

Notas y comentarios

Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México*

Edgar E. Ramírez de la Cruz**

De acuerdo con el “argumento metropolitano” la fragmentación político-administrativa genera una estructura de incentivos que motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones. En México algunos municipios han respondido a este problema con la formación de ciertas estructuras de toma de decisiones regionales o intermunicipales. Asimismo, el gobierno federal y los de algunos estados han promovido ciertas soluciones a este problema. Los arreglos institucionales y las organizaciones que han generado estos esfuerzos son muy diversos, difíciles de clasificar y poco explorados. En el presente documento se refieren algunos de estos esfuerzos y se destacan cuatro dimensiones para ayudar a su clasificación y estudio. Estas dimensiones buscan contribuir a identificar aspectos relevantes de dichas estructuras e instituciones, que faciliten el desarrollo de una agenda de investigación que estudie sistemáticamente su surgimiento, evolución y resultados.

Palabras clave: zonas metropolitanas, gobierno metropolitano, gobernanza, nuevo regionalismo, cooperación intermunicipal.

Institutions and Metropolitan Governance: An Initial Approximation to the Case of Mexico

According to the “metropolitan argument,” political-administrative fragmentation creates an incentive structure that encourages both elected and designated officials not to cooperate or coordinate with authorities from other jurisdictions. In Mexico, certain municipalities have responded to this problem by forming certain regional or inter-municipal decision-making structures. The federal government and the governments of certain states have promoted certain solutions to this problem. The institutional arrangements and organizations that have created these efforts are extremely diverse, difficult to classify and have scarcely been explored. This document mentions some of these efforts and highlights four dimensions in order to contribute to their classification and study. These dimensions

* Esta investigación fue financiada en parte por el Fondo Mixto Conacyt-Gobierno del Estado de Aguascalientes, proyecto AGS-2010-C02-144890.

** Centro de Investigación y Docencia Económicas. Correo electrónico: <edgar.ramirez@cide.edu>.

seek to contribute to identifying key aspects of these structures and institutions that facilitate the development of a research agenda that systematically studies their emergence, evolution and results.

Key words: metropolitan zones, metropolitan government, governance, new regionalism, intermunicipal cooperation.

Introducción

El *argumento metropolitano* indica que el área metropolitana es un área económica y social única, continua, fragmentada artificialmente por fronteras municipales y en ocasiones estatales. De acuerdo con este argumento, la fragmentación político-administrativa genera una estructura de incentivos que motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones. Esta fragmentación genera problemas como la falta de coordinación, la ineficiencia en la provisión de servicios, el desaprovechamiento de potenciales economías de escala y la inequidad en la provisión de servicios públicos (Dávila, 2007; Dávila, Constantino y Pérez, 2007). Conforme a esta perspectiva diversos autores sugieren al menos tres tipos de soluciones: *a)* la creación de agencias metropolitanas de gobierno, *b)* la formación de estructuras formales de gobernanza y cooperación metropolitana, y *c)* la creación de instituciones informales y formales de gobernanza metropolitana, y nuevo regionalismo (Cárdenas, 1992; Ugalde, 2007).

En México el problema metropolitano ha merecido mayor atención y cobrado más relevancia en años recientes (De Alba, 2006; Dávila, 2007; Iracheta, 2008, 2009 y 2010; Ugalde, 2007). En parte tal relevancia se debe a que los municipios no pueden responder a estos problemas con cambios institucionales extraordinarios, como serían la consolidación entre dos municipios o la anexión entre municipios. Sin embargo se observa una notable variedad de respuestas institucionales y políticas a los problemas metropolitanos, que varían en términos de su alcance geográfico, los tipos de servicios que incorporan, los gestores o emprendedores que promueven la adopción de ciertas instituciones, la medida en que se crean reglas claras para tomar decisiones de política regional, la medida en que se generan o incorporan redes plurales de participantes o cuánta autonomía retienen los municipios para actuar sobre el ámbito político en cuestión. Debido a esta multi-

plicidad de respuestas, es difícil clasificar los arreglos institucionales y organizacionales que pretenden enfrentar este problema general y por lo tanto todavía no se les entiende cabalmente.

En el presente documento se introducen cuatro dimensiones que pueden ayudar a clasificarlos y se utilizan para hacer una exploración de algunos de estos arreglos institucionales en el caso de México, entendidos como las reglas del juego que rigen la toma de decisiones colectivas (North, 1990). El punto de referencia de estas dimensiones son algunos elementos de las soluciones que suelen mencionarse en la literatura para enfrentar el problema metropolitano. En la primera parte del texto se desarrolla el marco conceptual del problema metropolitano y se describen los elementos constitutivos de las tres alternativas teóricas comúnmente mencionadas para atender el problema metropolitano. En la siguiente sección se presentan algunas de las prácticas con que los municipios, los estados y el gobierno federal han intentado enfrentar este problema en México. A continuación se introducen cuatro dimensiones que permiten crear una primera clasificación de las experiencias descritas. Por último se presentan las consideraciones finales a manera de conclusión.

