

Notas y comentarios

Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México

Vicente Ugalde*

Lejos de alcanzar conclusiones definitivas, la discusión sobre el gobierno de las metrópolis no deja de renovarse. En la arena de los temas públicos se ha vuelto inevitable analizar el desafío que tienen los gobiernos locales no sólo para gobernar un mayor número de habitantes, sino que ese aumento de población trae implícita la aparición de funciones más especializadas y de mayor sofisticación. No es en este sentido fortuito que desde hace algunas décadas los círculos de tomadores de decisiones, de expertos, de urbanistas, dediquen sus esfuerzos al tema de la adaptación de un modelo institucional y a la búsqueda de una fórmula de gestión pública capaz de canalizar las tendencias demográficas y la multiplicación de los problemas sociales que se dan en los territorios metropolitanos.

Desde hace algunos años asistimos en México a la emergencia y consolidación de un consenso a propósito de la necesidad de modificar el gobierno local para adecuarlo a los desafíos impuestos por las grandes concentraciones urbanas, en especial en las metrópolis. El argumento que se moviliza habitualmente acusa la disociación entre, por una parte, el territorio funcional en el que se despliegan las actividades económicas y los problemas de la sociedad, y sobre el cual una intervención pública coordinada sería más eficiente, y por otra parte, el territorio correspondiente a la representatividad democrática, expresado hoy en día por municipios, estados, delegaciones, etc. Lo anterior llevaría a plantear en un segundo tiempo que la vía más adecuada para salvar tal problema es la “coordinación” de autoridades implicadas en una región metropolitana o aun la instauración de un gobierno metropolitano.¹ En esta concepción se revelan como

* Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: vugalde@colmex.mx.

¹ La idea de la necesidad de una mayor coordinación no es nueva y ha sido lúcida-mente documentada por diversos estudios. Por mencionar algunos: Negrete *et al.* (1993), Castillo *et al.* (1995), Eibenschutz (2000), Iracheta (2004), *Metrópoli 2025* (2006) y Lezama (2006).

rasgos definitorios el que el territorio de la metrópoli es vislumbrado con independencia de las entidades jurídico administrativas (municipios, delegaciones) que lo constituyen, y el que se trata de fenómenos y problemas cuya gestión puede concebirse únicamente a una escala diferente, digamos superior, a la de esas entidades. Es decir, se hace un llamado a una ejecución coordinada de las políticas municipales o delegacionales.

Se trata en efecto de una concepción prácticamente consensual; sin embargo la unanimidad suele ser sospechosa pues disimula la complejidad de la realidad y la heterogeneidad de las percepciones. En este sentido ese consenso merece ser sometido a algunas interrogaciones pues por el contrario, más que demandar una solución única, los problemas y desafíos de un espacio metropolitano son asuntos a resolver, tema por tema, territorio por territorio.

Ahora bien, si la necesidad de coordinación metropolitana es unánime, las propuestas en cuanto a cuál debe ser la fórmula o modelo adoptado para alcanzarla es menos consensual. La pregunta se refiere entonces a cuál es el modelo que puede contribuir a mejorar las condiciones para gobernar una metrópoli. Se trata de saber si en el movimiento que toma conciencia del cambio de escala en la emergencia y formulación de problemas metropolitanos concretos, debe darse por hecho que dicho cambio demanda respuestas gubernamentales de instancias con una nueva escala (poderes metropolitanos o regionales); o bien, si a este desafío pueden corresponder repuestas destinadas a esas nuevas escalas (metrópolis o regiones) pero lanzadas desde las instancias ya establecidas (acciones municipales coordinadas). Dicho en otros términos, habrá en última instancia que responder a la pregunta sobre si los problemas de las metrópolis requieren ineludiblemente la respuesta de un gobierno metropolitano, o bien si es posible articular una gestión de los asuntos comunes sin que ello amerite la institucionalización de un poder a esa escala.

Caracterizar la metrópoli: agregado de problemas con geometría variable

Definir la expresión *metrópoli* podría convertirse en un ejercicio poco eficiente para los fines de esta reflexión; seleccionar una definición tampoco contribuiría en mucho a nuestros propósitos. Aunque la sinonimia asociada a territorios urbanizados no facilita este tipo de

ejercicios,² conviene al menos evocar algunas de las convenciones que rigen el uso de este término, o bien referir algunos de los rasgos con los que se caracteriza en México el territorio de las metrópolis.

