

**La gestión, coordinación y gobernabilidad
de las metrópolis**

Salvador Moreno Pérez

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Documento de Trabajo número 9
Septiembre 2006



LX Legislatura

Diputado Jorge Zermeño Infante
Presidente de la Mesa Directiva

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Adriana Borjas Benavente
Directora general

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Estudios de Opinión Pública

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Mónica Bucio Escobedo
Proyectos de investigación y edición

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinoza Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
Karla Ruíz Oscura
Investigadores

Fabían Verástegui Vega
Coordinador administrativo

Alejandro López Morcillo
Edición y diseño

La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis

Salvador Moreno Pérez

Introducción

La presente investigación tiene como objetivos revisar las experiencias de gobiernos metropolitanos de diferentes países y describir su efectividad; examinar y sintetizar el contexto global y latinoamericano del crecimiento metropolitano y sus problemas adyacentes; analizar los principales esfuerzos de coordinación metropolitana llevados a cabo en nuestro país y señalar las principales recomendaciones de los especialistas en materia y, finalmente, hacer un recuento de las iniciativas legislativas sobre gobernabilidad metropolitana.

Como se verá, la gobernabilidad y gestión eficaz de las metrópolis depende de la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada y de las adecuaciones al marco normativo tanto a nivel del congreso federal de la unión como de los congresos a nivel local. En ese sentido, la investigación aporta elementos a la discusión del tema, que además es uno de los aspectos obligados de la agenda de debate de los estudios urbanos, debido a la importancia que ha adquirido al consolidarse el proceso de urbanización tanto en nuestro país como en el mundo.

En la primera parte se lleva a cabo una revisión del fenómeno metropolitano como una de las características de la urbanización mundial, posteriormente, se describen los problemas propios del desarrollo metropolitano, enseguida se revisa el concepto de *gobernabilidad* y en particular de *gobernabilidad metropolitana* como una de las formas principales para resolver la problemática de las metrópolis; en el siguiente apartado, se revisan de forma general las experiencias más importantes en el ámbito internacional de gobiernos y coordinación metropolitanos. Posteriormente, se describen las experiencias de gestión y coordinación en las zonas metropolitanas más importantes de nuestro país; finalmente se revisan las iniciativas que se han presentado en el Congreso mexicano y que buscan lograr la instauración de gobiernos o formas de coordinación o gestión metropolitana.

La importancia del fenómeno metropolitano

Una de las características del proceso de urbanización es el crecimiento de las grandes ciudades o megaciudades, llamadas así por su gran número de habitantes. Gustavo Garza afirma que “la globalización económica dominante al concluir el segundo milenio está espacialmente estructurada en una jerarquía urbana mundial, en cuya cúspide se encuentran tres ciudades: Nueva York, Tokio y Londres”.¹ Sin embargo, afirma, no es un fenómeno nuevo, ya que desde la antigüedad se ha observado el predominio de las ciudades.

Es necesario mencionar que no todas las ciudades, independientemente del tamaño, son zonas metropolitanas o metrópolis. Si nos remitimos a su definición tenemos que el vocablo “metrópoli” proviene de las raíces *mater*, madre, y *polis*, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente.²

La zona metropolitana surge cuando una ciudad rebasa su límite territorial político administrativo, para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad central.³

Según Héctor Suárez y Ma. Eugenia Negrete, el término *zona metropolitana* se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo XIX y se utilizaba la mayoría de las veces para referirse a una ciudad ‘grande’ cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía.⁴

Gustavo Garza apunta que la base física de una ciudad es el tejido urbano formado por todo tipo de construcciones, infraestructura y equipamientos que se extiende desde su centro en todas direcciones en forma “más o menos” continua, lo cual se conoce como “área urbana” y adquiere el carácter metropolitano cuando el área urbana de la ciudad se extiende desde el municipio donde se funda hacia uno

¹ Gustavo Garza, “La megaciudad de México”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p. 313.

² *Real Academia Española*, consultado en www.rae.es/ (agosto de 2006).

³ Jaime Sobrino, “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México, 2003, p. 461.

⁴ Héctor Salazar y María Eugenia Negrete, “Zonas metropolitanas en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, México, 1986.

o varios municipios exteriores. Cuando se juntan o traslapan dos o más zonas metropolitanas se conforma una megalópolis.⁵ El mismo autor plantea que el concepto de *región urbana* o *subsistema de ciudades* está formado por una superficie de gran extensión donde se localizan un conjunto de ciudades altamente articuladas entre sí.

El proceso de industrialización y urbanización se ha desarrollado en forma paralela y se puede decir que la consolidación de las ciudades es uno de los fenómenos propios de esos procesos. En sus inicios las ciudades se caracterizaban por un centro donde se concentraban las principales actividades económicas también llamado Distrito Central de Negocios.

En la actualidad, los enfoques sobre el crecimiento urbano hacen énfasis en la nueva forma territorial, caracterizada por la gran dispersión y la incorporación de pequeños subcentros urbanos. Los especialistas coinciden en afirmar que se ha evolucionado de una ciudad monocéntrica a una policéntrica.⁶ En esa transición las zonas metropolitanas en la actualidad desempeñan un papel importante y plantean un gran desafío porque son ciudades conformadas por ciudades; ello implica que lo que sucede en una tiene repercusiones en las otras. Además, no se puede separar la ciudad metropolitana de su región de influencia.

Según Jordi Borja, existen seis factores que han puesto en la agenda la importancia de las grandes ciudades y metrópolis:

1. La globalización económica y cultural y el consiguiente debilitamiento de los Estados 'nacionales'.
2. La urbanización regionalizada y el paso de aglomeraciones metropolitanas a regiones urbanas con un gran centro que articula una red de centros pequeños.

⁵ Gustavo Garza, "Ámbitos de expansión territorial", en Garza (coord.), *La ciudad de México...*, *op. cit.*, pp. 237-238.

⁶ Las ciudades y las grandes metrópolis se han estudiado más en función del papel que desempeñan en la economía global, o su importancia como Distrito Central de Negocios, la polarización social y los nuevos fenómenos de multiculturalismo. Al respecto se pueden citar los trabajos de Manuel Castells, "La ciudad de la nueva economía", *La factoría*, núm. 12, julio-septiembre, 2000. Consultado en: www.lafactoriaweb.com (junio de 2006); John Friedmann, Manuel Castells y Jordi Borja, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Buenos Aires, 1997.

3. La consolidación de las regiones como espacios socioeconómicos significativos.
4. La reacción política de las sociedades regionales que exigen una cuota de autogobierno.
5. La reivindicación política del autogobierno y la afirmación de la identidad cultural.
6. Las grandes ciudades o áreas metropolitanas desarrollan estrategias propias en todos estos ámbitos.⁷

Por tanto, se puede afirmar que las zonas o áreas metropolitanas son las unidades territoriales donde se concentran las principales actividades económicas, políticas, sociales y culturales y su grado de complejidad aumenta con los procesos de desarrollo económico. Además, las tendencias a futuro apuntan hacia su consolidación en todos los países. Por ello, son espacios territoriales de convivencia más importantes y que requieren de formas innovadoras o por lo menos especiales de gestión o gobierno porque los problemas metropolitanos adquieren dimensiones especiales, mismas que a continuación se detallan.

Los problemas metropolitanos

La metropolización forma parte de un proceso de urbanización de la sociedad que se desarrolla paralelamente al proceso de industrialización y de desarrollo capitalista en general. Lo que caracteriza a la forma metropolitana, sostiene Pedro Pírez, “es la heterogeneidad global y la homogeneidad particular. Heterogeneidad por la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran y homogeneidad por la localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformados por unidades relativamente homogéneas”.⁸

Pírez analiza tres contradicciones que se presentan en la mayoría de los espacios metropolitanos. La primera tiene que ver con los problemas y el ámbito

⁷ Jordi Borja, “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual”, en Jordi Borja, Esteban Warío *et al.*, *Desafío metropolitano*, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal II Legislatura, México, 2004, pp. 32-33.