El problema metropolitano y sus alternativas

En las áreas metropolitanas de México, como en las de otras partes del mundo, se presentan importantes retos que deben enfrentar los gobiernos locales y el desarrollo regional (Heinelt y Kübler, 2005). Estos problemas adquieren una dimensión diferente cuando resultan de un problema metropolitano que no únicamente deriva del tamaño y la complejidad económica y social que caracteriza a estas áreas, sino también del carácter fragmentado y multijurisdiccional en el que tienen lugar. Como se indicó, dicha fragmentación artificial puede generar diversos problemas, como la falta de coordinación entre las jurisdicciones, la ineficiencia en la provisión de servicios, el desaprovechamiento de potenciales economías de escala y la inequidad en la provisión de servicios públicos, entre otros (Gutiérrez, 2007). De acuerdo con este argumento, la fragmentación político-administrativa genera una estructura de incentivos que motiva a los funcionarios electos a no cooperar con otras jurisdicciones, amplificando la dimensión de los problemas sociales y de política pública, situación que genera la ausencia de una perspectiva regional o metropolitana (Graizbord, 1991 y 2002).

Estos problemas no son del todo nuevos. Por ejemplo, en Estados Unidos desde principios del siglo pasado varios investigadores han observado el fenómeno. Algunos autores aseguran que la ciudad y sus alrededores constituyen una comunidad metropolitana caracterizada por la descentralización y la fragmentación en la toma de decisiones de impacto regional (Studensky, 1930). Otros destacan que las divisiones en jurisdicciones artificialmente trazadas crean separaciones sociales de la unidad metropolitana (Maxey, 1922). Otros más incluso han promovido la creación de gobiernos metropolitanos para mejorar la provisión de ciertos servicios públicos, como el control del tránsito, la planificación, el suministro de agua, la policía o el drenaje (Reed, 1949).

Además de las cuestiones de eficiencia y eficacia en la distribución de los servicios públicos, es prioritario el problema metropolitano de la enorme inequidad sobre las zonas metropolitanas (Damián, 1991; Dávila, 2007; Dávila *et al.*, 2007). En Estados Unidos, por ejemplo, se ha documentado que la fragmentación genera una desigual distribución de los recursos fiscales, ya que los impuestos locales representan una parte sustancial de los ingresos de los gobiernos municipales que sirven para financiar servicios públicos (Jones, 1942). Por esta razón las municipalidades más pobres frecuentemente enfrentan dificultades para pagar el mantenimiento de la infraestructura urbana y los bienes públicos de los que en alguna forma se benefician los residentes de otros municipios conurbados. Dada esta situación, de acuerdo con Jones, la solución de los problemas de inequidad en las áreas metropolitanas requiere necesariamente de la intervención de los gobiernos estatales.

Finalmente, se ha destacado que la fragmentación metropolitana genera una ausencia de planificación (Ramírez, 2004), lo que en parte se ha explicado por la escasez de grupos políticos con perspectiva regional (Gulick, 1962). Ante esta situación algunos autores han planteado, al igual que Gulick, que cualquier solución al problema metropolitano requiere la participación de los tres niveles de gobierno, y que los gobiernos estatales deben crear organismos para hacer frente a las cuestiones metropolitanas.

El gobierno metropolitano

Frente a los efectos que genera el problema metropolitano comúnmente se sugiere la creación de un gobierno central en el cual se

concentre una unidad de mando que evite tanto las ineficiencias por duplicidad de funciones como la falta de una perspectiva regional. En teoría este gobierno central tiene potencial suficiente para generar incentivos que persuadan a los funcionarios públicos a adoptar políticas con perspectiva regional, pues se asume que un gobierno central puede crear un cuerpo de funcionarios públicos profesionales que se desempeñen en una agencia central que proporcione unidad de mando al gobierno regional; por otra parte, los funcionarios electos responderían a los electores de toda la región metropolitana y no a facciones formadas por intereses definidos por el territorio.

En Estados Unidos el problema metropolitano ha despertado frecuentemente el interés por unificar a los gobiernos locales para formar gobiernos metropolitanos (Stephens y Wikstrom, 2000). Sin embargo los intentos por crear gobiernos metropolitanos no han sido exitosos frecuentemente. Los promotores de la formación de gobiernos metropolitanos han enfrentado múltiples dificultades, entre ellas la idea generalizada de que los gobiernos pequeños funcionan mejor debido a su cercanía con los ciudadanos. Asimismo, cuando la formación de gobiernos metropolitanos tiene que someterse al voto directo de los residentes de cada una de las jurisdicciones incluidas en el área metropolitana, es difícil enfrentar la oposición de las ciudades que no se benefician con estos cambios. Además, la mayoría de los actores políticos y de los funcionarios públicos tiende a resistir la formación de gobiernos consolidados, ya que, por ejemplo, se puede reducir el número de empleos públicos.

A pesar de estos obstáculos, en algunos casos los esfuerzos de unificación de gobiernos locales han resultado exitosos. Estos casos han permitido identificar ciertos factores que contribuyen a la superación de los obstáculos para la formación de gobiernos unificados (Stephens y Wikstrom, 2000). Entre estos factores destaca la crisis en la provisión de los servicios públicos, capaz de atraer la atención de los votantes y promover un debate sobre los problemas de la fragmentación del área metropolitana. Otro factor relevante ha sido el liderazgo que ejercen algunos grupos, como los empresarios, políticos o grupos civiles interesados en mejorar el desempeño de los gobiernos. Con frecuencia este liderazgo atrae la participación de algunos emprendedores o gestores de políticas públicas dispuestos a invertir su tiempo y sus recursos en la formación de un gobierno metropolitano. Un tercer factor que favorece la unificación ha sido el andamiaje institucional dentro del cual se debate y se adopta la decisión de formar o no un gobierno

regional. Por ejemplo, en algunos estados es suficiente con que una mayoría de votantes dentro de toda el área metropolitana apoye la consolidación, lo que reduce el poder de oposición de la población de las pequeñas ciudades que se siente afectada por los cambios.

Cabe destacar que a pesar de que la formación de estructuras o gobiernos metropolitanos es la forma más natural de responder al problema metropolitano, en términos generales los efectos de los esfuerzos de consolidación no han sido contundentes ni definitivos (Villareal y Mignot, 2007). En algunos casos se han conseguido mejoras notables en la prestación de servicios metropolitanos, por ejemplo, el aumento de la profesionalización en la prestación de algunos servicios como bomberos, recolección de basura, construcción de infraestructura y seguridad pública (Moreno, 1991). De acuerdo con Stephens y Wikstrom (2000), en la mayoría de los casos los beneficios se dan en el plano del desarrollo económico. En estas ocasiones los cambios sustanciales que se presentaron en la estructura de los gobiernos mejoraron la percepción del gobierno y de la clase política en general. Al mismo tiempo generaron una imagen de una comunidad progresista que tiende a atraer la atención de nuevos inversionistas y una mayor actividad económica.

Otra salvedad de los efectos de la formación de gobiernos regionales es que al igual que no se perciben resultados tajantes sobre las mejoras generadas en la calidad de los servicios cuando se proveen de manera regional, tampoco existen criterios incontrovertibles que permitan identificar cuáles servicios deberían ser provistos por un gobierno metropolitano y cuáles no. Por ejemplo, mientras que en Baton Rouge, Luisiana, los gobiernos municipales retuvieron la provisión de servicios como policía, bomberos y alcantarillado, en Nashville, Tennessee, estos mismos servicios son responsabilidad del gobierno metropolitano. Además, en muchos casos con la creación de un sistema de dos niveles de gobierno se mantiene en algún grado la superposición y la fragmentación de los gobiernos locales, lo cual supuestamente es el origen de muchos problemas. Finalmente, algunos autores sugieren que la consolidación puede acarrear muchos efectos no deseados. Por ejemplo, puede reducir el nivel de participación ciudadana porque en los gobiernos más grandes las personas tienden a sentir que se diluye su capacidad para influir en las decisiones sobre las políticas públicas (Oakerson, 2004).

Incentivos a la fragmentación regional

Siguiendo el argumento de que la fragmentación es el principal origen de los problemas metropolitanos, puede resultar insensato incentivarla. Sin embargo, de acuerdo con la perspectiva de la elección racional, la fragmentación no es un problema en sí mismo. Por el contrario, la fragmentación de la autoridad genera bajo ciertas condiciones gran número de beneficios. El primero es acotar la autoridad del gobierno municipal, ya que se puede evitar el uso desmedido de su poder porque no puede ejercer su autoridad fuera de su área geográfica de competencia (Ostrom, 1973). Esto se ha mencionado particularmente en el caso de la fragmentación de los gobiernos locales en Estados Unidos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Bish y Warren, 1972). Si se observan los gobiernos municipales como autoridades que de alguna manera restringen la capacidad de los individuos para ejercer su libertad negativa (Lucio, Ramírez y Denham, 2010), es decir, si los gobiernos municipales pudieran extender su autoridad más allá de sus fronteras mediante estructuras metropolitanas, tendrían mayor facilidad para abusar de su poder si así lo desearan.

Los fundamentos epistemológicos de este enfoque son los supuestos de la racionalidad económica y de la teoría de la elección pública. Dichos supuestos son la base del modelo que desarrolló Charles Tiebout (1956), quien manifestó que los ciudadanos pueden “votar con los pies”, es decir, votar a favor o en contra de un gobierno municipal al moverse dentro o fuera de su jurisdicción, perspectiva que parte de la idea de que los residentes de áreas metropolitanas tienen claras preferencias por el tipo y la calidad de bienes que esperan recibir de un gobierno local. Así, los gobiernos municipales ofrecen “paquetes” de bienes y servicios, como seguridad pública, mantenimiento de calles y parques, recolección de basura, manejo de mercados y panteones, servicios culturales, etc., y se asume que los individuos tienen información apropiada sobre los paquetes que ofrecen los municipios, de ahí que puedan escoger con libertad residir en el municipio en el que puedan obtener un mayor beneficio por la cantidad de impuestos que están dispuestos o pueden pagar. El modelo concluye que el comportamiento racional de los individuos lleva a los municipios a comportarse de manera que su gasto refleje las preferencias de los ciudadanos. El supuesto considera que con más residentes hay una mayor recaudación de impuestos prediales y una mayor transferencia de recursos provenientes de los gobiernos estatales y federales. Con base en este

modelo se considera que los gobiernos municipales tienen incentivos para atraer nuevos residentes y mantener los ya existentes.

Este enfoque basado en la metáfora del mercado, en el que se compara el área metropolitana con un mercado de productores de servicios y bienes públicos, se ha utilizado para oponerse a la formación de gobiernos metropolitanos. De este argumento se deriva que los gobiernos grandes, como los metropolitanos unificados, son comparables a monopolios (Bish y Warren, 1972) y representan un problema similar al de los monopolios en las actividades económicas. En general se indica que en la ausencia de fragmentación jurisdiccional los gobiernos metropolitanos tienen incentivos para comportarse ineficientemente, ya que los ciudadanos no cuentan con la opción de mudarse a otra ciudad si no están satisfechos con el desempeño del gobierno metropolitano. Además se piensa que por su gran tamaño, en estos gobiernos se potencializan los efectos de las *fallas de gobierno* que comúnmente se atribuyen a las organizaciones gubernamentales (McKean, 1965; Niskanen, 1971; Ostrom, 1999; Downs, 1967). En resumen, el enfoque señala que la competencia entre gobiernos municipales que acarrea la alta fragmentación genera mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos.

Sin embargo cabe destacar que este enfoque se concibe como un modelo abstracto del comportamiento de los ciudadanos y los gobiernos locales; en otras palabras, no es apropiado para describir exactamente la forma en que se comportan los ciudadanos y los gobiernos en todos los casos. Como ya se sabe, los individuos no siempre cuentan con la información y los medios necesarios para cambiar de ciudad. Además, los gobiernos locales no siempre compiten para atraer residentes, sobre todo cuando se considera que una parte sustancial de sus recursos no depende de los residentes que atraigan. En el caso de México, por ejemplo, no es común que las ciudades en áreas metropolitanas tengan los incentivos o los recursos para competir por atraer residentes, inversión y empleo (Damián, 1991). Además, es poco probable que servicios como pavimentación, panteones, recolección de basura o agua potable puedan utilizarse para competir con otras ciudades con la intención de atraer habitantes y recursos fiscales.

El nuevo regionalismo y la gobernanza metropolitana

El nuevo regionalismo y la gobernanza metropolitana se perciben como alternativas al debate entre los dos extremos descritos: la centralización del poder de decisión en un gobierno metropolitano y la fragmentación y competencia entre los gobiernos locales. El nuevo regionalismo no busca la formación de gobiernos metropolitanos o regionales ni fomentar la competencia entre ciudades, sino que propone crear estructuras de decisión y redes plurales que favorezcan la colaboración entre los gobiernos locales de manera *ad hoc* para cada región y servicio. Incluso esta forma de organizar se ha llegado a considerar una alternativa para hacer funcionar el federalismo (Feiock, 2004; Feiock y Scholz, 2009).

En la agenda del nuevo regionalismo figuran, además, la eliminación de la segregación de los grupos marginados en el área urbana, la reducción de las disparidades entre los municipios, y la revitalización de los centros urbanos, entre otros objetivos. Una característica notable es que no propone la formación de nuevas estructuras de gobierno, sino que promueve la adopción y la implementación de políticas públicas consensuadas entre los diversos intereses que coexisten en el área metropolitana. Para ello, el nuevo regionalismo busca crear otras instituciones para la toma de decisiones, centrarse en relaciones horizontales entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y poner énfasis en la descentralización de la autoridad, la coordinación y la cooperación entre las agencias de gobierno que participan en cada arena de política pública. En esta medida, el nuevo regionalismo está estrechamente ligado con el concepto de gobernanza.

De acuerdo con Frederickson y Smith (2003), en gran parte de la literatura moderna sobre gobierno y administración pública el concepto de "gobernanza" se ha convertido virtualmente en un sinónimo de "gestión pública" y "administración pública", porque no queda claro si hace referencia a la estructura organizacional, los procesos administrativos, el tipo de gestión de sistemas de incentivos y de reglas, las filosofías de administración o una combinación de estos elementos. Sin embargo, Frederickson (2004) indica que en general la idea de gobernanza busca promover que las organizaciones públicas ya no sean pirámides jerárquicas en que la mayoría del control real se ejerza en la parte superior. La gobernanza se basa en la formación de redes en que el control y el poder son difusos, con centros de decisión plurales. Así, la idea de gobernanza sugiere que la toma de decisiones se convertirá en un proceso cada vez más intrincado de participación multi-

lateral. Dado que las organizaciones que participan en el proceso de gobernanza lo hacen de manera horizontal, la forma de gobierno tiende a ser colegiada, consensuada y basada en la consulta (Peters y Pierre, 1998). Para efectos del presente análisis, la gobernanza metropolitana se asume como la cooperación *interjurisdiccional* y la gestión de la red formada por los grupos de interés involucrados en un tema público de importancia metropolitana.