Desde hace algunos años las élites políticas, de la administración, así como algunos círculos académicos y de profesionales del urbanismo adoptaron, y comenzaron a divulgar una concepción de lo urbano que para entonces era nueva en cierto sentido. No se trataba solamente de una visión que insistía en un cierto aspecto catastrófico del devenir de las grandes aglomeraciones, sino que en ese ejercicio inédito de diagnóstico se hacían intervenir ciertos elementos científicos y técnicos hasta entonces ausentes: la economía urbana, la de transportes, la estadística y la sociología urbana comenzaron así a dar tono a una hasta entonces palidecida caracterización de la ciudad. Desde entonces nuevos elementos comenzaron a expresar los rasgos del fenómeno urbano: flujos de desplazamientos, modalidades de acceso al suelo, lógicas de su ocupación y utilización, en fin, conformaciones de una geografía socioeconómica de los asentamientos humanos.

En este sentido, en la determinación de eso que convierte a una simple concentración de personas y actividades sobre un territorio en una metrópoli, se ha superado la lógica del criterio demográfico, haciendo intervenir algunas consideraciones de orden económico y jurídico administrativo. Ello no clausura desde luego la discusión sobre lo que define a las metrópolis ni sobre la jerarquía de las ciudades, temas a los que suele conducir el debate que asocia metropolización y mundialización. Tal reflexión, que comienza apenas a marcar sus derroteros, permite vislumbrar el hecho de que son las funciones que la ciudad desempeña en el marco de la economía mundial lo que va a caracterizarla y habrá de otorgarle no sólo el estatus de metrópoli sino de metrópoli internacional.³ Si bien para los próximos años algu-

² Si bien no se trata de sinónimos en sentido estricto, algunas expresiones que suelen utilizarse indistintamente para referir este tipo de concentraciones son las de ciudad, aglomeración, área o región metropolitana (definida en términos de dinámica urbana, más allá de la aglomeración, dada por la interacción permanente entre población –desplazamientos domicilio trabajo– y territorio), metrópoli mundial o internacional, archipiélago megalopolitano, conurbación, megaciudad, ciudades gigantes, ciudades tentaculares, ciudad-monstruo, monstruópolis.

³ Una metrópoli internacional puede ser caracterizada no solamente en función del factor demográfico (más de un millón de habitantes), sino por sus funciones: *i*) la naturaleza de las actividades económicas secundarias y sobre todo terciarias (comerciales, financieras, servicios a empresas...); *ii*) la presencia (domicilio social) de corporaciones transnacionales; *iii*) la presencia de actividades financieras; *iv*) el ser un polo de

nas metrópolis mexicanas podrían tener esta condición, para nuestros fines ello es sólo un dato marginal. Interesa en cambio hacer notar que aunque la expresión “metrópoli” se venía generalmente utilizando sólo en el caso de las tres o cuatro aglomeraciones urbanas más pobladas (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), gracias a un reciente esfuerzo interinstitucional en el que se combinaron criterios demográficos, pero también económicos, espaciales y jurídico administrativos, se definieron las zonas metropolitanas de México (en adelante ZM).⁴ Como resultado de esta iniciativa se determinó que existen 55 ZM en las que habitan 51.5 millones de personas: 52.8% de la población nacional. Las 11 más grandes ZM que según las estimaciones oficiales tienen hoy en día o tendrán más de un millón de habitantes en 2020 son las que de forma más recurrente plantean la cuestión sobre la necesidad de constituir poderes a escala metropolitana (véase el cuadro 1).

Ciertamente las proyecciones de crecimiento demográfico para esas metrópolis no parecen un dato alarmante. Sin embargo sí lo es si se considera que la concentración de personas y de actividades es lo que vuelve complejas las tareas tradicionalmente adjudicadas a gobiernos locales. Se trata de realizar las funciones tradicionales, pero en este caso para un mayor número, problema nada trivial en un escenario de creciente escasez de recursos; asimismo se trata de atender la emergencia y expansión de otros fenómenos sociales. Asociados a esos nuevos y a los tradicionales fenómenos sociales que se presentan en las áreas metropolitanas, algunos de los retos más apremiantes de su gobierno se refieren al ordenamiento del territorio, a la movilidad y a los diferentes aspectos que se le relacionan (gestión de la circulación, los desplazamientos y los transportes urbanos), a la exigencia de los servicios públicos urbanos (agua potable, drenaje, energía, telecomunicaciones, alcantarillado, alumbrado, recolección y tratamiento de residuos...), a la demanda de acceso al suelo y a vivienda, y a la creciente

comunicación e información; *v*) de intercambio (de personas, capitales, servicios, productos, información); *vi*) de distribución y redistribución de capitales, bienes y servicios; y finalmente, *vii*) por desempeñar una política (40% de las 100 más grandes ciudades son capitales) (Antier, 2005).