⁸ Pedro Pírez, *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina*, Homo Sapiens, Buenos Aires, 2001.

territorial del gobierno y la gestión local. Esto significa que los problemas en las zonas metropolitanas superan los límites territoriales; en ese sentido, él entiende la problemática metropolitana como una cuestión “trasterritorial”. En segundo lugar, menciona la contradicción entre el ámbito territorial de los problemas y el de la representación política; esto significa que la mayoría de las veces no coinciden los problemas metropolitanos con las representaciones políticas. La tercera contradicción consiste en la polarización causada por la desvinculación entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos. Esta contradicción produce una diferenciación social del espacio que se manifiesta en la existencia de municipios ricos con pocas necesidades y municipios pobres con muchas necesidades.⁹

Las contradicciones indicadas obligan a plantear la necesidad de gobiernos metropolitanos que trascienden las demarcaciones locales. En ese sentido, las acciones encaminadas al logro de la gobernabilidad y gobernanza metropolitana requieren de la definición de los problemas que son de índole metropolitano, las políticas que se requieren y los servicios que exigen el funcionamiento de las metrópolis.¹⁰

Sin embargo, para el caso de México el marco jurídico vigente no refleja adecuadamente la realidad metropolitana, en la que encontramos problemas que no reconocen límites territoriales como son:

- Explotación de fuentes escasas de agua potable distribuida por múltiples organismos locales e importación de agua de cuencas externas. En particular, en la ZMVM se observa una severa crisis, pues no se ha resuelto satisfactoria y equitativamente el servicio de agua potable, tanto en calidad como cantidad para todos los sectores sociales.
- Evacuación de aguas negras con amplio impacto regional y ambiental que requiere sistemas interconectados. Además el drenaje adecuado es esencial para garantizar la seguridad personal, patrimonial y la salud de la población.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰ Alfonso X. Iracheta Cenecorta, “Gobernar la Mega Metrópoli Mexicana”, *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 25.

- Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y peligrosos, así como la localización, manejo y gestión de rellenos sanitarios o de otros métodos alternativos.
- Prevención y control de la contaminación ambiental. El origen del problema se encuentra en que en el patrón de movilidad urbana se ha privilegiado el uso del automóvil particular, las deficiencias en el transporte y en la red vial, además de los aportes de la industria. Dichos factores producen una contaminación ambiental que se agudiza en las ciudades y zonas metropolitanas.
- Diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades continuas, además de la atención normativa e institucional del transporte entre diferentes unidades político-administrativas. De no llevar a cabo acciones coordinadas, se corre el riesgo de alargar las distancias y los tiempos de recorrido con la elevación de los costos y pérdida de la productividad laboral.
- Lucha contra la delincuencia. En general, el crimen organizado no conoce fronteras ni jurisdicciones; en cambio las instituciones que se encargan de la persecución del delito tienen ámbitos espaciales muy delimitados.
- Desarrollo de zonas habitacionales que impactan a la metrópoli, a su mercado inmobiliario y a la capacidad de sus servicios. Desde el punto de vista residencial, los municipios periféricos de las zonas metropolitanas tienden a convertirse en ciudades dormitorio de los trabajadores, lo que finalmente provoca una segregación espacial de población y actividades.
- Distinta normatividad para trámites administrativos entre entidades contiguas. Es uno de los efectos de la gestión fragmentada de las partes de la metrópoli que implican diferenciación en las legislaciones, programas de desarrollo y políticas públicas; ello se traduce en duplicidad de esfuerzos en el mismo ámbito.¹¹

¹¹ Raúl Vera Aguilar, “Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas”, en *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 41.

El problema del fenómeno metropolitano empieza desde el momento en que no es reconocido en la Constitución, ya que en su lugar se usa el término *conurbación*; por lo que se puede afirmar que no existe un reconocimiento institucional de la metropolización del país.

Por qué es necesaria la gobernabilidad metropolitana

Cuando hablamos de gobernabilidad de las metrópolis o gobernabilidad metropolitana hacemos referencia a un tipo específico de gobierno; es el ejercicio del gobierno en condiciones de legitimidad, eficiencia y apoyo ciudadano. En cambio, la gobernanza se entiende como la integración de actores no gubernamentales al diseño, implementación o evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, es relativamente complicado establecer una separación contundente de ambos conceptos. Normalmente se usan indistintamente; en ese sentido “no existe acuerdo sobre el significado de gobernanza y gobernabilidad. Parte de esta confusión tiene que ver con la amplitud de significados asociada con el término ‘gobierno’ pero también con un cambio en los valores asociados a la forma en la que debe conducirse el poder”.¹²

Se puede decir que gobernabilidad es el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos expresada en la formulación y aplicación de políticas públicas, mientras que gobernanza alude a las normas, instituciones y costumbres que regulan las relaciones gobierno-sociedad. En otros términos, el concepto *gobernanza* se relaciona con las políticas de transparencia y de rendición de cuentas.¹³

En ese sentido, la gobernabilidad metropolitana es la capacidad del gobierno de la metrópoli de orientar y conducir los procesos urbanos, pero lo que en realidad ocurre es que generalmente no existe un gobierno metropolitano sino una gran fragmentación de las instancias estatales y municipales de planeación y gestión de problemas que no conocen límites administrativos. Al respecto, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo afirman que no sólo se trata de áreas fragmentadas en diversos

¹² Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), “Desempeño legislativo”, *Temas de política interior* [Actualización: 15 de junio de 2006], en www.diputadosgob.mx/cesop/

¹³ Véase CESOP, “Desempeño legislativo”, *op. cit.* En esta monografía, Ángeles Mascott realiza una síntesis de la discusión teórica sobre los términos “gobernanza” y “gobernabilidad”.

gobiernos locales, estatales, sino incluso entre países. Además, son áreas que se expanden y cambian continuamente. Esa falta de fronteras contradice los principios políticos de la soberanía, la cual demanda que las sociedades estén contenidas dentro de un estado y subsociedades dentro de provincias, distritos, municipios o unidades geográficas bien definidas. Las zonas metropolitanas aparecen, por tanto, como ingobernables, porque no están contenidas dentro de límites definidos.¹⁴

Por ello, son cada vez más frecuentes los argumentos a favor de impulsar las instituciones de gobierno con alcance metropolitano. En ese sentido, José Luis Lezama sugiere que la gobernabilidad metropolitana es una herramienta clave para incidir positivamente en el funcionamiento metropolitano y en aras de comprobar la eficiencia o inoperancia de arreglos de ese tipo se han desarrollado varias formas o mecanismos de gestión que van desde la modificación de las circunscripciones político-administrativas, pasando por el diseño de mecanismos de coordinación intergubernamental para gestión regional y la creación de entidades responsables para la prestación de servicios de carácter metropolitano, hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno con atribuciones específicas para la gestión y planeación metropolitana, que cuentan además con representantes populares, fuentes de ingresos propias y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos a la metrópoli.¹⁵

Experiencias internacionales de gobiernos metropolitanos

Las aglomeraciones urbanas o metrópolis, a pesar de ser fenómenos universales, no admiten un tratamiento uniforme, ya que su realidad es múltiple y compleja. Según Jordi Borja, los procesos históricos, las tradiciones culturales y las formas de organización social y política, difieren en los distintos puntos del planeta, así como los diferentes niveles de desarrollo económico y social que condicionan el fenómeno metropolitano.¹⁶

¹⁴ Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.

¹⁵ José Luis Lezama, *Medio ambiente, sociedad y gobierno; la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006, p. 101.

¹⁶ Borja, "Informe sobre gobernabilidad...", *op. cit.*, p. 40.

El autor plantea que para analizar el problema metropolitano se debe hacer una distinción entre las aglomeraciones que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, las que no lo tienen pero que están coordinadas a un nivel superior y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Borja afirma que el reparto de competencias entre los distintos entes que confluyen en el área metropolitana es una cuestión compleja que depende tanto del tipo de organización metropolitana adoptada como de la estructura general del Estado, las relaciones entre niveles administrativos y el grado de autonomía de las autoridades locales, entre otros factores.¹⁷

Independientemente de la existencia de órganos de coordinación metropolitana, es posible que existan disputas, ya que siempre existen deficiencias en la delimitación de atribuciones. El tema de las competencias está estrechamente ligado con el de los recursos financieros. Así, Borja menciona que los ingresos metropolitanos proceden básicamente de las fuentes tradicionales: impuestos locales, tasas por prestación de servicios, transferencias y subvenciones de otros entes federales, estatales o locales; aunque en la realidad existe una gran cantidad de combinación de esas fuentes de ingresos.¹⁸

A pesar de ello Borja señala que los organismos metropolitanos, en general, tienen serias limitaciones financieras, ya que no disponen de suficiente autonomía o capacidad recaudatoria y dependen de gobiernos centrales, estatales o municipales.¹⁹

En el Cuadro 1 se puede observar la clasificación de los gobiernos metropolitanos. Así, se pueden distinguir dos modelos: el supramunicipal y el intermunicipal. El primero es lo que generalmente se entiende por gobierno metropolitano; es una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal. En este modelo, las autoridades metropolitanas son electas directamente, el gobierno tiene recursos propios y competencias establecidas por ley. Es el modelo puro, por su legitimidad política directa, autonomía financiera y competencias bien definidas.²⁰ Mientras que el modelo intermunicipal corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya

¹⁷ *Ibid.*, p. 40.

¹⁸ *Ibid.*, p. 41.

¹⁹ *Ibid.*, p. 42.