Las similitudes del nuevo regionalismo y la gobernanza metropolitana sugieren que generar los incentivos apropiados para que los gobiernos municipales y los individuos que los conforman cooperen y se coordinen requiere en primer lugar la formación de un adecuado andamiaje institucional. Entre los incentivos colectivos que comúnmente se identifican figuran las economías de escala en la provisión de algunos servicios, los cuales requieren una inversión inicial considerable pero cuyo costo marginal es pequeño. La provisión de agua potable y el mantenimiento del drenaje pluvial son ejemplos clásicos de este tipo de servicios. Otro incentivo que se menciona frecuentemente es la existencia de externalidades, ya sean positivas o negativas, que requieren de intervención conjunta. Éstas ocurren comúnmente en áreas de política pública, como desarrollo económico, construcción de infraestructura, transporte público y políticas ambientales.

En resumen, con la idea de gobernanza metropolitana se asume que ciertos arreglos institucionales pueden generar incentivos para que las autoridades locales cooperen entre sí, formen redes plurales de cooperación y coordinación para alcanzar fines comunes y definan políticas públicas regionales. Estos incentivos son importantes si consideramos que quienes firman los acuerdos de cooperación entre municipalidades son personas que suelen interesarse por avanzar en una carrera política o administrativa. En algunos países hay incentivos para los administradores públicos de carrera que los inducen a alinear sus preferencias con los intereses regionales. Además, se espera que el profesionalismo y la formación de los administradores los lleven a priorizar los intereses colectivos y no los de grupos políticos. Por otra parte, ciertos arreglos institucionales facilitan los acuerdos de cooperación en la medida en que ayudan a los funcionarios participantes a avanzar en sus carreras políticas. Por ejemplo, en la medida en que les permiten complacer a grupos de interés o a un jefe político como el gobernador o un presidente de partido, los políticos tienen incentivos para convertirse en promotores de dichos acuerdos.

Las respuestas al problema metropolitano en México

Si bien hay una variedad de arreglos institucionales que pueden dar respuesta al problema metropolitano, en México los municipios tienen limitadas capacidades para adoptar algunas soluciones, como crear gobiernos regionales. Asimismo carecen de facultades para anexar a otros o formar gobiernos consolidados por decisión propia, ya que requieren de la aprobación de las legislaturas estatales para cambiar los límites geográficos de sus fronteras. Además, en la mayoría de las áreas metropolitanas los municipios cuentan con limitada capacidad técnica y profesional para promover la formación de gobiernos regionales (Ugalde, 2007).

A pesar de estas limitaciones, los municipios sí cuentan con capacidad y facultades para formar estructuras de cooperación intermunicipales, las cuales en ocasiones pueden incluir a más de dos municipios (Iracheta, 2008). Es destacable que la Constitución los faculte para formar estas alianzas: de acuerdo con el Artículo 115 los municipios tienen la facultad de generar acuerdos con propósito de mejorar la prestación de servicios públicos. Hay ejemplos de la construcción de instituciones de gobernanza metropolitana con base en esta facultad y en la participación de los gobiernos estatal y municipal (Zentella Gómez, 2005). En el resto de esta sección se presentan algunos ejemplos de tales esfuerzos sin la intención de examinar exhaustivamente sus consecuencias o resultados en la gestión de servicios públicos, pues el principal objetivo es ejemplificar la forma en que algunos conceptos como “nivel de autonomía” o “creación de arquitectura institucional” pueden facilitar el análisis sistemático de su adopción, funcionamiento y resultados. En suma, la intención de presentar estas experiencias es contrastarlas entre sí y con los modelos teóricos que mencionamos en la sección anterior.

El primer grupo de ejemplos incluye instituciones generadas para la gestión de agua en áreas metropolitanas. El segundo grupo de instituciones se ha formado con la aprobación del Fondo Metropolitano del Presupuesto de Egresos de la Federación. El tercer grupo de arreglos institucionales incorpora prácticas innovadoras de gestión municipal registradas por el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

Organismos intermunicipales de gestión de agua

El desarrollo de instituciones de gobernanza es común en este ámbito debido en parte a la naturaleza del servicio, ya que ofrece grandes oportunidades para generar economías de escala. La cooperación intermunicipal en esta área es común debido a la prioridad que los municipios y gobiernos estatales le reconocen a este servicio. Este primer grupo de instituciones es lo más parecido a la formación de un gobierno metropolitano mediante la consolidación funcional. En la mayoría de los casos, al igual que en el modelo de consolidación que se presentó en la sección anterior, se busca conseguir mayor eficiencia, eficacia e incluso equidad en la prestación de un servicio. También se busca formar cuerpos profesionales y de expertos con la capacidad técnica necesaria para resolver los problemas de provisión de servicio con una perspectiva regional del problema.

Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)

El SIAPA se ubica en la ciudad de Guadalajara; es una entidad pública que se encarga de suministrar los servicios de agua potable y alcantarillado a los habitantes de los municipios de esa zona conurbada que forman parte del Convenio de Asociación: Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. El SIAPA fue creado en 1978 como un organismo del estado de Jalisco, sin embargo en 2002 con las reformas al artículo 115 constitucional, el Congreso de Jalisco decidió su disolución como organismo de la zona metropolitana del estado y creó el organismo público descentralizado intermunicipal, el Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado.

El SIAPA está regulado por las leyes federales y estatales, y supervisado en el ámbito federal por la Comisión Nacional de Agua (Conagua) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Cuenta con un Consejo de Administración y una Dirección General. El Consejo de Administración, que es la máxima autoridad orgánica de esta entidad, está integrado por dos representantes de cada municipio y tres representantes del gobierno del estado de Jalisco (Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Finanzas y Comisión Estatal del Agua). El Consejo de Administración está presidido por el presidente municipal de la ciudad de Guadalajara; entre sus principales funciones destacan la aprobación del presupuesto de gastos y el plan

de infraestructura. Respecto al establecimiento de tarifas, el SIAPA propone cuotas por medio de un sistema tarifario que determina el costo neto del servicio prestado, pero el Congreso del Estado debe aprobarlas. La compañía maneja sus operaciones y sus presupuestos de manera independiente, no obstante la deuda emitida puede estar garantizada por el estado de Jalisco.

Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM)

El SADM es una entidad pública encargada de suministrar a los habitantes del estado de Nuevo León los servicios de agua potable, no potable, residual tratada, drenaje sanitario y saneamiento de aguas residuales. Los orígenes de esta empresa se remontan a mayo de 1906, cuando el gobierno de Nuevo León concesionó la construcción y la prestación del servicio de agua potable y drenaje sanitario a una empresa canadiense. Así se constituyó Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (*The Monterrey Water Works and Sewerage Company, Limited*). En 1945 el gobierno del estado compró la compañía tras enfrentar diversos problemas con la empresa.

El 30 de abril de 1956 se expidió la ley que creó Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey como una institución pública descentralizada, con personalidad jurídica propia, cuyo propósito era brindar los servicios públicos municipales de agua y drenaje a los habitantes de la ciudad de Monterrey; asimismo podía acordar con los municipios colindantes la extensión de los mismos servicios. En el año 2000 se desarrolló un programa de construcción de obras pluviales en el área metropolitana, particularmente en las zonas de alto riesgo y en 2004 se creó el Instituto del Agua del Estado de Nuevo León, jerárquicamente subordinado a SADM, para ayudar en la investigación, la creación de tecnología para la exploración, la conducción, el abasto, el saneamiento, la recuperación, el tratamiento, la reutilización y la distribución del agua.

Al igual que SIAPA, SADM está regulado por las leyes federales y estatales. Asimismo cuenta con un Consejo de Administración, que es el órgano de gobierno, y una Dirección General. Desde 1956 el SADM tiene representación del Gobierno del Estado, del Municipio de Monterrey, de la Cámara Nacional de Comercio, de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces y de los usuarios; en el año 2000 se agregó también la Cámara de la Industria de la Transformación. A diferencia de SIAPA, el Consejo de Administración de SADM cuenta con la repre-

sentación del sector privado y de los usuarios. Además, aunque brinda sus servicios a todos los municipios del estado, sólo está representado uno de ellos. El presidente del Consejo es el gobernador del estado de Nuevo León.

Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez (Interapas)

Interapas es un organismo intermunicipal que brinda los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a la población de la zona metropolitana de los municipios de San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez y Cerro de San Pedro; fue creado el 8 de agosto de 1996. Al igual que SIAPA y SADM, Interapas está regulado por las leyes federales y las estatales. La Junta de Gobierno es la máxima autoridad orgánica de esta entidad, la cual también cuenta con una Dirección General. Dicha junta está conformada por 12 miembros: los tres presidentes municipales, tres regidores (uno por cada ayuntamiento), un representante de los usuarios domésticos, un representante de la Comisión Estatal del Agua, un representante de los usuarios industriales (que también funge como presidente del Consejo Consultivo), un representante de los usuarios comerciales y de servicios, el director general del Interapas (que funge como secretario de la Junta de Gobierno) y un comisario público. La Junta de Gobierno está presidida por el presidente municipal de San Luis Potosí. Al igual que el SIAPA, la Junta de Gobierno del Interapas está integrada en buena parte por autoridades de los municipios, pero también se incluyen representantes de los usuarios domésticos, industriales y comerciales, como en el SADM.

Fondo Metropolitano

El Fondo Metropolitano cuenta con recursos federales destinados a

la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, que: *a)* impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; *b)* coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; y *c)* incentiven la consolidación urbana y el aprovecha-

miento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas [DOF, 28 de marzo de 2008].

El Fondo Metropolitano apoya principalmente proyectos de comunicaciones y transportes; infraestructura hídrica para agua potable, alcantarillado, drenaje y saneamiento; sistemas de inteligencia, comunicación e información para la seguridad pública metropolitana; protección civil y adquisición de reservas territoriales y derechos de vía, entre otros aspectos. También financia acciones orientadas a proteger el medio ambiente y a impulsar el desarrollo regional de las zonas metropolitanas (ZM), como estudios de evaluación y gestión de riesgos, evaluaciones de costo-beneficio y estudios de impacto económico, social y ambiental de los proyectos realizados.

Los recursos federales del Fondo Metropolitano se transfieren a las entidades federativas en donde se encuentran las ZM. Éstas los administran mediante fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión con el fin de canalizarlos de acuerdo con el mérito de las obras y de los proyectos. Para recibir recursos del Fondo Metropolitano los municipios deben presentar proyectos ante los órganos de decisión integrados por funcionarios estatales. Estos funcionarios de diversos organismos se encargan de aprobar y priorizar, mediante un complejo proceso administrativo, las propuestas de los municipios. En primer lugar recibe las propuestas el secretario técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano (CDM),¹ que verifica su alineación y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de de-

¹ De acuerdo con las reglas de operación, el CDM debe estar integrado “como mínimo, por los siguientes representantes o equivalentes de las entidades federativas: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Hacienda; Secretaría de Planeación y Desarrollo; Secretaría de Desarrollo Metropolitano; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente; Secretaría de Obras; y Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo. Del ámbito federal: Sedesol (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio) y Semarnat (subsecretarías competentes)”.

Las reglas indican que en el CDM también podrán participar “instancias del ámbito público, social y privado que se relacionen con el objeto y funciones del Consejo, como las comisiones competentes del Congreso local respectivo, las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo”.

Las reglas de operación indican que “los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal participarán en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, presentando iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo Metropolitano”.

sarrollo urbano de los estados y municipios que conforman las ZM, que cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación y que tengan un impacto metropolitano. Posteriormente, el secretario técnico del CDM presenta los proyectos al Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos (STEP),² que se encarga de realizar los correspondientes análisis costo-beneficio así como las evaluaciones de impacto metropolitano, regional, económico-social y ambiental. Con base en ello, el STEP recomienda al Comité Técnico del Fideicomiso (CT)³ los proyectos que pueden ser candidatos a recibir los recursos, aunque la decisión final le corresponde a este último.

Como fiduciario del fideicomiso está la banca de desarrollo, responsable de entregar los recursos del Fondo Metropolitano con base en los acuerdos del CT y de apoyar a dicho organismo en la transparencia y rendición de cuentas. Las entidades federativas son las encargadas de erogar los recursos asignados a los proyectos. Como ejecutoras del gasto, éstas asumen todas las obligaciones jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo concernientes al proyecto, incluyendo la rendición de cuentas y resultados, así como la transparencia en el ejercicio de los recursos.

En resumen, el propósito de este fondo es incentivar la construcción de obras de beneficio metropolitano y además crear estructuras de toma de decisiones con perspectiva regional que trasciendan los intereses de un grupo de actores o municipios. En términos conceptuales, el Fondo Metropolitano se acerca al modelo de gobernanza metropolitana en la medida en que tienen el potencial de crear foros para generar consensos y dar una perspectiva regional a algunas obras públicas. Sin embargo en las estructuras que se forman para aprobar los proyectos no necesariamente se incentiva la participación conjunta de municipios o la cooperación intermunicipal. Por ejemplo, la forma en que se presentan los proyectos pone a los municipios más en una situación de competencia para ganar recursos, que para cooperar e incorporar una visión regional en la acción de gobierno. El Fondo Metropolitano permite generar estructuras de gobernanza metropolitana y nuevo regionalismo únicamente en la medida en que se incorpora a las autoridades locales en la evaluación del impacto metropolitano de los proyectos propuestos.

² El STEP está conformado, de acuerdo con las reglas de operación, “por un representante, con voz y voto, de cada una de las instituciones que forman el Comité Técnico”.

³ El CT tiene una conformación muy similar a la del CDM, sin embargo las reglas de operación indican que como mínimo serán los secretarios de estado o su equivalente quienes deberán ser miembros con voz y voto.

Experiencias del Premio Municipal Gobierno y Gestión Local

El propósito del Premio Gobierno y Gestión Local (PGyGL) es identificar y difundir información sobre prácticas innovadoras de gestión municipal (Cabrero, 2002). Estas prácticas abarcan casi la totalidad de las áreas de gestión municipal y se condensan en bases de datos que constituyen una gran riqueza de información para la investigación. En la tarea de identificación de las prácticas que a continuación se presentan, se realizaron búsquedas en las siete bases de datos de 2001 a 2007. Con la intención de encontrar prácticas de cooperación intermunicipal se utilizaron filtros como “gestión intermunicipal”, “cooperación metropolitana”, “colaboración intergubernamental”, “coinvertición” y “conurbados”, entre otros. En esta búsqueda se logró identificar 40 casos en muy diversas áreas de la gestión local, como: recolección de basura, eliminación de residuos y vertederos (7 casos), desarrollo económico (9 casos), seguridad pública (6 casos), manejo de recursos naturales (5 casos), ordenación del territorio (6 casos), salud pública (3 casos) e infraestructura pública (4 casos).