⁴ Se trató de un esfuerzo encaminado a fijar un marco de referencia común para los tres niveles de gobierno en la planificación y gestión del espacio metropolitano (lo que sólo constituye un primer paso pues la Ley General de Asentamientos Humanos se sigue refiriendo hoy en día a las “zonas conurbadas” como figura jurídica para la planificación); al mismo tiempo se buscó crear una base conceptual y metodológica de la configuración territorial de las zonas metropolitanas, susceptible de actualización y con base en la cual generar estadísticas. En fin, esta delimitación implicó a su vez una definición común (Sedesol, Conapo e INEGI, 2004).

CUADRO 1

Zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes entre 2000 y 2020

Zonas metropolitanas	Municipio	Entidad federativa	2000	2005	2010	2015	2020
México		D. F.-México	18 518 770	19 430 711	20 272 354	21 035 163	21 701 895
Guadalajara	Guadalajara	Jalisco	3 787 197	4 002 686	4 190 028	4 363 268	4 522 646
Monterrey	Monterrey	Nuevo León	3 363 508	3 657 477	3 931 657	4 191 830	4 437 945
Puebla	Puebla	Puebla-Tlaxcala	1 942 407	2 062 999	2 170 789	2 272 830	2 368 950
Tijuana	Tijuana	Baja California	1 302 963	1 525 461	1 741 639	1 955 751	2 166 063
Toluca	Toluca	México	1 384 941	1 492 566	1 592 291	1 684 562	1 767 799
San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	866 873	911 467	946 983	981 590	1 016 237
Torreón	Torreón	Coahuila-Durango	1 046 382	1 104 130	1 151 741	1 193 434	1 230 164
Merida	Merida	Yucatán	809 426	881 131	953 421	1 026 661	1 099 352
Cuernavaca	Cuernavaca	Morelos	825 382	884 755	939 010	989 605	1 036 228
Querétaro	Querétaro	Querétaro de Arteaga	817 157	917 183	1 013 895	1 109 596	1 203 246

FUENTE: Consejo Nacional de Población [<http://www.conapo.gob.mx>].

reivindicación del cuidado al ambiente, el combate a la contaminación y la gestión de espacios verdes. En adición a éstos, se desarrollan en forma incesante otros problemas relacionados con los riesgos tanto naturales como de seguridad, sanitarios, industriales y tecnológicos; o bien, asociados al fenómeno de la exclusión, a las mutaciones de las relaciones laborales y en fin, a la reestructuración física y simbólica de los espacios. Esas transformaciones están acompañadas de procesos de fracturas sociales y de la degradación del equilibrio ciudadano: la noción de “urbicidio” evoca tanto las heridas físicas como las fracturas mentales que afectan a algunas ciudades y a sus habitantes.

Al examinar estos problemas se advierte claramente que se trata de fenómenos con geometrías variables. En efecto, ni el territorio de un fenómeno social o económico asociado a una área metropolitana es equivalente a la geografía de demarcaciones jurídico administrativas específicas, ni es el mismo que el territorio de otro fenómeno. Esto es importante pues luego que se aboga por la conformación de un gobierno metropolitano, el argumento esgrimido con mayor regularidad es el de dar convergencia a la geografía de competencias jurídicas con la geografía del problema en cuestión; pero este argumento parece omitir que cada problema, en función de su naturaleza, tiene una geografía específica. Tratándose de problemas de transporte, seguridad pública o “espacio funcional” de las actividades económicas preponderantes, esta pluralidad de territorios resulta evidente: la geografía del problema del tráfico o del transporte público en una zona metropolitana no es similar a esa de los flujos de sus residuos urbanos o de sus aguas residuales, y será imposible crear un poder público con ámbito territorial a la medida de cada uno de esos problemas. Esa disociación es aún más nítida en el caso de los temas ambientales: ni la cuenca del Valle de México se agota en los límites de las 75 entidades (municipios y delegaciones) reconocidas como la Zona Metropolitana del Valle de México (Sedesol, Conapo e INEGI, 2004: 56); ni los límites de los territorios, en donde las aguas residuales y desechos sólidos de las áreas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey o Puebla-Tlaxcala producen impactos, son los mismos de los municipios que conforman sus ZM; ni desde luego las trayectorias de corrientes subterráneas de agua contaminada o de vientos con alta concentración de partículas tóxicas respetan las demarcaciones jurídico administrativas. Ante esta diversidad de territorios, la disociación entre geometrías funcionales y geometrías jurídico administrativas deviene prácticamente irresoluble.

Así, la cuestión a propósito de cómo gobernar las zonas metropolitanas se refiere a la de cómo afrontar los diferentes territorios que supone cada problema de los que se debe ocupar la gestión de un área metropolitana. Dicho en otros términos, la pregunta sería cómo encontrar, si la hay, la escala idónea para enfrentar con mayor eficiencia y eficacia esos desafíos.