²⁰ Rodríguez y Oviedo, "Gestión urbana...", *op. cit.*, p. 15.

que reside en las autoridades miembros (municipios). Generalmente no tiene autonomía financiera, su financiamiento lo constituyen los municipios miembros o bien a través del presupuesto central. Las competencias las definen los propios gobiernos de cada autoridad local.²¹

Cuadro 1
Modelos de gobierno de áreas o zonas metropolitanas

<i>Características</i>	<i>Modelos</i>			
	<i>Supramunicipal</i>		<i>Intermunicipal</i>	
	<i>Dependiente del gobierno central</i>	<i>Autónomo</i>	<i>Autónomo vinculado con el gobierno central</i>	<i>Autónomo fragmentado</i>
Vinculado con otros ámbitos del poder	Es parte del gobierno regional o provincial Municipios locales subordinados	Poder intermedio entre el gobierno central, provincial o regional y los municipios	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área
Legitimidad política	Designación o elección de autoridad regional Asamblea regional de elección indirecta	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen	
Recursos financieros	Recursos del gobierno central	Autonomía financiera	Dependencia financiera de los municipios o del nivel del gobierno central	
Competencias		Competencias diferentes y precisas	Diferentes variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios	

Fuente: Tomado de Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001, p. 20.

Gobernabilidad en las áreas metropolitanas europeas

Los gobiernos metropolitanos son diversos y no existe un gobierno de esas características con aplicación universal ya que cada área metropolitana conserva sus particularidades históricas y sociales; en ese sentido Jordi Borja plantea que la gobernabilidad metropolitana recae en las autoridades metropolitanas creadas por

²¹ *Ibid.*, p. 18.

estatuto para gobernar un área urbana y quienes tienen como objetivo principal la gestión eficaz de servicios públicos.²²

Según Rodríguez y Oviedo, entre los gobiernos europeos se encuentran los más cercanos al modelo supramunicipal de gobernabilidad metropolitana como es el caso de Londres a través del Greater London Council, también conocido como el modelo de los “counties”. En las seis grandes áreas urbanas de Inglaterra se constituyeron autoridades metropolitanas con representantes directamente elegidos, con autonomía financiera y amplias competencias. Dicho modelo funciona desde 1965, no sin algunos problemas que provocaron la modificación del modelo inicial. En 1999, después de un periodo de decadencia, se reestableció la idea de los gobiernos metropolitanos, ahora con la figura del Greater London Authority; a diferencia del Greater London Council, la nueva autoridad metropolitana incluye la participación ciudadana: actores económicos, sociales, políticos y culturales de la ciudad de Londres.²³

Otra forma de gobierno supramunicipal lo podemos encontrar en las ciudades alemanas como Stuttgart, que cuenta con una autoridad metropolitana formada por cinco jurisdicciones locales y representantes electos y se centra en la planeación y la provisión de servicios en cooperación con los gobiernos locales. Otro caso es la ciudad de Frankfurt, cuya autoridad metropolitana abarca 46 gobiernos locales, cuenta con una asamblea mixta de representantes designada por las autoridades locales y los miembros electos. Además, se encarga de planear los usos del suelo y el transporte, comparte la dotación de algunos servicios con los gobiernos locales y puede incluso contratar deuda. En Suecia existen autoridades metropolitanas como tales. Los orígenes y las formas que han tomado son muy variadas e incluyen creaciones por ley, asociaciones y federaciones de gobiernos locales.²⁴

Otro ejemplo de gobierno supramunicipal fue el italiano de los *compronsori*, que tuvo sus inicios en los años setenta y desapareció en 1980. Funcionaron como estructuras subregionales desconcentradas y sus competencias dependían de leyes regionales. Los casos más representativos fueron las áreas metropolitanas de Bolonia, Turín y Milán.

²² Jordi Borja, “Informe sobre gobernabilidad...”, *op. cit.*, p. 44

²³ Rodríguez y Oviedo, “Gestión urbana...”, *op. cit.*, p. 16.

²⁴ OECD, *Cities for citizens. Improving metropolitan governance*, París, 2001.

La experiencia más reciente en el mismo país es el área metropolitana de Bolonia. El gobierno de esa ciudad se basa en un acuerdo voluntario y flexible y está integrado por 48 municipios y la provincia de Bolonia. Es flexible porque ningún municipio está obligado a incorporarse, mantenerse o salir del gobierno de la ciudad. La estructura política es muy simple: existe una Conferencia Metropolitana de Alcaldes que encabeza el presidente de la provincia de Bolonia. La estructura administrativa cuenta con un secretariado y una unidad técnica económica que trabaja sobre temas territoriales, administrativo-financieros, salud y sociales.²⁵

Por otro lado, las áreas metropolitanas francesas (comunidades urbanas) son representativas de gobiernos intermunicipales; los casos de Lille y Lyon son ejemplos de esta forma de organización metropolitana caracterizada por estructuras de representación indirecta, sistema de impuestos, poderes dispersos y representan sólo una parte de las áreas metropolitanas.

En el cuadro siguiente se observan los dos modelos de gobiernos metropolitanos con mayor detalle. Aquí el modelo intermunicipal se clasifica en dos tipos: regional y funcional. En el primer caso, las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores; en el segundo caso se basa en el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para casos particulares. Además se incorporan ciudades de América Latina y Asia.

²⁵ *Ibid.*, p. 18.

Cuadro 2
Principales formas de gobierno y coordinación metropolitana

<i>Aglomeraciones con gobierno metropolitano. Supramunicipales</i>		<i>Aglomeraciones sin gobierno metropolitano pero coordinadas. Modelo intermunicipal</i>		<i>Aglomeraciones sin ningún tipo de coordinación^c</i>
<i>Estructura por ley, encima de los gobiernos municipales</i>	<i>Municipios metropolitanos^d</i>	<i>Regionales^d</i>	<i>Funcionales^b</i>	
Ciudades Brasil	Ankara, Turquía	Comunidades Urbanas Francesas	Barcelona, España	Ámsterdam, Holanda
Metro Toronto	Estambul, Turquía	Comunidad Autónoma de Madrid, España	Bristol, Inglaterra	Washington, Estados Unidos
Greater London Council	Bombay, India	Los Ángeles, Estados Unidos	Perth, Australia	Montevideo, Uruguay
	Karachi, Pakistan	Miami, USA	Sydney, Australia	Santiago, Chile
	Pekín, China	Rabat, Marruecos	Nueva York, Estados Unidos	
	Shangai, China	Casablanca, Marruecos	Chicago, Estados Unidos	
	Hong Kong, China	Bolonia, Italia		
	Singapur	Ciudad de México, México.		
	Seúl, Corea			
	Viena, Austria			

^a No existe una unidad central administrativamente diferenciada.

^b Basada en el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el caso de que se trata.

^c Existen mecanismos de cooperación entre municipios.

^d Las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores.

Fuente: Elaboración propia con base en Jordi Borja, "Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual", en Jordi Borja y Esteban Warío, *Desafío Metropolitano et al.*, UNAM- ALDF, II Legislatura, México, 2004.

Gobernabilidad en las áreas metropolitanas de América Latina

Según Allan Rosenbaum y Cristina A. Rodríguez Acosta la mayoría de los países de América Latina se han caracterizado por los gobiernos centralizados tanto de origen civil como militar, tanto que el poder económico y político ha tendido a concentrarse en manos de pequeñas élites localizadas en las capitales de la región.²⁶

²⁶ Allan Rosenbaum y Cristina A. Rodríguez Acosta, "Gobierno y gobernabilidad en las áreas metropolitanas de América Latina", *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, octubre de 2005, p. 1.

Ello dio como resultado la existencia de una gran primacía de la ciudad principal; desde finales del siglo XX en la mayoría de los países latinoamericanos se había desarrollado un proceso de democratización caracterizado por una incipiente división de poderes. Ese proceso se ha dado en forma paralela a la descentralización del gobierno nacional para fortalecer los gobiernos locales.

El proceso de urbanización en América Latina se ha caracterizado por el crecimiento de grandes ciudades con comportamientos metropolitanos que han rebasado sus límites administrativos y han incorporado a comunidades vecinas. Una de las consecuencias del crecimiento de las áreas metropolitanas es la fragmentación de instancias de gobierno, ya que existen muchos gobiernos locales.

Rosenbaum y Rodríguez plantean que el reto en la región será lograr la coordinación y la planeación para eficientar los recursos. En este sentido el desarrollo de asociaciones de autoridades locales es una estrategia significativa para lograr la gobernabilidad.²⁷ En la región muchas áreas metropolitanas han tratado de llevar a cabo esfuerzos de este tipo.

