

Alberto Arellano Ríos

LA GESTIÓN METROPOLITANA

Casos y experiencias de diseño institucional



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
EL COLEGIO DE JALISCO

LA GESTIÓN METROPOLITANA
CASOS Y EXPERIENCIAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 190

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos

Cuidado de la edición: Martín Eduardo Andrade Godínez y Miguel López Ruiz

Formación en computadora: Arturo de Jesús Flores Ávalos

LA GESTIÓN METROPOLITANA

Casos y experiencias
de diseño institucional

ALBERTO ARELLANO RÍOS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
EL COLEGIO DE JALISCO

MÉXICO, 2013

Primera edición: 10 de enero de 2013

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

..... ISBN 978-607-02-3982-3

CONTENIDO

Introducción	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

LOS MECANISMOS DE GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO

I. Introducción	5
II. Las áreas y zonas metropolitanas	7
III. El desarrollo institucional del municipio mexicano. . . .	17
IV. La gestión metropolitana desde el asociacionismo y la coordinación municipal	24
V. Las iniciativas de reforma en materia de zonas metropo- litanas	33

CAPÍTULO SEGUNDO

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN LOS PAÍSES FEDERALES DE AMÉRICA LATINA

I. Introducción	43
II. El área metropolitana de Córdoba, Argentina	49
III. Tres regiones metropolitanas brasileñas	53

1. Belo Horizonte, Minas Gerais	58
2. Curitiba, Paraná	61
3. Porto Alegre, Rio Grande do Sul	64
IV. El área metropolitana de Maracaibo, Venezuela	67
V. Dos áreas metropolitanas mexicanas	70
1. La zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León	71
2. La zona metropolitana de Puebla, Puebla	73
VI. Recapitulación	74

CAPÍTULO TERCERO

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN GUADALAJARA

I. Introducción	79
II. Contextualizar y definir a la zona metropolitana de Guadalajara	81
III. Las instituciones metropolitanas de Guadalajara	87
1. Las instituciones existentes	87
A. El Consejo Metropolitano	87
B. El SIAPA	90
2. Las instituciones formuladas	94
A. El contexto en el que se formularon	95
B. El diseño de la nuevas instituciones metropolitanas	99
IV. Recapitulación	103
Para concluir	105
Bibliografía	109

La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y El colegio de Jalisco, se terminó de imprimir el 10 de enero de 2013 en Desarrollo Gráfico editorial S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, col. Portales, delegación Benito Juárez, 03300 México, D. F. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 1,000 ejemplares (impresión *offset*).

INTRODUCCIÓN

En este libro se estudia y reflexiona la gestión metropolitana. En la obra, la ciencia política, el derecho constitucional y la administración pública convergen en el enfoque institucional. Desde una perspectiva amplia, se estudian las instituciones y los mecanismos diseñados para la gestión de las áreas metropolitanas en los países federales de América Latina. Se explora y hace un análisis del diseño y la arquitectura institucional en varias ciudades de América Latina, en particular de países cuyo sistema de organización política es el federal, los cuales a su vez tienen como base de organización al municipio libre o la autonomía municipal. Desde un matiz más específico, se analizan las instituciones de la zona metropolitana de Guadalajara.

La investigación se enmarca en un estudio de las instituciones políticas, y con mayor énfasis de las creadas o formuladas para las áreas metropolitanas; asimismo, es una reflexión de la problemática institucional de municipio. El trabajo puede ser considerado como un estudio cuyo enfoque podría ser calificado desde la ciencia política como de viejo institucionalismo, pero en esta obra se revaloriza y precisa que es un análisis institucional en el sentido clásico. Es una investigación cuyas características teóricas y metodológicas se pueden remontar a Aristóteles, pasando por Montesquieu y Tocqueville, hasta llegar al institucionalismo que se utiliza en el derecho constitucional y comparado, de ahí que los pilares teóricos y metodológicos radiquen en su riqueza descriptiva, sistemática y ordenadora de la lógica con la cual se diseñan y formulan las instituciones políticas, así como la consideración del contexto social.

En la obra se esbozan y se comparan casos y experiencias de gestión metropolitana. El libro se ocupa del trazo y de la contextualización de varias experiencias; sin embargo, y en cuanto al método comparado en el institucionalismo clásico, se debe precisar que este se hace en un nivel ordinal. Esto permite colocar y/o situar los puntos o elementos de contrastación y observación con los que se diseñan las instituciones, además de distinguir la disposición y la proporción de los entramados institucionales que sustentan al Estado, o bien a una o varias de sus partes.

Este enfoque permite situar en el mismo plano el contexto social en el que se diseñan y formulan las instituciones políticas. En esto radica su utilidad y vigencia, por lo que la apuesta como marco analítico en esta obra radica en la profundidad con la cual —además de describir la arquitectura institucional al delinearse y trazarse lógicamente su forma— se busca explicar y comprender sus propiedades, así como las representaciones aparentes y profundas. Por lo tanto, y a la par que se trazarán arquitecturas institucionales para la gestión metropolitana, por un lado, se contextualizará su diseño, su formulación o su implementación; y, por el otro, se compararán en sus elementos básicos y realmente útiles para los cambios institucionales de tipo jurídico. A partir de esta consideración, el análisis institucional clásico se relaciona y vincula con la sociología jurídica, en la medida en que sostiene que el contexto influye, pesa y marca la diferencia. No hay entonces un debate estéril e irreconciliable, como se da en otras disciplinas, entre el estudio de caso y el método comparado.¹

Un aspecto medular en esta obra es precisar las nociones de instituciones, arquitectura y cambio institucional. Desde un punto de vista clásico, las instituciones son las reglas formales que

¹ En otras disciplinas sociales, ya sea en su interior o confrontadas entre sí, se coloca un debate entre el estudio de caso que privilegia la comprensión de la especificidad al focalizar precisamente las variables de contexto que marcan las diferencias *versus* el método comparado, o mejor dicho estadístico, que considera algunas variables de control desprovistas de contexto social e histórico para comparar. En el análisis institucional clásico este no es un problema, puesto que no se sitúa en los extremos.

se desprenden de las Constituciones políticas o de las leyes. Son, quizá, la materia prima y la evidencia con la cual la ciencia política, el derecho constitucional y la administración pública estudian y analizan la realidad y al mismo tiempo se interceptan. De ahí que consideren a las instituciones, y metafóricamente, como un complejo arquitectónico: una visualización de la realidad central en ambas disciplinas. La arquitectura institucional es por lo tanto un arte o el proceso lógico y analítico de proyectar estructuras estatales; y las trazas, diseños y dispositivos institucionales que derivan hacia un sistema de organización dan cuenta por igual de situaciones políticas y sociales específicas. En cuanto al cambio institucional, se observa cuando la arquitectura institucional de un organismo se transforma con el paso del tiempo.²

El libro se estructura en tres capítulos. En el primero se sienta el marco analítico. En él se discute y se precisa el fenómeno metropolitano, para ubicar las características del marco institucional con el que cuentan los municipios mexicanos. Se intenta precisar qué les está permitido hacer a los diversos órdenes de gobierno, en particular a los ayuntamientos, además de considerar las propuestas recientes de cambio institucional. Este marco institucional se convierte al mismo tiempo en el marco analítico de las relaciones intergubernamentales, debido a que implica reflexionar y discutir la relación que hay entre el régimen municipal y la metropolización en el plano de la gestión y la gobernabilidad.

En el segundo capítulo se traza y se contrastan diversos mecanismos de gestión e instituciones metropolitanas en América Latina. Se analizan las áreas metropolitanas de Córdoba, Argentina; Belo Horizonte, Minas Gerais, Curitiba y Porto Alegre, en Brasil; Maracaibo, Venezuela; así como las zonas metropolitanas de Puebla y Monterrey, México. El análisis se hace a partir de

² En los cambios de las reglas escritas se puede divisar sincrónica y diacrónicamente el desarrollo institucional; en un primer momento, al trazar las estructuras y dispositivos institucionales de una organización, y en el segundo, al describir sus transformaciones en el tiempo con las que se hace referencia a situaciones políticas y sociales específicas.

considerar que se van a delinear y comparar capitales estatales y provinciales de regímenes federales y que tienen como principio fundamental al municipio libre y autónomo, por un lado; y que las zonas metropolitanas se encuentran en rangos poblacionales de entre uno a cinco millones de habitantes, por el otro.

En el capítulo tercero se analiza con mayor detalle el caso de la gestión de la zona metropolitana de Guadalajara. En un primer momento se contextualiza a esta urbe mexicana para trazar la arquitectura institucional de las instituciones y mecanismos de gestión metropolitana existentes; son analizados el Consejo Metropolitano y el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado. Luego, en una segunda fase, se esboza el diseño de las nuevas instituciones metropolitanas: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano de Planeación.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se compendian los hallazgos o las relaciones institucionales y sociológicas observadas sobre la gestión metropolitana, y que sustentan esta investigación.

Me queda agradecer al prestigiado Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México la oportunidad de publicar esta obra bajo su sello editorial, así como la acuciosa observación surgida en el proceso de dictaminación de incluir las iniciativas de reforma en materia de zonas metropolitanas que aprobó la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS MECANISMOS DE GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

El marco constitucional mexicano reconoce tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, y derivado de la forma en como está organizado políticamente el Estado mexicano, tanto el derecho constitucional y la ciencia política han tratado no solo de reflexionar sobre la naturaleza y características del federalismo, la descentralización y la democratización mexicana, así como de las relaciones intergubernamentales generadas, sino hacer propuestas de cambio institucional. Sin embargo, tales temas y fenómenos en sí encierran muchas aristas.

Es cierto que en cuanto al tema municipal hay mucha tinta vertida. Los temas y fenómenos en los que se encuentra inmerso el municipio son complejos y multidimensionales, con muchas aristas, que difícilmente serían abordados en esta investigación. Sin embargo, una agenda de los fenómenos en torno al ámbito municipal trazaría las rutas o líneas de investigación para que de manera específica o colectiva se aborden sus problemáticas.

Jorge Ceja enlista algunos temas, para analizar al municipio:

1. La modernización y gestión de la administración pública local, sus innovaciones, sistemas de información y transparencia, sus fi-

nanzas y el mejoramiento de sus niveles de eficacia y eficiencia. 2. La presencia de mujeres en los gobiernos locales y las condiciones bajo las cuales éstas ejercen su autoridad. 3. Las diferentes situaciones de los municipios que, dada su ubicación geográfica y recursos disponibles, resultaron afectados por actividades productivas y económicas. 4. La composición étnica y pluricultural de la población local. 5. Las relaciones de carácter intergubernamental, aquellas dadas entre los ayuntamientos, la federación y los gobiernos y congresos estatales. Los procesos de descentralización y la autonomía municipal, las participaciones federales y estatales y la política fiscal. 7. El desarrollo local, urbano, sustentable y regional, y el impacto ambiental sobre el territorio. 8. Los servicios públicos municipales. 9. La seguridad pública y las actividades delictivas. 10. Los derechos humanos. 11. La política social, los programas sociales asistenciales, y el nivel de vida de la calidad de la población local. 12. La emigración, sus efectos culturales, económicos y políticos. 13. El funcionamiento de los ayuntamientos y cabildos, su coexistencia con los partidos políticos y las organizaciones gremiales, sectoriales o territoriales, la reconfiguración del poder local. 14. La participación ciudadana, la planeación participativa y la incidencia de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general sobre las políticas públicas. 15. El mejoramiento de la normatividad y los procesos de liberalización política en curso. 16. Los procesos electorales y alternancia política; y 17. La relación entre democracia, gobernabilidad e inclusión social.³

De este listado, la investigación retoma en cierto sentido el punto 5, que se refiere al estudio de las relaciones intergubernamentales entre los ayuntamientos, la federación, los gobiernos y los congresos estatales en el ámbito de las zonas metropolitanas. En específico, se centra en la gestión y gobernabilidad entre dos o más municipios en donde se presenta la continuidad urbana, o bien se da la metropolización de varios de sus problemas. Para

³ Ceja Martínez, Jorge, “El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco”, *Estudios Jaliscienses*, núm. 70, noviembre de 2007, pp. 33 y 34.

ello se delinea y considera el marco institucional del municipio mexicano, tema que implica no solo precisar las características derivadas del federalismo mexicano, así como sus alcances y limitaciones en torno al municipio, sino debatir qué salidas posibles ofrece, o podría ofrecer, el Estado mexicano a la imperiosa necesidad de gobernar y gestionar esos territorios.

Para la consecución de tal fin, este capítulo constituye el marco teórico y analítico. La reflexión inicia con precisar el concepto de área y zona metropolitana, si bien se parte de la disciplina del urbanismo; esto se hace con el fin de canalizarlo hacia la problemática política e institucional. Una vez hecho lo anterior, se realiza un esbozo del desarrollo institucional del municipio, debido a que este es la base del sistema de organización política del Estado mexicano. El marco institucional es constreñido hacia el asociacionismo y la coordinación municipal; no obstante que se reduce el marco institucional, el debate gana en profundidad y riqueza.

II. LAS ÁREAS Y ZONAS METROPOLITANAS

Se ha dicho que el siglo XIX en los países europeos y Estados Unidos fue el siglo de la industrialización y la urbanización, en tanto que el siglo XX fue lo mismo para América Latina, así como para algunas regiones de África y Asia. Sin embargo, iniciado el siglo XXI, y ante el fenómeno de la globalización económica —proceso que devino con mayor claridad a partir de la década de 1980—, hizo que se presentara una acelerada urbanización en el mundo, que conformó grandes regiones metropolitanas. Ante esta realidad, los conglomerados humanos han sido estudiados en el mundo al menos desde dos perspectivas: la espacial y la económica.⁴

Derivado de ambos enfoques, generalmente, se ha identificado a las regiones metropolitanas, y por lo tanto a las áreas y zonas

⁴ “Part I. Chapter 1. The Emerging Role of Metropolitan Regions”, *OECD Territorial Review*, “Competitive Cities un The Global Economy”, OECD, 2003, p. 30.

metropolitanas, como la concentración de una gran población y actividades que conforman un área funcional económica donde convergen diversas autoridades gubernamentales. Y derivado de los criterios espaciales y económicos se ha condicionado que el mundo académico distinga al menos dos tipos de conglomerados metropolitanos: las regiones metropolitanas céntricas y las llamadas regiones metropolitanas policéntricas o polinucleares.⁵

Otra idea generalizada es que las dinámicas económicas y sociales van más rápido que la capacidad de los gobiernos, por lo que no pueden dar respuesta a las dinámicas poblacionales. Por lo tanto, entre población, territorio y gobierno no siempre hay coincidencias, y la tarea de gobernar a la población y gestionar el territorio tarde o temprano conlleva a considerar el elemento institucional del Estado y la política.

Surge en este punto el elemento central, con el cual la presente obra se distancia de lo que diversas disciplinas, como la economía, la geografía, la sociología o el urbanismo han tenido como ocupación o preocupación central: clasificar o construir una tipología de las ciudades desprovista generalmente del elemento institucional.

Ante esta situación, vale la distinción que José Luis Cuéllar hace entre el fenómeno metropolitano y el problema metropolitano.⁶ El primero se debe entender como la manifestación de la concentración urbana en grandes dimensiones, y es un asentamiento poblacional histórico y cultural: el fenómeno urbano. En tanto que el segundo es la expresión multivariada de los problemas que aquejan a las ciudades, el cual dirige la discusión al final de cuentas en los modelos de organización territorial del poder estatal. De ahí que en la gobernabilidad y gobernanza de las me-

⁵ *Ibidem*, p. 31.

⁶ Cuéllar Garza, José Luis, “Realidad y perspectiva de la coordinación metropolitana”, ponencia presentada en el foro organizado por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Guadalajara, 18 de abril de 2007.

trópolis esté sin dudarle, y como elemento central, la dimensión institucional de la gestión territorial y las políticas públicas.⁷

En este sentido, el fenómeno metropolitano ha preocupado y ocupado a los urbanistas, arquitectos, economistas, demógrafos y/o geógrafos, pero sus discusiones han partido de delimitar o precisar la dimensión territorial, espacial o funcional de una ciudad que pueda ser considerada ciudad, área, zona o región metropolitana, o bien ciudad-región o megalópolis. En estos conceptos nominales se ha tratado de incrustar a un conglomerado urbano. No obstante, se hace necesario considerar algunos de sus planteamientos.

Por ejemplo, en lo que respecta al término de área y zona metropolitana, los estudiosos de estas temáticas han tratado de precisarlos y diferenciarlos. En cuanto a la evolución del concepto de área metropolitana, Esteban Valenzuela expone que el término surgió cuando el concepto de ciudad dejó de ser equivalente a lo urbano, por lo que fue necesario encontrar otro término que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central.⁸

Pese a que el término de área metropolitana no se ha usado en el mismo sentido, Valenzuela 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 el número de habitantes. Posteriormente, en los años de 1960, también en los Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto, al mantenerse los criterios poblacionales y la proximidad física, y se incluyó el criterio de que los municipios ubicados alrededor del lugar central, además de los criterios demográficos y otros, que el 75% de su población no se dedicara a actividades agrícolas y tuvieran una densidad de cincuenta habitantes por kilómetro.⁹

⁷ *Idem.*

⁸ Valenzuela Van Treck, Esteban, “Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudio”, *Urbano*, vol. 9, núm. 14, 2006, pp. 4-13; y “Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudio (2a. parte)”, *Urbano*, vol. 10, núm. 15, 2007, pp. 7-19.

⁹ Valenzuela, “Las áreas metropolitanas...”.

En contraparte, y en la tradición europea, Valenzuela dice que 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 de ella, y en la década de 1990 es cuando tardíamente se incluyen por fin con criterios poblacionales.¹⁰

Valenzuela introduce a la problemática de las áreas metropolitanas en América Latina y anuncia los problemas de gobernabilidad, al referir que en ellas hay: 1) la ausencia de una autoridad metropolitana; 2) una estrecha vinculación en la ordenación urbanística; 3) una gestión sectorializada a través de organismos específicos, y 4) la ausencia de coordinación de los organismos creados que inciden en la pésima o carente planificación metropolitana.¹¹

Visto el fenómeno de metropolización como la expansión física de las ciudades mexicanas, tal proceso inició en la década de 1940, hasta llegar al punto en el cual el sistema urbano del país, y en particular las zonas metropolitanas, en la primera década del siglo XXI se generaba el 75% del producto interno bruto (PIB).¹²

En alrededor de 45 años el fenómeno de la metropolización en el país se reflejó en los cambios suscitados en los siguientes indicadores: a) en 1960 había 12 zonas metropolitanas, en 2005 se reconocían 56; b) en 1960, 54 delegaciones y municipios eran considerados metropolitanos, en 2005 fueron 345; c) en 1960, 14 entidades federativas contaban con una zona metropolitana, para 2005, 29 estados estaban inmersos en esta situación; d) la población total que residía en la zona metropolitana pasó de 9 millones a 57.9 millones en 2005; e) el porcentaje de la población nacional en las zonas metropolitanas se deslizó de 25.6%,

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² A decir del INEGI, el proceso de metropolización en México inició con la conurbación de la delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal, con el municipio de Naucalpan, Estado de México, inducida por Ciudad Satélite. Véase *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*, México, INEGI, 2007, pp. 7 y 9.

que era la cifra en 1960, al 56% en 2005, y f) el porcentaje de la población urbana que en 1960 era 66.3% aumentó al 78.6% en 2005 (cuadro 1).¹³

Cuadro 1
Indicadores del proceso de metropolización

<i>Indicador</i>	1960	1980	1990	2000	2005
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345
Entidades federativas	14	20	26	29	29
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0
Porcentaje de la población urbana	66.3	71.1	67.5	77.3	78.6

Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*, México, INEGI, 2007, p. 10.

La zona metropolitana y el área metropolitana convergen en el fenómeno metropolitano; es decir, en la expansión de la mancha urbana, aunque hay diferencias y matices que los expertos aclaran y precisan en el estudio del área, zona y región metropolitana o zona conurbada, ya que no tienen un mismo significado. Por ejemplo, Beatriz Núñez, y con base en el estudio de Guadalajara, dice que tal fenómeno de connotación territorial hace referencia a dos zonas: la metropolitana y la conurbación, que en el uso cotidiano llegan a confundirse. Núñez precisa que la conurbación es el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población, por su crecimiento y relaciones socioeconómicas, forman o tienden a formar una unidad urbana.¹⁴ De ahí que la metropolización no necesariamente implica la formación de una continuidad urbana.

¹³ *Ibidem*, pp. 21-24.

¹⁴ Núñez Miranda, Beatriz, *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, disyuntivas habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2011, p. 22.

Para fines heurísticos, y como quedará asentado en los capítulos segundo y tercero, ambos fenómenos y en diversos momentos serán tratados como el mismo fenómeno. No obstante, en este apartado conviene seguir la delimitación y conceptualización que hacen el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Estas instituciones definen y delimitan a la zona metropolitana “como el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía”.¹⁵ Los criterios para conformarlas parten de: a) un “municipio central”, en el que municipios comparten una conurbación intermunicipal y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes; b) una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, y c) una metropolización con base en criterios de planeación y política urbana.¹⁶

Desde aquellas cinco zonas metropolitanas que reconoció Luis Unikel pasando por las 12 existentes en 1960, hasta las 56 zonas metropolitanas que en 2005 registró la Sedesol, el INEGI y la Conapo (cuadro 2.1), el fenómeno de metropolización no ha sido acompañado de un marco normativo que permita el diseño y la aplicación de instrumentos de planeación metropolitana.¹⁷

Ante esta situación en el sistema político mexicano, y derivado del marco constitucional vigente, el mecanismo con el que cuentan los municipios del país para hacer frente a problemas comunes, entre ellos los metropolitanos, es mediante la coordinación entre distintas esferas de gobierno, y recientemente con el asociacionismo municipal. Ambos instrumentos serán precisados conceptual e institucionalmente más adelante, pero por el mo-

¹⁵ *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*, México, Sedesol-Conapo-INEGI, 2007, p. 21.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 21-24.

¹⁷ *Ibidem*, p. 9.

mento es necesario problematizar la metropolización desde una perspectiva institucional.

Como se señaló párrafos atrás, en estos conglomerados urbanos generalmente se presentan varios órdenes de gobierno, por lo que la existencia de múltiples problemas que enfrentan y rebasan a los municipios mexicanos sea el común denominador. Esto ha obligado a diversos especialistas del campo político y la función pública, al menos en el discurso, a repensar el diseño político-constitucional de las estructuras que integran el Estado mexicano. Se ha conformado así, y por un lado, un nicho de actores políticos, sociales, económicos y académicos que piden la creación de instancias intermedias de gobierno no solo limitadas en aspectos de la gestión de programas gubernamentales. En este sentido, la idea de constituir gobiernos regionales y metropolitanos, por ejemplo, ya no tiene la oposición hegemónica como en el pasado reciente. Sobre todo de los defensores acérrimos del municipio libre y su autonomía.

Cabe precisar que lo anterior acontece en el ámbito nacional, pero en el caso de la zona metropolitana de Guadalajara únicamente ha sido analizada desde las perspectivas económica, funcional y/o espacial, pero pocas veces en la vertiente institucional. Esta perspectiva no ha tenido la mínima atención pese a que todos los trabajos y especialistas coinciden en la idea general de los instrumentos para planear y gestionar a la metrópoli jalisciense. De ahí que reflexionar el fenómeno y el problema metropolitano conduzca, se quiera o no, al armazón institucional del Estado y las complejas relaciones intergubernamentales que se dan entre diversos actores e instituciones en un campo político y burocrático. La complejidad para desenredar las madejas y relaciones político-institucionales y darles sentido lógico en sí es un reto para el análisis político y social, pero incluso en ocasiones los análisis urbanos y de la metropolización de tipo económico, funcional o espacial, ignoran las consideraciones constitucionales más elementales en México o de la teoría del Estado moderno.