Esta interrogación no debe sin embargo opacar otra, quizá menos movilizadora pero sin duda apropiada: sumergidos en la cuestión relativa a cuál es la escala adecuada para entender cada uno de esos problemas, urbanistas, expertos y tomadores de decisiones no prestan atención suficiente a la cuestión sobre si esas geografías variadas deben o no dar lugar a un cambio de escala en el poder político administrativo. Hacer frente a esa interrogante no es desde luego una tarea exenta de complicaciones. Los mecanismos, soluciones y dispositivos formulados para la construcción de un arreglo gubernamental para las metrópolis suelen estar empañados por la cortina del mito de la solución “políticamente neutra”, y aunque no ignoramos que muchas de las soluciones propuestas difícilmente son ajenas al juego político, intentaremos sustraernos a ese aspecto para examinar algunas de las opciones.

Entre la reinención del gobierno o la búsqueda de un sucedáneo para la metrópoli

En menos de una década han aparecido algunas respuestas públicas al tema metropolitano. Como caso emblemático, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha propiciado diversas iniciativas que van desde la elaboración de instrumentos de planificación,⁵ pasando por la creación de comisiones de coordinación creadas *ad hoc* para temas específicos,⁶ hasta la reciente Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México y la creación de un fondo de obras y servicios para solventar

⁵ Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1998).

⁶ En realidad se creó también un órgano de carácter general –la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana en 1992– así como diversas comisiones *ad hoc*: la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de 1994, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah) de 1995, la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) de 1996, la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad de 1998, la Comisión Metropolitana de Protección Civil de 2000 y la Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos de 2003.

proyectos y acciones de alcance metropolitano.⁷ En tanto que preocupación, la cuestión metropolitana no es sin embargo privativa de la Ciudad de México; los temas metropolitanos se convierten progresivamente en temas de agenda pública y de estudio en otras de las metrópolis mexicanas.⁸ Como se ha mencionado, aunque en la mayoría de los casos se habla de la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades que confluyen en las zonas metropolitanas, ese consenso oculta que en la cuestión de cómo alcanzar tal coordinación se enfrentan posiciones diversas y que, en algunos momentos y bajo ciertas circunstancias, la disensión parece insuperable. Más allá de los particularismos y especificidades de la arquitectura de las instituciones mexicanas, creemos conveniente revisar el debate sobre la coordinación o establecimiento de poderes metropolitanos, pues discutir cómo solucionar los desafíos que enfrentan las metrópolis carecerá de sentido si no se comienza por identificar los contornos del análisis de un cambio hacia un gobierno metropolitano. Cómo gobernar una metrópoli puede de esta manera formularse como la cuestión sobre cuál es la mejor estructura de gobierno o la mejor forma de organización de éste para enfrentar los problemas metropolitanos.

En la discusión sobre el modelo para gobernar las metrópolis las posiciones suelen aparecer, como lo mencionamos, en polos opuestos e incluso irreconciliables. Planteado bajo la fórmula “consolidación *versus* fragmentación”, este escenario dicotómico lanza la cuestión misma acerca de la pertinencia de avanzar hacia la fusión de gobiernos de territorios contiguos (consolidación) o bien de permanecer en un esquema de no fusión (fragmentación) (Carmichael y Midwinter, 2000). En cuanto al debate sobre el modelo del poder público en un territorio metropolitano, la discusión plantea generalmente la alternativa entre un gobierno con mandato específico *versus* un gobierno con mandato general; y aun entre un gobierno electo *versus* un gobierno designado (Barlow, 1991).

El principal argumento de la “consolidación” o constitución de poderes metropolitanos supone la conveniencia de una organización a gran escala, de una planificación estratégica de largo plazo y de la combinación de habilidades para superar las limitaciones del gobierno

⁷ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 23 de enero de 2006.

⁸ Sea sobre temas específicos como la basura en la ZM de Guadalajara (Bernache *et al.*, 1998), la contaminación en la ZM de la Ciudad de México (Lezama, 2003), la planificación en la ZM de Monterrey (Garza, 1998), o el agua en la ZM de San Luis Potosí (Rosillo y Santos, 1999), el hecho es que es creciente la preocupación por el tema de la gestión metropolitana.