Sin embargo, no es una tarea sencilla, ya que como señalan Rodríguez y Oviedo, cualquier intento de establecer un nuevo nivel de gobierno supone pérdidas de poder para todas aquellas instancias que deberán entregarle parte de sus atribuciones y recursos. Ello implica afectar relaciones de poder y no sólo son cambios de reingeniería.²⁸

En el Cuadro 4 se puede observar que en América Latina se han conformado áreas metropolitanas que sobrepasan los límites políticos y administrativos de la ciudad central. En las áreas metropolitanas latinoamericanas no existe claramente definida la figura del gobierno metropolitano como en algunos países de Europa, pero existen intentos de coordinación y gestión metropolitana; los ejemplos más claros son los casos de Buenos Aires y Lima, capitales de Argentina y Perú. En la ciudad de Santiago de Chile definitivamente no existe coordinación ni gestión metropolitana, pero cuenta con coordinaciones administrativas que dependen del gobierno central.

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁸ Rodríguez y Oviedo, "Gestión urbana...", *op. cit.*, p. 22.

El caso que más se acerca al gobierno metropolitano es el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, cuyo distrito metropolitano está constituido por ley y cuenta con una estructura político-administrativa de elección popular. Buenos Aires y Lima son casos intermedios; en el primero, el área metropolitana está dividida, al formar parte de dos gobiernos autónomos, y ello dentro de un régimen federal (el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires); mientras que en Lima, la estructura político-administrativa comprende un conjunto de alcaldes municipales y por sobre ellos un alcalde provincial con atribuciones sobre todo el territorio.²⁹

²⁹ Rosenbaum y Rodríguez, “Gobierno...”, *op. cit.*, p. 21.

Cuadro 4
Experiencias de gestión y coordinación metropolitana en América Latina

<i>Áreas metropolitanas</i>	<i>Integración</i>	<i>Sistema de gobierno</i>	<i>Gestión metropolitana</i>	<i>Ejemplos de gestión de servicios públicos</i>
La Gran Buenos Aires, Argentina	4 000 km ² La región metropolitana de Buenos Aires está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 42 municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires.	País federal y tiene tres ámbitos de gobierno: uno global (nacional o federal) y dos territoriales (provincial y municipal)	Intentos de coordinación sectorial. En todos los intentos se le ha atribuido al gobierno federal la responsabilidad excluyente, por lo tanto, se ha optado por un modelo centralizador.	Mercado Central de Buenos Aires Corporación Ecológica del Área Metropolitana de Buenos Aires Comité de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
Lima Metropolitana, Perú	600 km ² Conformada por la conurbación de las provincias de Lima y del Callao. El Departamento de Lima consta de 10 provincias. La provincia de Lima está dividida en 43 distritos, y la Provincia del Callao, en seis distritos.	Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.	No existen competencias exclusivas. En el área metropolitana concurren el gobierno nacional, el Consejo Transitorio de Administración Regional Lima-Callao.	No existe ninguna instancia de coordinación regulación y articulación general. La administración metropolitana es débil.
Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), Ecuador	421 081 hectáreas El DMQ se estructura a partir de 49 parroquias: 16 urbanas correspondientes a la ciudad central, y 33 suburbanas, ubicadas en la periferia.	La división política del país comprende provincias, cantones y parroquias.	El DMQ constituye un Régimen Especial (desconcentrado y parcialmente descentralizado): Consejo metropolitano (15 concejales de elección popular. Alcalde metropolitano de elección popular (ejecutivo). Direcciones generales, generadoras de política. Empresas de servicios. Administraciones zonales, unidades desconcentradas de gestión.	De acuerdo con las Leyes de Régimen Metropolitano y Régimen Municipal es responsabilidad del DMQ: la prestación de los servicios públicos; agua, alcantarillado, aseo, rastro, transporte, vialidad, bomberos y emergencias; control del suelo, medio ambiente; gestión del transporte; conservación del patrimonio; prevención de desastres; atención parcial en salud y educación.
Área metropolitana de Santiago, Chile.	60 000 hectáreas El Gran Santiago se extiende a través de tres provincias, está formado por 34 comunas, cada una de ellas con un municipio autónomo, en los cuales las instituciones del gobierno central intervienen directamente.	El presidente de la república es el jefe del Estado y del gobierno. El gobierno central está constituido por los Ministerios, las Secretarías Regionales Ministeriales, las Intendencias Regionales, las Gobernaciones provinciales y los Servicios Públicos Nacionales.	No existe una estructura político-administrativa distinta o especial para las ciudades o zonas urbanas (metropolitanas, conurbaciones, etcétera.). En Santiago intervienen todos los niveles de gobierno: desde los municipios, el gobierno regional, los ministerios nacionales, organismos sectoriales, las policías, miembros de la Cámara de Diputados.	Agua Potable y Saneamiento (Ministerio de Obras Públicas). Atención primaria de la salud (Ministerio de la Salud) Disposición de basura (Municipalidades) Planificación y control del desarrollo urbano (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Transporte público (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones).

Fuente: Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.

El caso de las metrópolis mexicanas

El fenómeno metropolitano en México

En México, desde los años cuarenta del siglo pasado, la expansión física de las ciudades sobre el territorio en varios municipios vecinos e incluso estados, ha generado la aparición de zonas metropolitanas y es una de las características principales del proceso de urbanización. Sin embargo, delimitar una zona metropolitana no es una tarea sencilla; en el caso mexicano los primeros intentos comenzaron en el ámbito académico. Luis Unikel realizó la primera delimitación identificando 12 zonas metropolitanas para 1970 en todo el territorio nacional.³⁰

María Eugenia Negrete y Héctor Salazar definieron 26 zonas metropolitanas en 1986.³¹ Luis Jaime Sobrino ha realizado aportes significativos en el mismo sentido. Afirma que las primeras zonas metropolitanas reconocidas como tales fueron: la ciudad de México, Monterrey, Orizaba, Tampico y Torreón. Para el 2000, a través de criterios operativos, delimitó 48 zonas metropolitanas.³²

Hasta antes de 2004, en la administración pública federal no se disponía de una delimitación única y con criterios uniformes. Generalmente, el sector público retomaba los resultados de estudios académicos. Así, el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, trabajaban con delimitaciones diferentes y que respondían a sus objetivos particulares.

En 2003 se conformó un grupo de trabajo interinstitucional para definir zonas metropolitanas integrado por funcionarios de las tres dependencias señaladas. Este grupo de trabajo estableció los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y basó esta delimitación en dos tipos de criterios: municipios centrales definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, y municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.

³⁰ Luis Unikel y Crescencio Ruiz Chiapeto, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1978.

³¹ Salazar y Negrete, "Zonas metropolitanas...", *op. cit.*

³² Luis Jaime Sobrino, "Desarrollo urbano en México a partir de 1980", Documento de Investigación núm. 32, El Colegio Mexiquense, México, s/a; Jaime Sobrino, "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México, 2003, p. 461.

El grupo de trabajo consideró como los municipios centrales aquellos que comparten una conurbación intermunicipal; cuentan con al menos una localidad de 50 mil o más habitantes; muestran un alto grado de integración con los municipios vecinos. También se consideran centrales a los municipios o ciudades con un millón o más de habitantes y los municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza.³³

Los criterios para definir las zonas metropolitanas no siempre han sido los mismos, se han ido modificando a medida en que el mismo proceso de metropolización se ha vuelto más complejo. Los primeros criterios sólo incorporaban la densidad poblacional, la conurbación y las actividades económicas. Los nuevos criterios incorporan a los anteriores las dinámicas funcionales como los viajes por motivos de trabajo.