Una excepción, y que se incrusta en un estudio político de las zonas metropolitanas, es un artículo de Juan Manuel Ramírez Sáiz escrito a finales de la década de 1990. En él, Ramírez Sáiz precisó que desde una perspectiva política en las principales conurbaciones del país era conveniente distinguir al menos dos niveles en la problemática: primero, el hecho de que para regular, gobernar y administrar los múltiples problemas que surgen en una área metropolitana interactúan los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en mayor grado que en ciudades y municipios no conurbados; y segundo, que el rol específico de liderazgo en este tipo de ciudades se desempeñaba en el sistema político en la lógica coyuntural.¹⁸

De entrada, esto condicionaba problemas de gobernabilidad, si esta era asociada con mantener el equilibrio entre eficacia y legitimidad, con el fin de garantizarle estabilidad al sistema político, y se complicaba cuando en países como México se encontraban inmersos en un proceso de transición democrática y globalización.¹⁹

En el contexto mundial anterior, las relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas, es decir, la gestión y administración de estos conglomerados urbanos; y al no existir un gobierno metropolitano en sentido estricto, condicionaba que la gestión territorial conformara procesos en los cuales diversos niveles de gobierno estaban implicados. Se daba, además de una fragmentación institucional, una lucha por captar, definir y canalizar la demanda social de bienes públicos y organizar o regular su oferta.²⁰

En términos de gestión y política pública, en las zonas metropolitanas de México se instituyeron comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y otras instancias similares. Desde entonces, Juan Manuel Ramírez observaba que el problema que tenían estos organismos era que su carácter

¹⁸ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. VI, núm. 16, septiembre-diciembre de 1999, p. 188.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 196.

técnico no estaba respaldado de una solidez jurídica y política. De ahí que sus propuestas, acciones y decisiones no obligaran a su cabal cumplimiento.²¹ Por otro lado, se creaban instancias similares para la prestación de servicios urbanos a nivel de una conurbación, tales como el agua potable, el transporte público, la seguridad pública, entre otros. Algunos operaban con relativa eficacia, pero el problema de fondo seguía siendo el mismo que el anterior: la poca estabilidad y solidez institucional.²²

En situación similar se encontraba la planeación metropolitana en el país. Si bien se han creado comisiones, consejos y comités intermunicipales, el problema es que la planeación es indicativa y, en el mejor de los casos, normativa, nunca ejecutiva. Es decir, pueden sugerir e inducir procesos metropolitanos, pero nunca aplicarlos, y menos imponerlos.²³

En suma, Ramírez Sáiz concluyó que resulta paradójico hablar en México de gobernabilidad metropolitana en un sentido estricto, pues no hay gobiernos metropolitanos ni mucho menos derechos metropolitanos reconocidos. No obstante, es válido y necesario analizar ambas realidades, por los roles políticos (además de económicos y sociales) que desempeñan las grandes ciudades. En primer lugar, es decisivo evaluar la eficacia y legitimidad con que, en relación con asuntos metropolitanos, cuentan los gobiernos implicados (municipales, estatales y federales), así como las

²¹ La función formal de estas instancias es la concertación y la gestión, así como la vigilancia y el control de las inversiones que otras dependencias realizan en la respectiva metrópoli. Su ejercicio se basa en mecanismos de coordinación y en convenios. Pero las funciones y mecanismos existentes adolecen de roles ambiguos. *Ibidem*, p. 201.

²² *Ibidem*, p. 202.

²³ Sus planes tienen carácter regulatorio y preventivo. En la planeación de las conurbaciones privan dos grandes limitaciones: a) ausencia de mecanismos que garanticen la concertación política entre los municipios involucrados y que permitan crear las condiciones para el desarrollo de políticas de interés metropolitano, en cuanto distintos pero complementarios de los intereses municipales, y b) la falta de entendimiento entre las autoridades implicadas en las zonas conurbadas, para administrar y gobernarlas, desde una perspectiva de unidad y con un enfoque metropolitano. *Ibidem*, p. 203.

instancias metropolitanas operantes (comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y coordinaciones sectoriales).²⁴

Es por eso que ante dicha precisión se optó por plantear simplemente la idea de gestión metropolitana y considerarla desde el punto de vista de la gestión pública, las relaciones intergubernamentales y un análisis institucional. Se hace énfasis en los mecanismos que se han implementado para resarcir la fragmentación institucional en la gestión del territorio metropolitano. Los mecanismos adquieren mayor significado en un sistema federal, pero independientemente del sistema de organización política y desde el ámbito municipal, los mecanismos de coordinación y cooperación para hacer frente a problemas comunes son de dos tipos: supramunicipales y intermunicipales.²⁵ De ahí que el hilo conductor de la obra conduzca a esbozarlos, pero antes se debe dar cuenta del desarrollo institucional del municipio en México que permiten la coordinación y la asociación municipal.

²⁴ *Ibidem*, p. 219.

²⁵ Sobre estos temas se puede consultar a Valenzuela *op. cit.*, p. 12, así como las siguientes obras: Klink, Jeroen, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en Rojas, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 127-191; Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Tuirán Gutiérrez, Rodolfo, “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 393-409; Cadaval, María y Caramés, Luis, “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidades”, *Urban Public Economics Review*, núm. 6, 2006, pp. 33-67; Valencia Abundis, José Luis, “La intermunicipalidad en contextos metropolitanos”, en Padilla López, José Trinidad *et al.*, *Alternativas para una nueva gobernanza ambiental. Intermunicipalidad y desarrollo territorial*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Gobierno de Jalisco, 2009, pp. 37-45; Ugalde, Vicente, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto de 2007, pp. 443-460, y Sánchez Bernal, Antonio (s/f), “Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco”, mecanoscrito.

III. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

Durante la primera década del siglo XXI habría que señalar que en México se generó un intenso debate en los campos político y académico en el sentido de si la Constitución federal debería ser solo enunciativa en cuanto al número de ámbitos de gobierno o quedar tal y como está diseñada actualmente. Con respecto a la segunda posición, y dada la característica central de la forma en como está contemplado el municipio en el artículo 115 constitucional, este ámbito de gobierno se sitúa en una posición en donde la norma constitucional detalla de manera pormenorizada su organización, competencias y atribuciones. Para algunos, esto podría ser una característica de un federalismo centralizado, en tanto que otros plantearían ir más allá de lo estipulado. Como sea, entre los defensores acérrimos del municipio libre y los que desean la implantación de gobiernos regionales y metropolitanos hay matices que al final de cuentas conforman un campo político y académico cuyas discusiones o reflexiones no terminan de abordar satisfactoriamente su diseño institucional.

Algunos recurren a la experiencia histórica para precisar que el “municipio libre” fue una creación del régimen revolucionario. El historiador José María Muriá es uno de ellos. Muriá le reclama al campo político y burocrático el haber sacralizado al municipio, y enfático puntualiza que el artículo 115 de la carta magna “le daba la puntilla a las entidades políticas más añejas que había hasta entonces en México, que en Jalisco, recibían a la sazón el nombre de departamentos, aunque habían tenido otros”.²⁶ El “municipio libre” tan es una creación del siglo XX, y en específico de algunos grupos políticos del régimen revolucionario, que Muriá dice que las jurisdicciones, ya fuera que tuvieran nombres de departamentos, partidos u otros, sobrevivieron hasta la Revolu-

²⁶ Muriá, José María, *Desacralización del municipio. Ni tanto que quemé al santo...*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2008, p. 13.

ción mexicana, cuando acusados de haber sido la razón principal del sustento de Porfirio Díaz fueron sustituidos por el “municipio libre” estableciendo que no hubiera intermediario entre el municipio y el gobierno estatal.²⁷

Esta idea mítica y construida política e históricamente negó durante mucho tiempo la mínima idea de considerar la existencia de otra instancia de gobierno entre el municipio y la entidad federativa. Tan solo enunciarla o ponerla en la mesa de discusión conformaba un bloque censor u opositor. La situación cambió en la primera década de este siglo, cuando al menos se aceptó el tema como una propuesta en el largo plazo; en tanto, en el sistema político se estaban diseñando mecanismos institucionales alternos de gestión y gobernabilidad intermunicipal.

No obstante la limitación que pudo y pudiera tener para un sector la existencia del municipio libre, los municipios mexicanos tuvieron, al menos, cuatro méritos históricos durante el siglo XX. El primero consistió en haber sido la base para la construcción del Estado-nación. El segundo, en haber ofrecido estabilidad y los medios de gobernación aún en los de mayor centralismo político. El tercero, en haber encabezado la apertura democrática que después se trasladó a otras partes del sistema político, y el cuarto, en haber cubierto el espacio vacío que dejó la salida de la burocracia federal.²⁸

En una visión más amplia hay dos grandes fases en el diseño institucional del municipio mexicano durante el siglo XX. En la primera hay un diseño institucional, en que el municipio responde al sistema de partido hegemónico, y una segunda, que es de transición y redefinición acorde con un sistema democrático. En esta segunda fase el municipio mexicano se ha visto inmerso

²⁷ *Ibidem*, p. 71.

²⁸ Merino, Mauricio, “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, en Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 288-292.

en un proceso de cambio institucional desde la década de 1980. Nuestra carta magna sufrió modificaciones impulsadas y explicadas porque en el contexto se presentaron dos procesos: por un lado, la democratización política y las alternancias partidistas, siendo los municipios piezas clave, y, por el otro, la puesta en marcha desde el gobierno federal de un proceso de descentralización administrativa y fiscal. En este sentido, la democratización y la descentralización le dieron vida al federalismo formal y generaron complejas relaciones intergubernamentales.

No obstante, en el problema metropolitano hay un problema de diseño institucional. Esto es así porque las formas en como está diseñado el municipio y su relación con las entidades federativas y la federación condicionan una serie de problemas que repercuten en el desarrollo y el desequilibrio regional. Además, problemas como la no reelección, mayores exigencias para rendir cuentas a las autoridades y una lógica que desincentiva la cooperación es algo que puede explicar la raíz del problema. Es necesario reiterar que esto es así porque los políticos y las autoridades ven en los municipios cuotas fiscales y de votantes, o bien parcelas de poder. Circunscritos a las áreas metropolitanas, los problemas se presentan cuando en un mismo espacio existen gobiernos de signo partidista diferente, ya sea entre ayuntamientos vecinos o entre el gobierno estatal y los municipales, de ahí que las iniciativas para desarrollar políticas y programas con un enfoque metropolitano se diluyan.

Una respuesta seria o de gran calado es entrar al debate profundo para conformar una instancia de gobierno intermedia entre los municipios y las entidades federativas (gobiernos metropolitanos y gobiernos regionales). Lo anterior resolvería los problemas de límites territoriales que se presentan en casi todos los municipios y estados del país. Pero los opositores a esta idea son los mismos actores políticos, burocráticos y del campo jurídico que defenderían el principio del municipio libre, aunado a los intereses anteriores y económicos que tienen con los desarrolladores inmobiliarios.

No obstante, el municipio mexicano ha estado inmerso en un proceso de cambios institucionales. Entre ellos, la reforma de diciembre de 1999 fue nodal, pues en ella el sistema político mexicano cambió la forma de ver al gobierno municipal al contemplarlo no como una simple instancia con capacidad administrativa, sino como ámbito de gobierno. En efecto, la reforma constitucional de 1999 fue un avance significativo, pero fue parte de un eslabón de cambios institucionales que se perfilaban desde la década de 1980.

La travesía inició con la reforma de 1983, la cual otorgó a los ayuntamientos del país, facultades para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a ley, pudieran coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. En la reforma de este año se ratificó la libertad municipal en lo concerniente a su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de un régimen hacendario. De igual forma, se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano y se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios. El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica.²⁹

Incipientemente se fortalecía la autonomía política cuando los habitantes de los municipios fueron electores de sus autoridades. La reforma de 1983 contempló de manera enfática que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección directa, sin que mediara autoridad alguna entre éste y la entidad federativa. Además, con la inclusión del principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos, su

²⁹ Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia, “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”, en Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república, 2004*, México, UNAM-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 36-39.

órgano de gobierno adquiriría mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales. De este modo, se tonificó la autonomía y se garantizó su prevalencia al establecer un procedimiento al que debían sujetarse las legislaturas para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros.³⁰

En lo concerniente a la autonomía financiera, la reforma constitucional de 1983 especificó los ingresos municipales y reforzó el principio de la libre administración hacendaria, mientras que la autonomía en materia administrativa, urbanística y ecológica fue sustentada con el fortalecimiento de su facultad reglamentaria municipal. Finalmente, la reforma especificó los servicios públicos que debía prestar el municipio.³¹

Luego siguió la reforma de 1987, que excluyó del texto del artículo 115 al gobierno de las entidades federativas en lo concerniente a la elección de sus autoridades, las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores, así como lo referente a la celebración de convenios entre la Federación y la entidades federativas en materia de operación y ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116.³²

Para 1995 se suscitó un tercer cambio institucional, que incluyó a los municipios en la reforma del artículo 105 de la Constitución federal. La reforma de este año contempló el acceso de los municipios al procedimiento de controversia constitucional.³³

Finalmente, la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional fue más significativa por su avance, dado que definió con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias, sus atribuciones y sus facultades; asimismo, precisó el tipo de relación que tienen los gobiernos y congresos de las entidades federativas. La reforma de este año le concedió al municipio su carácter de órgano

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

de gobierno (no solo administrativo) al dotarlo de competencias exclusivas. Esto fortaleció al municipio frente a los gobiernos estatales. La reforma de 1999 dispuso que las leyes estatales tenían objetos y limitaciones claros, lo cual implicó que la competencia reglamentaria del municipio se daría únicamente en aspectos propios de su competencia. Además, la reforma, entre otras prerrogativas, permitió que el presidente municipal conservara el mando de las policías preventivas municipales; que las empresas paraestatales estuvieran atentas al pago del predial para garantizar el derecho de iniciativa en materia tributaria, y fortaleció a los ayuntamientos al menos desde el aspecto legal.³⁴

Si bien la reforma de 1999 puso fin a las promesas del entonces presidente Ernesto Zedillo por implantar un nuevo federalismo, con ella se concretaron algunos cambios significativos y se avanzó de manera parcial en la cuestión fiscal.³⁵ Al final, las reformas al artículo 115 constitucional, visto como un proceso de descentralización, y siguiendo a Enrique Cabrero, han fallado por no avanzar al ritmo y exigencias de algunas regiones y localidades. Hubo entonces reformas constitucionales paradójicas: si de 1982 a 1994 el problema fue la lentitud en las iniciativas descentralizadoras, en los años que van de 1994 a 2000 el problema fue el aceleramiento de la descentralización en algunas áreas de la política pública, que provocaron desquicios en la administración y en las capacidades de los gobiernos estatales y municipales.³⁶

Como fue de esperarse, la reforma de diciembre de 1999 tuvo repercusiones en los marcos constitucionales y jurídicos de las en-

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Ibidem*, pp. 10-12. Las transferencias del programa de combate a la pobreza, mejor conocido como ramo 26, y la creación de un programa de transferencia de recursos fiscales a los municipios para la creación de infraestructura social, conocido como ramo 33, fueron los avances del gobierno de Zedillo.

³⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, "Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o convergentes?", en Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Tecnológico de Monterrey-International Center for Scholars Woodrow Wilson-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 35.

tidades federativas del país, en algunas en mayor o menor grado. Por ejemplo, en el caso de Jalisco se modificó la Constitución local y se abrogó la Ley Orgánica Municipal. La supresión de esta ley dio paso a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, que entró en vigor el 22 de mayo de 2001.³⁷

En suma, y como producto de la reforma al artículo 115 constitucional en 1999, se ampliaron las obligaciones de los ayuntamientos en el marco de una heterogeneidad municipal. Esto fue así porque, por un lado, hubo y hay ayuntamientos que bien pueden hacer frente a estas exigencias y reclamar incluso más atribuciones y competencias, por considerarlas limitadas; pero, por el otro, hay ayuntamientos en los que las atribuciones significan una carga pesada. En la heterogeneidad anterior, los municipios con mayor fortaleza institucional y que reclaman incluso más atribuciones y competencias tendrían no solo el carácter de ser urbanos, sino que se ubican y conforman junto con otros municipios una zona metropolitana.³⁸

³⁷ Un dato significativo y que da cuenta de la trascendencia del cambio constitucional se encontró en la exposición de motivos de la reforma. Retomó las bases del dictamen federal, en el que reconoció al ayuntamiento como un gobierno para hacer a un lado el hecho de que el ayuntamiento fuera solo un administrador y/o en la práctica un ente público descentralizado. Algunas entidades federativas siguieron conservando el título de leyes orgánicas municipales.

³⁸ Alicia Ziccardi ha hecho una tipología de los municipios mexicanos. Desde una perspectiva territorial, distingue los municipios que forman parte del área urbana y los que se localizan en la zona metropolitana. Así están, por ejemplo, el municipio rural, el municipio indígena, el municipio semiurbano, el municipio urbano y el municipio metropolitano. El área urbana la define “a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político administrativas que les correspondían”. La zona metropolitana, en cambio, se diferencia del área urbana “en cuanto a que su límite constituye un envolvente de la segunda y a que su forma es más regular, puesto que se construye de los límites de las unidades político o administrativas menores en que se divide el país: municipios y delegaciones, en el caso de la ciudad de México”. Por ello, la población de las zonas metropolitanas es, por lo general, mayor que la de las áreas urbanas correspondientes, ya que se consideran parte de los

Lo anterior da pie a que se tengan que abordar en la gestión y gobierno de las zonas metropolitanas en México dos cuestiones: por un lado, dar cuenta del debate sobre cómo gobernar y gestionar las zonas metropolitanas en México; y, por el otro, ubicar y precisar los mecanismos político-institucionales que tienen los municipios mexicanos inmersos en esta situación económica, social y urbana. Esto es importante aclararlo, porque muchas veces diversos estudios y estudiosos de las disciplinas de la planeación o de los enfoques económico, urbano y arquitectónico ignoran el entramado institucional.

IV. LA GESTIÓN METROPOLITANA DESDE EL ASOCIACIONISMO Y LA COORDINACIÓN MUNICIPAL

Las reformas al artículo 115 constitucional suscitadas en la década de 1980 y 1990, en específico primero la coordinación y después el asociacionismo, permitieron que los municipios mexicanos se insertaran en procesos globales en los que estas instancias de gobierno local creaban y diseñaban mecanismos de cooperación, asociación y/o coordinación. A partir de esta realidad, la bibliografía sobre la cooperación se ha agrupado, como ya se dijo, en dos tipos supramunicipales y/o intermunicipales; también, y siguiendo a Antonio Sánchez, de acuerdo con las corrientes o áreas en los que ha sido concebida la cooperación.

Así, y de manera general, esta es de dos tipos: la anglosajona y la europea. En cuanto a la metodología de estudio, se encuentran los estudios e investigaciones cuantitativos y los estudios de caso. En los cuantitativos se desarrollan modelos probit o se presenta un análisis descriptivo de las variables, en tanto que en los estudios de caso se describen modelos de intermunicipalización a partir de casos. Pero como precisa Sánchez Bernal, los méto-

mismos municipios completos, con localidades mixtas o rurales. La superficie de la zona metropolitana puede ser bastante mayor que la del área urbana, y depende del tamaño de los municipios. Véase Ziccardi, Alicia, "Municipio y región. Cuaderno para la agenda de la reforma municipal", mecanoescrito.

dos de estudio no son excluyentes entre sí, ya que hay estudios que exponen descripciones de modelos de cooperación y desarrollan un modelo cuantitativo, o también existen manuales desarrollados por estructuras de gobierno superiores en los que se describen exhaustivamente los procesos que deben considerarse para la negociación de acuerdos intermunicipales. No obstante, el debate gira en torno a la cooperación intermunicipal *versus* la recomposición geográfica, o bien, si la cooperación intermunicipal es una alternativa a la privatización.³⁹

En este sentido, la coordinación y la asociación vistas desde el marco de la cooperación se incrustan en cómo hacer congruentes los territorios administrativos desde una perspectiva funcional, pues es sabido que los límites políticos, a menudo obsoletos, son desbordados por la realidad, lo que genera relaciones intergubernamentales complejas. Aparecen así efectos *spillover* y situaciones de congestión, lo que finalmente conduce a una mala asignación de recursos e ineficiencias en el gobierno. Para hacer frente a la situación, la intermunicipalidad es vista como un medio adecuado para racionalizar la oferta de bienes y servicios locales. De igual modo, es considerada una vía “blanda” de cooperación. La intermunicipalidad, por lo tanto, es un mecanismo que permite a las estructuras administrativas locales sumar esfuerzos para lograr una mayor escala de gestión.⁴⁰ Xavier Ferreira es más claro cuando dice que

La cooperación intermunicipal es un modelo para que los gobiernos locales puedan lograr un eficaz y adecuado funcionamiento en el combate de una problemática común. Luego entonces la cooperación ayuda a abatir la limitada capacidad técnica para la gestión de muchos asuntos que le son propios, o su notoria insuficiencia de recursos les obliga a cooperar y colaborar entre sí o con otras administraciones locales.⁴¹

³⁹ Sánchez Bernal, *op. cit.*

⁴⁰ Cadaval y Carames, *op. cit.*, pp. 33-67.

⁴¹ Ferreira, Xavier, “La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el orden jurídico”, *Urban Public Economics Review*, núm. 6, 2006, p. 70.

Desde tal consideración, Xavier Ferreira precisa que “la asociación municipal es un modelo de acción y análisis para la administración pública. Como marco analítico parte de dos tipos: la supramunicipal e intermunicipal; y de ambas surgen variaciones que se acercan al enfoque de relaciones intergubernamentales”.⁴² Entonces cabe señalar que el tipo de asociación supramunicipal se da entre los gobiernos subnacionales (provincia, estados o regiones) con los gobiernos locales (comarca, el municipio o la comuna). En tanto, el segundo parte de la asociación y constitución de mancomunidades intermunicipales. Ambos tipos se dan en áreas metropolitanas como en consorcios regionales. De tal manera que la asociación municipal puede ser un incentivo hacia la cooperación, cuyo estímulo parte de una decisión de varias administraciones municipales para ejercer mancomunadamente sus poderes y obtener conjuntamente, y mediante contribuciones igualmente importantes y necesarias, un resultado deseado por todas. De allí que la decisión de actuar de manera conjunta se dé por el deseo de optimizar resultados, ahorrar y evitar la duplicación de esfuerzos, o, por el contrario, la asociación sea el efecto porque los cooperantes no pueden realizar en lo individual la totalidad del objeto acordado.⁴³

Entonces el asociacionismo municipal tiene sentido cuando hay una debilidad institucional o porque los problemas rebasan las instancias y jurisdicciones municipales. La promoción económica, la gestión territorial y los problemas medioambientales justifican por sí mismos la asociación. La importancia del asociacionismo como intermunicipalización consiste en que este mecanismo no se limite única y exclusivamente a la prestación de servicios. Cadaval y Caramés son enfáticos al señalar que el asociacionismo ayuda a fortalecer las economías municipales y la escala de gestión en temas que por sí solos los municipios no podrían hacerles frente.⁴⁴

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Cadaval y Caramés, *op. cit.*, p. 49.

En esta dirección, el asociacionismo deja el aspecto de la voluntad política y se erige como una posibilidad de fortaleza institucional cuando los gobiernos municipales al coaligarse buscan eficientar la prestación de servicios, como agua potable, drenaje, alumbrado y aseo público; solucionar problemas comunes, como la movilidad, la planeación urbana y la contaminación ambiental;⁴⁵ o bien, promover e incentivar el desarrollo económico.⁴⁶

Derivado de las reformas de 1983 y 1999, que le dieron al municipio la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación y asociacionismo, respectivamente, los ayuntamientos lo tenían de manera individual para hacer frente a diversos problemas que rebasaban la esfera administrativa. Esta posibilidad contemplada en nuestro marco constitucional, y que existía en otros sistemas de organización política del mundo, sentó las bases de un modelo de relaciones intergubernamentales con muchas vetas de análisis, reflexión y discusión.

En cuanto a la coordinación, en la que participan y se tienen contemplados a los municipios, esta se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al menos en los siguientes artículos:⁴⁷

1. En el artículo 21, en el décimo párrafo, que versa en materia de seguridad pública. La norma constitucional dice en este apartado, entre otras cosas, que “los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

2. En el artículo 73, dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión. En particular en: a) la fracción XXI, en materia de delitos y penas, señala que el Congreso puede establecer la forma de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; b) la fracción XXII, para que se

⁴⁵ Bassols, Mario, “Política ambiental municipal. Del discurso a la práctica”, en Cabrero, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, CIDE, 2003, pp. 191-227.

⁴⁶ Arroyo y Sánchez, *op. cit.*

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> consultada el 2 de febrero de 2012.

expidan leyes en donde se establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, y c) en la fracción XXIX-K, donde indica que el Congreso puede expedir leyes en materia de turismo, y establece las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación los estados, los municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado, y

3. En el artículo 115, que señala que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Más adelante y con mayor precisión, en el artículo 115, fracción III, inciso c), párrafo tercero, se precisa que se pueden coordinar mediante la firma de convenios entre el ayuntamiento de un municipio y el estado, para que cuando

... a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios que constitucionalmente o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

4. En el artículo 122, donde se define la naturaleza jurídica del Distrito Federal, mencionando en la fracción G que su estatuto se sujetará a la eficaz coordinación de distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI.

En cuanto a la asociación municipal, esta se encuentra contemplada en el artículo 115, fracción III, inciso c, párrafo tercero, en el que señala que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, además de contemplar la capacidad de coordinarse, tiene contemplada la capacidad de asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de

las funciones que les correspondan. Pero la norma constitucional precisa que en el caso de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de las entidades federativas respectivas.