pequeño; es decir, postula que a mayor escala de la autoridad corresponde mayor eficiencia (especialmente por el aprovechamiento de las economías a escala). Otros argumentos hacen referencia a que los patrones de movilidad y la urbanización demandan soluciones en el ámbito metropolitano; mientras que otros recurren a una supuesta mayor capacidad para la recaudación fiscal y para la eficientización del gasto. La idea de la “consolidación” no está sin embargo al abrigo de críticas. Algunas de ellas consideran que una estructura mayor está más alejada del ciudadano y desincentiva la participación; adhieren las supuestas ventajas del gobierno de proximidad y en fin, la idea según la cual “lo pequeño es bello”. Se trata en suma, de argumentos a favor de la “fragmentación” basados en la corriente de pensamiento de la “elección pública” y que adhieren las ideas que a partir de los ochenta abogan por el adelgazamiento del Estado y la transferencia de funciones hacia gobiernos inferiores y al sector privado. Desde los trabajos seminales de Tiebout (1956, 1961) sobre la economía política metropolitana, la corriente de pensamiento de la “elección pública” había opuesto serias objeciones a la “consolidación” fundamentalmente en dirección de reformas institucionales hacia la fragmentación funcional y territorial. Sin embargo, sólidas críticas lanzadas contra la fragmentación plantean que aunque ésta no impide la planeación y coordinación, sí las dificulta gravemente.

En lo que se refiere a los criterios para definir la conformación de un poder público metropolitano, destacan el que distingue el propósito de la entidad instituida, y luego un segundo basado en la representatividad (Barlow, 1991). Con base en el primer criterio, la entidad puede ser de propósito general o especial, mientras que en función de la representatividad la entidad puede ser electa o designada. La combinación de estos criterios permite identificar cuatro tipos de entidades: *i*) de propósito general representativo (son los casos de Singapur, Beijing, Londres o bien, los gobiernos de los distritos metropolitanos de Bogotá o Quito); *ii*) de propósito especial representativo; *iii*) de propósito general no representativo (como en Santiago, gobernada por un intendente designado por el presidente de la República); y *iv*) de propósito especial no representativo (como es el caso de las comisiones *ad hoc* para la Zona Metropolitana del Valle de México o Barcelona).

En los dos primeros casos, la democracia y el control de cuentas se ven favorecidos por lo menos mediante el mecanismo de control que representa la elección. En el caso de autoridades designadas se

argumenta por el contrario que al no estar sujetas al mandato ciudadano, su operación y funcionamiento están a salvo de los intereses políticos, y que se encuentran más estrechamente acotados por condicionamientos técnicos. Sin embargo es inobjetable que implican un menor *quantum* de democracia y de control de cuentas.

En los hechos, fórmulas intermedias han permitido atemperar los inconvenientes de una u otra fórmula. Sin embargo aún es atrevido extraer conclusiones determinantes, pues si técnicamente son favorables, su aceptación está lejos de ser unánime. Négrier (2005) llama la atención sobre la resistencia de la población y los tomadores de decisiones a la instauración de figuras formales de gobierno metropolitano en experiencias generalmente citadas como exitosas: ni en el Gran Montreal, ni en la Comunidad de Madrid o bien la de Barcelona, la adhesión al gobierno metropolitano ha estado exenta de resistencias, al grado de que en algunos casos como en el catalán y el inglés se han alternado fases de metropolización institucional con otras de regresión municipal.

Una coordinación *ad hoc* al caso mexicano

Ante la ausencia de experiencias conclusivas en la conformación de poderes metropolitanos, optar por un modelo de gobierno para las metrópolis mexicanas puede ser infructuoso. Una primera elección sería la de renunciar a grandes reformas y buscar un arreglo que concilie, por un lado, la estructura institucional del gobierno local en el régimen jurídico mexicano, y por el otro, las cambiantes y crecientes necesidades de las poblaciones metropolitanas. Encontrar la fórmula que logre satisfacer esta doble exigencia con dosis razonables de regulación estatal, de autonomía de municipios, de transferencia de actividades al sector privado y de participación ciudadana, sería superar las pretensiones de esta reflexión. Nos proponemos tan sólo sugerir algunas ideas para aproximarse a esa receta.

Algunos especialistas han insistido en las ventajas de la cooperación entre municipios, sea en un contexto de metropolización (Barlow, 1991: 18; Lefèvre, 1998) o incluso sin mediar contigüidad geográfica (Gilbert *et al.*, 1996: 36; Paz, 2005). La colaboración se presenta en efecto como una condición para mejorar las capacidades que de manera aislada impiden a estos gobiernos enfrentar adecuadamente sus responsabilidades. En esta perspectiva son dos los objetivos de esta

última parte de la reflexión: plantear cómo, a propósito de acciones en materia de gobierno metropolitano, el asociacionismo intermunicipal se presenta como una solución viable; para luego discutir sobre la forma en la cual el contrato, en tanto técnica asociada de manera creciente en la literatura a las técnicas de gobernanza,⁹ puede constituir un elemento clave en esta mutación del gobierno municipal.