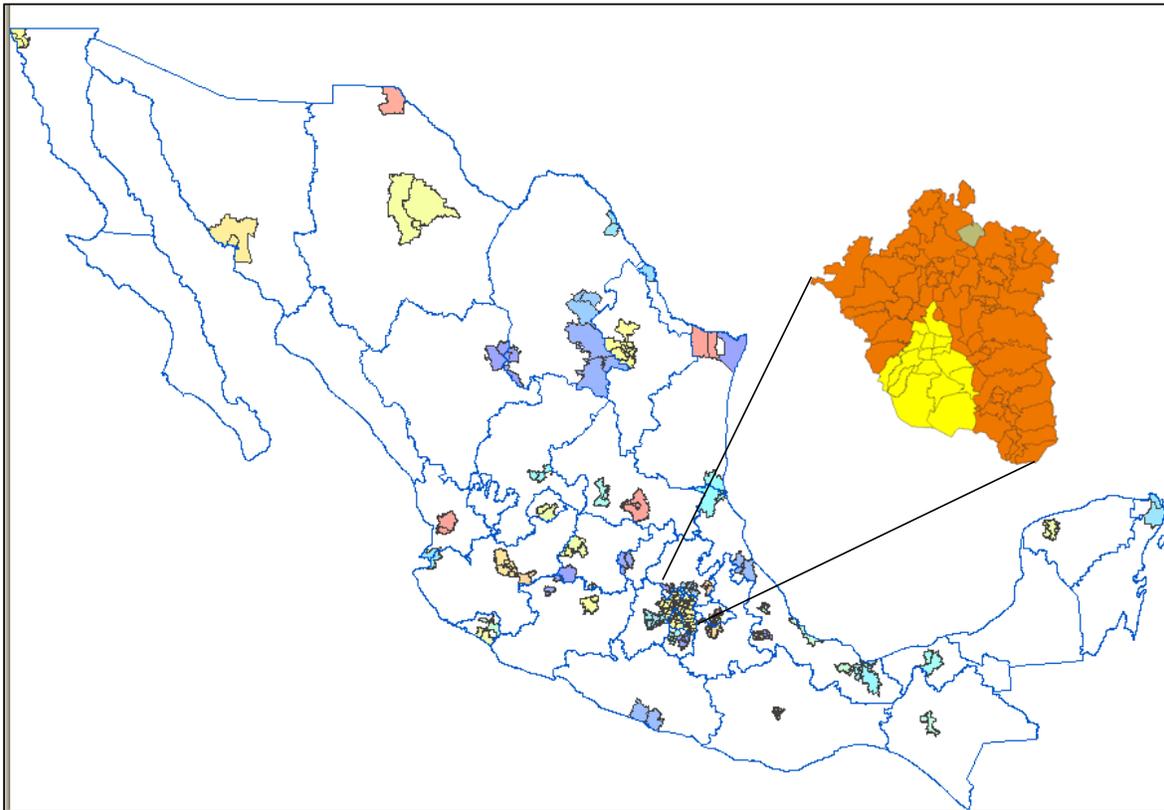
Los municipios exteriores, según acuerdo del grupo de trabajo, deben cumplir con las siguientes condiciones: su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, al menos 15% de la población ocupada trabaja en los municipios centrales, 75 de cada 100 ocupados desempeña actividades no agrícolas, tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea. Los municipios exteriores definidos con base en criterios de política urbana deben cumplir con las siguientes condiciones: estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana, estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o metropolitana y estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.³⁴

Después de establecer los criterios operativos, funcionales y de política pública, delimitaron 55 zonas metropolitanas en el país (véase Anexo 1).

³³ La planeación binacional y la cooperación transfronteriza entre comunidades fronterizas de México y Estados Unidos funciona de manera muy diferente a las zonas metropolitanas nacionales. Se han establecido mecanismos de institucionalización de la cooperación transfronteriza para solucionar algunos de los problemas urbanos y de infraestructura que surgen como producto de la interacción entre ciudades. Sin embargo, ellos no serán motivo de análisis en la presente investigación.

³⁴ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México*, Sedesol, Conapo, INEGI, Hábitat, México, 2004, p. 9.

Zonas Metropolitanas de la República Mexicana, 2004



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México*, Sedesol, Conapo, INEGI, Hábitat, México, 2004.

En las zonas metropolitanas se concentra prácticamente 50% de la población total del país; son los centros de actividad económica y prestación de servicios. En el corto plazo se espera que sigan creciendo, por lo que se hace necesario aprovechar las ventajas competitivas en cuanto a recursos humanos y materiales.³⁵

A pesar de las ventajas comparativas en cuanto a localización y concentración de población y actividades, cuando nos referimos a la forma de gobierno de los espacios metropolitanos surgen dificultades debido a que la gestión metropolitana implica la concurrencia de dos o más gobiernos municipales y a veces estatales; por ello es necesario la existencia de acuerdos. En este sentido, la planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos para incidir en el

³⁵ *Ibid.*, p. 28.

patrón de organización espacial, el ordenamiento del territorio y la sustentabilidad metropolitana.³⁶

Las experiencias de gestión y coordinación metropolitana en México

El carácter metropolitano de la urbanización del país plantea nuevas exigencias a los tres órdenes de gobierno, ya que la problemática de cada municipio que forma parte de una metrópoli está estrechamente vinculada con los otros municipios o estados que la conforman, del tal suerte que es indispensable idear nuevas formas de articulación intergubernamental que contemplen el establecimiento de una cuarta instancia de gobierno entre los estados y municipios.³⁷

Sin embargo, la realidad es que la normatividad jurídica mexicana no contempla la creación de gobiernos metropolitanos, la fundamentación jurídica sólo permite la conformación de comisiones metropolitanas. El artículo 115 constitucional, fracción VI, al igual que el artículo 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos, establece los criterios para definir una conurbación y el mecanismo de coordinación entre los gobiernos: “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia”.

En febrero de 1976 no se introdujo en la Carta Magna de forma clara y explícita el tema de los asentamientos humanos, al reformarse el tercer párrafo del artículo 27 y adicionarse los artículos 73 y 115, con objeto de establecer las bases constitucionales de la Ley General de Asentamientos Humanos, expedida el 26 de mayo de 1976.

Esa ley dedica un capítulo al tema de la conurbación y ordena a la federación, las entidades federativas y los municipios, la planeación y regulación conjuntas y coordinadas del fenómeno de conurbación que les compete. Asimismo, fija la

³⁶ *Ibid.*, p. 9.

³⁷ Isela Orihuela, “Administración pública en los municipios metropolitanos mexiquenses”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p. 678.

ocasión, el contenido y la forma en que deben celebrarse los convenios, los órganos que deben instituirse y el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas para atender los requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico e infraestructura.

Sin embargo, ese mecanismo de gestión conjunta, en el mejor de los casos, se ha limitado a la coordinación para la planeación del desarrollo metropolitano, sin que ello implique necesariamente comprometer la puesta en operación de políticas, acciones o inversiones comunes congruentes con el plan que surja de este proceso de concertación entre las entidades y los municipios involucrados.

Lo anterior impide la formulación de estrategias y políticas públicas que aborden de forma integral los problemas de las ciudades, dado que al supeditar las actuaciones metropolitanas sólo a instrumentos de coordinación, se subordina la solución de los complejos y profundos problemas de las metrópolis a un mecanismo que depende, casi exclusivamente, de la buena voluntad de los gobiernos de las entidades y de los municipios que intervienen en esos procesos de concertación.

Tal es el caso de los planes metropolitanos de desarrollo urbano, que han sido supeditados a las necesidades y prioridades de los gobiernos en turno y que difícilmente logran articularse en los programas de inversión o a los presupuestos públicos de los estados y los municipios.

La Ley General de Asentamientos Humanos tampoco hace referencia a los municipios metropolitanos; en ella se habla de conurbaciones y las define como la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población. A pesar del limitado marco jurídico, se han dado algunas experiencias de coordinación entre municipios metropolitanos. Las más significativas se han llevado a cabo en la Zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM). En la ZMVM se han conformado siete comisiones:³⁸

1. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) fue creada en 1992 y constituyó la primera instancia de coordinación bilateral para atender los problemas de interés común en materia de conurbación entre los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal. No cuenta con

³⁸ Lezama, *Medio ambiente...*, *op. cit.*, pp. 106-108.

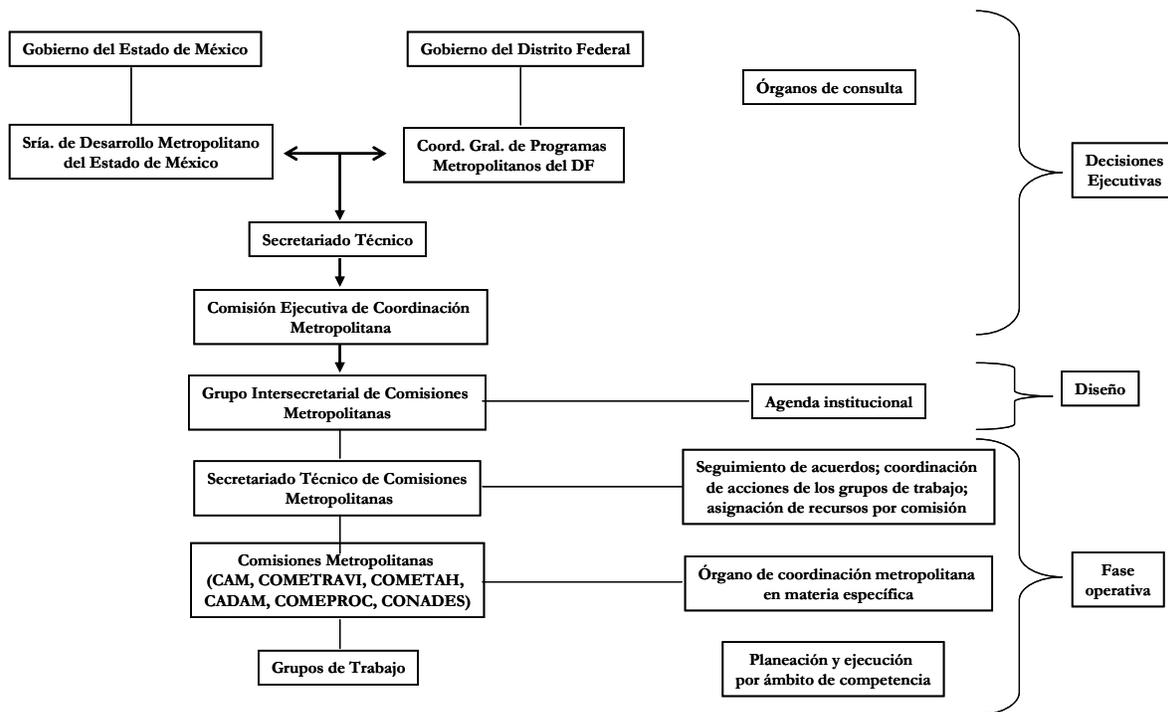
regulación alguna en cuanto a la implementación, evaluación y seguimiento de los programas, ni con sistemas de responsabilidad de tipo administrativo, penal o civil.