No está de más precisar que el término de zona metropolitana no aparece en la Constitución federal, y el más parecido es el de conurbación, o específicamente el de zonas conurbadas. La norma constitucional las contempla en el artículo 122, que versa sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y se tiene contemplada en la fracción G, y en su inciso c). Este último inciso contempla, y dentro del instrumento de creación de comisiones, así como la determinación de su integración, estructura y funciones, las reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones. Como se puede notar, el problema de la metropolización o zonas metropolitanas no está contemplado en nuestra carta magna.⁴⁸

Sin embargo, a pesar de las reformas que ha sufrido el municipio desde la década de 1980 y la última de 1999, aún tiene límites para llevar a cabo las funciones gubernamentales que se le atribuyen, las cuales se acentúan en los procesos de metropolización y conurbación, pese a que se consideren mecanismos de coordinación y asociación municipal.

Según Miguel Bazdresh, las limitaciones que han tenido las reformas municipales radican en que estas parten “desde una perspectiva territorial y no desde un enfoque de relaciones intergubernamentales o elementos funcionales, [las cuales] confina que no se piense en nuevas formas de interacción entre los órdenes de gobierno y de éstos con la comunidad más allá de la pertenencia al lugar”.⁴⁹ Empero, la reforma de 1999 reconoció por fin el vínculo que había entre las autoridades municipales con sus habi-

⁴⁸ Ante esta limitación, en el estado de Jalisco se diseñó una Ley de Coordinación Metropolitana, que será trazada y analizada en el capítulo tercero.

⁴⁹ Bazdresh Parada, Miguel, “El municipio”, en Solís Gadea, Héctor Raúl y Planter Pérez, Karla Alejandrina (coords.), *Jalisco en el mundo contempo-*

tantes. Fue así como los ayuntamientos ya no solo administraban las unidades territoriales básicas del Estado mexicano, sino que se daba respuesta a un complejo proceso de descentralización y democratización política, como se planteó páginas atrás. Lo anterior se vuelve importante, porque México, al tener al municipio libre y autónomo como la base institucional de su sistema político, el modelo de relaciones gubernamentales que se desprende hace que la coordinación y la asociación intermunicipal, con variantes y matices, hagan distante la creación de gobiernos regionales y metropolitanos.

Pero como dijo Vicente Ugalde: el debate no deja de renovarse.⁵⁰ De tal modo que entre quienes desean la creación de gobiernos e instancias jurídicas y políticamente sólidas entre la entidad federativa y el municipio y quienes defienden acérrimamente el municipio libre, se encuentra como una posición intermedia la coordinación y el asociacionismo municipal, de ahí que la intermunicipalización salve a la “coordinación” entre autoridades implicadas en un área o región metropolitana o bien la conurbación como las reconoce la Constitución federal. Esto es así porque la asociación y coordinación intermunicipal, hasta el momento, es la única vía jurídica e institucional para gobernar las metrópolis. El debate que plantea la fórmula “consolidación *versus* fragmentación”, además de ser dicotómico, constituye un campo que no permite avanzar hacia la fusión de gobiernos de territorios contiguos (consolidación) o bien permanece un esquema de no fusión.⁵¹

Para Vicente Ugalde, en México ha habido más de treinta años de silencio y parálisis en la coordinación intermunicipal. Si la coordinación es difícil, más remota es la fusión, de ahí que los gobiernos metropolitanos y regionales sean una posibilidad lejana en el tiempo. Desde tal consideración, la coordinación intermunicipal es la figura y el recurso con el cual los municipios

ráneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Coecytjal, 2010, p. 435.

⁵⁰ Ugalde, *op. cit.*

⁵¹ *Idem.*

puedan articular sus esfuerzos y hacer frente a sus compromisos. Pero la acción pública metropolitana hace intervenir, no solo a los gobiernos municipales (y delegaciones, en el caso del Distrito Federal), sino también de las empresas parapúblicas, privadas, grupos económicos, círculos de expertos y asociaciones de ciudadanos.⁵²

Sin duda, el asociacionismo municipal en México sería el elemento de coordinación *ad hoc* que haría renunciar a grandes reformas que buscan la implantación de los gobiernos metropolitanos o regionales, en virtud de la dificultad para hacerlas realidad en el mediano plazo.⁵³ No obstante, el efecto institucional en nuestro sistema político no ha sido como el que se ha esperado. De ello dio cuenta Santín del Río, al puntualizar que de los 2,427 municipios existentes en su momento, únicamente 527 contaban con un acuerdo de asociación. De dicho universo, 43 correspondían a zonas urbanas (8% de los asociados y 1.8% del total nacional); mientras que 438 estaban en zonas semiurbanas, semi-rurales y rurales; esto es, en 92% de los asociados y casi 20% de los municipios del país.⁵⁴ De esta manera, los números son poco alentadores, y los obstáculos para la cooperación intermunicipal son la falta de confianza, el partidismo, los cambios de gobierno y la inexperiencia de los actores involucrados. Pero como dice Antonio Sánchez, lo anterior no es limitativo para la cooperación, ya que el primer paso para su establecimiento es la voluntad política y que haya fuertes incentivos.⁵⁵

⁵² Aunque no es la regla, en algunos casos la naturaleza de la acción pública propicia que la participación del gobierno sea, no como autoridad, sino como un actor que se relaciona de igual a igual con los demás participantes. *Ibidem*, pp. 453 y 454.

⁵³ Valencia, *op. cit.*, y Ugalde, *op. cit.*

⁵⁴ Santín del Río, Leticia, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Santín del Río, Leticia (coord.), *Situación actual y perspectivas futuras de los gobiernos municipales en México*, México, FLACSO, 2003, p. 167.

⁵⁵ Sánchez Bernal, *op. cit.*

La coordinación y la asociación son mecanismos intermunicipales para la provisión de servicios o para coordinarse en otros temas; se presentan como una alternativa dentro de un panorama donde existe una falta de recursos económicos y de capacidades en los municipios mexicanos. Al respecto, Eduardo Rodríguez y Rodolfo Tuirán precisan que la probabilidad de asociarse entre los municipios del país y las barreras o incentivos para hacerlo no son como podría pensarse. El uso de estos mecanismos en el país no está en función del tamaño de los municipios, sino en relación con el nivel de marginación, la existencia de información, y asesoría, la localización geográfica y la legislación estatal en la materia.⁵⁶

Quizá el asociacionismo municipal sea más preciso y acotado, debido a que es reciente en comparación con el de coordinación. Desde el punto de vista jurídico, el asociacionismo municipal implica que los ayuntamientos, mediante un contrato, se “asocien” para realizar juntos una empresa, o se unan en torno a un fin. Mientras que el de coordinación municipal tiene mayor travesía, y con esto mayor solidez, al implicar una óptima armonización en el ejercicio de las facultades y concertar cierto tipo de relaciones entre diversos niveles de gobierno en un estado.⁵⁷

Pero ¿cómo están relacionados la coordinación y el asociacionismo municipal con la gestión metropolitana y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina, sobre todo en países cuyo sistema de organización política es el federal, y en conglomerados urbanos cuya característica institucional es la de no ser capital nacional y estar en situaciones sociodemográficas y urbanas muy parecidas, por lo tanto, en no ser megalópolis? Esta

⁵⁶ Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, *op. cit.*, p. 393.

⁵⁷ Cuando se habla de coordinación, el mejor ejemplo es la coordinación fiscal, la cual implica la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un estado, principalmente entre el gobierno federal y el de las entidades federativas. En suma, la coordinación fiscal es la armonización de las facultades tributarias y de las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas. Véase “Coordinación fiscal”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1991, t. I.

inquietud es materia de los capítulos segundo y tercero. Por ahora conviene rescatar las iniciativas que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el 27 de abril de 2011 y turnó a la Cámara de Senadores.

V. LAS INICIATIVAS DE REFORMA EN MATERIA DE ZONAS METROPOLITANAS

Durante mucho tiempo, en México el problema metropolitano no tenía el lugar que merece en la agenda legislativa: una situación que contrastaba con el lugar que ocupaban en la agenda gubernamental las políticas públicas y la planeación. Y si bien es cierto que en el Congreso de la Unión se realizaron foros y se presentaron algunas iniciativas sobre estos tópicos, el tema metropolitano no terminó por alcanzar la importancia política como otras reformas constitucionales. Ante este vacío, algunos congresos estatales aprobaron leyes de coordinación y/o desarrollo metropolitano (son los casos de Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas).⁵⁸

No obstante, se dieron acciones aisladas que conformaron en el corto plazo un paquete de reformas en materia de zonas metropolitanas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En cuanto a las iniciativas, se debe decir que algunos diputados, quizá por la naturaleza su mandato y la representación de la soberanía, fueron más sensibles a estos tópicos, manifes-

⁵⁸ Véase la Ley de las Zonas Metropolitanas del Estado de Colima (Decreto 443 publicado el 7 de octubre de 2006); la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo (Decreto 192 publicado el 10 de agosto de 2009); la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (Decreto 23486/LIX/11 publicado el 3 de febrero de 2011); la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos (publicada el 19 de enero de 2011); la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca (Decreto 697 publicado el 17 de diciembre de 2011), y la Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas (Decreto 5 del 4 de diciembre de 2010).

tándose esfuerzos por encauzar constitucionalmente el problema metropolitano. Si bien el inicio fue segmentado y parcial, al final, y desde una visión de conjunto, se logró cuajar más o menos una idea clara del fenómeno.

De tal modo que entre 2000 y mayo de 2012 se presentaron un total de doce iniciativas, que versan o podrían incrustarse en el tema del fenómeno metropolitano. Un sucinto análisis determinó que en la Legislatura LVIII (2000-2003) se presentaron dos iniciativas; en la Legislatura LIX (2003-2006) se presentaron tres proyectos de cambio legislativo; en la Legislatura LX (2006-2009) se presentaron tres iniciativas, y en la Legislatura LXI (2009-2012) se habían presentado cuatro. Las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados abarcaban temas que se referían a cambios constitucionales, así como a temas o tópicos programáticos, de planeación, presupuestal o política pública.

Algunos de los temas en específico iban desde la movilidad hasta sucintos cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pretendían atender y precisar el fenómeno metropolitano, pasando, desde luego, por la creación de fondos metropolitanos. Las iniciativas presentadas, e independientemente de su situación (puesto que la mayoría estaban en comisiones; por ejemplo, en la de Transporte, Asuntos Metropolitanos, Desarrollo Social y Hacienda), reflejaron que el tema estaba surgiendo con gran inquietud en algunos legisladores de varios grupos parlamentarios.

No obstante, cuatro iniciativas, que además de implicar cambios constitucionales habían sido aprobadas por el pleno el 27 de abril de 2011 con 329 votos a favor y turnadas a la Cámara de Senadores para su estudio. En su conjunto constituyeron un paquete de reformas en materia de zonas metropolitanas, por lo que su análisis y trazo vendrá a precisar los esquemas con los cuales los municipios mexicanos intentarían abordar; y subsanaría algunos de los problemas planteados en párrafos anteriores. En todo caso, en esta sección, el análisis de las iniciativas muestra una idea en el trayecto de cómo responder al fenómeno metropolitano.

En atención a un orden cronológico, la primera iniciativa fue la que presentó el diputado Juan de la Cruz Alberto Cano Cortezano, del Partido Acción Nacional (PAN), en la Legislatura LVIII. Fue suscrita y presentada el 26 de noviembre de 2002. Su propuesta de reforma adicionaba la fracción XXIX-C al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se determinó que la Cámara de Diputados tenía la facultad para legislar sobre desarrollo urbano, ordenamiento del territorio y sistemas metropolitanos. Su propuesta reconoció que si bien era cierto que existían algunas disposiciones y experiencias locales en materia de desarrollo urbano, la Cámara de Diputados debía tener facultades sobre el asunto. Su iniciativa señaló que

...en los hechos se contraponen [...] por tener diferentes puntos de vista; además de Leyes Estatales y Municipales encontradas; bajo esta perspectiva es necesario que esta soberanía tenga la facultad de legislar sobre desarrollo urbano, ordenamiento del territorio y sobre sistemas metropolitanos; reformando y adicionando el Artículo 73 Constitucional, Fracción XXIX-C, quedando como sigue:

.... XXIX-C, para expedir las Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenamiento del territorio y sobre sistemas metropolitanos con objeto de cumplir los fines previstos en el Párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución.⁵⁹

La propuesta, aunque breve, precisaba el fenómeno metropolitano en los ámbitos de desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y, por lo tanto, en la planeación y gestión metropolitana. La iniciativa se inscribió en la idea de que ante la ausencia de

⁵⁹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/> consultada en mayo de 2012.

un marco legal general podría conformarse un desorden o contraposiciones jurídicas. La propuesta le concede a la Federación una facultad, si bien no legislada, y al no estar prohibida expresamente a los estados, en la que el Congreso federal y las entidades federativas puedan, ahora sin violar la Constitución federal, legislar en esta materia. Se establece así un mecanismo conjunto para legislar con la Federación, pues se ha creado una facultad recurrente. Una facultad transitoria concedida ahora por origen al poder federal. La importancia de las facultades concurrentes, y si bien la Federación generalmente no las ejerce, ya que predomina la libertad de que las entidades actúen mientras el Congreso federal no lo haga,⁶⁰ implica ahora que la facultad es reconocida, y existe la posibilidad de que la Cámara de Diputados la asuma.

La segunda iniciativa presentada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue suscrita por la diputada Guadalupe Morales Rubio, del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se presentó el 29 de abril de 2004, y reformaba y adicionaba al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tópicos que tenían que ver con la participación municipal en los procesos de planificación nacional y desarrollo metropolitano. La iniciativa reformó el inciso c) de la fracción V, y adicionó los párrafos segundo y tercero a la fracción VI del artículo 115 constitucional. En la reforma al inciso c) se estableció el modo en cómo se garantizaba la participación del municipio, pero los párrafos resultaban más interesantes, debido a que su adición tenía que ver con la materia metropolitana. La propuesta estableció que

... En el caso de los centros urbanos de dos o más entidades federativas, el Congreso de la Unión, a solicitud de las legislaturas locales, autorizará, según corresponda, los acuerdos a que lleguen los estados y municipios involucrados, con la finalidad de crear entidades públicas, cuyo objeto exclusivo sea la planificación,

⁶⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 121.

coordinación, administración y gestión de servicios públicos de las zonas metropolitanas ubicadas en sus territorios, en cuyo caso, la operación y el financiamiento estarán a cargo de los tres órdenes de gobierno, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y las leyes federales y estatales en la materia.

En caso de que las zonas metropolitanas se encuentren situados al interior de una misma entidad federativa, la legislatura estatal autorizará los acuerdos a que lleguen los municipios de los territorios comprendidos, con la finalidad de crear entidades públicas cuyo objeto exclusivo sea la planificación, coordinación, administración y gestión de los servicios públicos en el territorio que comprenda dicha zona metropolitana, en cuyo caso deberá estar garantizada la aportación de recursos presupuestales por parte del gobierno estatal y los gobiernos municipales involucrados, en conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes federales y estatales en la materia.⁶¹

Como se puede observar, esta reforma se inscribió y respondió a la posibilidad de crear organismos, entidades públicas cuyo objeto exclusivo sea la planificación, la coordinación, la administración y la gestión de los servicios públicos en el territorio que comprenda la zona metropolitana. Su naturaleza implica un cambio institucional de gran envergadura, sobre todo en zonas metropolitanas interestatales. Es cierto que ahora el Congreso federal, y a solicitud de las entidades federativas implicadas, autorizaría la creación de organismos de este tipo. Lo trascendental consistió en ir más allá de lo que previamente imponía al marco del asociacionismo.

La propuesta intenta, por un lado, dar solidez a la institución vía el procedimiento para creación, y, por el otro, que los organismos creados se sujeten a las leyes federales y estatales relacionadas en la materia. Una tarea venidera a la que se tendrá que estar atento en el corto plazo en caso de que se aprobara.

El mismo espíritu se sigue para las zonas metropolitanas situadas al interior de una entidad federativa. En tales casos, el Congreso

⁶¹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/> consultada en mayo de 2012.

local autorizará los acuerdos a que lleguen los municipios de los territorios comprendidos. Y en este punto se tendría que dar un seguimiento a las leyes ya creadas y las que se crearon, pues su artículo segundo transitorio determinó que las entidades federativas deben adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto a esta reforma a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En tanto el Congreso de la Unión también debe realizar las adecuaciones a las leyes federales dentro del mismo plazo. En suma, la iniciativa responde de manera satisfactoria a un anhelo para la creación de organismos e instancias metropolitanos, ya que, por un lado, obliga a realizar cambios y a la creación de leyes estatales en muchos estados del país y, por el otro, en estados que ya han hecho lo propio al tener ahora un fundamento en la Constitución federal.

La tercera iniciativa que forma parte de este paquete de propuestas en materia metropolitana fue la que presentó el diputado Daniel Gabriel Ávila Ruiz, del grupo parlamentario del PAN, el 5 de noviembre de 2009. Su propuesta adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ella se faculta al Poder Legislativo para legislar en materia de coordinación metropolitana y declarar las zonas metropolitanas. La propuesta dice que

.... XV. La facultad exclusiva de legislar en materia de coordinación metropolitana y declarar las zonas metropolitanas entre ciudades, municipios y entidades federativas, tomando en consideración los estudios sobre delimitación de zonas, realizados por el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

...

[Se recorren las demás fracciones.]⁶²

Por lo tanto, la iniciativa se une a las otras. A la primera, que reconoce el tema metropolitano como facultad concurrente, y la segunda, que otorga una base constitucional a los organismos

⁶² *Idem.*

metropolitanos del país, y por lo tanto garantiza solidez institucional. La importancia de la iniciativa del diputado Ávila Ruiz radica en que por fin se reconoce el fenómeno como una realidad sociológica: urbana y económica, principalmente. Se intenta nombrar jurídica e institucionalmente al fenómeno con base en los criterios técnicos que la Conapo, el Sedesol y el INEGI determinan. Esto, además de ser el punto de partida para darle forma jurídica, es también la base política e institucional para gobernar y atender sus problemas, de ahí la importancia de esta iniciativa.

Finalmente, la cuarta iniciativa fue presentada el 13 de diciembre de 2010 por el diputado Juan Carlos Natale López, del Partido Verde Ecologista (PVEM). Su propuesta reformaba y adicionaba diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular reformar el párrafo tercero del artículo 27, la fracción XXIX-C del artículo 73, las fracciones I y VI del artículo 115, la fracción VII del artículo 116 y el apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su propuesta, al igual que la primera iniciativa, busca establecer explícitamente la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran las bases de concurrencia y coordinación entre los diversos órdenes de gobierno en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas; pero además se propone robustecer la participación de los estados, los municipios y el Distrito Federal en la integración de zonas metropolitanas con base en planes regionales que sean ejecutados técnicamente mediante la suscripción de convenios.

En el artículo 27 constitucional adicionó el hecho de que la nación, entre otras cosas, buscaba “el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, urbana y zonas metropolitanas”.⁶³ En el artículo 73 propuso que el Congreso (fracción XXIX-C) tenía la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus

⁶³ *Idem.*

respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos y de desarrollo metropolitano en el territorio nacional.⁶⁴ Esta reforma intenta, desde luego, ser acorde con lo propuesto en el párrafo tercero.

En cuanto a la reforma al artículo 115 constitucional, en cierto modo trastoca lo que era por mucho tiempo una disposición que una parte del campo político y jurídico consideraba como dogma. La reforma, si bien reconoce que cada municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, y que no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado, introduce una excepción, la “...de las entidades metropolitanas que con arreglo a las leyes locales tengan como finalidad establecer la planeación y prestación de servicios de manera conjunta”.⁶⁵

Con mayor claridad se reconoce el fenómeno metropolitano y la pertinencia y creación de mecanismos de coordinación y asociación municipal para este tipo de problemas. En su propuesta al artículo 115 constitucional se acepta que

...Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas, los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros y asociarse bajo las figuras jurídicas correspondientes, con arreglo a las leyes federales y locales de la materia.⁶⁶

Es así como en este panorama de ideas y propuestas de cambios constitucionales, la coordinación y la asociación se dirigen con mayor claridad a la gestión metropolitana. La propuesta, sumada a las anteriores, va encontrado más claridad en la reforma

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener una base jurídica más sólida y un marco que le intentan dar solidez. Así, en la propuesta, sobre todo en la fracción VII, se busca que

La Federación y los estados, en los términos de ley, deberán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la coordinación, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo urbano, económico y social lo haga necesario y así se solicite por el estado respectivo.

Los estados deberán celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, cuando los municipios así lo soliciten, con arreglo a las leyes respectivas, y así se solicite por el estado respectivo.

El mismo cometido tiene la propuesta de reforma al artículo 122 en la fracción G, que busca que la coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales sea eficaz en diversos problemas metropolitanos. No obstante, la iniciativa acentúa que para ello deben suscribirse convenios para la creación de las entidades metropolitanas correspondientes en materia de planeación y prestación de servicios públicos. La reforma indica al mismo tiempo que en convenios se determine la forma de integración, estructura, atribuciones y las demás que determinen las partes involucradas para la planeación, ejecución, desarrollo, operación y administración de la prestación de los servicios públicos.

Al final, este paquete de reformas constitucionales hace suyos los problemas y el fenómeno metropolitano, que a lo largo de este primer capítulo se esbozó al denunciar lo limitado del marco constitucional vigente (2012). Si bien las propuestas han tenido el apoyo y la aprobación de la Cámara de Diputados, aún quedaba la valoración y la aprobación o no del Senado. En este sentido, se pueden hacer dos conclusiones. La primera es que las iniciativas de reforma se encuentran en la fase de formulación y dise-

ño; y la segunda, que igualmente son una propuesta de cambio institucional que condicionaría la agenda gubernamental. Ante tal situación, la gestión metropolitana tendrá mayor sentido si se consideran otras experiencias nacionales e internacionales, sobre todo en las áreas metropolitanas de países federales latinoamericanos, y que no son capitales nacionales.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN LOS PAÍSES FEDERALES DE AMÉRICA LATINA

I. INTRODUCCIÓN

Jordi Borja y Manuel Castells han planteado que si bien el fenómeno urbano es universal, las grandes aglomeraciones urbanas o metrópolis en sí son un fenómeno de la segunda mitad del siglo XX, además de que cada una merece un tratamiento especial y no uniforme. Pese a tener esta inquietud y hacerlo, estos sociólogos, cuando analizan y abordan el tema del gobierno metropolitano, tienen imprecisiones. Pese a su esfuerzo, caen en las confusiones de la mayoría de los estudios espaciales y funcionales de las metrópolis.⁶⁷

Plantean que en el análisis de la gestión y gobierno de las áreas metropolitanas los problemas más frecuentes son: 1. La reticencia de los municipios que forman parte de la aglomeración urbana a perder su autonomía a favor de una instancia superior; 2. Resistencia por parte de niveles superiores de la administración a la existencia de un organismo metropolitano de ámbito amplio (regional); 3. La proliferación de organismos administrativos que

⁶⁷ Borja, Jordi y Castells, Manuel, “VIII. El gobierno de la ciudad metropolitana”, en Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus, 2006, pp. 283-315.

son percibidos como un aumento de la burocracia y del gasto público; 4. El déficit democrático, pues no existe y se da la participación ciudadana; 5. Definir el ámbito metropolitano en un sentido amplio (regional) y restringido (a la aglomeración urbana); 6. Conciliación con el principio de la eficacia de los servicios con el de la presentación de los mismos al nivel más próximo del ciudadano; 7. La necesidad de conciliación de los intereses de los múltiples actores públicos y privados que intervienen en el territorio metropolitano, y 7. Insuficiencia de recursos financieros.⁶⁸ Su análisis desde el punto de vista institucional presenta debilidades.

Por ejemplo, los autores hacen una distinción entre las aglomeraciones que: a) tienen algún tipo de gobierno metropolitano; b) las que no tienen un gobierno metropolitano, pero están coordinadas en un nivel supranacional, y c) las que no tienen ningún tipo de coordinación, su distinción no es muy esclarecedora, aun cuando intenten precizarla.⁶⁹

Por ejemplo, Borja y Castells mencionan que

I. En las aglomeraciones que cuentan con un gobierno metropolitano se distinguen metrópolis de dos tipos: 1. Las que tienen una estructura metropolitana que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales existentes, como algunas ciudades de Brasil, Canadá y Francia, o el caso de Tokio,⁷⁰ notan que la mayoría son capitales, y por este hecho tienen tratamiento especial, y 2. Las que tienen dos estructuras: una metropolitana y otra municipal.⁷¹

II. Ciudades donde no existe una autoridad metropolitana, pero hay una forma institucionalizada que se adapta a la estructura del Estado aprovechando las unidades administrativas ya existentes a un nivel superior, como la provincia o la región. En este caso las competencias se reparten entre los municipios en

⁶⁸ *Ibidem*, p. 290.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 284.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 285.

⁷¹ *Idem*.

uno o más niveles superiores, lo que superpone frecuentemente la superposición de varios ámbitos administrativos con competencias sobre un mismo asunto. Son los casos de Madrid, Miami, Los Ángeles. Otro tipo es la coordinación funcional; es decir, el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios espacialmente definidos para el caso de que se trate. Son los casos de Londres, Barcelona y Sidney.⁷²

III. Finalmente, en las que no existe o se da un tipo de coordinación a nivel supramunicipal, como Washington y Ámsterdam.⁷³

Se debe reiterar que el esfuerzo que hacen Borja y Castells puede ser de utilidad, pero tiene imprecisiones, las cuales parten de ignorar el sistema de organización política de cada país: federal, unitario y autonómico; por lo tanto, el desconocimiento es sobre el estatuto que tiene la ciudad en el sistema de organización política. Esto explica, sin duda, los alcances y limitaciones que una ciudad sea capital nacional, capital provincial, regional, o simplemente una ciudad concebida como un municipio. Ante tales limitaciones, en este capítulo se analizan diversos diseños institucionales y algunas experiencias de gestión metropolitana en países federales de América Latina. Para ello se traza el diseño institucional de varios organismos, instancias o mecanismos institucionales creados o en funcionamiento para las zonas metropolitanas de Córdoba, Argentina; Belo Horizonte, Minas Gerais, Curitiba y Porto Alegre en Brasil; Maracaibo, Venezuela, así como en las zonas metropolitanas de Puebla y Monterrey, México. Posteriormente se hace un ejercicio de comparación y recapitulación de los elementos constantes y divergentes.

Se reitera que el ejercicio es exploratorio, en el sentido de que se hace un esfuerzo de reconocimiento y se inquiere lo que hay en algunas zonas metropolitanas de América Latina cuyos países tienen como sistema de organización política el federal. Del mismo modo, e indirectamente, este capítulo cuestiona algunas faltas

⁷² *Ibidem*, p. 286.

⁷³ *Idem*.

o errores que tiene la bibliografía especializada sobre la gestión metropolitana. Como se mencionó anteriormente, lo importante es centrarse en el análisis, la descripción y la comparación de las zonas metropolitanas o megalópolis latinoamericanas, que por lo general son capitales nacionales, por un lado;⁷⁴ y, por el otro, ignorar el entramado institucional que se desprende de su sistema de organización política.⁷⁵

De tal modo que en múltiples ocasiones sus conclusiones o las propuestas de trasladar o considerar sus mecanismos de organización metropolitana y las políticas públicas que ahí se generan ignoran los aspectos formales que se desprenden del sistema de organización política, y que las relaciones intergubernamentales deben considerar.

Con mayor precisión, son las investigaciones hechas por urbanistas, economistas, arquitectos, geógrafos y planificadores, al ignorar el sistema de organización política (federal y unitario). No consideran, por ejemplo, que una metrópoli, al ser capital nacional, tiene un tratamiento especial, lo cual genera una asi-

⁷⁴ Por ejemplo, en el caso de zonas metropolitanas que son capitales nacionales están Caracas, Bogotá y Quito; en tanto que para el caso de las megalópolis están los casos de México, Buenos Aires, São Paulo y Río de Janeiro, las dos primeras capitales nacionales.

⁷⁵ Rojas, Eduardo, “El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 163-192; Rojas, Eduardo, “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.) *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 35-59; Lefèvre, Christian, “Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamérica”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 195-261; Klink, Jeroen, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.) *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 127-191; Cuadrado-Roura, Juan R. y Fernández Güell, José Miguel, “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 63-125; y Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1991.

metría constitucional. Esto se debe a que una metrópoli cuenta generalmente con un estatuto político distinto al de las demás entidades que integran el Estado nacional, y puede ser ventajoso o desventajoso según fuera el caso. O bien, que los diversos niveles o ámbitos de gobierno, así como el sistema de competencias y atribuciones que cada uno tiene, no les permita comprender las relaciones intergubernamentales condicionadas.

Ante lo anterior, este capítulo tiene como sustento teórico, además del análisis institucional, el enfoque de las políticas públicas y la gestión metropolitana. Estos enfoques, en combinación con el análisis de algunas experiencias internacionales que se esbozarán, nos obligan a tener una actitud prudente con respecto a los modelos de gobierno, gobernabilidad o gobernanza, como rectorarios, por lo que la necesidad de comprenderlos antes y adaptarlos es necesaria.⁷⁶ Por lo tanto, en este capítulo el análisis de la gestión y de los gobiernos metropolitanos sigue la máxima de que “cada metrópoli o megalópolis debe establecer sus propias instituciones de acuerdo con sus características sociales, económicas y políticas”.⁷⁷ No obstante, el análisis institucional ofrece directrices y luces al hacer la comparación por analogía.

Para lograr tal cometido se trazan y, en la medida de lo posible, se comparan estructuras institucionales de gestión metropolitana en la medida en que el análisis formal-legal ayude a obtener variaciones institucionales que mejoren el diseño del municipio en nuestro país. En suma, se hace un análisis sincrónico-institucional de algunas estructuras gubernamentales, pero antes se traza el diseño institucional de gestión metropolitana en países latinoamericanos a partir de considerar las siguientes coordenadas; no está demás insistir en que dichas líneas tienen un fin heurístico y de control:

⁷⁶ Para una revisión amplia de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza véase Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

⁷⁷ García Vázquez, Nancy, “II. Política y gestión metropolitana. Introducción”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, p. 159.

La primera es que las áreas metropolitanas que se va a estudiar no son capitales nacionales, por lo que se evita la distorsión que provoca la asimetría constitucional; cuando mucho, son capitales regionales, provinciales o de una entidad federativa, las cuales descansan mayormente en el régimen municipal.

La segunda coordenada es de tipo demográfico, y consiste en tomar en cuenta únicamente a las zonas metropolitanas que tengan una población de entre 1 a 5 millones de habitantes (cuadro 2).

Y la tercera consiste en limitar el análisis y hacer una mínima comparación de las zonas metropolitanas cuyo sistema de organización política es formalmente federal. En el caso de México, serán consideradas las experiencias de gestión en las zonas metropolitanas de Puebla y Monterrey, y se excluye el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, por ser el caso que será analizado con detalle en el tercer capítulo, y considerará la comparación en el racimo de conclusiones. Cabe reiterar que en México está prohibida por disposición constitucional la creación de gobiernos regionales o metropolitanos, por lo que es importante, al menos, indagar los mecanismos de coordinación, cooperación y asociación que los municipios implementan; generalmente están más desarrollados y contemplados en los sistemas federales que tienen una amplia tradición municipalista, esto al menos formalmente.

Cuadro 2
Las zonas metropolitanas de estudio

<i>Área o zona metropolitana</i>	<i>Estado o provincia</i>	<i>Es capital estatal o provincial</i>	<i>Población aproximada del área metropolitana</i>
Córdoba	Córdoba, Argentina	Sí	1,800,000
Belo Horizonte	Minas Gerais, Brasil	Sí	4,900,000
Curitiba	Paraná, Brasil	Sí	3,600,000
Porto Alegre	Rio Grande du Sol, Brasil	Sí	4,000,000
Maracaibo	Maracaibo	Sí	2,600,000
Monterrey	Monterrey	Sí	4,400,000
Puebla	Puebla	Sí	2,470,000

Fuente: Elaboración propia.

II. EL ÁREA METROPOLITANA DE CÓRDOBA, ARGENTINA

Córdoba es la ciudad y capital de la provincia del mismo nombre. En 2010 la población de la ciudad de Córdoba oscilaba entre el millón 300 mil habitantes, y su área metropolitana, en un millón 800 mil. El área metropolitana se sitúa en la región central de Argentina, y es la segunda área urbana más poblada del país, después del Gran Buenos Aires.⁷⁸

Además, en el área metropolitana de Córdoba reside aproximadamente el 56% del total de la población provincial, y en términos urbanos el área metropolitana es una red de localidades que intensifican sus relaciones de manera funcional. Desde una perspectiva espacial, el área metropolitana abarca un radio de 80 kilómetros a partir de la ciudad central. De ahí que, y a decir de Claudio Tecco, la figura de un “modelo de grativación urbano” sea lo que mejor la explique.⁷⁹

Se puede notar entonces que el área metropolitana de Córdoba es un conglomerado de localidades-satélite que gravitan alrededor de Córdoba-capital. La fragmentación institucional se hace más evidente cuando se reconoce que las 82 localidades asentadas en este territorio cuentan con un gobierno local derivado de los artículos 181 y 194 de la Constitución provincial, como

⁷⁸ El área metropolitana de Córdoba está constituida por Córdoba-capital, que tiene la mayor parte de la población (un millón 300 mil habitantes), así como las ciudades, municipalidades y localidades de Villa Carlos Paz, Alta Gracia, Jesús María, La Calera, Villa Allende, Cosquín, Río Segundo, Río Ceballos, Unquillo, Colonia Caroya, Villa del Rosario, Oncativo, Pilar, Oliva y Almafuerite, Montecristo, Salsipuedes, Malagueño, Río Primero, Despeñaderos, Tanti, Biolet Massé, Mendiolaza, Juárez Celman, Villa de María, Toledo, Santiago Temple, San Antonio de Arredondo y Saldán Alexis Letzen. Véase “Redefiniendo la región metropolitana de Córdoba (RMC), Argentina. Espacio de flujos y fragmentación institucional. Conceptos, conjeturas y propuestas”, *Revista Latinoamericana de Estudiantes de Geografía*, abril de 2009, www.releg.org y www.cordoba.gov.ar consultadas el 21 de junio de 2011.

⁷⁹ Tecco, Claudio A., “Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el área metropolitana de Córdoba”, mecanoscrito, julio de 1999.

se verá más adelante. Esto hace que desde el punto de vista institucional sea muy difícil la gestión pública y urbana.

Ante esta situación, en 2007 se creó el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM) para evitar los problemas que causa la fragmentación institucional en la gestión urbana. Sin embargo, antes de dar cuenta de la forma del área metropolitana de Córdoba, y en una fase inicial de implementación de políticas públicas, es necesario recordar que en el caso argentino, y dadas las características de su sistema federal, la única estrategia que tienen los gobiernos municipales para hacer frente a los problemas metropolitanos o de carácter regional es, al igual que en México, mediante el mecanismo de la asociación municipal.

En este sentido, conviene recordar que la Constitución de la Nación Argentina no tiene contemplado un apartado para el municipio como lo hay en el caso mexicano, donde el artículo 115 sienta las bases generales de su diseño, atribuciones y competencias. En el caso argentino, el municipio solo está contemplado en el artículo 5o., que dicta de manera general las características del gobierno provincial, y solo menciona al “régimen municipal”.⁸⁰

De lo anterior se desprende que las provincias argentinas tienen la absoluta libertad de estipular y diseñar el régimen municipal. De tal modo que el municipio en la Constitución de la Provincia de Córdoba se encuentra estipulado en el título segundo.⁸¹ En él se establecen las bases para las municipalidades y las comunas, reconociéndoles autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional (artículo 180).⁸²

El marco institucional de Córdoba, Argentina, considera municipio a toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes (artículo 181).⁸³ Al mismo tiempo, en la ley se hace

⁸⁰ Véase la Constitución de La Nación Argentina, promulgada el 22 de agosto de 1994, en www.argentina.gob.ar consultada el 21 de junio de 2011.

⁸¹ Véase la Constitución de la Provincia de Córdoba en www.legiscba.gov.ar/cprov_main.asp consultada el 21 de junio de 2011.

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

una distinción entre los municipios y los centros que tienen el rango de ciudad; aunque cabe precisar que esta distinción no implica un cambio jurídico o beneficio de tipo institucional. El hecho de que un centro urbano sea considerado ciudad implica únicamente reconocerle las implicaciones sociourbanas implícitas, tales como el dinamismo económico y las dinámicas sociodemográficas, entre otras.

Por lo que respecta a las comunas, estas son poblaciones estables de menos de dos mil habitantes (artículo 194). Pese a que pudieran ser territorios con mínima población, la misma Constitución provincial precisa que pueden tener un gobierno local, y ser un ámbito más en las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, el marco constitucional indica que esta determinará las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno, que asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades.

Los municipios tienen la atribución de dictar sus cartas orgánicas (artículo 182),⁸⁴ y éstas deben asegurar al menos: el sistema representativo y republicano; la elección directa de sus autoridades; el voto universal, igual, secreto y obligatorio; la elección a simple pluralidad de sufragios, y un sistema de representación proporcional para el cuerpo deliberante; un tribunal de cuentas con elección directa y representación de la minoría; los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria, y el reconocimiento de comisiones de vecinos, con participación en la gestión municipal (artículo 183).⁸⁵

Pero más que hacer un recuento del diseño interno del municipio argentino y del cordobés en particular, se deben considerar los mecanismos que facilitan u obstaculizan la gestión metropolitana en esta región de América Latina. En este sentido, el municipio en la provincia de Córdoba tiene la facultad para celebrar convenios intermunicipales (artículo 190).⁸⁶ De esta facultad se deriva que los municipios pueden celebrar convenios entre sí y

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, la realización de obras públicas, la cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia, o bien celebrar acuerdos con la provincia, con el gobierno federal o con organismos descentralizados.⁸⁷

En este marco institucional, las autoridades del área metropolitana de Córdoba contemplaron la creación del IPLAM en diciembre de 2007. Aunque cabe decir que el instituto formó parte de la tendencia surgida en las ciudades argentinas, como Mendoza y Buenos Aires, en lo que al parecer era un proceso incipiente de crear leyes para ordenar el proceso de urbanización en esta región. Fue así como se aprobó la Ley 9841, en donde se regulaban los usos del suelo en la Gran Córdoba y se ponía en vigencia la primera etapa de un plan metropolitano.⁸⁸

La norma estableció principios generales y no abundó en la definición de mecanismos regulatorios específicos; fue la base para la creación del IPLAM. El organismo se concibió como una instancia de planificación y de coordinación, pero aún es difícil valorar su desempeño institucional. Al encontrarse en etapa de formulación e implementación, se hace difícil documentar su efectividad, las relaciones intergubernamentales generadas y sus resultados. No obstante, el IPLAM le ha recomendado al gobierno provincial su transformación para ser un organismo de planificación territorial con alcance provincial.⁸⁹

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ Entre otras cosas, la Ley contempló que el área metropolitana de Córdoba se integraba por Córdoba capital y 13 localidades delimitadas por cierto perímetro. En él se encontraron La Calera, Río Ceballos, Unquillo, Saldán, Canteras, El Sauce, El Manzano. Además, propuso crear mecanismos de coordinación interjurisdiccional, alentar la participación ciudadana, y define áreas urbanizables, no urbanizables, de urbanización diferida, de valor estratégico e industriales. Véase “El Gran Córdoba tiene su ley de usos del suelo”, *Informe Digital Metropolitano*, núm. 77, octubre de 2010, http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_77/idm_77_nota_02.html consultada el 21 de junio de 2011.

⁸⁹ El organismo fue aprobado con el voto de todos las fuerzas políticas, menos de la Unión Cívica Radical. Véase <http://www.iiap.unc.edu.ar/imagenes/revistas/12/periurbanizacion.pdf> consultada el 21 de junio de 2011.

De lo anterior, se puede decir que el caso cordobés quizá no ilustre o sea una experiencia exitosa para emular, pero bajo los criterios y la perspectiva con la cual se quiere poner a las zonas metropolitanas, y de manera conclusiva, se nota que en los espacios urbanos con las mismas características demográficas e institucionales se está en una fase de formulación de políticas o en una incipiente creación de mecanismos para la gestión metropolitana. Pero esto aún no es definitivo, ya que la indagación no concluye.

III. TRES REGIONES METROPOLITANAS BRASILEÑAS

En el siguiente apartado se detallarán los mecanismos e instancias diseñados e implementados en Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre. Sin embargo, a diferencia de Argentina, en Brasil y México el régimen municipal está contemplado en las Constituciones nacionales y en las de las entidades federativas. Esto condiciona un marco nacional y estatal con el cual se piensa o actúan los diversos ámbitos de gobierno para gestionar y gobernar las áreas metropolitanas. En este sentido, el marco institucional brasileño tiene contemplado al municipio, y por lo tanto la base institucional para la gestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, es el capítulo IV de la Constitución de la República Federativa de Brasil.⁹⁰

Sin hacer un análisis municipalista minucioso del marco constitucional brasileño, se puede decir que la Constitución nacional estipula que el municipio se rija por una ley orgánica que atienda los principios establecidos en la Constitución nacional, la del estado respectivo y de los siguientes preceptos.⁹¹

⁹⁰ Véase la Constitución de la República Federativa de Brasil promulgada en 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm consultada el 21 de junio de 2011.

⁹¹ Los siguientes puntos tienen como base la Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada en 1988. *Idem*.

1. Que la elección del prefecto, vice-prefecto y los vareadores, es para un mandato de cuatro años mediante votación directa y simultánea realizada en todo el estado.

2. Que el número de vareadores es proporcional a la población del municipio. Para ello se observan los siguientes elementos: un mínimo de nueve y máximo de veintiuno en los municipios de hasta un millón de habitantes; un mínimo de treinta y tres y máximo de cuarenta y uno en los municipios de más de un millón y menos de cinco millones de habitantes;

3. Un mínimo de cuarenta y dos y máximo de cincuenta y cinco en los municipios de más de cinco millones de habitantes.

4. Se contemplen funciones legislativas y fiscalizadoras en la Cámara Municipal.

5. Se contemple la cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal.

6. La existencia de la iniciativa popular en proyectos de ley de interés municipal, de la ciudad o los barrios, a través de, por lo menos, 5% del electorado;

7. Que los municipios legislen sobre asuntos de interés local; suplementar la legislación federal y estatal; establecer y recaudar los tributos de su competencia; la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados; crear, organizar y suprimir distritos observando la legislación estatal; organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial; mantener programas de educación preescolar y de enseñanza básica; prestar con la cooperación técnica y financiera los servicios de atención a la salud de la población; promover la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano; promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, entre otros.

Como se puede notar, al igual que los casos argentino y mexicano, en Brasil los municipios cuentan con el instrumento del asociacionismo para resolver problemas comunes. Quizá fue resultado de los procesos de descentralización que se dieron no solo en los países unitarios, sino que se trasladaron a países formalmente federales

o que se encontraban en procesos de democratización política. Si bien en los casos argentino y mexicano es incipiente el asociacionismo y la coordinación, en comparación con el brasileño, como resultado de la exploración de los casos que serán descritos en los párrafos siguientes, la evidencia apunta a que en Brasil hay mayor solidez institucional en materia de gestión metropolitana.

La aparente solidez en materia metropolitana es resultado de la reforma de 1967 al artículo 164 de la Constitución Federal de Brasil. En ella se estableció que una región metropolitana se constituía por los municipios que, independientemente de su vinculación administrativa, integraban unidades socioeconómicas y requerían la prestación de servicios comunes. En 1969 se enmendó el artículo 1o. de la Constitución brasileña, el cual se mantiene prácticamente sin alteración. Para 1973 se aprobó la Ley Complementaria 14, que en su primer artículo establecía y constituía las regiones metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. En el artículo 2o. definía que en cada región metropolitana habría un consejo deliberativo y un consejo consultivo creados por las leyes estatales.⁹²

De igual modo, definió en su artículo 5o., como asuntos o temas de interés metropolitano, aquellos servicios o asuntos comunes de los municipios que integran la región metropolitana, los siguientes: la planeación integral para el desarrollo económico y social; el saneamiento y abastecimiento de agua potable, los servicios de aseo público, el uso del suelo metropolitano, el transporte y la vialidad, la producción y distribución de gas y combustible, el aprovechamiento de los recursos hídricos y el control de la política ambiental de acuerdo con la legislación federal, entre otros.⁹³

Lo anterior, como el marco jurídico que permite dicha solidez institucional, pero al mismo tiempo la fortaleza está acompañada de una serie de políticas, programas e instituciones para la gestión metropolitana. En un rápido recuento se debe tener en

⁹² Véase <http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2011.

⁹³ *Idem.*

cuenta la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana (CNPU), que estuvo vinculada a la Secretaría de Planeación de la Presidencia da República. La comisión se integraba por dos representantes de los ministerios de Finanzas, Industria y Comercio, Transporte y del Interior. La CNPU tuvo la finalidad de acompañar e implementar el sistema de regiones metropolitanas creadas en 1973 y proporcionar las directrices, estrategias e instrumentos de política nacional de desenvolvimiento urbano.⁹⁴

Poco después, y mediante la Ley 6.256/75, se creó el Fondo Nacional de Desenvolvimiento Urbano, el Fondo de Desenvolvimiento del Transporte Urbano (FDTU) y otros programas dirigidos a las regiones metropolitanas. En 1976 se diseñaron los planes integrales para las regiones metropolitanas. En 1979, la CNPU fue sustituida por el Consejo Nacional de Desenvolvimiento Urbano (CNDU), presidido por el Ministerio del Interior, e integrado por los secretarios generales de Planeación, los dos ministerios de Finanzas, Transporte y Comercio, Comunicaciones, Justicia, y un representante del Ministerio de Aeronáutica, los presidentes de BNH y la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos y cinco miembros nombrados por el presidente de Brasil. En esa misma época fue decretada la Ley 1.754/79, que modificó la composición del Fondo Nacional de Desenvolvimiento. En 1980, 1981 y 1984 se hicieron ajustes en materia de políticas y programas de transporte, combustibles y medioambiente.⁹⁵

Pero el marco constitucional sufrió su modificación sustancial en 1988, cuando fue promulgada una nueva Constitución Federal. En su artículo 25 establecía que los estados podrían, mediante leyes complementarias, establecer regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, al agrupar municipios limítrofes con la intención de que su integración permitiera la planeación y ejecución de funciones públicas comunes.⁹⁶

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

En 1995 se realizó un encuentro de entidades metropolitanas con el objetivo de conmemorar los veinte años de la legislación que permitía la gestión metropolitana. En el Foro Nacional de Entidades Metropolitanas se hizo un balance de las instituciones creadas y se estableció una agenda de encuentros semestrales y de discusión de los principales temas relacionados con la gestión metropolitana.⁹⁷

Aunque el análisis de la gestión metropolitana implicaría analizar los contextos y el medio político, la organización y los mecanismos de interacción, así como el liderazgo y la dirección, se puede observar que la Constitución brasileña en su última modificación estableció mecanismos de organización político-administrativa necesarios para la gestión de áreas metropolitanas. La carta magna brasileña se limitó a enunciar que los estados legislen en la materia.

En el proceso brasileño hay tres fases en el desarrollo institucional de mecanismos e instituciones metropolitanas. La primera es una fase donde coinciden políticas nacionales de planeación urbana, lo cual puede revelar, además de una intención política, un proceso impulsado desde el centro. En la segunda fase, enmarcada en un proceso de apertura política y transformaciones económicas, sobre todo en la década de 1980, los órganos metropolitanos se constituyen y empiezan a funcionar. En la tercera fase, suscitada en la década de 1990, además de diseñarse nuevas instituciones, se tuvo a la planeación como el instrumento de la gestión metropolitana, pero igual son de importantes las cuestiones ambientales. Además de que las agendas de políticas metropolitanas toman en cuenta las demandas de la sociedad en centros de gran crecimiento poblacional, la experiencia y el proceso vivido, entre otros temas o asuntos, como la creación de este tipo de instituciones, facilitaron la gestión compartida.

Después de considerar el marco jurídico y los cambios institucionales, toca el turno ahora trazar la arquitectura institucional

⁹⁷ *Idem.*

de los organismos metropolitanos en las áreas o regiones metropolitanas brasileñas de Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre.

