la gobernabilidad y la gestión metropolitana es de planeación o de gestión. Mientras los enfoques funcionales y geoeconómicos consideran que el problema es de planeación, la perspectiva político-gubernamental enfatiza que es de gestión. Para la segunda perspectiva el problema radica en que se requiere gestión e incentivos para lograr la cooperación política, pues cuando una urbe está fuera de control tiene problemas de residuos sólidos, transporte, contaminación, corrupción o falta de democracia en la toma de decisiones, lo que se debe a la incapacidad de los actores e instituciones para gestionar y canalizar las situaciones conflictivas. De ahí que el problema no sea de planeación, sino que los factores políticos e institucionales impiden la cooperación.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La zona metropolitana de Guadalajara es el mejor ejemplo del problema anterior. En la segunda área urbana mexicana existe una amplia tradición en materia de planeación y ordenamiento territorial desde el punto de vista técnico. En momentos de su historia funcionó pero, desde la década de 1990 y en un marco de democratización y descentralización en el país, la planeación quedó en el plano indicativo, normativo, preceptivo, y dejó de ser ejecutiva y real (véase Urquidez, 2010; Cabrales, 2010; Fausto, 2005; y Ramírez, 1999).



Planteado el asunto en los aspectos nodales de la gobernabilidad metropolitana en México: el diseño institucional y los mecanismos para la toma de decisiones existentes, es necesario resaltar que la problemática sociopolítica radica en saber si tales mecanismos son eficaces y efectivos para la toma de decisiones políticas, y no tanto de planeación, en los conglomerados metropolitanos. Esto es así porque el diseño institucional y las decisiones políticas, además de estar vinculadas a las cuestiones clásicas de legitimidad y eficacia, definen los propósitos o metas generales considerando los medios y limitaciones que impone el sistema político. En tales términos, se entiende a la coordinación como una actividad política y gubernamental compleja que tiene que ver con la concertación o confrontación de intereses en un complejo entramado de actores e instituciones que interactúan constantemente.

No obstante, un marco institucional claro y lógico se ha reclamado desde hace tiempo en la reforma del Estado, en la medida en que el tema del federalismo ha estado ausente. La cuestión anterior busca ser cavilada a partir de tener en cuenta el diseño y los mecanismos para la toma de decisiones en las zonas metropolitanas del país en el marco de la gobernabilidad. En suma, en este ensayo la gobernabilidad metropolitana en México es valorada en términos de la búsqueda de coordinación intergubernamental, la cual debe entenderse como la capacidad que tienen los gobiernos para concertar sus acciones frente a objetivos o metas comunes: en este caso, en materia metropolitana.

Por lo tanto, la coordinación intergubernamental, de modo general, es un proceso en el que los participantes logran acuerdos y convienen en los instrumentos y la forma de gobernar, y si bien esta coordinación ensalza un imperativo de cooperación, desde una perspectiva politológica la discusión entre diseño institucional y cómo se canalizan y resuelven situaciones conflictivas en las zonas metropolitanas mexicanas lleva a valorar la gestión como resultado de la capacidad o incapacidad política. El error en el que caen muchas investigaciones, así como el medio político y público, es que han circunscrito el problema, y su solución, a la llamada falta de “voluntad de política”. Esto, lejos de ser una respuesta mínimamente satisfactoria, es una respuesta en la que todo cabe y nada explica. En nuestro país, para bien o para mal, se han dado incipientes resoluciones para

alcanzar o tener una mínima gobernabilidad metropolitana, esta temática será abordada en los párrafos siguientes.

### III. DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA BÚSQUEDA DE MECANISMOS PARA LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

Los procesos ocurridos durante el siglo XIX en Europa y Estados Unidos, así como en el siglo XX en América Latina: la industrialización, la urbanización resultante de la migración y la centralización del poder político, constituyen la transformación tangible y clásica de la modernización. Sin embargo, en las últimas tres décadas, como resultado de la globalización económica, los procesos de descentralización y democratización, así como de nuevos fenómenos en los flujos migratorios, se ha concretizado territorialmente un proceso al que perspectivas de corte urbano, funcional y geoeconómico han llamado “metropolización”. Este proceso devino con mayor claridad a partir de la década de 1980, cuando se presentó una acelerada urbanización en el mundo que conformó grandes áreas, zonas o regiones metropolitanas (OCDE, 2001: 30).