2. La Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) fue creada en 1996. Es un órgano de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. A pesar de contar con las mismas limitaciones que la anterior, la CAM cuenta con la estructura y la definición más acabadas, además de continuidad en sus acciones.
3. La Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos (COMEDES) surgió como un órgano de consulta y diseño de estrategias de disposición de desechos sólidos en el seno de la CAM.
4. La Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPPJ) creada en 1994 a través de un convenio de coordinación que establecieron el Ejecutivo federal, el Departamento de Justicia del Distrito Federal, el Estado de México y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. El objetivo de la comisión es establecer los mecanismos administrativos necesarios para resolver los problemas de seguridad pública y procuración de justicia y homologar los marcos jurídicos. Su situación actual se encuentra indefinida.
5. La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), se creó en 1998, tiene por objetivo establecer los mecanismos para estudiar y resolver los conflictos relacionados con el transporte y la vialidad de la ZMVM.
6. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), creada en 1995, tiene como objetivo planear y ejecutar acciones relacionadas con los asentamientos humanos en la ZMVM. Esta comisión funge como eje para la ordenación de la metrópoli, pues verifica que las acciones se ajusten a lo previsto en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.
7. La Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC) fue creada en el 2000; su objetivo es elaborar una estrategia metropolitana de manejo del

riesgo y contingencias ante desastres naturales. Hoy en día no desarrolla ningún proyecto.

Todas las comisiones se integraron por los titulares de las respectivas dependencias de los gobiernos federales, del Estado de México y el Distrito Federal. Sin embargo, hasta hace poco la mitad de las comisiones no estaban en operación.

Coordinación metropolitana de la ZMVM



- CAM: Comisión Ambiental Metropolitana
- COMETRAVI: Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad
- COMETAH: Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos
- CADAM: Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana
- COMEPROC: Comisión Metropolitana de Protección Civil
- CONADES: Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible

Fuente: José Luis Lezama, *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006, p. 104.

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana es la principal instancia de coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y del Estado de México; la presiden de manera rotativa los gobernadores de ambas entidades.

En el 2000 se integraron a esta Comisión los titulares de las 16 delegaciones del Distrito Federal y los presidentes municipales de los 28 municipios que se

reconocían como parte de la zona metropolitana. En 1999 se ratificó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo, ni la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ni la Ley de Planeación del Distrito Federal lo incluyeron en sus ordenamientos, quedando como único sustento jurídico la Ley General de Asentamientos Humanos.³⁹

La gestión metropolitana en Guadalajara

En la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) se han presentado algunas experiencias de gestión metropolitana en las que se ha buscado incorporar la participación ciudadana. La experiencia más importante desde hace 15 años es el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (CZMG) que funciona como una instancia de coordinación gubernamental y regulación urbanística. El consejo se integra por los ocho municipios que conforman la ZMG y varias dependencias estatales y federales. Entre las tareas del consejo se encuentran ordenar y regular el crecimiento urbano; busca fórmulas para operar y administrar con eficiencia los servicios públicos y ejecutar obras de infraestructura y equipamiento.⁴⁰

Esteban Warío señala que uno de los logros del consejo es haber sobrevivido a los procesos de alternancia política y destaca como logros más importantes: la construcción de un sistema metropolitano para el manejo de los residuos sólidos; la promoción de una red regional de ciudades; un fondo metropolitano para el financiamiento de infraestructura que opera desde 1997. Los recursos del fondo se integran con aportaciones del gobierno estatal y de los municipios. A pesar de los logros del CZMG, Warío señala que actualmente manifiesta tres rezagos: la ausencia de participación social, la desconexión entre el consejo y la operación de los organismos operativos para la prestación de servicios públicos y la debilidad de los mecanismos de concertación.⁴¹

³⁹ Raúl Vera Aguilar, “Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas”, en *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 39.

⁴⁰ Esteban Warío Hernández, “Guadalajara, medio siglo de gestión metropolitana”, en Borja, Warío *et al.*, *Desafío metropolitano*, *op. cit.*, p. 92.

⁴¹ *Ibid.*, p. 92.

La gestión metropolitana de Nuevo León

La Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León, que comenzó a operar en 2003, fue creada con la finalidad de atender de manera exclusiva la planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos del estado.

La agencia es una dependencia estatal pero sus actividades se concentran en la Zona Metropolitana de Nuevo León, la ciudad de Monterrey; tiene como misión promover el ordenamiento territorial del estado, a través de la planificación urbana integrando estrategias innovadoras de desarrollo urbano y regional, que permitan incrementar la competitividad del área metropolitana de Monterrey y el sistema de ciudades de Nuevo León en los ámbitos nacional e internacional. La perspectiva a futuro es lograr que Nuevo León sea la entidad líder en los aspectos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y regional, posicionando al área metropolitana de Monterrey como la ciudad intermedia con la mejor calidad de vida en México y en América Latina.

Entre las atribuciones de la agencia se pueden destacar: el establecimiento de procesos de planeación urbana para el adecuado desarrollo urbano de la entidad; la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes sectoriales y los planes de las zonas conurbadas, así como proponer soluciones con base en estudios de viabilidad y planeación financiera; diseño de modelos de planeación urbana y logística metropolitana; establecer convenios en materia de desarrollo urbano con los municipios involucrados y en su caso con las dependencias federales lo referente a la red vial cuando ésta sea de carácter estatal, intermunicipal o incida en la zona conurbada; la elaboración de programas metropolitanos y estatales de equipamiento urbano estratégico; la promoción de la participación ciudadana por medio de consultas públicas en el proceso de elaboración de estudios, planes y proyectos de desarrollo urbano.⁴²

De los tres casos de gestión metropolitana más importantes llevados a cabo en México, resalta en particular la ZMVM porque es la ciudad más importante del país y por lo mismo con los problemas metropolitanos más complejos debido a la

⁴² Consultado en www.nl.gob.mx (septiembre de 2006).

multiplicidad de actores sociales que intervienen. En ella, como hemos visto, se han desarrollado los mecanismos de coordinación más relevantes en el país. Aún así, la coordinación conserva limitaciones. En ese sentido, Alfonso Iracheta plantea tres alternativas para gobernar las metrópolis, en particular la ZMVM:

1. Gobernar y administrar la metrópoli como se ha hecho hasta ahora, pero mejorando esta realidad con los acuerdos de voluntades expresadas por los gobiernos estatal, municipal y federal.
2. Explorar nuevas formas de cooperación y asociación, especialmente municipal, ya que ha sido este ámbito de gobierno el ausente en las decisiones de coordinación metropolitana.
3. Conducir hacia gobiernos metropolitanos por vía de asambleas o parlamentos que legislen lo estrictamente metropolitano y a través de Consejos Metropolitanos que tomen decisiones relacionadas con las políticas públicas de interés metropolitano junto con las autoridades.⁴³

Las razones por las cuales no han funcionado las instancias de coordinación metropolitana, según Laura Elena Herrejón son: la falta de voluntad política; el que los acuerdos no tengan carácter vinculatorio ni sean obligatorios para las partes; la asincronía de los calendarios electorales; que no cuenten con recursos propios para financiar sus iniciativas y que no exista ningún tipo de presión ciudadana.⁴⁴

La importancia que plantea el crecimiento metropolitano y su compleja problemática ha sido una de las preocupaciones de los diputados federales, la cual se ha concretado en la creación de comisiones ordinarias para su estudio. Los primeros antecedentes fueron las comisiones de Obras Públicas, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Desarrollo Urbano y la experiencia más reciente, la creación en la LIX Legislatura de la Comisión de Desarrollo Metropolitano.

En esa legislatura se generaron iniciativas sobre aspectos relacionados con la coordinación y gestión de las metrópolis; tres en la Cámara de Diputados y una en el Senado, mismas que a continuación se revisan.