1. *Belo Horizonte, Minas Gerais*

En cuanto a la región metropolitana de Belo Horizonte, esta es la tercera área metropolitana de Brasil, que en 2010 tenía una población aproximada de 4 millones 900 mil habitantes. El área metropolitana se compone por 34 municipios, pero solo 13 están conurbados.⁹⁸

Cabe precisar que la región metropolitana fue creada en 1973 por la Ley Federal Complementaria 14/73, además de registrarse por la Ley del estado de Minas Gerais 88/2006. Aunque la legislación para el área metropolitana fue reformada en 2004 a través de una enmienda a la Constitución local, Minas Gerais fue el

⁹⁸ En cuanto a la delimitación de la región metropolitana de Belo Horizonte, se han conformado dos grandes posiciones. Por un lado, están los que abogan por la reducción del número de municipios que integran la región metropolitana; y por el otro, están los que argumentan que varios de estos municipios son fundamentales en temas como la preservación de las fuentes de agua, de ahí que sean considerados como parte del área metropolitana. Los municipios que componen la región metropolitana son, por ejemplo, Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Jautuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim, São José da Lapa, Sarcedo, Tacuaracu de Minas, Vespasiano. El collar metropolitano, es decir, los municipios que rodean la región metropolitana de BH sin conformar parte de la misma, se compone de catorce municipios metropolitanos: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas. Oficialmente, estos municipios no son parte del área metropolitana a pesar de estar íntimamente vinculados económica y demográficamente con Belo Horizonte. Véase http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira consultada el 21 de junio de 2011.

primer estado brasileño en introducir el concepto de “ciudad metropolitana” en su legislación.⁹⁹

Lo anterior ha provocado que desde el punto de vista jurídico Belo Horizonte cuente con un marco que desde el punto de vista formal, y por el periodo de existencia de la ley, el caso tenga solidez institucional. Sin duda esto ha sido la base para diseñar instancias o mecanismos de gestión metropolitana. Sin embargo, antes de trazarlos es necesario recordar que el establecimiento formal del área metropolitana de Belo Horizonte, y según la ley, tiene como objetivo proporcionar los mecanismos para la gestión metropolitana en las funciones públicas de interés común para los 34 municipios que la componen, tales como el saneamiento, el transporte público, el desarrollo regional, la vivienda, la salud y la educación.¹⁰⁰

En este sentido, la región metropolitana de Belo Horizonte tiene espacios o mecanismos de gestión, como una Asamblea Metropolitana, la Junta Asesora de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo, y otros organismos y entidades. Además de que los electores de la región eligen cada dos años a dos representantes de la ciudadanía para formar parte de la Asamblea Metropolitana.¹⁰¹

La Asamblea Metropolitana es un consejo deliberativo (vaya la redundancia), de carácter metropolitano. La asamblea se conforma por instituciones estatales, municipales e intermunicipales, cuyas funciones públicas son de carácter común para la región metropolitana de Belo Horizonte. La asamblea se compone de 73 miembros, 4 representantes del Poder Ejecutivo del estado de Minas Gerais, un representante de la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo de Minas Gerais), 34 prefectos y 34 presidentes de las cámaras municipales que integran la región metropolitana de Belo Horizonte.

⁹⁹ Véase http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira consultada el 21 de junio de 2011.

¹⁰⁰ <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verCiudades&orden=titulo1> consultada el 21 de junio de 2011.

¹⁰¹ Véase <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/> consultada el 21 de junio de 2011.

Junto a la Asamblea hay un consejo deliberativo, que se compone por cinco representantes del Poder Ejecutivo del estado de Minas Gerais, dos de la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo de Minas Gerais), dos del municipio de Belo Horizonte, un representante del municipio de Contagem, un representante del municipio de Betim, y tres representantes por las demás demarcaciones municipales de la región metropolitana de Belo Horizonte, así como dos representantes de la sociedad civil.¹⁰²

En cuanto a la Agencia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, el organismo fue creado en enero de 2009 como la entidad responsable de promover la gestión compartida de los intereses comunes y metropolitanos. Es, por lo tanto, una instancia de reciente creación y corta vida. No obstante, el organismo tiene la condición de autoridad territorial del estado de Minas Gerais para aplicar las determinaciones de la Asamblea Metropolitana, pese a que uno de los principales obstáculos es el miedo de los municipios metropolitanos a perder autonomía.¹⁰³

La Agencia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte es un órgano de planeación estratégica, operativo y ejecutivo. El organismo está encabezado por un jefe administrativo nombrado por el gobernador del estado de una lista de tres direcciones de la Junta Metropolitana, donde los alcaldes tienen derecho a voto. Inicialmente, la agencia centra sus actividades en el uso del suelo y la regulación del transporte.¹⁰⁴

Esta agencia metropolitana, y como organismo técnico, tiene objetivos y competencias tales como promover e implementar planes, programas y proyectos establecidos en un plan director de desenvolvimiento integrado; proponer estudios técnicos de carácter regional en los que estén interesados el estado de Minas Gerais, y dos o más municipios de la región metropolitana de Belo Horizonte; proponer normas, directrices y criterios para hacer compatibles los planes municipales con el plan general; además,

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

la agencia metropolitana está vinculada a la Secretaría Extraordinaria de Gestión Metropolitana, que integra un sistema de gestión, el cual recae institucionalmente en la Asamblea Metropolitana.¹⁰⁵

2. Curitiba, Paraná

La ciudad de Curitiba, además de ser capital del estado de Paraná, tenía en 2006 una población aproximada de un millón 789 mil habitantes. Localizada en el altiplano paranaense, la región metropolitana de Curitiba, formada por 26 municipios, tenía una población total cercana a los 3 millones 600 mil habitantes, por lo que era la mayor ciudad del sur brasileño.¹⁰⁶

Agrupada en cinco microrregiones, Curitiba se divide en nueve administraciones regionales (equivalentes a subalcaldías), que gestionan los 77 barrios del municipio. Cabe señalar que en la ciudad hay un polo de atracción para diversos funcionarios, consultores y especialistas que han asistido para estudiar y observar la gestión de la Red Integrada de Transporte (RIT) y los instrumentos de planificación del uso del suelo adoptados por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), creado en 1965 por el Plan Preliminar de Urbanismo (denominado comúnmente Plan Wilhelm), y por la Coordinación Metropolitana de Curitiba (COMEC), entidad autárquica del gobierno

¹⁰⁵ Véase <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/> consultada el 21 de junio de 2011.

¹⁰⁶ Aunque la región metropolitana de Curitiba se constituya oficialmente por 26 ciudades, las relaciones socioespaciales intensas solo se dan entre la ciudad central (Curitiba) y otras doce: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras y São José dos Pinhais. Pereira, Gislene y Nunes da Silva, Madianita, "Mercado inmobiliario y estructuración del espacio. Asentamientos informales en la región metropolitana de Curitiba", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, núm. 2, 2009, pp. 37-51.

del estado del Paraná creada en 1974 de acuerdo con la Ley Estadual 6.517.¹⁰⁷

La COMEC es un órgano técnico, y tiene como sustento la legislación brasileña de 1967, cuando se estableció que los municipios podrían constituir regiones metropolitanas (artículo 164 de la Constitución Federal de Brasil y de las leyes secundarias creadas para ello). La base jurídica e institucional de la COMEC se encuentra en la Ley Complementaria 20 y de la CNPU.¹⁰⁸

La creación de una entidad pública para la región metropolitana de Curitiba tuvo su antecedente jurídico en 1974, con la creación de la Ley Estadual 6.517. Las funciones y actividades de la COMEC se vinculan a la formulación y ejecución de políticas públicas ligadas a los intereses metropolitanos. En particular, promover, elaborar, aprobar y cumplir el plan para la región metropolitana; promover, coordinar y elaborar estudios, proyectos y programas con base en las directrices del plan regional metropolitano; hacer investigaciones destinadas a fortalecer la planeación regional metropolitana; coordinar los servicios comunes o de interés metropolitano emprendidos por el estado y los municipios de la región; proponer medidas legislativas y administrativas; opinar sobre la concesión, permiso y autorización de las concesiones de servicios públicos de tipo metropolitano, entre otros.¹⁰⁹

En cuanto al proceso decisorio sobre los temas metropolitanos, y al igual que en el caso de Belo Horizonte, en Curitiba el proceso se asienta y parte de los consejos deliberativo y consultivo. El consejo deliberativo es la instancia superior de decisión. Este organismo está formado por el secretario de Planeación del estado de Paraná, quien es el representante del gobierno estatal, la presidencia, más cinco miembros (dos por la prefectura de la capital y un indicado por las demás prefecturas de la región).¹¹⁰

¹⁰⁷ Véase <http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2011.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

El consejo deliberativo tiene las funciones de promover la elaboración del Plan de Desarrollo para la región metropolitana de Curitiba; promover programas y servicios metropolitanos; coordinar y ejecutar los proyectos metropolitanos; formular las directrices políticas; aprobar el plano de desarrollo integral de la región metropolitana; proponer cambios y modificaciones al área territorial de la región, entre otros.¹¹¹

En tanto que el consejo consultivo está formado por un representante de cada municipio integrante de la región metropolitana de Curitiba, y la presidencia recae en el secretario de Planeación de Paraná. Este organismo tiene las funciones de opinar, a solicitud del consejo deliberativo, sobre las cuestiones e intereses de la región metropolitana; sugerir al consejo deliberativo la elaboración de los planes regionales y la ejecución de servicios metropolitanos; opinar sobre cualquier materia, pero sometida por el Consejo Deliberativo; opinar sobre los planes metropolitanos, entre otros.¹¹²

Al mismo tiempo, y para ayudar en las actividades de los consejos, la Ley 6.517 creó la Secretaría Administrativa como responsable de los aspectos técnicos y operativos en el proceso de la gestión metropolitana. Esta secretaría forma parte de la administración pública estatal; se vincula a la Secretaría de Planeación de Paraná; es un órgano con un régimen especial. Tiene funciones ejecutivas de las resoluciones de los dos consejos. Además, en la estructura burocrática se ubica el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba, que asesora de manera técnica a la COMEC. Es un *staff* de técnicos contratados por la Secretaría Administrativa de los dos consejos.¹¹³

Cabe decir que en 1994, 1995 y 2003, y mediante la Ley Estadual 11.027, el Decreto Estadual 698 y el Decreto Estadual 22, respectivamente, se reformuló el órgano metropolitano y se modificó su personalidad jurídica al concebirse como un organismo con un régimen especial en la administración pública. Se le

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

concedió autonomía del Poder Ejecutivo estatal. De igual modo, se creó la Dirección de Transporte Metropolitano, entre otras disposiciones organizativas, y se creó el cargo de secretario especial para los asuntos de la región metropolitana. Su función fue la de asesorar al gobierno de Paraná en la coordinación de acciones relativas a la planeación y ejecución de acciones públicas en intereses y asuntos comunes, teniendo como soporte técnico a la COMEC.¹¹⁴

La última modificación sustancial en los mecanismos de gestión metropolitana de al curitiba se dio en 2006. El Decreto Estadual 6.384, que revocaba el Decreto Estadual 22, señaló la vinculación entre la COMEC y la Secretaría de Desarrollo Urbano.¹¹⁵

3. *Porto Alegre, Rio Grande do Sul*

La región metropolitana de Porto Alegre concentra el 37% de la población del estado brasileño de Rio Grande do Sul. Aglomerados en 31 municipios, el municipio de Porto Alegre tiene una población cercana al millón y medio de habitantes, 18 municipios tienen más de cien mil y el resto menos de esta cantidad; por lo tanto, la región metropolitana es una compleja constelación de municipios que gravitan alrededor del municipio central.¹¹⁶

La región fue creada por ley en 1973. En un inicio se integró por 14 municipios, pero en la medida en que fue creciendo en 2010 se integró por 32 municipios. Tanto así, que el área metropolitana contaba con una población cercana a los cuatro millones de habitantes, lo que la coloca en la aglomeración número cuatro

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Los municipios que integran la región metropolitana son: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antonio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo y Viamão.

de Brasil, detrás de São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. En esta aglomeración urbana la fragmentación institucional es más evidente que en las otras que existen en Brasil.¹¹⁷

Como resultado del marco institucional nacional y estatal, en la región metropolitana de Porto Alegre, como en las demás aglomeraciones de Brasil, debería haber instituciones de ámbito metropolitano. Sin embargo, y a decir de la Asociación de Grandes Metrópolis, en Porto Alegre no las hay. Había seis comisiones de planeación metropolitana, pero para el delta del Jacuí estas comisiones hacían diagnósticos para la planificación estratégica.¹¹⁸

Sin embargo, el caso de Porto Alegre es más conocido (además del Foro Social Mundial), por la propuesta de los presupuestos participativos. Aunque cabe aclarar que este modelo de gestión local solo se da en el municipio de Porto Alegre. Al respecto, se debe señalar que el municipio está dividido en dieciséis regiones internas por donde se estructuran los procesos participativos, en los que intervienen los 85 barrios contemplados.

El modelo del presupuesto participativo quizá despierte más interés que el trazar la arquitectura de instituciones y mecanismos metropolitanos de gestión, sobre todo cuando a diferencia de las otras aglomeraciones urbanas brasileñas no hay indicios de instancias de este tipo. También llama la atención porque es una propuesta de innovación exitosa de democratización y descentralización interna. Naciones Unidas la reconoció como una de las cuarenta innovaciones urbanas en todo el mundo. El modelo

¹¹⁷ Véase <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=298> consultada el 22 de junio de 2011.

¹¹⁸ Además, había una Asamblea General Regional, que era el órgano plenario de deliberación del Consejo Regional. Sus miembros eran electos por diversas autoridades estatales y nacionales de la región, prefectos y presidentes de los consejos municipales, representantes de las asociaciones de la región (sindicatos, sociedad civil, empresarios,...). Tenía como facultad aprobar las iniciativas de planificación regional que serán enviadas al gobierno estatal; aprobar el reglamento y nombrar los componentes de los demás organismos. Véase http://www.flashfutura.com/metropolis/sites/default/files/ciudades_archivos/porto_alegre/417_071_porto_alegre_esp.pdf consultada el 22 de septiembre de 2011.

pone en el centro de la discusión en que las instancias municipales en América Latina al interior son centralizadas y altamente jerarquizadas.¹¹⁹

El presupuesto participativo de Porto Alegre es una experiencia muy conocida y aclamada. Lo es porque logra una gestión eficaz y democrática.¹²⁰ Llamado también “administración popular de Puerto Alegre”, el modelo está basado en una estructura y en un proceso que se cimienta en tres principios:

a) Que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar. Las organizaciones comunitarias no detentan en este aspecto, por lo menos formalmente, status o prerrogativas especiales.

b) Que la participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.

c) Que los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de “criterios generales” criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de redefinir prioridades y de “criterios técnicos” —de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo—. ¹²¹

En términos institucionales, el presupuesto participativo de Porto Alegre se agrupa en tres tipos de instancias: las de la ad-

¹¹⁹ Una reflexión y discusión sobre el diseño interno del gobierno municipal en México a partir de analizar algunos casos de municipios de México, Colombia, España y Brasil se encuentra en un artículo de Arellano Ríos, Alberto, “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”, *Región y Sociedad*, núm. 52, septiembre-diciembre de 2011. El objetivo es poner sobre la mesa de discusión la necesidad de crear, discutir o diseñar mecanismos intramunicipales de gobierno local.

¹²⁰ Santos, Boaventura de Sousa, “Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva”, en Santos, Boaventura de Sousa (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2005. p. 394.

¹²¹ *Ibidem*, pp. 391-486.

ministración municipal, las instituciones de participación y las organizaciones comunitarias. En las primeras instancias se encuentran el prefecto municipal, las secretarías y dependencias municipales, así como la cámara de ediles. En las segundas se integran el Consejo del Presupuesto Participativo con sus reuniones plenarias o temáticas y los seis foros de delegados temáticos. En estas últimas están contempladas asambleas municipales, dieciséis foros de delegados regionales y reuniones con organizaciones profesionales, civiles y movimientos sociales. En tanto que en la tercera están los consejos populares, las asociaciones y los movimientos comunitarios, así como los habitantes de la región.¹²²

Este complejo entramado institucional responde a un liso o complejo proceso de regionalización. Así, el territorio de Porto Alegre se divide en dieciséis demarcaciones, en las cuales se discute el presupuesto municipal.¹²³ Además, los temas que se tratan en las demarcaciones son la circulación y el transporte, la educación y la recreación, la cultura, la salud y la asistencia social, el desarrollo económico y la tributación, la organización de la ciudad, el desarrollo urbano y ambiental.

IV. EL ÁREA METROPOLITANA DE MARACAIBO, VENEZUELA

El área metropolitana de Maracaibo se encuentra formada por el sistema urbanístico, que integra los centros urbanos de los municipios Maracaibo, San Francisco, Mara, La Cañada de Urdaneta y Jesús Enrique Losada, en el estado de Zulia, Venezuela.

¹²² *Ibidem*, pp. 391-486.

¹²³ Las regiones son: Humaaitá-Navengantes/Ilhas; Noroeste; este; Lomba de Phineiro; norte; noreste; Partenon; Restinga; Glória; Cruzeiro; Cristal; Centro Sur; Extremo Sur; Eixo da Baltazar; Sur y Centro. *Ibidem.*, p. 405.

La población con la que contaba el área metropolitana en 2010 era de aproximadamente 2 millones 600 mil habitantes.¹²⁴

En términos urbanos, el municipio de Maracaibo ocupa el lugar central; además de ser la capital estatal, se integra por las localidades de San Francisco (municipio de San Francisco), Santa Cruz de Mara (municipio de Mara), La Concepción (municipio de Jesús Enrique Losada) y La Concepción (municipio La Cañada de Urdaneta).¹²⁵

Cabe decir que a diferencia de la capital nacional, en los estados venezolanos no hay una instancia institucional u orden de gobierno metropolitano con tales características. Esto se deriva de la Constitución Bolivariana de 1999, al considerar a Venezuela como un estado federal y descentralizado que divide el territorio en estados, el distrito capital, dependencias federales y territorios federales (artículo 16). Cabe decir que el distrito capital de Caracas es tomado en muchas investigaciones como un caso para la gobernabilidad metropolitana; no obstante, desde el punto de vista institucional, se ignora que al ser capital nacional se presentan las asimetrías constitucionales que se acentúan más en un sistema federal.¹²⁶

¹²⁴ Véase “Proyecciones de población OCEI 2010” y “Plan de Ordenación del Sistema Urbanístico Maracaibo, La Concepción, La Cañada de Urdaneta y Santa Cruz”.

¹²⁵ Maracaibo tiene alrededor de un millón 700 mil habitantes, San Francisco 500 mil, La Cañada de Urdaneta 90 mil, Mara 200 mil y Jesús Enrique Losada 85 mil habitantes. Es importante destacar que la ciudad de Maracaibo está conformada únicamente por dos municipios (Maracaibo y San Francisco), dado que estuvo formada solo por un municipio hasta, 1995, cuando el municipio San Francisco fue creado a partir de la parte sur del municipio Maracaibo de aquel entonces. *Idem*.

¹²⁶ La Constitución estableció que el asiento de los órganos del poder nacional sería la ciudad de Caracas. Se constituyó como distrito capital y asiento de los poderes federales, mas no en los poderes mismos. De entenderse de esta última manera, quedarían desprotegidas las demás partes integrantes de la Federación venezolana. Esta fue la forma como la Constitución redactó y entendió legalmente al distrito capital; a partir de esta distinción, la ciudad de Caracas es la sede o asiento de los poderes, y tiene un régimen interno, que tiene como base el municipio autónomo. Esto permitió que la ciudad de Caracas se conformara un sistema de gobierno municipal en dos niveles: los municipios del distrito

El marco constitucional nacional reconoce y garantiza la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa (artículo 16), pero corresponde a los estados regular y precisar los principios generales. En este sentido, la Constitución del estado de Zulia (título II) precisa que los municipios son la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución de la República, la del estado de Zulia y otras leyes, sobre todo en la elección de sus autoridades; la libre gestión y legislación sobre las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.¹²⁷

Al igual que en los casos de Argentina y México, y bajo el principio de un Estado descentralizado y de democracia participativa (artículo 30), el marco jurídico venezolano le concede a sus municipios los servicios y competencias para gestionar y prestar diversos servicios. Además, la Constitución del estado de Zulia contempla que sus municipios pueden celebrar convenios para que en forma concurrente puedan hacer frente a determinadas competencias o prestar algunos servicios (artículo 31).¹²⁸

En este sentido, Venezuela se suma a los sistemas federales de Argentina y México, donde sus mecanismos institucionales se limitan clara y expresamente a la asociación, a la coordinación a las firmas de convenios de carácter intermunicipal. No obstante, se ha

capital y los correspondientes del estado Miranda. Véase Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto, en “La ciudad de México en perspectiva comparada”, *La ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 157-163.

¹²⁷ Véase la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela y la Constitución del Estado de Zulia, en www.ucv.ve/.../constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela.html y <http://www.gobernaciondelzulia.gov.ve/lista2.asp?sec=1005> consultadas el 22 de junio de 2011.

¹²⁸ El marco precisa que en los convenios se debe determinar la participación y los aportes financieros de las respectivas entidades (artículo 31), además de que la Constitución venezolana establece (artículos 32 y 34) que tendrán preferencia las transferencias de competencias y servicios del Estado a los municipios que contengan un plan de gestión que involucre las parroquias, la participación de las comunidades organizadas y la pluralidad étnica. *Idem*.

observado que no son los únicos medios, sino que hay otros instrumentos jurídicos complementarios o que intentan tener mayor alcance, como se vio en el caso brasileño. En esta dirección apunta el caso de Jalisco, que se esbozará en el siguiente capítulo, pero antes se tienen que analizar las zonas metropolitanas de Monterrey y Puebla.

V. DOS ÁREAS METROPOLITANAS MEXICANAS

El Estado mexicano tiene como base en su división y organización política al municipio libre, y en la Constitución federal claramente se establece que no puede haber una autoridad entre este y los gobiernos estatales. En particular, el artículo 115 no solo establece los lineamientos generales, sino que incluso lo norma de manera pormenorizada, provocando que las legislaciones estatales tengan un efecto espejo, reproduzcan su contenido y posean pocas variaciones. Si acaso las legislaciones estatales en la materia lo que hacen es reglamentarlo en leyes secundarias.

Con mínimas diferencias, los estados de la República mexicana reiteran que el municipio tiene la atribución de prestar servicios públicos, como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; la seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reglamentar el uso de suelo y la planeación urbana, así como recabar y ejercer el impuesto predial, entre otros.

El artículo 115 constitucional, como se precisó en el capítulo anterior, faculta a los municipios para asociarse o coordinarse para prestar algún servicio o bien en un contexto de globalización económica en el que los gobiernos locales adquieren mayor importancia al diseñar e implementar políticas encaminadas a la promoción económica o de impulso al desarrollo. Sin embargo, como se señaló anteriormente, este marco institucional no ha

dato los resultados esperados pese a estar contemplado y tener ventajas y limitaciones.

Como se señaló anteriormente, la coordinación y el asociacionismo no han tenido la fortaleza en temas nodales que preocupan a las grandes metrópolis; si acaso los actores políticos lo limitan al ámbito de la gestión de servicios públicos, pero no desde una perspectiva o bajo las exigencias que den pie a la gestión metropolitana efectiva, al menos en materia de políticas e infraestructura urbana. Pese a tal limitación institucional, es necesario trazar los organismos diseñados que funcionan en las áreas metropolitanas de Monterrey y Puebla.

1. *La zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León*

La zona metropolitana de Monterrey tenía en 2010 una población que rondaba los 4 millones 400 mil habitantes, distribuidos en ocho municipios. Los municipios que conforman el área conurbada son Apodaca, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina. Esto, junto con su extensión territorial, la colocaban como la tercera área metropolitana después de la ciudad de México y Guadalajara.

Como se verá en el caso de la capital neoleonesa y las áreas metropolitanas de Puebla y Guadalajara, y en otras ciudades del país, el agua es el servicio público o el asunto en el cual los municipios crean organismos de carácter metropolitano o regional.¹²⁹

En el caso del área metropolitana de Monterrey, el organismo contemplado es el SADM (Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey). Según la ley que lo regula, el SADM se creó con el objetivo de la prestación del servicio público de agua y drenaje

¹²⁹ Por ejemplo, el caso de la zona metropolitana de Pachuca, Hidalgo, véase Amaya Ventura, María de Lourdes, “Aspectos institucionales de la gestión del agua en Pachuca, Hidalgo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 3, julio-septiembre de 2011, pp. 509-537.

en la ciudad de Monterrey, así como, mediante convenio, con los municipios que integran el área metropolitana.¹³⁰

El SADM es una institución pública descentralizada con personalidad jurídica propia; tiene que prestar los servicios públicos de agua potable, pero también el agua no potable, la residual tratada y el agua negra, el saneamiento de las aguas residuales, impulsar y desarrollar la investigación para el aprovechamiento, entre otros (artículos 1 y 2).¹³¹

En el diseño institucional del SADM su gobierno recae en un consejo de administración, compuesto por el titular del Poder Ejecutivo, o quien este designe, que lo presidirá, así como seis miembros más, que son designados, según el artículo 5 de la ley que norma el organismo, de la siguiente forma: uno por el gobernador de Nuevo León; un representante de los municipios del estado, que será designado por el ayuntamiento de Monterrey; uno por los usuarios de los servicios de agua y drenaje; uno por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; uno por la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del Estado de Nuevo León, A. C. y uno por la Cámara de la Industria de la Transformación de esta entidad. Además, por cada miembro propietario se designa un suplente (artículo 5).¹³²

La administración del organismo se encuentra a cargo de un director general, nombrado y removido por el gobernador; también se designa al secretario técnico, cuyas funciones son asignadas por el Consejo de Administración.¹³³

¹³⁰ Véase la Ley que crea la institución pública descentralizada “Servicios de Agua y Drenaje Monterrey”, cuya última reforma fue hecha el 7 de febrero de 2007. Véase <http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia> consultada el 29 de junio de 2011.