Sin entrar al debate del fenómeno metropolitano a partir de definir y diferenciar un área, zona o región metropolitana, la metropolización debe entenderse básicamente como la concentración de una gran población en un territorio específico cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. De tal modo que en el mundo, y a grandes rasgos, los conglomerados metropolitanos son de dos tipos: policéntricos o polinucleares (OCDE, 2001: 31).

Otras líneas de reflexión y evolución del fenómeno metropolitano las da Esteban Valenzuela (2006 y 2007), quien dice que el concepto de área metropolitana surgió cuando la noción de *ciudad* dejó de ser equivalente a lo *urbano*, por lo que fue necesario encontrar otro concepto que diera cuenta de las áreas *urbanizadas* en torno a la ciudad central. Además indica que el término de área metropolitana no ha significado siempre lo mismo; en ese sentido, menciona, por ejemplo, que en los años de 1950 prevaleció, al

menos en la tradición estadounidense, la definición de que las áreas metropolitanas se identificaban por cierto número de habitantes. Posteriormente, en los años de 1960, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto al mantenerse los criterios poblacionales y la proximidad física, pero se incluyó el criterio de que 75 por ciento de la población de los municipios alrededor del lugar central no se dedicara a actividades agrícolas y que éstos tuvieran una densidad cuando menos de 50 habitantes por kilómetro cuadrado (Valenzuela, 2007: 6-8).

En contraste, en la tradición europea la definición del área metropolitana es menos clara porque existe una gran diversidad de delimitaciones administrativas y porque, para efectos estadísticos, el área metropolitana no es reconocida como tal. Sin embargo, podría decirse que en Europa prevalece una visión económica del fenómeno; fue hasta la década de 1990 cuando tardíamente se incluyeron criterios poblacionales y se le reconoció. Como sea, el artículo de Valenzuela es un texto que se introduce en la problemática de las áreas metropolitanas latinoamericanas y anuncia sus problemas de gobernabilidad al referir que en estos territorios hay: 1) la ausencia de una autoridad metropolitana; 2) una imprecisa y desdibujada ordenación urbanística; 3) una gestión sectorializada a través de organismos específicos; y 4) una ausencia de coordinación de los organismos creados que inciden en la pésima o carente planificación metropolitana (Valenzuela, 2007: 6-8).

Con base en la ruta anterior, como resultado de procesos de urbanización acontecidos en décadas anteriores en México, para el año 2010 había 59 zonas metropolitanas en la que estaban incrustados 367 municipios del país. En estas 59 zonas se asentaba el 56.8 por ciento de la población nacional al vivir en ellas 63.8 millones de habitantes (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2010: 12-13). Cabe precisar que la definición y delimitación de zona metropolitana comúnmente seguida y aceptada en México es la elaborada por CONAPO y SEDESOL, conjuntamente con el INEGI, la cual dice que una zona metropolitana es “el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 000 habitantes,

cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía” (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2005: 21).<sup>6</sup>

La característica principal del fenómeno metropolitano, además de la urbanización y su interrelación con otros procesos socioeconómicos, es que en la ciudad están inmiscuidos al menos dos municipios. Y desde el punto de vista político-administrativo se da la fragmentación institucional: un mal para gestionar y gobernar las zonas metropolitanas en México; el punto de partida para entender la gobernabilidad metropolitana como se ha planteado en este texto.

Para comenzar con el estudio y reflexión de la gobernabilidad metropolitana a nivel mundial, no se puede dejar de mencionar un trabajo altamente citado: el de Jordi Borja y Manuel Castells (2006). En el análisis de las aglomeraciones metropolitanas que hicieron, diferenciaron las que: a) tienen algún tipo de gobierno metropolitano; b) no tienen un gobierno metropolitano pero están coordinadas en un nivel supranacional; y c) no tienen ningún tipo de coordinación (véase Borja y Castells, 2006: 284-285). No obstante, si bien es ampliamente reconocida y utilizada, esta diferenciación no es muy esclarecedora, aun cuando intenten precisarla más adelante. Esto es así porque en el estudio de la gobernabilidad metropolitana se ignora el sistema de organización política; en nuestro caso, hacer de lado el sistema federal y las cuestiones de coordinación, asociacionismo y cooperación intergubernamental. Aunque se compartan las inquietudes por estudiar e intentar hacer más congruentes y funcionales los territorios o, de igual modo, la crítica de que los límites político-administrativos son a menudo obsoletos y son desbordados

---

<sup>6</sup> Las dependencias federales consideraron tres criterios para conformar las zonas metropolitanas en el país : 1) un “municipio central” en el que municipios comparten una conurbación intermunicipal y cuya población en conjunto asciende a 50 000 o más habitantes; 2) una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y 3) una metropolización con base en criterios de planeación y política urbana (SEDESOL, CONAPO, INEGI: 2005: 21-24).

por la realidad, se coincide en que se generan relaciones intergubernamentales no solo complejas sino asimétricas (véase Cadaval y Caramés, 2006).

Por lo que respecta al análisis de los mecanismos de gobernabilidad metropolitana permitidos en los países federales de América Latina, se encontró: 1) que en los países federales latinoamericanos, para hacer frente a la gestión metropolitana, solo cuentan con los mecanismos del asociacionismo o coordinación intermunicipal; 2) que los mecanismos para la gobernabilidad metropolitana son escasos, y cuando la asociación y coordinación municipal son insuficientes, se recurre a instrumentos legales, estatales y nacionales, para que el área o región metropolitana no solo se reconozca jurídicamente sino que cuente con mecanismos legales que buscan hacer “más obligatoria” la coordinación y gestión metropolitana (véase Arellano, 2016; y Arellano, 2014a).

También se observó que en los países federales de América Latina hay matices en su solidez institucional. En el fondo, si bien los gobiernos municipales no quieren perder autonomía, la existencia de estas instancias y su desenvolvimiento se debe a factores de innovación pública, buenas prácticas y propuestas de cambio institucional para hacer frente a una realidad socio-urbana compleja y caótica (Arellano, 2016; y Arellano, 2014a). En el caso mexicano, se debe precisar que el concepto de área, zona o región metropolitana no aparece en la Constitución federal, las constituciones locales y las leyes secundarias. El fenómeno metropolitano se entiende jurídica e institucionalmente hasta ahora en el término de zonas conurbadas; aunque hay esfuerzos en materia federal (véase Arellano, 2013). Algunas de estas cuestiones serán abordadas en los párrafos siguientes.

#### **IV. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO<sup>7</sup>**

En cuanto a los esfuerzos de las entidades federativas mexicanas por dar respuestas institucionales de gobernabilidad metropolitana (véase Arellano, 2016; y 2014a), se ha observado como hecho contundente que ante el surgimiento de diversos problemas de la fragmentación institucional que se derivan del artículo 115 constitucional, el cual

---

<sup>7</sup> Este apartado tiene como base Arellano, 2014b.

expresamente, por un lado, prohíbe la conformación de instancias de gobierno entre el municipio y los estados de la República y, por otro, solo permite la coordinación intergubernamental o el asociacionismo intermunicipal, algunas entidades federativas del país, como Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas, se han aventurado a definir jurídicamente el fenómeno metropolitano y a diseñar mecanismos de coordinación metropolitana que intentan hacer más sólida la gestión de estos territorios a partir de considerar tres espacios que buscan su gobernabilidad: el político, el técnico y uno más que considera la participación ciudadana.

Con base en una visión general del tema de gobernabilidad metropolitana en México, se puede decir que, desde el ámbito político-institucional, en el país el fenómeno se encuentra en una fase de formulación. Previamente, la existencia de este fenómeno urbano provocó que diversas instancias de planeación federal como la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI no solo definieran las zonas metropolitanas sino que se sentaran las bases de algunas políticas en la materia. Sin embargo, cuando el asunto se dirige a la gestión y coordinación intergubernamental, el problema es de tipo político-gubernamental, e indudablemente de diseño institucional. Es cierto que antes se necesita definir jurídicamente el fenómeno metropolitano, y en el ámbito federal hay una propuesta (Arellano, 2013), pero también algunas entidades federativas han querido sentar una enunciación jurídica que los lleve a gestionar y gobernar las zonas metropolitanas de sus respectivos territorios. En este caso se debe señalar, ante la evidencia mostrada, que en su mayoría siguen la definición programática de las instancias federales. El problema socio-urbano y demográfico está en los mismos términos que las dependencias federales enuncian.