⁴³ Alfonso X. Iracheta, "Gobernar la Mega Metrópoli...", *op. cit.*, p. 26.

⁴⁴ Laura Elena Herrejón Caballero, "Los retos de la coordinación metropolitana", *Metrópoli/2025*. Boletín, año 1, núm. 2, México, 2006, www.metropoli.org.mx (agosto de 2006).

Iniciativas en el Congreso sobre gobiernos metropolitanos

Iniciativa sobre gobierno metropolitano

El 8 de septiembre de 2005, el senador Demetrio Sodi de la Tijera presentó una iniciativa con proyecto de decreto que pretendía reformar los artículos 45, 71, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos.⁴⁵

En la exposición de motivos señala que la iniciativa pretende posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos, para lograr una gobernabilidad metropolitana, participativa, eficaz y responsable. Para ello propone varias modificaciones a la Constitución, en primer lugar busca reformar los artículos 73 y 116 para establecer la figura de zonas metropolitanas dentro de los límites territoriales de dos o más estados o de un mismo estado. En la declaración de la creación de zonas metropolitanas participarían las legislaturas de las entidades federativas involucradas, los poderes ejecutivos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones que formen parte de la zona metropolitana. Además, señala que en la declaratoria de zona metropolitana que haga el Congreso, se deberán incluir los temas específicos de interés metropolitano, que serán tratados por los órganos de gobierno y coordinación de la metrópoli.

En la iniciativa se plantea que las zonas metropolitanas que se encuentren dentro de los límites territoriales de dos o más estados deberán constituir un Parlamento Metropolitano, que se conformará por integrantes de los poderes legislativos de las entidades involucradas. Los parlamentos tendrán funciones legislativas y de regulación y control, comunes y generales. Además, los parlamentos metropolitanos podrán constituir empresas u organismos metropolitanos —públicos o de economía mixta pública, privada y social—, para la ejecución de las disposiciones que emitan.

Asimismo, señala que las funciones ejecutivas en las zonas metropolitanas también serán responsabilidad de los consejos metropolitanos. Dichos consejos estarán formados por autoridades ejecutivas electas —presidentes municipales y

⁴⁵ Demetrio Sodi de la Tijera, consultado en www.senado.gob.mx (julio de 2006).

gobernadores de los estados—. El Consejo creará comisiones metropolitanas de coordinación sectorial, de carácter operativo, para elaborar propuestas de planeación, legislación y normatividad. Dichas comisiones estarán formadas por los titulares de las dependencias del sector en las entidades y los municipios metropolitanos y por los titulares de las empresas públicas correspondientes. Además, se crea la figura del Consejo Consultivo de ciudadanos y expertos en temas metropolitanos designados por el Parlamento Metropolitano.

En la iniciativa se describen las atribuciones de los nuevos órganos de coordinación y gobierno metropolitano. Adicionalmente, plantea reformar los artículos 71 y 122 de la Constitución para otorgar a los parlamentos metropolitanos el derecho de iniciativa en lo relativo a sus competencias; el primero en los casos de las entidades federativas y el segundo para adecuar las disposiciones relativas al régimen de gobierno del Distrito Federal a las nuevas instituciones de carácter metropolitano.

Finalmente, plantea la implantación de mecanismos operativos de relación entre los gobiernos estatal y federal como una solución de la fragmentación de los gobiernos locales en grandes zonas metropolitanas. La iniciativa fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Federalismo y Desarrollo Municipal; del Distrito Federal; y de Estudios Legislativos de la LIX Legislatura en el Senado de la República.

Iniciativa para crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano

El 4 de noviembre de 2003, la diputada Clara Marina Brugada Molina del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó la iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano.⁴⁶

En la exposición de motivos la diputada menciona que el objetivo para crear un fondo de ese tipo es disponer de una fuente segura y continua de financiamiento para las acciones y obras de alcance metropolitano en las conurbaciones interestatales e intermunicipales. Plantea que el fondo estaría incluido en el Ramo 33

⁴⁶ Clara Marina Brugada Molina, *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1367, miércoles 5 de noviembre de 2003 (agosto de 2006).

del Presupuesto de Egresos de la Federación y sería regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. El monto del fondo sería de alrededor de 22 mil millones de pesos. Una parte estaría orientada a financiar obras y acciones en las ciudades medias o poblaciones urbanas con más de 100 mil habitantes, y otra a apoyar la realización de obras en las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes.

Para distribuir equitativamente los recursos de ambos fondos, la diputada propuso dos criterios básicos: la equidad y la proporcionalidad, para garantizar que todas las ciudades cuenten con un piso igual de recursos y que reciban recursos en proporción directa a su peso poblacional. Además, establece que los recursos se destinarán exclusivamente a financiar acciones y obras de carácter metropolitano vinculadas a la planeación y ordenación del territorio: infraestructura hidráulica, vialidades, transporte, seguridad pública y protección del ambiente. También propone como requisito ineludible la aportación de los gobiernos de las entidades y de los municipios para el financiamiento de las obras aprobadas. La iniciativa plantea que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano se ejercerán a través de convenios de las entidades y los municipios con la Secretaría de Desarrollo Social; además esta secretaría fijaría las reglas de operación del fondo. La iniciativa fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Desarrollo Metropolitano y de Presupuesto y Cuenta Pública en la LIX Legislatura.

Iniciativa para crear el Instituto Nacional de Planeación Metropolitana

El 23 de febrero de 2006, el ex diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), presentó la iniciativa con proyecto de decreto, que tiene como propósito principal la creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana.⁴⁷

En la exposición de motivos el ex diputado Hinojosa menciona que el objetivo es modificar el marco jurídico en materia de planeación de la metropolización para

⁴⁷ Jorge Luis Hinojosa Moreno, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1951-I, 21 de febrero de 2006 (agosto de 2006).

que sea efectivo y así lograr una urbanización controlada, tratando de minimizar los daños asociados a un desarrollo de baja calidad, disminuyendo los costos de mantenimiento a largo plazo de muchas infraestructuras actualmente obsoletas, y procurando mejores servicios de tratamiento y suministro de agua, de alcantarillado, de desechos sólidos, de carreteras y calles que unan a municipios y estados, de recolección de basura, de seguridad pública, de financiamiento, entre muchos otros importantes rubros.

Otro objetivo es evitar la fragmentación política y administrativa de las grandes áreas metropolitanas. Lo que se propone concretamente es la creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, como parte del proceso de descentralización administrativa, que tendría por objeto el diseño de los instrumentos operacionales de contenido técnico, administrativo, financiero y de gestión, que permitiría impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales, logrando el crecimiento armónico de las conurbaciones, así como llevar a la práctica las recomendaciones para la aplicación de políticas públicas adecuadas que permitan un ejercicio más eficiente, con carácter intermunicipal.

El Instituto tendría como competencias la realización de los estudios de planeación, supervisión y control de las obras tendientes a mejorar la infraestructura urbana de una zona metropolitana determinada; implementar el diseño de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y de gestión que permitan impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales; además de realizar las recomendaciones para la puesta en marcha de políticas públicas adecuadas que permitan un ejercicio público más eficiente; impulsar la celebración de convenios de colaboración entre municipios y/o estados para detonar el desarrollo urbano regional. La iniciativa fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LIX Legislatura.

Iniciativa para crear una nueva Ley General de Asentamientos Humanos

El 13 de diciembre de 2005, el ex diputado Fernando Fernández García del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó la iniciativa de nueva Ley General de Asentamientos Humanos.⁴⁸

En la iniciativa se reconoce la existencia de las zonas metropolitanas y se proponen mecanismos de coordinación. En el capítulo IV “De las conurbaciones”, dicho término se conserva aunque se le agrega “entre entidades federativas” y se incorpora el de “zonas metropolitanas”; en este apartado se agrega una sección que trata de manera especial a los estados que colindan con el Distrito Federal, específicamente se aborda la creación y el funcionamiento de comisiones metropolitanas para esta región. La iniciativa se turnó a la Comisión de Desarrollo Social para su dictamen y se solicitó la opinión de la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LIX Legislatura, y es muy probable que se retome como proyecto en la legislatura actual.

Al hacer una recapitulación de las iniciativas presentadas por los legisladores relacionadas con la gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis, se observa que dan cuenta de la importancia de los problemas asociados al crecimiento metropolitano y buscan soluciones orientadas fundamentalmente al modelo intermunicipal de gobierno metropolitano.