¹³¹ *Idem.*

¹³² *Idem.*

¹³³ Otro organismo de tipo metropolitano es el llamado Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), pero no es de las características institucionales precisadas en esta obra. El Fomerrey es un fideicomiso que promueve, propicia e impulsa la integración del patrimonio de las familias de escasos recursos económicos del estado. *Idem.*

2. *La zona metropolitana de Puebla, Puebla*

Desde una perspectiva amplia, la zona metropolitana de Puebla aglutina un total de 38 municipios poblanos y tlaxcaltecas, dado que el área urbana se ubica en el valle de Puebla-Tlaxcala. Pero la mancha urbana se integra por los municipios de Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Miguel Xotla y San Pedro Chulola, la cual tiene una población que ronda los dos millones 470 mil habitantes.

Al igual que en el caso de la zona metropolitana de Monterrey, en el área metropolitana de Puebla hay un Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOA-PAP). El SOAPAP es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 1o.).¹³⁴

El organismo poblanco tiene por objeto la planeación, programación, estudio y proyección, administración y operación, de obras y sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales y el reúso de estas; recaudar y administrar los ingresos y recursos financieros del sistema; actualizar las contribuciones y productos por los servicios que presta; mejorar los sistemas de captación, conducción, tratamiento de aguas residuales, entre otros (artículo 3).¹³⁵

En cuanto a la composición del organismo, se integra por un consejo, cuya presidencia recae en el gobernador del estado; un presidente ejecutivo, quien es el presidente municipal de Puebla; un director general; un secretario; ocho vocales, quienes son el director general de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Puebla, el administrador general de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado, el director general de Obras Públicas del Ayuntamiento de Puebla, y cinco representantes de los distintos sectores de la sociedad. Por cada integrante del consejo se

¹³⁴ Véase el Decreto que crea el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

¹³⁵ *Idem.*

designa un suplente, que asistirá con representación y voto a las sesiones del consejo (artículo 12).¹³⁶

A diferencia del SEDM, en el SOAPAP ni siquiera se tiene contemplada formalmente una disposición de carácter metropolitana en el sentido de plantear un convenio con los municipios que integran el área.

En suma, en los casos de las zonas metropolitanas de Monterrey y Puebla, y en el marco del asociacionismo y la coordinación intermunicipal, el tema de la gestión metropolitana está en los planos técnicos y administrativos, pero no en el nivel institucional; es decir, y siguiendo a Kettl, la función pública se encuentra en una coordinación técnica, en un plano intermedio del gobierno entre los políticos nombrados de alto nivel y los funcionarios electos, por un lado, y los técnicos, por el otro. El nivel institucional implica que los funcionarios nombrados y encargados de estos organismos no solo tengan el respaldo político, sino que haya solidez y un desarrollo institucional.¹³⁷

Una forma de ver cómo se puede subsanar esta limitante, después de trazar y esbozar por separado los casos y experiencias anteriores de gestión metropolitana en los países federales latinoamericanos, es comparándolas mínimamente.

VI. RECAPITULACIÓN

La estrategia metodológica de comparar y/o contrastar la disposición y proporción de los entramados institucionales metropolitanos en un nivel sincrónico permitirá observar no solo las

¹³⁶ Fuente: Constitución Política del Estado de Puebla y el Decreto que crea el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

¹³⁷ Kettl, Donald F., "VII. En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla", en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-Universidad Autónoma de Tlaxcala-FCE, 1998, pp 110 y 111.

semejanzas y diferencias, sino considerar los alcances y limitaciones jurídicos y políticos de las instituciones y los mecanismos antes trazados y contextualizados. Esto permitirá pensar nuestra realidad y tener en cuenta propuestas y líneas de acción. Para ello, el análisis institucional de los mecanismos e instituciones metropolitanos se hará a partir de contrastar los mecanismos institucionales que contemplan los marcos constitucionales al normar al municipio y condicionar la gestión metropolitana, y comparar los organismos e instituciones metropolitanos existentes.¹³⁸

Para empezar, se debe precisar que los marcos constitucionales no solo determinan los límites del diseño institucional de diversos organismos o mecanismos estatales, sino que condicionan sus alcances. Pero la utilidad del comparar y contrastar ayuda a idear y repensar nuevas formas de innovación, y de relaciones intergubernamentales y/o de políticas públicas. En este apartado únicamente se contrastará, grosso modo, lo que las Constituciones le permiten hacer a los municipios, pues este orden de gobierno es muy valorado, al ser la base de su sistema de organización política. Tomar en cuenta lo que dictan o cómo tienen contemplado al municipio determina el grado y el sentido de la gestión metropolitana.

Se debe reiterar que la Constitución Nacional de Argentina no tiene contemplado un apartado para el municipio; en ella se describen de manera general (artículo 5) las características del gobierno provincial, y sólo se menciona al “régimen municipal”. De tal modo que las Constituciones locales norman con mayor precisión al municipio, y la Constitución de la Provincia de Córdoba hace lo propio en el título segundo.

En lo que toca al marco constitucional brasileño, la Constitución federal le tiene contemplados al municipio una serie de disposiciones y principios generales. Esto es importante recordarlo,

¹³⁸ En este ejercicio de comparación no están contempladas algunas instituciones y mecanismos de gestión metropolitana de Guadalajara. Desde luego, su trazo y contextualización se encuentran en el siguiente capítulo. No obstante, la contrastación de todos los casos se encuentra en los anexos de esta obra.

porque el ámbito municipal será la base institucional para la gestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. De manera complementaria, y debido a la existencia sociológica de grandes conglomerados urbanos, y que rebasan estos límites político-administrativos, en 1967 se estableció en la Constitución Federal de Brasil (artículo 164) que una región metropolitana se constituía por los municipios que independientemente de su vinculación administrativa, integraban unidades socioeconómicas y requerían la prestación de servicios comunes. Para 1973 se aprobó la Ley Complementaria 14, que en su primer artículo estableció y constituyó las regiones metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. La Constitución de 1988 reconoció este avance.

El marco constitucional venezolano reconoce y garantiza la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa (artículo 16), pero le corresponde a los estados regular y precisar los principios generales. La Constitución del estado de Zulia precisa que los municipios son la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución de la República, por la del estado de Zulia y por otras leyes.

En contraste, los casos de Argentina y Venezuela son solo enunciativos del régimen municipal. En Brasil se establecen bases o principios genéricos, mientras que la Constitución mexicana detalla y organiza de manera precisa el régimen municipal (artículo 115), y lo que hacen las Constituciones locales generalmente es reproducir el contenido de la ley fundamental.

En lo que toca a los mecanismos o instituciones de gestión metropolitana, hay matices. En el caso del área metropolitana de Córdoba, hay un Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM), que se encuentra en una fase inicial de implementación desde el punto de vista del enfoque de políticas públicas. Además, la norma que lo sustenta solo estableció principios generales, y no abundó en la definición de mecanismos regulatorios

específicos para la creación del IPLAM. Mientras que en el caso de Maracaibo simplemente no hay un ejemplo para rescatar.

Los casos brasileños son más enriquecedores, pero aun en ellos hay matices. Por ejemplo, en el caso del área metropolitana de Belo Horizonte, esta aglomeración urbana cuenta con espacios o mecanismos de gestión, como una Asamblea Metropolitana, la Junta Asesora de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo y otros organismos y entidades. En el caso de Curitiba, hay organismos, como la Red Integrada de Transporte (RIT), el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba y la Coordinación Metropolitana de Curitiba; en el caso de Porto Alegre, no lo hay.

En cuanto a México, lo que abundan son organismos en materia de agua potable y alcantarillado y planeación urbana. Se institucionalizan con la creación de organismos descentralizados o por la firma de convenios de asociación o coordinación, los cuales, si bien son temas o asuntos nodales que preocupan a las grandes metrópolis, los actores políticos lo limitan al ámbito de la gestión de servicios públicos. No tienen la solidez como en los casos brasileños, o como pretenden serlo los de la zona metropolitana de Guadalajara, aún incipiente y en etapa de formulación, pero que conviene analizar. Este tema es asunto del siguiente capítulo.

CAPÍTULO TERCERO

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN GUADALAJARA

I. INTRODUCCIÓN

La metropolización es un fenómeno urbano que va más allá de las jurisdicciones político-administrativas municipales en México, y en algunos casos interestatales. La ausencia del reconocimiento constitucional de la zona metropolitana como tal, aunque ya hay iniciativas federales y algunas leyes estatales, y aunado a la falta de un diseño institucional para atender los problemas derivados del proceso de metropolización de manera cooperativa e integral, es una asignatura pendiente. Ante esta limitación, Manuel Kinto, y sin recurrir a una reforma constitucional que invada la autonomía de los gobiernos locales, propone los “consejos metropolitanos”, basados en la cooperación intermunicipal para gestionar las metrópolis. A decir de él, este mecanismo promueve la cooperación y la coordinación en la atención de los problemas metropolitanos, sin vulnerar la autonomía de los municipios metropolitanos en México.¹³⁹ Sin embargo, y si bien son una necesidad ante la escasez de estos organismos, como él dice, la experiencia internacional trazada y el caso que en este capítulo se expone dicen que

¹³⁹ Kinto Reyes, Manuel, “Tesis doctoral. La gobernanza metropolitana en México a través de los consejos metropolitanos y la cooperación intermunicipal”, *Urban Public Economics Review*, núm. 13, 2010, pp. 108 y 109.

son insuficientes si solo se quedan en el plano de la gestión y no se les concede solidez jurídica.

De ahí que el análisis hecho lleve a recapitular lo que en el primer capítulo se señaló: lo problemático que es definir o precisar a un conglomerado humano. Se cayó en la cuenta de que no hay coincidencia entre territorio, población y gobierno, y que abordar el fenómeno urbano a partir de definir y construir tipologías era problemático, debido a que las sociedades no son estáticas.

Ante esta inquietud, se partió, para fines heurísticos, de que área, región y zona metropolitana tenían el mismo significado. Se acentuó que el concepto de zona metropolitana en México no aparece en la Constitución ni en las leyes federales, y que el de conurbación es lo más parecido, llegando a usarse como sinónimos en términos institucionales. Lo que hay en el sistema jurídico mexicano y se tiene como base es el municipio libre. Además, y como dicen Jordi Borja y Manuel Castells, al plantear mayor metropolización se debe por igual plantear mayor descentralización y democratización.¹⁴⁰ Esta observación es pertinente, ya que la lógica y el diseño de los municipios mexicanos aún responden a un sistema de partidos hegemónicos, y son altamente centralizados y jerarquizados.¹⁴¹

En estos fenómenos urbanos se yuxtaponen dos o más municipios mexicanos, por lo que el mecanismo institucional con el que cuentan en México y otros países es el de la coordinación y la asociación municipal. Esto obligó a considerarlo como marco analítico, y requirió comprenderlo y detallarlo. Posteriormente, se esbozaron algunas instituciones y mecanismos de gestión metropolitana en varios países de América Latina cuyo sistema de organización política era el federal, y era el único medio. Ahora este capítulo tiene como objeto de estudio a la zona metropolitana de Guadalajara.¹⁴²

¹⁴⁰ Borja y Castells, *op. cit.*, p. 297.

¹⁴¹ Un estudio que aborda esta inquietud se encuentra en Arellano, *op. cit.*

¹⁴² En este capítulo la zona metropolitana de Guadalajara se integra por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

Desde luego, no es el único de una entidad federativa donde se han aprobado leyes de coordinación o desarrollo metropolitano,¹⁴³ pero sí el “caso crucial” a partir de las consideraciones metodológicas planteadas en el capítulo anterior, donde se valoran los alcances y limitaciones jurídicos y político-institucionales que tienen las entidades federativas del país ante la ausencia y lo tardado de la respuesta en el ámbito federal. De este modo, en la primera parte se contextualiza social y urbanamente a este territorio. Luego se trazan las instituciones existentes y las instituciones formuladas. La idea final en este libro, además de analizarlas meticulosamente, es contrastarlas con las experiencias latinoamericanas y en su propio devenir para observar sus alcances y limitaciones.

II. CONTEXTUALIZAR Y DEFINIR A LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Antes de empezar con el análisis de las instituciones que ha habido en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) es necesario precisar que este conglomerado urbano ha sido estudiado desde una perspectiva en la cual el crecimiento urbano ha condicionado su metropolización; en particular, los estudios han sido de corte demográfico, espacial y funcional. Las investigaciones coinciden en tener como centro de análisis en el proceso de aglomeración y urbanización al municipio de Guadalajara, y realidad en sí, como la estrategia teórico-metodológica imperante, que explica y condiciona las diversas problemáticas del área metropolitana.¹⁴⁴ Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión pú-

¹⁴³ Recuérdese los casos de Colima, Hidalgo, Morelos, Oaxaca y Zacatecas, citados en el capítulo anterior.

¹⁴⁴ Sin pretender hacer una mención exhaustiva de la bibliografía escrita en este rubro, el lector bien podría consultar las siguientes obras: Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Safa, Patricia, “Realidades y retos de las áreas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey”, *Desacatos*, núm. 36, 2011, pp. 31-148; Cabrales Barajas, Luis Felipe, “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 75-96; Núñez Mi-

blica, la gobernabilidad y el diseño institucional de la ZMG han sido poco estudiados. Por lo tanto, el reto es analizar y pensar la ZMG a la luz de los enfoques y la bibliografía sobre la gestión y la gobernabilidad metropolitana.¹⁴⁵

No obstante, antes conviene reiterar la importancia de cavilar a la ZMG desde la gestión, la gobernabilidad o la gobernanza metropolitana, en el entendido de que no siempre hay coincidencia entre las dinámicas de la población, el territorio y el gobierno. De ahí que gestionar o gobernar conlleve a considerar las acciones y las políticas públicas implementadas, o bien formular instituciones con una visión más integral, a pesar de la fragmentación institucional o los limitados instrumentos jurídico-institucionales con los que cuentan el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos, no solo de la entidad, sino de todo el país.

Definir y precisar un área y zona metropolitana área conurbada en México ha preocupado y ocupado a diversos especialistas. El debate es muy intenso desde las perspectivas espaciales y funcionales; sin embargo, para salir del atolladero, y con fines heurísticos, el presente capítulo entiende a la zona metropolitana de

randa, Beatriz, *Zapopan, Tonalá...*; Núñez Miranda, Beatriz y Álvarez Contreiras, Dolores, “El desarrollo sustentable y los nuevos esquemas habitacionales”, *Estudios Jaliscienses*, núm. 75, febrero de 2009, pp. 21-31; Núñez Miranda, Beatriz, “Tonalá y Loma Dorada en el contexto urbano de la zona metropolitana de Guadalajara”, *Ciudad Loma Dorada. Un gran desarrollo habitacional en la zona metropolitana de Guadalajara*. Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2007; Fausto Brito, Adriana “La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano”, *Ciudades*, Puebla, núm. 65, enero-marzo, 2005, pp. 22-30; Jiménez Huerta, Edith *et al.*, “Un sistema de información geográfica para el análisis urbano, Atlas de Guadalajara”, *Carta Económica Regional*, núm. 85, julio-septiembre de 2003; Cruz Solís, Heriberto *et al.*, “Los retos de afrontar la sistematización de datos sobre el crecimiento urbano: el atlas de la producción de suelo urbano de la ZMG; un trabajo interdisciplinario”, *Serie Geográfica*, núm. 10, 2002, pp. 95-108; y Núñez Miranda, Beatriz, *Guadalajara, una visión del siglo XX*, Zapopan, El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara, 1999.

¹⁴⁵ Véase, por ejemplo, García Vázquez, *op. cit.*; Rangel Guerrero, Chrisi y Grimaldo Lorente, Jaime, “Análisis de las relaciones intergubernamentales en áreas metropolitanas, experiencias y propuestas”, *Provincia*, núm. 13, enero-junio de 2005, pp. 117-140, y Ramírez Sáiz, *op. cit.*

Guadalajara la delimitación que realizaron la Sedesol, la Conapo y el INEGI.¹⁴⁶ Un tema en sí y que es problemático se ha resuelto, pero queda el de contextualizar, grosso modo, el proceso de transformación y crecimiento urbano de la zona metropolitana de Guadalajara.

Una mirada sintética del fenómeno de la metropolización y del cambio social en Guadalajara nos la da Patricia Arias. En la historia urbana, reciente, Arias ha identificado dos grandes momentos: el primero se suscitó entre los años de 1950 y 1980; en este periodo la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano; el segundo, veinte años más tarde que el anterior, se dio a partir de 2000, cuando se conformó un complejo, enorme, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano. En él se desplazó parte de la población vecindada en Guadalajara hacia los municipios de alrededor.¹⁴⁷

En ambos periodos la capital tapatía experimentó la conurbación y la articulación funcional de la ciudad central, cuando en 1960 anexó físicamente los municipios de Tlaquepaque y Zapopan. En 1980 se presentó el mismo fenómeno, que ligó a Tonalá al conjunto urbano. Los cuatro municipios ya compactados conformaron la “primera corona metropolitana”, que abarcó un radio aproximado de 15 kilómetros a partir del centro.¹⁴⁸

Más tarde, el fenómeno de conurbación demográfica se reflejó, por ejemplo, en 2005, en una población de 4.095,853 habitantes, y la metropolización contempló, además de los cuatro municipios anteriores, una “segunda corona metropolitana”, conformada por los municipios de El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos. Estos municipios participaron en el fenómeno de la metropolización con una

¹⁴⁶ Delimitación de... , *passim*.

¹⁴⁷ Arias, Patricia, “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, p. 27.

¹⁴⁸ Cabrales Barajas, *op. cit.*, p. 79.

población de 367,388 habitantes. Con la segunda corona, el área metropolitana se extendió aproximadamente hasta 35 kilómetros a partir del centro de Guadalajara.¹⁴⁹

Lo anterior tuvo como consecuencia que Guadalajara, ahora entendida como metrópoli, se encontrara en una crisis urbana sin precedentes, visible en la problemática de un crecimiento urbano poco proclive a la disciplina urbanística y un esquema caduco de movilidad.¹⁵⁰

Pese a esto, y a decir de Felipe Cabrales, Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planificación urbana. De ello nos da cuenta, por ejemplo, y como instrumento temprano que consideró la escala metropolitana, la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala, publicada en 1947; luego vendría el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, que se aprobó en 1982, y que hasta 2010 no había sido reemplazado pese a las nuevas dinámicas urbanas.¹⁵¹

Si bien es cierto que los instrumentos anteriores se enmarcan en la planeación urbana, la verdad es que esta, con respecto al marco jurídico e institucional, presenta contrastes o asimetrías. Esto se debe a que el desarrollo urbano se diluyó, e independientemente de su valoración, a favor de las instancias municipales en términos formales y hacia los promotores inmobiliarios en términos informales y como práctica política. En el contexto social y en la cuestión urbana impera llanamente la ley del mercado sobre la planeación y/o la corrupción. De este modo, y al menos desde la década de 1990, la negociación política y los intereses privados someten el desarrollo urbano.¹⁵²

En suma, y desde el ámbito nacional, como se dio cuenta, en el marco constitucional no existe el tema de ciudad y las zonas me-

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 79-80.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 77.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 85 y 86.

¹⁵² Barragán Villareal, Juan Ignacio, "Hacia una política de desarrollo metropolitano. Propuesta de una federación de asociaciones de urbanismo", Seminario Internacional La coordinación en las metrópolis: el desafío del diseño institucional, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 21 de octubre de 2010.

tropolitanas. Aunque hay iniciativas y programas federales que intentan abordarlo. Las iniciativas ya fueron esbozadas, pero en el caso de los programas gubernamentales están, por ejemplo, los fondos metropolitanos, los programas de inversión a entidades federativas, la modernización de infraestructura municipal y social, así como los fondos de fortalecimiento a los municipios y las entidades federativas. En tanto que en el ámbito estatal, y en algunas áreas metropolitanas en particular del país, se han implementado esquemas, como la creación de organismos metropolitanos especializados, fondos metropolitanos, en donde participan sólo el gobierno estatal y los municipios, o bien únicamente los municipios, así como mecanismos de asociacionismo, cuyo carácter es voluntario, lo cierto es que hay un desfase.¹⁵³

Hecho lo anterior, es necesario delinear y cuestionar las experiencias institucionales implementadas y diseñadas para gestionar el territorio de la ZMG, no sin antes precisar brevemente algunas experiencias de asociacionismo y la coordinación intermunicipal en Jalisco. Una idea nos la da Antonio Sánchez, cuando dice que la cooperación intermunicipal en Jalisco tiene sus orígenes en tres esquemas. El primero es una cooperación inducida o vertical que instrumentó el gobierno; el segundo es una cooperación horizontal, y el tercero sigue un modelo de centro-periferia. Del primer tipo es el Sistema Intermunicipal de Agua Potable (SIAPA), creado en 1978; la policía intermunicipal, en 1983, que mantuvo actividades hasta 1989, y el Consejo Metropolitano de Guadalajara, que hasta 2012 aún funcionaba. Del segundo tipo son los que han establecido los municipios de Jalisco, y que hasta 2009 se habían constituido 30 mecanismos de cooperación intermunicipal o asociación municipal. En tanto que el tercer tipo corresponde básicamente al tipo de cooperación que sigue la zona metropolitana de Guadalajara.¹⁵⁴

Siguiendo a Sánchez, de los treinta modelos de asociación municipal establecidos en Jalisco, ocho tenían relación con la mate-

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ Sánchez Bernal, *op. cit.*

ria medioambiental. Los mecanismos de cooperación intermunicipales en esta última materia fueron los siguientes:¹⁵⁵

—El que establecieron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1993 para crear un sistema intermunicipal para la basura.

—El que signaron 18 municipios en 1994 para el control y abastecimiento de agua. Entre los firmantes se encontraron los ayuntamientos de Cihuatlán, Cuautla, Villa Purificación y Autlán.

—El que establecieron de nueva cuenta los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1998 para la recolección de la basura.

—Otro establecido en la zona metropolitana de Guadalajara para el abasto del agua.

—El convenio en materia de basura que aprobaron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1999.

—El que signaron los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara en materia de cooperación para la contaminación atmosférica en 2008.

—El convenio para sanear el lago de Chapala año 2009, que firmaron los municipios de Tizapán el Alto, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Chapala, Poncitlán, Jocotepec, Ocotlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jamay y La Barca, y desde luego

—La Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA), que, a diferencia de los anteriores, se ha institucionalizado y ha resistido la falta de confianza, el partidismo y los cambios de gobierno.¹⁵⁶

Finalmente, y previo a trazar el diseño institucional de los organismos metropolitanos existentes, y que han demostrado ser sólidos y eficaces, así como los que se han diseñado para el mediano plazo,

¹⁵⁵ El siguiente listado tiene como base a Sánchez Bernal. *Idem*.

¹⁵⁶ Un análisis de esta experiencia la hacen Arellano Ríos, Alberto y Rivera Pahuá, Yazmín, “Asociacionismo municipal y medio ambiente. El caso de la Junta Intermunicipal de Río Ayuquila, Jalisco”, *Espacios Públicos*, núm. 31, agosto de 2011, pp. 32-56.

habría que recordar que desde un enfoque de la gestión pública y el diseño institucional, las instituciones son andamiajes normativos. Su estabilidad no se explica solo por la base jurídica, sino por el componente político, que permite su desarrollo y estabilidad en el tiempo. Pero si la institución se fundamenta únicamente en las condiciones políticas coyunturales, es decir, en la voluntad de los actores, el contexto político es de poca ayuda. Es necesario que la institución cuente con una fuerte cimentación jurídica y normativa, pero al mismo tiempo la práctica política, además de ser acorde con el andamiaje normativo, debe fortalecer a la institución. Se establece así una doble relación de ida y vuelta entre ambas condiciones.

III. LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS DE GUADALAJARA

Los párrafos siguientes abordarán el andamiaje normativo de las instituciones metropolitanas en Guadalajara. Por cuestiones heurísticas, en la primera parte se prescinde de un análisis minucioso del contexto, las coyunturas y prácticas políticas, para centrarse solo en la arquitectura institucional. Por supuesto, se reitera que detrás de ella están la coordinación y el asociacionismo municipal, por lo que su contenido, sus alcances y sus limitaciones serán clarificados a la hora de bosquejar las instituciones. Para tal fin, se estudian los organismos metropolitanos de Guadalajara a partir de descifrar: a) la forma en cómo se han conceptualizado jurídicamente, y b) su estructura institucional, que hilvana su integración, sus atribuciones y sus competencias.

1. *Las instituciones existentes*

A. *El Consejo Metropolitano*

La primera institución metropolitana sólida en Guadalajara, pese a que pudiera ser cuestionada, es el Consejo Metropolitano de Guadalajara, creado en 1989. El consejo tiene como sustento normativo un acuerdo intermunicipal. En el manuscrito original, el Consejo fue concebido como un organismo de coordinación

y concertación en el que participan diferentes instancias de los gobiernos federal, estatal y los ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.¹⁵⁷

Como resultado de la reforma constitucional de 1983, y quizá de los esquemas de coordinación fiscal previamente establecidos en el acuerdo inicial, se puede apreciar que los municipios podrían coordinarse para ciertos asuntos, porque el documento firmado decía tener como fundamento su apego al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el entonces título quinto de la Constitución Política de Jalisco y la ex Ley Orgánica Municipal.¹⁵⁸

El acuerdo contempló que el Consejo Metropolitano se integraba por un presidente, quien era el gobernador del estado, o la persona que él designara, así como un vocal ejecutivo y los consejeros presidentes municipales de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan; también los titulares de las secretarías general de Gobierno, Desarrollo Urbano y Rural, Finanzas, Vialidad y Transporte, Promoción y Desarrollo Económico, Turismo, Salud y Educación. De igual modo, eran consejeros el procurador de Justicia, el director general del SIAPA y algunos delegados federales, entre ellos el delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; finalmente, el Consejo Metropolitano contaba con un secretario técnico.

Desde entonces, han variado poco las atribuciones y las competencias del Consejo Metropolitano, y la función nodal de este

¹⁵⁷ El acuerdo contemplaba que, a invitación expresa de los integrante formalmente reconocidos, podrían formar parte los ayuntamientos de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga. Esto con la intención de que se analizaran los asuntos que competan a su jurisdicción y como consecuencia del crecimiento natural de la zona metropolitana ya se contemplaban. Véase el “Acuerdo que crea el Consejo Metropolitano de Guadalajara y el Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara”.

¹⁵⁸ *Idem.*

en la gestión metropolitana es la de ser un espacio para coordinar y decidir la obra pública metropolitana.¹⁵⁹

En términos puntuales, el Consejo Metropolitano tiene como atribución revisar y, en su caso, presentar propuestas para la actualización el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, así como de los planes parciales de desarrollo urbano de los municipios.

En el plano formal, el Consejo Metropolitano tiene tareas sustantivas, tales como establecer políticas de desarrollo urbano; gestionar ante el gobierno federal las acciones tendientes a la creación oportuna de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda popular; definir una política integral de vivienda popular que comprenda la adquisición de suelo, financiamiento, la edificación y la introducción de los servicios básicos; definir acciones y medidas concretas que tiendan a reducir los niveles de contaminación atmosférica en la zona metropolitana; delimitar la política de conservación del patrimonio histórico, que incluya acciones de estímulos y sanciones; opinar sobre los proyectos ejecutivos de infraestructura urbana; definir un programa metropolitano de vialidad, así como de equipamiento urbano y dotación de servicios que se sustente preferentemente en los esquemas de plusvalía, entre otras.¹⁶⁰

No obstante, en la práctica el Consejo Metropolitano se encarga de planear y decidir la obra pública. Pese a que pudiera ser esta una limitación, el Consejo Metropolitano es un espacio de

¹⁵⁹ El papel central del Consejo Metropolitano en la obra pública queda asentado cuando, además de que el gobierno estatal y los municipales aportan recursos financieros para un fondo común, esta instancia decide cómo y dónde ejercer otros recursos públicos. Por ejemplo, en 2011 se iban a ejercer 1,250 millones de pesos correspondientes al Fondo Metropolitano, que es una partida federal. Estos recursos fueron asignados a Jalisco desde 2008, pero por coyunturas políticas no se había ejercido. Finalmente, la Secretaría de Desarrollo Urbano los invertiría, no sin antes haberse pasado por el Consejo Metropolitano. “Ejercerá Consejo Metropolitano mil 250 mdp para obras viales en Jalisco”, *El Informador*, Guadalajara, 23 de julio de 2011.

¹⁶⁰ *Idem*.

negociación política en donde, si bien es cierto que la partidización y las coyunturas en momentos someten su vida interna y el desarrollo urbano, en esta instancia se discuten y deciden la obras de infraestructura con carácter metropolitano.

Se debe recordar que en el país hay un contraste entre la urbanización y el desarrollo institucional metropolitano, que se diluye en términos formales hacia las instancias municipales y hacia los promotores inmobiliarios. En este contexto, Ignacio Barragán señala que el Consejo Metropolitano de Guadalajara, pese a ser cuestionable, es de las pocas instancias metropolitanas existentes y sólidas en México.¹⁶¹ Esto es así porque en el Consejo se negocia y/o deciden los fondos metropolitanos; la inversión en infraestructura que hace el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos; los fondos de inversión a las entidades federativas y modernización de los municipios, entre otros asuntos.

B. *El SIAPA*

El SIAPA es un organismo que nació, igual que el Consejo Metropolitano, por iniciativa del gobierno de Jalisco. Consecuentemente, el SIAPA y el Consejo Metropolitano son instituciones que fueron concebidas bajo la lógica vertical, y en un principio fueron mecanismos de cooperación intermunicipal inducidos por el Ejecutivo estatal cuando imperaba un sistema de partido hegemónico. Sin embargo, la alternancia y la pluralización partidista, la descentralización, algunas reformas constitucionales y la puesta en práctica del federalismo provocaron que las relaciones intergubernamentales se hicieran más complejas en las áreas metropolitanas.

Desde luego, los condicionantes anteriores obligaron a adecuar el marco normativo del SIAPA. No fue así en el caso del Consejo Metropolitano. Una diferencia sustancial en el diseño institucional

¹⁶¹ Barragán Villarreal, *op. cit.*

original del SIAPA, y el que se constituyó en la segunda década del siglo XX, fue que el Poder Ejecutivo ya no lo encabezaba.¹⁶²

Los nuevos condicionantes en el sistema político, en particular la reforma constitucional al artículo 115 constitucional en 1999, obligaron a que los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara readecuaran el marco institucional del SIAPA dentro de la figura del asociación intermunicipal.¹⁶³

Una de las fortalezas institucionales, y que ha estado presente desde su creación, es que el SIAPA es un organismo público descentralizado. Esto le da solidez institucional, pero al mismo tiempo dicha estabilidad queda mermada por los problemas financieros que carga. Ante esta situación, en su readecuación institucional se buscó otorgarle más instrumentos coercitivos para tratar de resarcir esta situación.

¹⁶² Desde su etapa inicial, el SIAPA fue considerado un organismo público descentralizado encargado de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En su etapa primigenia, el gobierno recaía en un Consejo de Administración y en un director general designado por el gobernador. Originalmente el Consejo de Administración se integraba por el Ejecutivo estatal, el director general y un representante de los ayuntamientos de la zona metropolitana, el secretario de Desarrollo Urbano y Rural, el secretario de Finanzas, que era el tesorero del Consejo; la Cámara de la Propiedad Urbana de Jalisco; dos representantes, uno por cada una de las centrales obreras mayoritarias; y cada uno de los ayuntamientos que en el futuro llegaran a integrarse al “Sistema”. Véase Decreto 9765. “Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y del Estado de Jalisco”, 27 de marzo de 1978.

¹⁶³ Véase el “Convenio de Asociación Intermunicipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición final de las aguas residuales, S.I.A.P.A”, *Periódico Oficial de Jalisco*, Guadalajara, 6 de junio de 2002, núm. 37, sección II, pp. 3-15. Cabe decir que el convenio previo de asociación intermunicipal se firmó el 7 de febrero de 2002 y está integrado como addéndum al convenio de junio de 2002. El SIAPA también cuenta con otro soporte jurídico: la “Ley que otorga el carácter de organismo fiscal autónomo al organismo público descentralizado intermunicipal, denominado Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado”. Véase el Decreto 19482, *Periódico Oficial de Jalisco*, Guadalajara, 11 de junio de 2002, núm. 39, sección II, pp. 3 y 4.

En el nuevo ordenamiento jurídico, el SIAPA es un organismo público descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica, patrimonio propios, y con el carácter de organismo fiscal autónomo con respecto a los adeudos de los usuarios morosos. El nuevo acuerdo firmado por los ayuntamientos metropolitanos aún reconocía que la administración del organismo estuviera a cargo de un Consejo de Administración, un director general designado por el propio Consejo y las dependencias que se estimaran convenientes para cumplir sus objetivos.¹⁶⁴

El convenio de asociación determinó que el Consejo de Administración es el máximo órgano del SIAPA, pero su diseño difería al del organismo inicial. Ya no era encabezado por el Ejecutivo estatal; al contrario, la presidencia recaía en un miembro designado entre los miembros de Consejo. El máximo órgano del SIAPA ahora se integraba por el presidente, el director general del organismo, dos representantes por cada ayuntamiento que suscribían el acuerdo (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá), y tres representantes del Poder Ejecutivo de Jalisco. Además, el Consejo de Administración contaba con un secretario designado por sus mismos integrantes.

En los nuevos lineamientos institucionales, el Consejo de Administración podía invitar a participar a sus sesiones a funcionarios del gobierno estatal o expertos que se relacionaran con los temas o asuntos de los que se ocupaba y atendía el SIAPA. La participación de estos invitados en el Consejo de Administración únicamente consistía en contar con derecho de voz. Por lo tanto, los miembros del Consejo de Administración con voz y voto, a excepción director y del secretario, eran los integrantes que por ley eran considerados, es decir, los ayuntamientos metropolitanos.¹⁶⁵

Como se puede notar, en el convenio de asociación la función y el papel del SIAPA era el mismo que contempló el Decreto

¹⁶⁴ Convenio de ...

¹⁶⁵ *Idem.*

9765. No obstante, y como resultado de la reingeniería institucional, las atribuciones y competencias contempladas ahora eran: formular, justificar y autorizar su presupuesto de egresos; proponer a los ayuntamientos que integran el organismo, antes del 15 de julio de cada año, las tarifas y lineamientos para el cobro de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, a fin de que los montos se sometan a la aprobación del Congreso del estado; nombrar y remover al director general del organismo; formular, aprobar y modificar los sistemas de recaudación y manejo de los fondos derivados del organismo; celebrar al menos una sesión ordinaria al mes y las extraordinarias que solicite cualquier miembro del consejo, así como administrar los bienes y negocios del organismo, entre otras de tipo técnico y administrativo.¹⁶⁶

En diciembre de 2011, los presidentes municipales integrantes del Consejo de Administración del SIAPA firmaron un acuerdo, que entraría en vigor en 2012. En él se aprobó el cambio de nombre del organismo por Metroagua, y contemplaba una reestructuración interna y operativa destinada a disminuir dependencias y reducir el gasto corriente, así como la integración formal de los municipios de El Salto, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga, que no estaban contemplados. Sin embargo, hasta mayo de 2012 el municipio de Tlajomulco había rechazado abiertamente la invitación.

Cabe decir que por un proceso de metropolización anárquico en Guadalajara y por un marco político-institucional que impide la conformación de una autoridad única metropolitana y que poco incentiva a los acuerdos —además de que hay una partidización de los temas, burocracias que se superponen, la falta de recursos y un bajo nivel de participación ciudadana—, los actores de la ZMG se han visto obligados a diseñar e implementar algu-

¹⁶⁶ El mismo convenio contempla que los municipios que formen parte del organismo, y por conducto de sus ayuntamientos, puedan establecer políticas tendientes a beneficiar a ciertos sectores de la población, ya sea subsidiando las tarifas a pagar, la cancelación de adeudos o de accesorios fiscales. *Idem*.

nas instituciones de carácter metropolitano. Algunas con relativa eficacia y otras en la fase de diseño.

2. *Las instituciones formuladas*¹⁶⁷

En los párrafos siguientes se contextualizará, por un lado, la forma en cómo los actores crearon las instituciones metropolitanas que se formularon y, por el otro, se traza su diseño. Antes se tiene que precisar qué hay que ver en la creación de las nuevas instituciones metropolitanas de Guadalajara, y desde el enfoque de políticas públicas, qué se colocó como problema en la agenda pública. Por un lado, se ha definido en cierto modo un problema y, por el otro, hubo un proceso decisorio y/o de implementación.¹⁶⁸

Sin embargo, en el caso que ahora ocupa hay un matiz. Entre diversos actores sociales, políticos y económicos se consensó la “naturaleza y dimensión del problema”, en el sentido de que se debía actuar y crear un entramado institucional que permitiera hacer frente a los problemas urbanos metropolitanos. Si el proceso decisivo había concluido en enero de 2011, cuando el Congreso de Jalisco aprobó por unanimidad la Ley de Coordinación Metropolitana,¹⁶⁹ el proceso de implementación y la evaluación de los resultados aún eran lejanos.

Un año antes, el gobernador Emilio González Márquez vetó la Ley de Coordinación Metropolitana, que aprobó la LVIII Legislatura. Entre sus observaciones a la primera versión de la ley, el Ejecutivo estatal argumentó que esta era inconsistente y contradictoria en la integración de las áreas metropolitanas; que el

¹⁶⁷ El trazo institucional de los siguientes organismos tiene como base la Ley de Coordinación Metropolitana que aprobó el Congreso de Jalisco. Véase el Decreto 23082 que expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco aprobado el 11 de diciembre de 2009.

¹⁶⁸ Parsons, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Mino y Dávila-FLACSO-México, 2007, p. 117.

¹⁶⁹ “Aprueba el Congreso Ley de Coordinación Metropolitana”, *El Informador*, Guadalajara, 13 de enero de 2011.

procedimiento de coordinación debía ser común para todas las áreas metropolitanas no exclusivas para Guadalajara, y que se proponían crear dos regímenes distintos de agrupación; uno para Guadalajara y otro para el resto de posibles zonas metropolitanas al interior del estado. Con la finalidad de no cometer los mismos errores, las comisiones de Puntos Constitucionales, Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos del Congreso de Jalisco realizaron foros de consultas con autoridades municipales y expertos en la materia.¹⁷⁰ Pero con mayor claridad el contexto en el que se formuló la Ley de Coordinación Metropolitana y las instituciones que de ella se derivaron fue el siguiente:

A. El contexto en el que se formularon

El hecho de que en Jalisco se haya aprobado la Ley de Coordinación Metropolitana se debió, según Roberto Arias de la Mora, a que en el plano estrictamente normativo y al amparo de esta reforma constitucional, que marcó el reconocimiento del municipio como orden de gobierno, se hicieron las modificaciones correspondientes: se abrogó la Ley Orgánica Municipal por la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que entró en vigor el 22 de mayo de 2001, y la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, que, entre sus disposiciones transitorias, estableció que el gobierno del estado tenía un plazo máximo de 180 días para desvincularse del Sistema Inter municipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Jalisco, que hasta entonces venía operando (SIAPA).¹⁷¹

¹⁷⁰ Parsons, *op. cit.*

¹⁷¹ En el corto plazo se previó que los ayuntamientos que integraban el SIAPA deberían reunirse con el gobierno del estado a efecto de elaborar una propuesta conjunta que contemplara un proyecto técnico para adecuar al organismo a las nuevas disposiciones normativas, así como un esquema de transición que asegurara la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales mientras se concretaba la desvinculación del gobierno del estado. Arias de la Mora, Roberto,

Arias de la Mora sostiene que en estas dos reformas legales concretas promovidas en Jalisco después de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 y en los actores surgió una posición eminentemente municipalista.¹⁷²

El escenario político jugó un papel muy importante. Si bien entre el trienio de 1995-1997 y el de 2010-2012 se presentan los extremos del control partidario de una fuerza política (véase cuadro 3), en los gobiernos municipales que integraban la conurbación metropolitana de Guadalajara, al menos en el discurso, se mostró la urgente necesidad de gobernar y gestionar de manera conjunta a la zona metropolitana de Guadalajara.

Cuadro 3
El control partidario de las alcaldías
en la Zona Metropolitana de Guadalajara

Partido	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
PAN	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y el Salto	Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Ninguna
PRI	Ninguna	Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga	Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá	El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y El Salto

Fuente: elaboración propia.

Pero con mayor precisión una agenda metropolitana, dice Arias de la Mora, se presentó en los trienios 2004-2006 y 2007-2009. En el primero, cuando los presidentes municipales electos de Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan se comprometieron a impulsar la firma de un convenio intermunicipal cuyo propósito específico se orientó a la confor-

“Estudio introductorio”, *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal, mecanoscrito*.

¹⁷² *Idem*.

mación de un organismo público descentralizado, denominado Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara.¹⁷³ Sin embargo, la iniciativa únicamente fue ratificada por los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, además del ayuntamiento de El Salto, que no se encontraba contemplado inicialmente como parte del acuerdo intermunicipal; en tanto que los ayuntamientos de Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Tonalá realizaron observaciones en primera instancia a la iniciativa y, finalmente, no la aprobaron. Arias dice que el fracaso de esta primera iniciativa no necesariamente se explicó por diferencias entre los dos principales partidos políticos —PRI (Partido Revolucionario Institucional) y PAN (Partido Acción Nacional)—, sino por el escenario político de alta competencia que se presentó y la falta de voluntad política.¹⁷⁴

En el segundo momento en que se presentó la agenda metropolitana de corte municipalista, y apelando a la identidad político-partidaria, se dio en para el periodo constitucional 2007-2009. Los presidentes municipales ratificaron su compromiso de avanzar en la agenda metropolitana, y lo formalizaron, con la celebración de un convenio de asociación intermunicipal para la coordinación y planeación de acciones y políticas. Este convenio tuvo como objetivo redimensionar, diseñar, concebir y ejecutar actos de gobierno vinculados entre los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.¹⁷⁵

¹⁷³ Durante este periodo los presidentes municipales electos fueron, en El Salto, Bertha Alicia Moreno Álvarez (PAN); en Guadalajara, Emilio González Márquez (PAN); en Tlajomulco de Zúñiga, Andrés Zermeño Barba (PAN); en Tlaquepaque, Miguel Castro Reynoso (PRI); en Tonalá, Palemón García Real (PRI); y en Zapopan, Arturo Zamora Jiménez (PRI). Los presidentes municipales firmaron el Convenio de Coordinación Intermunicipal y Reglamento del Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Véase Arias de la Mora, *op. cit.*

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ Los presidentes municipales electos durante este periodo fueron, en El Salto, Joel González Díaz (PRI); en Guadalajara, Alfonso Pertesen Farah (PAN); en Tlajomulco de Zúñiga, José Antonio Tatengo Ureña (PAN); en Tlaquepaque, Hernán Cortés Berumen (PAN); en Tonalá, Jorge Vizcarra Mayorga

Finalmente, Arias de la Mora recalca que la agenda metropolitana se dio en el Congreso de Jalisco, y lo paradójico fue que la vertiente legislativa resultó ser la más efectiva. La incorporación formal en la agenda de este tema en el Congreso del Estado de Jalisco derivó primero en la creación de una Comisión de Asuntos Metropolitanos, cuyos trabajos durante un primer periodo se concretaron en la aprobación de una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco, la aprobación de la Ley de Coordinación Metropolitana y la aprobación del Decreto que aprueba la Declaratoria del “Área Metropolitana de Guadalajara”, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.¹⁷⁶

Roberto Arias dice que la trayectoria seguida por los municipios, a pesar de la identidad partidista (trienio 2007-2009), no pudo concretar algún acuerdo de coordinación intermunicipal relevante para la metrópoli.¹⁷⁷ La falta de voluntad política, un diseño institucional en el sistema político que condiciona más situaciones para el conflicto y la nula cooperación, contribuyeron a ello. En términos llanos, y en el fondo la cuestión, que los ayuntamientos no quieran “soltar” o ceder atribuciones en materia de suelo urbano explican tal situación. En la reglamentación y programas del suelo urbano se explican las deficiencias y limitaciones en las políticas urbanas y de planeación hasta la corrupción entre diversos actores políticos y económicos.

(PAN); en Zapopan, Juan Sánchez Aldana (PAN). Véase “Decreto municipal D03/04/07”, *Gaceta Municipal*, Ayuntamiento de Guadalajara, 1 de marzo de 2007, pp. 42-45; y Arias Roberto, *op. cit.*

¹⁷⁶ Véase los Decretos 2213, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 1 de mayo de 2008, número 13, sección III, pp. 3-7; Decreto 23082, y Arias, Roberto, *op. cit.*

¹⁷⁷ Arias de la Mora dice que durante este periodo, la decisión de coordinación de mayor repercusión en la opinión pública fue la instauración de las “metropolicías”, como unidades operativas adscritas a cada una de las corporaciones de policía municipal con facultades para la persecución de delitos cometidos en zonas limítrofes de cada municipio. *Idem.*

En contraposición, “la vía legislativa en principio mostró mayor eficacia al alcanzar el consenso suficiente para plasmar en la Constitución estatal una definición inicial del problema público sobre la ausencia de coordinación metropolitana, que abrió la puerta a una posible solución de carácter institucional por la vía de la constitución de tres instancias de coordinación”.¹⁷⁸

Finalmente, y después de una serie de desencuentros, el 25 de enero de 2012 los presidentes municipales de la zona metropolitana de Guadalajara y el gobernador de Jalisco firmaron el convenio para la creación del Instituto Metropolitano. Se había constituido con este acto la Junta de Coordinación Metropolitana. En una primera etapa, el Instituto Metropolitano trabajaría con personal transitorio propuesto por la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, una asociación civil que participó en su diseño. Los trabajos del equipo técnico iniciaron con un presupuesto de ocho millones de pesos.¹⁷⁹

B. *El diseño de las nuevas instituciones metropolitanas*

Expresamente, la Ley de Coordinación Metropolitana se puso como objetivo regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas en Jalisco, así como emitir las bases generales para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana y los requisitos mínimos que debe contener un convenio metropolitano. El nuevo marco jurídico fue más claro, y precisó que los presidentes municipales

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ García, Georgina, “Firman convenio para creación del Instituto Metropolitano de Planeación”, *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 26 de enero de 2012; Rivera Avelar, Elizabeth, “Firman convenio de creación del Instituto de Planeación Metropolitana”, *Milenio*, Guadalajara, 26 de enero de 2012; Manuel Chávez, Víctor, “Crean Instituto Metropolitano de Planeación”, *El Occidental*, Guadalajara, 27 de enero de 2012; “Emilio y alcaldes destraban Instituto Metropolitano de Planeación”, *El Informador*, Guadalajara, 27 de enero de 2012; Rivera Avelar, Elizabeth, “Instituto Metropolitano de Planeación se consolida”, *Milenio*, Guadalajara, 27 de enero de 2012.

debían crear convenios de coordinación metropolitana, y en ellos establecer fórmulas, montos, límites o topes relativos a las aportaciones en recursos financieros, humanos y materiales que se aportarían para obras.

De igual modo, y formalmente, la ley posibilitó mecanismos para declarar áreas o regiones metropolitanas, la implementación de nuevas estructuras institucionales para la planeación, administración, participación, información y dotación de servicios en las metrópolis (comisiones, institutos, fondos metropolitanos, observatorios, corporaciones de desarrollo económico, empresas mixtas, fideicomisos para el desarrollo urbano integral y sustentable, etcétera).

En la Ley de Coordinación Metropolitana se establecieron las bases generales de la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal.¹⁸⁰ Lo más importante fue que se debían crear instancias de coordinación. De manera obligatoria, la ley contempló una Junta de Coordinación Metropolitana, un Instituto de Planeación y un Consejo Ciudadano Metropolitano. De este modo, los siguientes párrafos delinearán el diseño institucional de las nuevas instituciones contempladas en la citada ley.¹⁸¹

¹⁸⁰ Según la Ley de Coordinación Metropolitana, las áreas o regiones metropolitanas se integrarán mediante la firma de un convenio por los municipios que desean conformarla y coordinarse, los cuales estarán representados por el presidente, el síndico y el secretario municipales, así como por el gobierno del estado, representado por el Ejecutivo estatal.

¹⁸¹ Cabe precisar que la fracción del Partido Revolucionario Institucional hizo una propuesta previa. La iniciativa contemplaba una Junta de Coordinación Regional Metropolitana, la cual estaría formada por los presidentes municipales respectivos, el Ejecutivo estatal, un secretario técnico y quien fungiría como el director del Instituto de Planeación. La presidencia de la Junta Regional será rotativa y trimestral en orden alfabético de entre los presidentes municipales integrantes. La iniciativa contemplaba la participación ciudadana responsable y directa mediante la creación del Consejo Ciudadano de Área Metropolitana como órgano consultivo de carácter honorífico, e integrado por representantes de las asociaciones vecinales y organización civiles, profesionales y académicos aledaños en el área metropolitana. *Cfr.* “Iniciativa de Ley de Coordinación y Asociación Municipal para el Estado de Jalisco, presentada por la Fracción Parlamentaria del PRI”, Congreso del Estado de Jalisco.

La Junta de Coordinación Metropolitana. El nuevo marco jurídico concibe a la Junta de Coordinación Metropolitana como un órgano intermunicipal de coordinación política, integrada por los presidentes municipales y el gobernador del estado. La Junta tiene como atribuciones las siguientes: elaborar y enviar la agenda metropolitana para su aprobación de los ayuntamientos que integran el área metropolitana, así como coordinar y vigilar la ejecución de la misma; autorizar y enviar los instrumentos de planeación metropolitana para su aprobación por los ayuntamientos correspondientes, así como coordinar y vigilar su ejecución; gestionar los asuntos de su interés ante las instancias federales, estatales o municipales correspondientes; aprobar y publicar la convocatoria pública abierta para la selección de los integrantes del Consejo, y otras que estuvieran estipuladas en el convenio de coordinación correspondiente. Una vez constituida la Junta, esta se integraría por los presidentes municipales que componen el área metropolitana correspondiente, el gobernador del estado y un secretario técnico, que sería el director del Instituto. Además, la Ley de Coordinación Metropolitana especificó que la presidencia de la Junta será rotativa entre todos los presidentes municipales que la compongan.

El Instituto de Planeación Metropolitana es un órgano técnico. Jurídicamente es un organismo público descentralizado de carácter intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones. Es un órgano encabezado por un director e integrado por las unidades administrativas que se establezcan en el estatuto orgánico de las instancias de coordinación del área metropolitana.

Su director es designado por la Junta de Coordinación Metropolitana, de entre las propuestas que hagan los presidentes municipales. El director durará en el cargo hasta tres años sin que en ningún caso su nombramiento pueda prorrogarse más allá del fin del periodo constitucional de los presidentes que integran la Junta de Coordinación Metropolitana al momento de su nombramiento.

Las atribuciones y competencias que tiene el Instituto de Planeación Metropolitana es elaborar y proponer a la Junta los instrumentos de planeación política para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos para su aprobación; evaluar los instrumentos de planeación metropolitana; elaborar los documentos técnicos encomendados por la Junta en las áreas sujetas a coordinación metropolitana; ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta en el ámbito de su competencia, y otras que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondientes.

El Consejo Ciudadano Metropolitano es un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y de carácter honorífico. Se integra por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, de profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana. El objetivo social del consejo radicó en ser un espacio de participación y conocimiento de los asuntos que conozca la Junta, el Instituto y demás órganos de coordinación metropolitana.

El número de miembros del Consejo Ciudadano Metropolitano y la forma como deberá integrarse este, estarán determinados por el estatuto orgánico. La Ley, de manera enfática, indica que no pueden ser menos de dos consejeros por cada municipio integrante del área o región metropolitana. También señala que sus integrantes se seleccionarán aleatoriamente de entre las propuestas ciudadanas, derivado de una convocatoria pública abierta, y durarán en su cargo tres años a partir de su selección. Además, el Consejo contará con un director y un secretario técnico, que serán electos entre los propios integrantes por periodos de tres meses, sin que puedan reelegirse para el periodo inmediato.

Las atribuciones que tiene este Consejo Ciudadano es dar opiniones, realizar consultas y hacer propuestas y recomendaciones a los municipios del área o región metropolitana, la Junta, el Instituto o demás órganos de coordinación metropolitana; recibir, orientar y canalizar a las instancias correspondientes las propuestas, denuncias y quejas ciudadanas en asuntos del área o región

metropolitana; vigilar el correcto funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, denunciar las anomalías detectadas y presentar propuestas para su mejor funcionamiento, y otras que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondiente.

IV. RECAPITULACIÓN

Institucionalmente, en la ZMG dos organismos son los que han demostrado ser sólidos y tener cierta estabilidad. Estos son el SIAPA y el Consejo Metropolitano de Guadalajara. Su solidez y estabilidad institucional se debe ya sea a un marco normativo y/o a la práctica política. Inicialmente ambos responden a una cooperación intermunicipal inducida verticalmente por el gobierno de Jalisco, pero ha habido algunos cambios significativos.

Ahora el contexto es otro, y ya no impera el sistema de partido hegemónico, y como resultado del fenómeno de la alternancia y la pluralización política, así como de algunos cambios constitucionales y procesos de descentralización y federalización, las relaciones intergubernamentales en el ámbito metropolitano de Guadalajara se han complejizado. En este marco, el mecanismo de la cooperación y la asociación intermunicipal repercutió en las instituciones metropolitanas existentes y permitió que se formularan relaciones más horizontales.

En el caso de las primeras, el Consejo Metropolitano y el SIAPA, se suscitó lo siguiente:

1. En el caso del Consejo Metropolitano, el marco normativo está en la categoría de un acuerdo entre las partes; su solidez está en el plano de las prácticas e incentivos políticos. Formalmente tiene atribuciones para la planeación, el desarrollo urbano, la vialidad y cuestiones ambientales, pero para la gestión metropolitana el Consejo tiene una función nodal: decidir y determinar la obra pública. Al no contar con instrumentos jurídicos más sólidos, se han puesto en riesgo varios recursos por cuestiones de coyuntura política, partidización o lucha por el liderazgo, pero

hasta antes del diseño de las nuevas instituciones metropolitanas el Consejo Metropolitano era el espacio político donde se decidían las grandes obras de infraestructura metropolitana.

2. El SIAPA se readecuó a la cooperación y a la coordinación intermunicipal en el marco del asociacionismo municipal. Los cambios básicos fueron los siguientes: el nuevo entramado institucional respetó que el organismo siguiera siendo un organismo público descentralizado con las características jurídicas que estos tienen: autonomía, patrimonio y recursos propios, pero además lo dotó de facultades fiscales para cobrar adeudos. Con esto se trató de resarcir el principal problema que ha tenido: el financiero. Al ser un organismo en el que los municipios tenían facultad sobre él, el Ejecutivo estatal fue hecho a un lado, y si alguna de sus dependencias era contemplada en su consejo de administración, participaban solo con derecho a voz.

Las instituciones anteriores fueron, y son quizá, las que mayormente mostraron fortaleza institucional y efectividad en la ZMG. Con el nuevo entramado institucional una de ellas permanecerá (el SIAPA), en tanto que la otra (el Consejo Metropolitano) quizá sea suplantada, y por lo tanto desaparezca. Es así, porque al inicio de la segunda década del siglo XXI se diseñaron tres instituciones en la Ley de Coordinación Metropolitana que en el papel se ven muy bien.

La primera es una institución política que recaería en la Junta de Coordinación Metropolitana; la segunda sería una institución técnica, que sería el Instituto de Planeación Metropolitana; y finalmente, una institución que atendería la demanda de participación ciudadana, y es el caso del Consejo Ciudadano Metropolitano. Por lo tanto, la recién aprobada Ley de Coordinación Metropolitana, vista desde el enfoque de las políticas públicas, es un instrumento en el que se diseñó y decidió una solución para un problema. Sin embargo, aún le queda camino por recorrer. Falta su implementación y la evaluación de sus resultados, los cuales serán visibles y tangibles en el mediano plazo.

PARA CONCLUIR

Antes se debe señalar que el debate político y constitucional se centra en los extremos de mantener la situación actual o crear gobiernos metropolitanos; no obstante, entre ellos hay matices de cambios jurídicos o propuestas de diseño institucional. Las iniciativas federales en materia metropolitana y algunas leyes de coordinación y/o desarrollo metropolitanos así lo demuestran. Sin embargo, esta obra desea recalcar lo que acontece en los países cuyo sistema de organización política, en particular lo que sucede en las aglomeraciones urbanas de entre un millón y cinco de habitantes. De manera enfática plantea:

Primero, que los países federales latinoamericanos para hacer frente a la gestión metropolitana solo cuentan con los mecanismos del asociacionismo y/o la coordinación intermunicipal; esto es consecuencia de valorar como principio constitucional el municipio libre y autónomo.

Segundo, que los problemas metropolitanos en los que la asociación y la coordinación se ponen en práctica es principalmente en temas como la planeación y el agua potable, el alcantarillado y la movilidad y el transporte público. También, que la gestión metropolitana se encuentra en el plano administrativo y técnico y no en el nivel institucional; además de la ausencia de un respaldo de aspecto político de largo alcance, Esto se debe también a que no hay instrumentos jurídicos que complementen los mecanismos de coordinación y asociación en materia metropolitana más allá de un acto voluntarista.

Tercero, que cuando la asociación y la coordinación municipales resultan ser suficientes en algunos casos, y mediante el reconocimiento jurídico del área o región metropolitana, así como la creación e implementación de leyes complementarias o secundarias, se han diseñado mecanismos jurídicos para hacer más obligatoria la coordinación y la gestión metropolitana.

Por lo tanto, en la gestión metropolitana se presentan matices en la solidez institucional, política y jurídica de los mecanismos de gestión metropolitana existentes. En el fondo, los gobiernos municipales no quieren perder autonomía, La existencia de estas instancias y su desenvolvimiento se explica más por factores de innovación pública, buenas prácticas y propuestas de cambio y diseño institucional institucional para hacer frente a una realidad sociourbana compleja y caótica.

Como se mencionó, en algunos casos se ha intentado reconocer jurídicamente esta realidad urbana, y este es el punto de partida para gestionar los problemas metropolitanos en el plano formal. No obstante, aún falta mucho para que sean eficaces y efectivos.

Así, por ejemplo, en Argentina el marco constitucional le concede a las provincias, facultades para normar el régimen municipal; en la Constitución provincial se tiene contemplado como mecanismo idóneo el asociacionismo. No obstante, en el caso del área metropolitana de Córdoba, además de que su Instituto de Planeación se encontraba en una fase inicial como política pública, su base jurídica no respondía al modelo del asociacionismo o la coordinación; era débil en comparación con los mecanismos jurídicos e instituciones creados en algunas regiones metropolitanas brasileñas o la base jurídica formulada para el caso de Jalisco.

En el caso de Maracaibo, Venezuela, simplemente no hay un ejemplo de gestión metropolitana que rescatar. Es cierto que en Venezuela solo hay un gobierno metropolitano, pero la experiencia institucional está asentada en la capital nacional, por lo que en él la asimetría constitucional de los sistemas federales se hace más presente y clara.

Se explicó que los casos brasileños son más enriquecedores. Sin embargo, en estos hay matices. Por ejemplo, en el caso del área metropolitana de Belo Horizonte y Curitiba, se tienen instituciones y mecanismos de gestión metropolitana, en contraste con Porto Alegre, pese a tener el modelo de democratización y descentralización más exitosa: el presupuesto participativo. Cabe resaltar que Brasil es el único país donde se reconoce la existencia de regiones metropolitanas en la Constitución federal y en las estatales.

Cuarto, que el concepto de área, zona o región metropolitana en México no aparece en la Constitución federal, y que se ha tratado de entender y ubicar jurídica e institucionalmente en el de zonas conurbadas.

Quinto, que en México los mecanismos de gestión metropolitana se dan en materia de agua potable y alcantarillado, así como la planeación urbana. La aparente institucionalización y solidez radica en crear organismos descentralizados o firmar convenios de asociación o coordinación. No obstante, la realidad dice que su viabilidad técnica es vulnerada políticamente, y

Sexto, que Guadalajara ha tenido una rica experiencia en materia de gestión metropolitana en comparación con otras áreas metropolitanas del país. En esta tradición ha habido dos grandes fases: en la primera, dos organismos han demostrado ser sólidos y contar con estabilidad (el SIAPA y el Consejo Metropolitano de Guadalajara); la segunda es de transición y de formulación de nuevas instituciones para la gestión metropolitana. En la primera fase, las primeras instituciones metropolitanas de Guadalajara se dieron en un contexto de partido hegemónico, pero como resultado del fenómeno de la alternancia y la pluralización política, así como de algunos cambios constitucionales y procesos de descentralización y federalización, dio inicio una segunda fase.

Es necesario subrayar que en el caso brasileño el fortalecimiento institucional en materia de gestión y políticas metropolitanas partió desde el ámbito nacional haciéndolo inicialmente una política central hacia los estados y los municipios. En el caso de Ja-

lisco, se parte de una posición local en dos vías, como las clasificó Roberto Arias: la municipalista y la legislativa.¹⁸² Sin embargo, y paradójicamente, la primera fue la que mayores obstáculos presentó, y se opuso en la práctica a gestionar metropolitanamente a Guadalajara. El asociacionismo y la coordinación intermunicipal fueron los mecanismos que tenían los ayuntamientos para hacer frente a problemas comunes. El caso de Guadalajara reiteró que en la vertiente municipalista los incentivos políticos e institucionales evitan cooperar. Fue la vertiente legislativa, como en otros estados del país se ha dado, la que no solo llevó a reconocer las áreas y regiones metropolitanas, sino a constituir un avance en la materia desde el punto de vista jurídico e institucional.

Es cierto que aún falta mucho para que las instituciones formuladas lleguen a tener solidez institucional. Solo el tiempo lo dirá; pero el crear y contar con los instrumentos jurídicos es un buen punto de partida, y en el Congreso de la Unión ya se estaban dando los primeros resultados. Hasta ahora (mayo de 2012) el punto común entre los diversos actores e instituciones políticas radica en reclamar la ausencia de instrumentos dentro del marco federal para gestionar y gobernar de manera conjunta las áreas metropolitanas.

¹⁸² Arias de la Mora, *op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- AMAYA VENTURA, María de Lourdes, “Aspectos institucionales de la gestión del agua en Pachuca, Hidalgo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 3, julio-septiembre de 2011.
- ARIAS, Patricia, “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”, en URQUÍDEZ, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010.
- ARIAS DE LA MORA, Roberto, “Estudio introductorio. Coordinación metropolitana y gestión pública municipal”, mecanoscrito.
- ARELLANO RÍOS, Alberto, “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”, *Región y Sociedad*, núm. 52, septiembre-diciembre de 2011.
- y RIVERA PAHUA, Yasmín, “Asociacionismo municipal y medio ambiente. El caso de la Junta Intermunicipal de Río Ayuquila, Jalisco”, *Espacios Públicos*, núm. 31, agosto de 2011, pp.
- BARRAGÁN VILLAREAL, Juan Ignacio, “Hacia una política de desarrollo metropolitano. Propuesta de una federación de asociaciones de urbanismo”, *Seminario Internacional La coordinación en las metrópolis: el desafío del diseño institucional*, Zapopan, 21 de octubre de 2010, El Colegio de Jalisco.
- BASSOLS, Mario, “Política ambiental municipal. Del discurso a la práctica”, en CABRERO, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, CIDE, 2003.

- BAZDRESCH PARADA, Miguel, “El municipio”, en SOLÍS GADEA, Héctor Raúl y PLANTER PÉREZ, Karla Alejandrina (coords.), *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Coecytjal, 2010.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus, 2006.
- CABRALES BARAJAS, Luis Felipe, “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”, en URQUÍDEZ, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o convergentes?”, en TAMAYO FLORES, Rafael y HÉRNANDEZ TRIILLO, Fausto (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Tecnológico de Monterrey-International Center for Scholars Woodrow Wilson-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- CADAVAL, María y CARAMÉS, Luis, “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidades”, *Urban Public Economics Review*, núm. 6, 2006.
- CEJA MARTÍNEZ, Jorge, “El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco”, *Estudios Jaliscienses*, núm. 70, noviembre de 2007.
- CRUZ SOLÍS, Heriberto *et al.*, “Los retos de afrontar la sistematización de datos sobre el crecimiento urbano: el atlas de la producción de suelo urbano de la ZMG; un trabajo interdisciplinario”, *Serie Geográfica*, núm. 10, 2002.
- CUADRADO-ROURA, Juan R. y FÉRNANDEZ GÜELL, José Miguel, “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad”, en ROJAS, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005.
- CUÉLLAR GARZA, José Luis, “Realidad y perspectiva de la coordinación metropolitana”, ponencia presentada en el foro organizado por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Guadalajara, 18 de

- abril de 2007.
- Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*, México, Sedesol-Conapo-INEGI, 2007.
- Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1991, t. I.
- FERREIRA, Xavier, “La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el orden jurídico”, *Urban Public Economics Review*, núm. 6, 2006.
- GARCÍA VÁZQUEZ, Nancy, “II. Política y gestión metropolitana. Introducción”, en URQUÍDEZ, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010.
- GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia, “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”, en GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, México, UNAM-Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- FAUSTO BRITO, Adriana, “La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano”, *Ciudades*, núm. 65, enero-marzo de 2005.
- HUERTA JIMÉNEZ, Edith *et al.*, “Un sistema de información geográfica para el análisis urbano, Atlas de Guadalajara”, *Carta Económica Regional*, núm. 85, julio-septiembre de 2003.
- HURTADO, Javier y ARELLANO RÍOS, Alberto, *La ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, IJ-UNAM, 2011.
- LEFÉVRE, Christian, “Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamérica”, en ROJAS, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005.
- MURIÁ, José María. *Desacralización del municipio. Ni tanto que quemé al santo...*, Zapopan, el Colegio de Jalisco, 2008.
- MERINO, Merino, “Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional”, en AZIZ NASSIF, Alberto y ALONSO SÁCHEZ, Jorge (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Cámara de Di-

- putados, LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- NÚÑEZ MIRANDA, Beatriz, *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, disyuntivas habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2011.
- , *Ciudad Loma Dorada. Un gran desarrollo habitacionales en la zona metropolitana de Guadalajara*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2007.
- , *Guadalajara, una visión del siglo XX*, Zapopan, El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara, 1999.
- NÚÑEZ MIRANDA, Beatriz y ÁLVAREZ CONTRERAS, Dolores, “El desarrollo sustentable y los nuevos esquemas habitacionales”, *Estudios Jaliscienses*, núm. 75, febrero de 2009.
- PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Mino y Dávila-FLACSO-México, 2007.
- PEREIRA, Gislene y NUNES DA SILVA, Madianita, “Mercado inmobiliario y estructuración del espacio. Asentamientos informales en la región metropolitana de Curitiba”, *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre de 2009.
- “Part I. Chapter 1. The Emerging Role of Metropolitan Regions”, *OECD Territorial Review. Competitive Cities un The Global Economy*, OECD, 2003.
- KETTL, Donald F, “VII. En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla”, en BOZEMAN, Barry (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.-Universidad Autónoma de Tlaxcala-FCE, 1998.
- KINTO REYES, Manuel, “Tesis doctoral. La gobernanza metropolitana en México a través de los consejos metropolitanos y la cooperación intermunicipal”, *Urban Public Economics Review*, núm. 13, 2010.
- KLINK, Jeroen, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en ROJAS, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005.
- RANGEL GUERRERO, Chrisi y GRIMALDO LORENTE, Jaime, “Análisis de las relaciones intergubernamentales en áreas me-

- tropolitanas, experiencias y propuestas”, *Provincia*, núm. 13, enero-junio de 2005.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel, “Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, vol. VI, núm. 16, septiembre-diciembre de 1999.
- y SAFA, Patricia, “Realidades y retos de las áreas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey”, *Desacatos*, núm. 36, mayo-agosto de 2011.
- , “Redefiniendo la región metropolitana de Córdoba (RMC), Argentina. Espacio de flujos y fragmentación institucional. Conceptos, conjeturas y propuestas”, *Argentina: Revista Latinoamericana de Estudiantes de Geografía*, abril de 2009, www.releg.org consultada el 21 de junio de 2011.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, Eduardo y TUIRÁN GUTIÉRREZ, Rodolfo, “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, 2006.
- ROJAS, Eduardo, “El gobierno, de las regiones metropolitanas de Latinoamérica”, en URQUÍDEZ, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010.
- “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”, en ROJAS, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005.
- SÁNCHEZ BERNAL, Antonio (s/f), “Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco”, mecanoescrito.
- SANTÍN DEL RÍO, Leticia, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en SANTÍN DEL RÍO, Leticia (coord.) *Situación actual y perspectivas futuras de los gobiernos municipales en México*, México, FLACSO, 2003.
- SANTOS DE SOUSA, Boaventura, “Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva”, en SANTOS DE SOUSA, Boaventura (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2005.

- TECCO, Claudio A., “Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el área metropolitana de Córdoba”, mecanoescrito, julio de 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2004.
- UGALDE, Vicente, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto de 2007.
- VALENCIA ABUNDIS, José Luis, “La intermunicipalidad en contextos metropolitanos”, en PADILLA LÓPEZ, José Trinidad *et al.*, *Alternativas para una nueva gobernanza ambiental. Intermunicipalidad y desarrollo territorial*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Gobierno de Jalisco, 2009.
- VALENZUELA VAN TREEK, Esteban, “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio”, *Urbano*, vol. 9, núm. 14, 2006.
- “Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudio (2a. parte)”, *Urbano*, vol. 10, núm. 15, 2007.
- ZICCARDI, Alicia (coord.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- “Municipio y región”, *Cuaderno para la Agenda de la Reforma Municipal*, mecanoescrito.

CONSTITUCIONES, LEYES Y DOCUMENTOS

- Constitución de La Nación Argentina promulgada el 22 de agosto de 1994 en www.argentina.gob.ar consultada el 21 de junio de 2011.
- Constitución de la Provincia de Córdoba en www.legiscba.gov.ar/cprov_main.asp consultada el 21 de junio de 2011.
- Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela y la Constitución del Estado de Zulia, en www.ucv.ve/.../constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela.html y <http://www.gobernaciondel-zulia.gov.ve/lista2.asp?sec=1005> consultadas el 22 de junio de 2011.
- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario*

- Oficial de la Federación*, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> consultada el 2 de febrero de 2012.
- Decreto 9765, “Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y del Estado de Jalisco”, 27 de marzo de 1978, Congreso de Jalisco.
- Decreto 19482, *Periódico Oficial de Jalisco*, Guadalajara, Congreso de Jalisco, 11 de junio de 2002, número 39, sección II, pp. 3-4.
- Decreto 23082 que expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco aprobado el 11 de diciembre de 2009.
- Decretos 2213, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 1 de mayo de 2008, número 13, sección III, pp. 3-7.
- Decreto 23082.
- “Convenio de Asociación Intermunicipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición final de las aguas residuales, S.I.A.P.A”. *Periódico Oficial de Jalisco*, Guadalajara, Congreso de Jalisco, 6 de junio de 2002, número 37, sección II, pp. 3-15.
- “Iniciativa de Ley de Coordinación y Asociación Municipal para el Estado de Jalisco, presentada por la Fracción Parlamentaria del PRI”, Congreso del Estado de Jalisco.
- “El Gran Córdoba tiene su ley de usos del suelo”. Informe digital metropolitano. núm. 77, octubre de 2010, http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_77/idm_77_nota_02.html consultada el 21 de junio de 2011
- Constitución de la República Federativa de Brasil promulgada en 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm consultada el 21 de junio de 2011.
- “Proyecciones de Población OCEI 2010” y “Plan de Ordenación del Sistema Urbanístico de Maracaibo”.
- Ley que crea la institución pública descentralizada “Servicios de Agua y Drenaje Monterrey” cuya última reforma fue hecha el 7 de febrero de 2007, <http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia> consultada en 29 de junio de 2011.

Decreto que crea el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

“Acuerdo que crea el Consejo Metropolitano de Guadalajara y el Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara”.

“Decreto municipal D03/04/07”, *Gaceta Municipal*, Ayuntamiento de Guadalajara, 1 de marzo de 2007.

PÁGINAS WEB

http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira consultada el 21 de junio de 2011.

<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/> consultada el 21 de junio de 2011.

http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira consultada el 21 de junio de 2011.

<http://www.iiifap.unc.edu.ar/imagenes/revistas/12/periurbanizacion.pdf> consultada el 21 de junio de 2011.

<http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2011.

<http://www.cordoba.gov.ar> consultada el 21 de junio de 2011.

<http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verCiudades&orden=titulo1> consultada el 21 de junio de 2011.

http://www.flashfutura.com/metropolis/sites/default/files/ciudades_archivos/porto_alegre/417_071_porto_alegre_esp.pdf consultada el 22 de septiembre de 2011.

<http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2011.

<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=298> consultada el 22 de junio de 2011.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/> consultada en mayo de 2012.

HEMEROGRAFÍA

Milenio, El Occidental, El Informador, La Jornada-Jalisco