Sin embargo, hay matices. Se observó que las definiciones jurídicas de las zonas metropolitanas de los estados de Hidalgo, Morelos y Oaxaca son similares, corresponden a la definición socio-urbana de la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI.<sup>8</sup> Por lo tanto, cabe sostener que estas enunciaciones de lo metropolitano se quedan en el ámbito urbano,

---

<sup>8</sup> Si acaso el estado de Oaxaca agregó una cuestión demográfica al precisar una población mínima de 50 000 habitantes.

aunque a lo largo de la legislación quizá esté dicha inquietud. En contraste, las definiciones legales del fenómeno metropolitano en los estados de Colima y Jalisco están íntimamente ligadas a la coordinación, ya que parecen tenerla como eje articulador de la ley. Al menos esto se visualiza desde la definición jurídica del fenómeno, en consecuencia, encaminada a los lineamientos de la coordinación intergubernamental. En un plano intermedio está el caso de Zacatecas, que en su definición del fenómeno metropolitano sigue la tesitura urbana del problema pero limita la coordinación al ámbito de la planeación.<sup>9</sup>

Cabe decir que en la declaración del área o zona metropolitana, en el caso de las entidades federativas que tiene un marco legal para atenderlas, el Congreso local es el ente que las declara y reconoce para efectos jurídicos. En cuanto a la arquitectura institucional de la coordinación metropolitana, las legislaciones estatales diseñan organismos de tipo político, técnico y de participación o consulta ciudadana. Desde luego, en esta observación general hay matices.

Con ajustes y grados, hay diseños en los que la lógica de la coordinación va del gobierno estatal hacia los municipios: son los casos de Hidalgo, Morelos y Oaxaca. En su diseño participan diversas instancias estatales, federales y, desde luego, municipales, pero la lógica de la coordinación, se podría decir, es vertical; en el caso de Oaxaca es hasta burocráticamente más abigarrada. De este modo, en el caso hidalguense hay un Consejo Estatal Metropolitano, que es un órgano de consulta y opinión donde participan diferentes instancias estatales y municipales. Luego existe el ente denominado Coordinación de Desarrollo Metropolitana, que es un órgano de consulta y opinión concebido como una unidad de apoyo del Ejecutivo estatal. Finalmente están las comisiones metropolitanas, que son organismos de opinión y consulta a la ciudadanía y la sociedad. En el diseño de la ley del estado de Hidalgo, la coordinación metropolitana es un asunto completamente estatal, no intermunicipal. En Morelos, igualmente, hay dirección

---

<sup>9</sup> Finalmente, cabe resaltar que si bien la legislación de Jalisco pareciera ser la más sólida en los lineamientos de la coordinación intergubernamental, mantiene discordancias con algunas definiciones de las instancias federales. El caso jalisciense atiza y mantiene el debate sobre la definición del fenómeno metropolitano, y al mismo tiempo cómo trasladarlo y encontrarle un sustento jurídico.

vertical, pero los matices institucionales son otros.<sup>10</sup> La lógica de coordinación, además de vertical, se incrusta en la idea de crear y gestionar recursos de fondos metropolitanos. Cabe precisar que en la lógica de la gestión y asignación de recursos metropolitanos está el diseño de la ley en la materia del estado de Zacatecas, en la cual están consideradas dos instancias: el Consejo Metropolitano de Desarrollo, que es una instancia de consulta, opinión y concertación, coordinada para la ejecución de planes y proyectos, y el Fondo de Desarrollo Metropolitano, que es un fondo monetario integrado por recursos para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano. Pero, a diferencia de los casos de Morelos e Hidalgo, el matiz vertical de la coordinación en el caso de Zacatecas no está tan acentuado. El caso de Oaxaca quizá es donde la coordinación, por mandato jurídico, es más vertical y hay un diseño institucional más rebuscado.<sup>11</sup>