Las formas de cooperación entre gobiernos locales son variadas. Las modalidades adoptadas en Europa van del extremo de la fusión de municipios (Reino Unido, Alemania, países escandinavos) al uso de instrumentos de cooperación que buscan evitar la multiplicidad y redundancia de servicios administrativos y que se destinan a funciones específicas en territorios de geometría diversa. Asociados genéricamente a la noción de cooperación intercomunal, estos esquemas se adoptan en los Países Bajos, Luxemburgo, Austria, Suiza, y desde luego en Francia (*syndicats*), España, Italia (*consorzi*) y Portugal (*associação*) (Négrier, 2005: 30).

En México, más de treinta años de silencio y parálisis en la coordinación intermunicipal revelan el arraigo de una indisposición al ejercicio conjunto de competencias en los municipios.¹⁰ Sólidamente enraizada en el régimen constitucional mexicano, la autonomía municipal hace parecer difícil esa coordinación, pero aún más remota sería la adopción de la fusión. Parece ineludible, insistimos, buscar la fórmula para conciliar la necesidad de afrontar las geografías variadas de los problemas metropolitanos y la participación de gobiernos municipales. Aunque el suministro y gestión de los servicios urbanos demanda, cada vez en mayor número de casos, un cambio en la escala de facultades del organismo responsable, quizá la solución viable consista en hacer intervenir esquemas de articulación de los actores involucrados en la gestión de esos territorios funcionales que marcan esa “nueva escala”. La coordinación intermunicipal figura así como un recurso por el cual los municipios puedan articular sus esfuerzos y hacer frente a compromisos que, como en el caso de los relativos a la infraestructura para la prestación de servicios públicos, representan esfuerzos demasiado onerosos. Entre otras opciones, esa coordinación puede adoptar la forma del asociacionismo.

⁹ Esa literatura es amplia, a guisa de ejemplo remitimos a Lascoumes y Le Galès (2004) y Gaudin (2004).

¹⁰ La figura de la conurbación en aras de una acción coordinada entre municipios adyacentes está prevista desde la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de ese año.

Sin ser una práctica extendida, el asociacionismo municipal en México ha venido desarrollándose de manera creciente: en el año 2000, de 2 427 municipios, 527 estaban implicados en asociaciones.¹¹ Se trata sin embargo de un fenómeno marginal si atendemos a su formalización jurídica: la mayoría de las veces se trata de asociaciones de facto desprovistas de un contrato formal (Santín, 2003: 152). Esta modalidad de gestión local comienza a generar en todo caso un interés creciente: un programa federal, el programa Hábitat, estimula la asociación formalizada de municipios conurbados con el fin de articular esfuerzos y recursos institucionales en objetivos de combate a la pobreza y mejoramiento del hábitat popular, pero también para fomentar el desarrollo de infraestructura, de equipamiento urbano, de conservación ambiental y de recolección y tratamiento de residuos.¹² En una etapa embrionaria, las potencialidades de la asociación formal de municipios pueden representar una salida a la doble exigencia de coordinar esfuerzos –no solamente entre municipios, sino entre éstos, los gobiernos estatales y el federal– para satisfacer necesidades de las poblaciones en las metrópolis; ello sin afectar la estructura político administrativa de los municipios (véase el cuadro 2).

Pero la acción pública metropolitana hace intervenir no sólo los gobiernos municipales (y delegacionales), participan también empresas parapúblicas, privadas, grupos económicos, círculos de expertos y asociaciones de ciudadanos. 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. Esta característica se observa de forma clara en algunos convenios para la urbanización, construcción de vialidades, infraestructura para el tratamiento de aguas residuales o de residuos. Ello no facilita las cosas pues si en las instituciones públicas los escenarios son inciertos, fuera de la estructura de ellas los efectos de la acción pública son todavía menos previsibles. La formalización de la coordinación busca en este sentido reducir esa

¹¹ El establecimiento de asociaciones intermunicipales ha obedecido a la necesidad de coordinar acciones de diversos municipios en temas específicos. Se trata, en suma, de dispositivos *ad hoc*. De acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, el mayor número de asociaciones lo han motivado acciones en materia de seguridad pública (36%), de agua (19%), recolección de basura (15%), pavimentación (17%), caminos rurales (11%) (Indesol e INEGI, 2000). El número de municipios corresponde a datos de 2000. En febrero de 2007 existían 2 438 municipios.

¹² Véase por ejemplo el “Acuerdo que publica reglas de operación del Programa Hábitat”, *DOF*, 25 de marzo de 2003, 23 de marzo de 2004 y 17 de febrero de 2006.