La iniciativa del ex senador Demetrio Sodi es el caso que más se acerca al modelo supramunicipal de gobierno metropolitano, porque propone la creación de un Parlamento Metropolitano con representantes elegidos por votación democrática. Sin embargo, se mantiene en el modelo intermunicipal porque no crea ninguna instancia por encima de los gobiernos municipales o estatales. La iniciativa simplemente formaliza la constitución de zonas metropolitanas y plantea el establecimiento de Consejos Metropolitanos, los cuales serían integrados por los presidentes municipales y gobernadores de los estados en los que se ubica la zona metropolitana. Los consejos serían los encargados de crear comisiones de coordinación metropolitana, instancias que han operado con ciertas limitaciones en las principales metrópolis del país. Así pues, el esquema propuesto por Demetrio

⁴⁸ Fernando Fernández García, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1903-IV, martes 13 de diciembre de 2005 (agosto de 2006).

Sodi se acerca más al modelo intermunicipal porque su legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios y estados) y las competencias las definen los propios gobiernos de cada autoridad local.

La iniciativa de la ex diputada Clara Marina Brugada es más específica, se centra sólo en la obtención de recursos para el financiamiento de obras metropolitanas a través de mecanismos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios de cada zona metropolitana. Por el tipo de coordinación que establece se puede identificar con el modelo intermunicipal de gestión metropolitana.

Por su parte, la iniciativa del ex diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno tiene como objetivo crear el Instituto Nacional de Planeación Metropolitana como un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. A través de su conducto se busca redimensionar la estructura urbana en coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno, los organismos privados, y el sector social. La estructura propuesta no se identifica con los modelos expuestos y fortalece la intervención del Poder Ejecutivo en la solución de los problemas metropolitanos.

La iniciativa del ex diputado Fernando Fernández García pretende crear una nueva Ley de Asentamientos Humanos y se enmarca en el modelo intermunicipal de gobierno metropolitano al crear instancias de coordinación para la gestión de los problemas de esa índole, en la que participan los gobiernos federal, estatal y municipal. Además, establece formalmente la declaratoria de creación de zonas metropolitanas.

Comentarios finales

La gobernabilidad y la coordinación metropolitanas son asuntos importantes, así lo indican las experiencias en diferentes países europeos y latinoamericanos; la coordinación conjunta de gobiernos municipales o estatales produce mejores niveles de bienestar en los ciudadanos en comparación con los gobiernos metropolitanos que trabajan en forma independiente o fragmentada. En ese sentido, Iracheta

advierte sobre la necesidad de un estatuto constitucional que reconozca el fenómeno metropolitano y su modalidad interestatal.⁴⁹

La definición de las formas de gobierno y coordinación deben guiarse por los criterios de eficacia, equidad y eficiencia. En concreto, se trata de cumplir de la mejor manera con las funciones y los servicios que esperan los ciudadanos.

La nueva realidad metropolitana y las perspectivas de su crecimiento a futuro son muy complejas, sin embargo, afirma Iracheta, ni el marco constitucional y legal vigente ni las estructuras político administrativas actuales reflejan adecuadamente esa realidad.⁵⁰

La adopción de algún tipo de modelo de gobernabilidad metropolitana (supramunicipal o intermunicipal) tiene que ver con las dimensiones políticas y sociales particulares de cada país. La elección de cualquiera de los modelos implica modificar las relaciones de los distintos niveles de gobierno y sus respectivas competencias.

La implantación de modelos supramunicipales implica dificultades por el traspaso de competencias, recursos y la creación de una nueva institucionalidad autónoma. En un gobierno supramunicipal, afirman Rodríguez y Oviedo, la institucionalidad debe ser autónoma, encabezada por una persona elegida por votación popular o por los alcaldes de la ciudad y complementada por un Consejo. El gobierno supramunicipal tendría autonomía de recursos de las fuentes tributarias propias o bien con la participación obligatoria del poder central.⁵¹

En cambio, el modelo intermunicipal de gobierno metropolitano supone el mantenimiento de los gobiernos locales. La adopción de este modelo supone la integración de instancias de coordinación forzosa para la gestión de las ciudades. Ello implica que los municipios han de ceder parte de sus atribuciones y recursos en beneficio de la coordinación metropolitana. Las dificultades para implantar un gobierno de ese tipo dependen de las propias fortalezas y debilidades de los municipios. Por ejemplo, existen municipios tan grandes que difícilmente dan

⁴⁹ Alfonso X. Iracheta Cenecorta, "Quién paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México", Borja y Warío *et al.*, *Desafío metropolitano*, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁰ Raúl Vera Aguilar, "Desafíos para gobernar...", *op. cit.*, p. 38

⁵¹ Rodríguez y Oviedo, "Gestión urbana...", *op. cit.*, p. 36.

cuenta de la cercanía con la gente; otros municipios por su reducido tamaño y limitaciones económicas no permiten la oferta de servicios urbanos eficientes.

Por otro lado, no existe un modelo general de gobierno metropolitano. En cada país se deben considerar las particularidades propias de cada zona o área metropolitana y su relación con las instancias político administrativas del país en las que se encuentran.

Es pertinente anotar que Antonio Paiva propone que en el terreno de las reformas institucionales debe haber oportunidades para transformar las instituciones de gestión metropolitana que actualmente existen en instancias de mayor solidez, principalmente en los aspectos políticos y fiscales.

Finalmente, debemos tener presente que no todos los problemas que se presentan en las zonas metropolitanas tienen ese carácter. La realidad institucional de América Latina sobre la gobernabilidad metropolitana muestra dos tendencias: la aparición de formas de cogobierno en los espacios metropolitanos y las opciones de participación y consenso metropolitano han producido variantes que aumentan la eficiencia sin comprometer las estructuras político administrativas existentes. Esto implica que la gestión metropolitana no está formalizada, es intermitente, no abarca todas las funciones metropolitanas y no es totalmente representativa, lo cual ha propiciado su propio descrédito.⁵²

⁵² Antonio Paiva, "Panorama metropolitano en Latinoamérica: argumentos para la gestión metropolitana", *Revista Urbana*, núm. 29, Caracas, 2001.

Anexo 1

Integración de las zonas metropolitanas de México

<i>Núm.</i>	<i>Zona metropolitana</i>	<i>Entidad(es) federativa(s)</i>	<i>Núm.</i>	<i>Zona metropolitana</i>	<i>Entidad(es) federativa(s)</i>
Total 55 zonas metropolitanas					
1	ZM de de Aguascalientes	Aguascalientes	30	ZM de Monterrey	Nuevo León
2	ZM de Tijuana	Baja California	31	ZM de Oaxaca	Oaxaca
3	ZM de Monclova-Frontera	Coahuila	32	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala
4	ZM de Piedras Negras	Coahuila	33	ZM de San Martín Texmelucan	Puebla
5	ZM de Saltillo	Coahuila	34	ZM de Querétaro	Querétaro
6	ZM de La Laguna	Coahuila-Durango	35	ZM de Cancún	Quintana Roo
7	ZM de Colima-Villa de Álvarez	Colima	36	ZM de Rioverde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí
8	ZM de Tecomán	Colima	37	ZM de San Luis Potosí-Soledad de G.	San Luis Potosí
9	ZM de Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	38	ZM de Guaymas	Sonora
10	ZM de Chihuahua	Chihuahua	39	ZM de Villahermosa	Tabasco
11	ZM de Juárez	Chihuahua	40	ZM de Tampico	Tamaulipas-Veracruz
12	ZM de Valle de México	D.F.-Hidalgo-México	41	ZM de Matamoros	Tamaulipas
13	ZM de Moreleón-Uriangato	Guanajuato	42	ZM de Nuevo Laredo	Tamaulipas
14	ZM de León	Guanajuato	43	ZM de Reynosa-Río Bravo	Tamaulipas
15	ZM de San Francisco del Rincón	Guanajuato	44	ZM de Apizaco	Tlaxcala
16	ZM de Acapulco	Guerrero	45	ZM de Tlaxcala	Tlaxcala
17	ZM de Pachuca	Hidalgo	46	ZM de Acayucan	Veracruz
18	ZM de Tulancingo	Hidalgo	47	ZM de Coatzacoalcos	Veracruz
19	ZM de Tula	Hidalgo	48	ZM de Minatitlán	Veracruz
20	ZM de Guadalajara	Jalisco	49	ZM de Córdoba	Veracruz
21	ZM de Ocotlán	Jalisco	50	ZM de Xalapa	Veracruz
22	ZM de Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	51	ZM de Orizaba	Veracruz
23	ZM de Toluca	México	52	ZM de Poza Rica	Veracruz
24	ZM de Zamora-Jacona	Michoacán	53	ZM de Veracruz	Veracruz
25	ZM de La Piedad	Michoacán-Guanajuato	54	ZM de Mérida	Yucatán
26	ZM de Morelia	Michoacán	55	ZM de Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas
27	ZM de Cuautla	Morelos			
28	ZM de Cuernavaca	Morelos			
29	ZM de Tepic	Nayarit			

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional