

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 dudarlo, 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 situadas 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.