CUADRO 2

Proyectos de asociación de municipios del programa Hábitat

<i>Servicio o función públicos</i>	<i>Año de ejecución</i>	<i>Ciudad Hábitat</i>	<i>Municipios participantes</i>	<i>Metas propuestas</i>
Agua potable	2006	ZM Zamora, Michoacán	Zamora Tangancicuaro	Constitución de la asociación y definición de los términos de la concesión de agua potable. Proyecto ejecutivo de abastecimiento y distribución de agua potable en los municipios de Zamora y Tangancicuaro. Cerca de protección de la fuente de abastecimiento de agua potable de Sta. Rosa y los Sabinos.
Drenaje	2004	ZM de Cuautla, Morelos	Cuautla Ayala	Convenio de asociación. Reglamento. Diagnóstico institucional. Colector central de aguas residuales. Convenio de asociación. Reglamento. Diagnóstico institucional. Estudio de ordenamiento territorial de la zona conurbada.
	2004	ZM de Río Verde, San Luis Potosí	Río Verde Ciudad Fernández	Drenaje en tramo Pie de la Cuesta-Luces del Mar.
	2004	ZM de Acapulco, Guerrero	Acapulco Coyuca de Benítez	En el marco de la Comisión de la conurbación intermunicipal de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec. Colector pluvial en zona conurbada.

(continúa)

**CUADRO 2
(conclusión)**

<i>Servicio o función públicos</i>	<i>Año de ejecución</i>	<i>Ciudad Hábitat</i>	<i>Municipios participantes</i>	<i>Metas propuestas</i>
Manejo y disposición final de residuos sólidos	2005	ZM de Iguala, Guerrero	Iguala Tepecoacuilco Huitzucó	Construcción del relleno sanitario regional.
	2006	ZM de Cancún, Quintana Roo	Benito Juárez Isla Mujeres	Convenio de asociación. Plan maestro de manejo y disposición final de residuos. Construcción de una celda en el relleno sanitario de Benito Juárez.
Manejo y disposición final de residuos sólidos	2004	ZM de Iguala, Guerrero	Iguala Tepecoacuilco Huitzucó Buenavista Cocula Copalillo Cuetzala Atenango	Proyecto ejecutivo del sistema regional de manejo y disposición final de residuos sólidos.
	2004	ZM de Colima, Colima	Colima Comala	En el marco de la Comisión de Conurbación de la Zona Metropolitana de Colima. Ampliación de una celda en el relleno sanitario para dar servicio a los municipios de la zona metropolitana.
Calles	2004	ZM de San Luis Potosí, San Luis Potosí	San Luis Potosí Soledad de Graciano Sánchez	Convenio de asociación. Reglamento. Diagnóstico institucional. Pavimentación en un polígono ubicado en la zona conurbada de los dos municipios.

2004	ZM de Pachuca, Hidalgo	Pachuca Mineral de la Reforma	Convenio de asociación. Reglamento. Diagnóstico institucional. Puente peatonal con dos paraderos en zona conurbada.
2004	ZM de Puerto Vallarta, Jalisco	Puerto Vallarta Bahía de Banderas	Convenio de asociación. Reglamento. Diagnóstico institucional. Proyecto ejecutivo de un puente vehicular que una a los dos municipios.
2006	ZM de Oaxaca, Oaxaca	Oaxaca Santa Lucía del Camino	Convenio de asociación (sin costo). Reestructuración de corredores de transporte de la ZM de Oaxaca (comprende los 18 municipios de la ZM).
2006	ZM de Monterrey, Nuevo León	Monterrey San Nicolás Guadalupe	Convenio de asociación (sin costo). Construcción de dos tramos del corredor integrado de transporte (BRT) en la zona conurbada de Monterrey (Av. Ruiz Cortines).
2006	ZM Tulancingo, Hidalgo	Tulancingo Cuauhtemoc Santiago	Constitución de la asociación. Sendero intermunicipal de movilidad alterna.

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social (Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas).

incertidumbre. Le Galès (1995) insiste en que la diferenciación y autonomización de subsistemas sociales lleva a interesarse en el gobierno y sus instrumentos pero además en mecanismos de negociación entre diferentes grupos, susceptibles de hacer posible la acción gubernamental. En este sentido no se trata solamente de coincidir en la necesidad de negociación y coordinación, sino en hacer intervenir un instrumento concreto para formalizar éstas. El contrato, en tanto que recurso disponible, aparece como vehículo susceptible de concretizar la coordinación horizontal y transversal de la acción pública. En tanto que instrumento asociado a la gobernanza, el contrato hace posible que el desplazamiento del límite entre lo público y lo privado, característico de nuestros tiempos, esté acompañado de mecanismos claros de coordinación.