En donde la coordinación metropolitana considera la participación del Ejecutivo, se podría decir más horizontal e intermunicipal, es en Colima y Jalisco. Sus diseños institucionales reconocen con mayor claridad y distinción la existencia de tres instancias: una política, otra técnica y una de participación. En el caso de Colima existen la Comisión Metropolitana para el Desarrollo, que es un órgano de opinión y decisión integrado por el gobernador y autoridades municipales; el Instituto Metropolitano para el Desarrollo, órgano de consulta, opinión y técnico, dependiente de la Comisión Metropolitana para el Desarrollo; y el Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana, órgano de consulta y opinión de la sociedad. En tanto que en Jalisco hay una Junta de Coordinación Metropolitana, que es la instancia política y de decisión, integrada por el gobernador y los

---

<sup>10</sup> En este estado hay un Consejo para el Desarrollo Metropolitano que es un órgano jerárquico de consulta de la planeación metropolitana; un Comité Técnico del Fideicomiso, que es una instancia facultada para autorizar los recursos; y un Subcomité de Evaluación de Proyectos, que es un órgano técnico para ejercer los recursos.

<sup>11</sup> En Oaxaca se tienen consideradas cuatro instancias: 1) el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, que es un órgano estatal de coordinación intergubernamental; 2) el Instituto de Planeación Metropolitana para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca, un órgano técnico y de consenso intermunicipal de los municipios jurisdicionados en la zona metropolitana; 3) el Consejo Honorario Metropolitano de Participación Ciudadana, órgano de consulta y consenso con la sociedad civil; y 4) la Comisión de Concertación y Propuesta Sectorial, órgano técnico y de apoyo de los Consejos Honorarios Metropolitanos de Participación Ciudadana.



presidentes municipales que integran la zona metropolitana; un Instituto Metropolitano de Planeación, que es la instancia técnica; y un Consejo Ciudadano Metropolitano, la instancia de consulta y participación ciudadana.<sup>12</sup>

Al final, el fenómeno metropolitano y la gestión de estos territorios vía la coordinación, como se dijo, está en una fase de formulación. Esto es acorde con lo que en América Latina se vive intensamente; por un lado, un proceso de metropolización y, por otro, procesos y discusiones sobre cómo crear mecanismos para intentar una gobernabilidad metropolitana eficaz. Sin embargo, las medidas resolutivas no terminan por institucionalizarse, ser estables o duraderas, precisamente porque hay problemas de diseño institucional o hay un sistema de estructuras administrativas que derivan del sistema de organización política. No obstante, algunas entidades que se han aventurado, con sus aciertos y desaciertos, ayudan a comprender la dimensión del fenómeno metropolitano y las líneas de acción del problema de gestión y gobernabilidad metropolitana como un asunto público que debe ser incluido en la agenda.

## V. CONCLUSIONES

En la travesía hecha en este ensayo se puede concluir como hecho contundente que ante la emergencia del fenómeno metropolitano se están diseñando e implementando mecanismos para lograr una mejor gestión de estos espacios urbanos. En cuanto a los mecanismos que buscan una incipiente gobernabilidad metropolitana hay matices en la solidez institucional; un hecho estructural es que para gestionar estos espacios urbanos solo se cuenta con los mecanismos del asociacionismo intermunicipal y la coordinación intergubernamental al valorar, en diferentes grados, la autonomía municipal.

También se puede concluir que aún no terminan por diferenciarse en lo metropolitano las cuestiones técnicas y de planeación de las político-gubernamentales, es decir, aquellas orientadas a la toma de decisiones políticas derivadas de la legitimidad, que inciden en el

---

<sup>12</sup> En febrero de 2014 se creó una cuarta instancia técnica llamada Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana.

desempeño gubernamental. Pero un hecho contundente es que el fenómeno metropolitano se ha situado como un problema de política pública. En los ámbitos de algunas entidades federativas se han diseñado diferentes instancias y mecanismos de coordinación, además de tratar jurídicamente el fenómeno. El análisis de las diferentes experiencias institucionales de coordinación metropolitana en México indica que la atención al problema de la gobernabilidad metropolitana está en una fase de formulación de diferentes instancias y mecanismos de coordinación; en otras palabras, en un entorno en que se expresan, exponen y buscan modelos de gobernabilidad metropolitana. Es un ambiente en el que se diseñan mecanismo e instituciones dentro de las restricciones que impone el Estado mexicano y se busca dar una solución a los problemas en este ámbito; en tal sentido, y con matices, sociológicamente se encontró que los mecanismos diseñados se agrupan en tres tipos o vertientes: instituciones de tipo político, técnico y de participación o consulta ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996a). *El estudio de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1996b). *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1996c). *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1996d). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Arellano Ríos, A. (2011). “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”, en *Región y Sociedad*, 23 (52), pp. 59-90.
- (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México: UNAM-IJ-El Colegio de Jalisco.
- (2014a). “La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 22 (14), pp. 33-70.
- (2014b). “Los mecanismos para la gestión metropolitana en los países federales de América Latina”, en *Revista Análisis Público*, 3 (3), pp. 13-36.
- (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*, Zapopan: El Colegio de Jalisco/UAM-Unidad Lerma.
- Borja, J., y Castells M. (2006). *La gestión de las ciudades en la era de la información*, México: Taurus.
- Cabrales Barajas, L. F. (2010). “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”, en Urquidez, O. (2010). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Camou, A. (1997). *Gobernabilidad y democracia*, México: IFE.
- Cárdenas Gómez, E. (2014), “Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta”, en *Espacios Públicos*, núm. 40, pp. 69-93.
- Cadaval, M. y L. Caramés (2006). “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidades”, en *Urban Public Economics Review*, España: Universidad de Santiago de Compostela, núm. 6, pp. 33-67.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2005). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- Evans, M. (1998). “Análisis de redes de política pública: una perspectiva británica”, en *Gestión y Políticas Públicas*, 8 (2), pp. 229-266.
- Fausto Brito, A. (2005). “La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano”, en *Ciudades*, (65), pp. 22-30.

- Frey, K. (2008). "Development, good governance and local democracy", en *Brazilian Political Science Review*, 2 (2), pp. 39-73.
- Garrocho Rangel, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense/Fondo de Población de las Naciones Unidas/CONAPO.
- Galván Meraz, F. J. y Santín del Río, L. (2012). (eds.). *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*, Guadalajara: Arlequín.
- Hecló, H. (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment", en King, A. (ed.). *The New American Political System*, Washington: American Enterprise Institute.
- Hurtado, J. y Arellano, A. (2011). *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México: IJJ-UNAM.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense/Miguel Ángel Porrúa.
- Montgomery, M., Stren, R., Cohen, B. y Reed, H. (2003). "The challenges of urban governance", en *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World*, Londres: Earthscan, pp. 355-409.
- Newman, M. (2006). "La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala". *Urban*, 11 (2), pp. 6-23.
- OCDE (2001). "Executive Summary", en *Cities for Citizen. Improving Metropolitan Governance*, París: OCDE.
- Ramírez Sáiz, J. M. (1999). "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 6 (16), pp. 187-225.
- Rodríguez-Oreggia, E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006). "La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar", en *Gestión y Política Pública*, 15 (2), pp. 393-409.
- Rosique Cañas, J. A. (2014). *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*, México: UAM.
- Sellers, J. y Hoffman-Martinot, V. (2008). "Metropolitan Governance", en *Cities and Local Governments. World Report and Decentralization and Local Democracy*, Washington: World Bank, pp. 225-279.
- Sobrino, J. (2003). *Competitividad de las ciudades*, México: El Colegio de México.
- Ugalde, V. (2007). "Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22 (2), pp. 443-460.
- Urquidez, O. (2010). "Epilogo. La metrópoli de todos tan mentada", en Urquidez, O. (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Unikel, L. (1978). *El desarrollo urbano: diagnóstico e implicaciones futuras*, México: El Colegio de México.

- Valenzuela Van Treek, E. (2006). “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio”, en *Urbano*, 9 (14), pp. 4–13.
- (2007). “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª. parte)”, en *Urbano*, 10 (15), pp. 7–19.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: FCE.
- Zentella, J. C. (2007). “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo”, en Coislik, T. (comp.). *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, México: Fundación Este País, pp. 7–24.
- Ziccardi, A. (1991). *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los Noventa*, México: FLACSO/Miguel Ángel Porrúa.