

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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