Lo anterior no es anodino; el policentrismo a partir del cual se parte hacia una coordinación de esfuerzos y hacia la consolidación de un gobierno metropolitano intensifica, de entrada, los intercambios de esos gobiernos. Se trata en principio de procesos de negociación y cooperación multinivel y multiagente en los cuales municipios, estados, federación y agentes no públicos expresan y ajustan sus intereses llegando a asumir compromisos mutuos. En este proceso los convenios aparecen como una herramienta clave de la acción pública metropolitana pues convierten a los participantes en contratantes de obligaciones para la ejecución de obras y acciones concretas. De esta forma las prácticas cooperativas y el convenio constituyen un medio de articulación de voluntades e inercias en los múltiples polos de poder público y privado que conviven en un territorio metropolitano, y en consecuencia son una modalidad central en la ejecución de obras públicas.

La figura de los convenios intermunicipales (o interdelegaciones, en fin, intergubernamentales) para objetivos específicos como alternativa a la constitución de entidades de poder público metropolitano y aun de organismos deliberativos sin poder público (del tipo de las comisiones metropolitanas referidas), se asocia justamente a los fenómenos y esquemas de coordinación que se presentan en México actualmente. Los gobiernos municipales en los espacios metropolitanos, al estar confrontados a la necesidad de cumplir con las exigencias de la sociedad, comienzan a interesarse en este tipo de convenios. Este recurso es, hoy por hoy, más viable que la supresión de municipios.

Esta reflexión sobre la conformación de un gobierno metropolitano nos remite a la “paradoja de las políticas públicas locales” puesta en evidencia por Le Galès (1995: 90). En efecto, con el movimiento

de descentralización, los municipios fueron ganando interés al ser generadores de política pública, en tanto que los movimientos de privatización de los servicios y de fragmentación del gobierno urbano no han hecho otra cosa sino poner en duda su existencia. La reforma al municipio mexicano de 1983 y 1999 primero, y la aparición de leyes “generales” que conceden competencias a los tres órdenes de gobierno (ley general de asentamientos humanos, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de salud, etc.), hicieron de los municipios actores clave de la acción pública. Ese fortalecimiento provocó que dicha acción en escenarios metropolitanos se balcanizara y se volviera policéntrica; convirtió la articulación de la acción pública tanto entre municipios, como con otros niveles de gobierno y con actores privados en un desafío ineludible.

Bibliografía

- Antier, G. (2005), *Les stratégies des grandes métropoles*, París, Armand Colin.
- Barlow, I. M. (1991), *Metropolitan government*, Londres, Routledge.
- Bernache, G. et al. (1998), *Basura y metrópoli. Gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Carmichael, P. y A. Midwinter (2000), “Metropolitan Government in Decline”, *American Review of Public Administration*, vol. 30, núm. 2, pp. 161-184.
- Castillo, H. et al. (1995), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, UAM-Xochimilco.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal/Gobierno del Estado de México.
- Eibenschutz, R. (coord.) (1997), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli*, México, M. A. Porrúa.
- Garza, G. (1998), *La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994*, México, Porrúa/IISUNAM.
- y F. Rodríguez (comp.) (1998), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- Gaudin, J. P. (2004), “Contrats”, en L. Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Science Po., pp. 116-123.
- Gilbert, R. et al. (1996), *Making Cities Work*, Londres, UN-Habitat.
- Indesol e INEGI (2000), *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Municipal*, México, Indesol-INEGI. Dirección electrónica: http://www.indesol.gob.mx/comunicacion/documentos/Encuesta/Resultados%20Nal%20Encu_2000.htm. Fecha de consulta: 31 diciembre de 2006.

- Iracheta, A. (2004), "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. 26, núm. 141-142, pp. 543-560.
- Lascoumes P. y P. Le Galès (dirs.) (2004), *Gouverner par les instruments*, París, Sciences Po.
- Lefèvre, Ch. (1998) "Metropolitan Government and Governance in Western Countries", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, núm. 1, pp. 9-25.
- Le Galès, P. (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, núm. 1, pp. 57-95.
- Lezama, J. L. (2006), *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, México, El Colegio de México.
- (2003), *La construcción social y política del medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Metrópoli 2025 (2006), *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana/Metrópolis 2025.
- Negrete, M. E. et al. (1993), *Población, espacio y medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Négrier, E. (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Paz, C. (2005), *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, México, IGLOM.
- Rosillo, Gabriel y José Santos (1999), "La prestación del servicio de agua potable en San Luis Potosí", en E. Cabrero y G. Campos (coords.), *Gerencia pública municipal*, México, CIDE, pp. 271-317.
- Sedesol, Conapo e INEGI (2004), *Delimitación de zonas metropolitanas de México*, México, Sedesol/Conapo/INEGI.
- Santín, L. (2003) "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre los municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en L. Santín (coord.), *Perfil y perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social del Estado*, México, Indesol-Flasco, pp. 147-202.
- Tiebout, R. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, núm. 64, pp. 416-424.
- , V. Ostrom y R. Warren (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *American Political Science Review*, núm. 55, pp. 831-42.