A continuación se describen seis casos elegidos *ad hoc* para representar la variedad de programas e instituciones que se encontraron en la búsqueda. Cabe destacar que no se presentan como prácticas exitosas o innovadoras, ni se busca profundizar en los resultados o en su institucionalización, sino ejemplificar la variedad de instituciones que se han creado cuando dos o más municipios participan para resolver problemas comunes que afectan a las áreas metropolitanas y conurbadas.

Intermunicipalidad de Tierra Caliente

Este programa nació con el objetivo de fortalecer las capacidades locales y desarrollar un esquema de cooperación entre los ayuntamientos de Tierra Caliente de Michoacán: Carácuaro, Nocupétaro, Tiquicheo y Tzitzio; su propósito es resolver de manera conjunta los problemas comunes de los servicios municipales, así como de sus funciones constitucionales. En este programa participaron las autoridades municipales, las de Sedesol Delegación Michoacán, Indesol, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Centro Estatal de Desarrollo Municipal y Gobierno del Estado de Michoacán. Se generaron líneas de acción técnicas, económicas y administrativas para la solución de los problemas de manejo de desechos de cuatro municipios de manera integral; se

diseñó un esquema de cooperación y complementariedad institucional en los cuatro municipios con alto índice de marginalidad social de Michoacán para resolver problemas comunes, reduciendo el impacto sobre el medio natural y la salud pública.

Municipios por la Salud

El Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, impulsó la creación de la Asociación de Municipios Unidos por la Salud (AMUPS), que reúne a representantes de los 33 ayuntamientos en un solo ente de coordinación de operativos y gestoría ante la Secretaría de Salud y el Congreso del Estado mediante foros y reuniones ordinarias con participación de autoridades estatales. Está dirigida a todos los municipios del estado con la intención de promover la cooperación intermunicipal para detectar problemas comunes y para reglamentar disposiciones sobre controles sanitarios y establecer mecanismos de inducción de los mandatarios que se incorporen recientemente con la intención de garantizar la continuidad de los programas y acciones comunes enfocados en los controles preventivos para la salud. Además, busca contribuir a la mejor aplicación de tales controles, que son responsabilidad de los ayuntamientos, aportando capacitación y apoyo entre los funcionarios de salud de los municipios.

Obra Pública Compartida

En los municipios de Tahdziú y Tixméhuac en Yucatán se ha trabajado conjuntamente en materia de infraestructura física. Estos ayuntamientos contrataron a un ingeniero civil para que se encargara de la obra pública de los dos municipios. La intención de este acuerdo fue compartir los gastos y los beneficios que resulten de no emplear contratistas y de tener un mayor control de las obras que se realizan. Dicho ingeniero civil contribuyó a integrar en tiempo y forma los expedientes, a actualizarlos y a planear las obras. Con su ayuda, esta planeación ha permitido a los gobiernos municipales realizar actividades como la remodelación del parque principal en Tixméhuac, donde se construyeron guarniciones y banquetas así como un invernadero y varios pozos. Con su participación en Tahdziú se terminaron de construir algunas calles de forma más eficiente, se amplió la red eléctrica de media y baja tensión y se colocaron lámparas de alumbrado público.

Desarrollo del Sector Zoogocho

Un grupo de municipios oaxaqueños interesados en dar solución a los problemas de marginación y pobreza decidió trabajar de manera conjunta en materia de infraestructura de comunicaciones y transporte, educación, salud, y generación de empleos. Desde hace varios años el trabajo mancomunado ha contribuido a impulsar un desarrollo equilibrado y sustentable en 19 pueblos que conforman este sector. La participación se coordina en diferentes instancias, como las asambleas comunitarias. Así se han alcanzado logros en materia de pavimentación de carreteras, mantenimiento de los caminos que comunican a las comunidades, construcción de una red de abastecimiento de agua, construcción de letrinas, apoyo a la producción orgánica y sustentable, así como protección de manantiales.

Planeación Binacional

En el programa de Planeación Binacional participaron las autoridades del municipio de Tijuana y las del Condado de San Diego, en California, quienes pusieron en marcha los Comités Binacionales en temas comunes a ambas ciudades. Los problemas de su interés corresponden a las áreas de seguridad pública, medio ambiente y planeación urbana. De estos comités surgieron diez proyectos que se pondrían en marcha con la cooperación de ambas autoridades; entre éstos destacan: la garita de Otay Este II, el Punto de las Américas, el reordenamiento de la Puerta de México, la doble caseta de inspección en la garita de San Ysidro, el Arroyo Alamar y la Línea Sentri.

Asociación de Municipios

Este programa intermunicipal se orientó a incrementar la capacidad de gestión de los ayuntamientos que integran la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG) en problemas en que se considera viable la acción conjunta. De manera específica se le dio prioridad a dos cuestiones: la basura y la contaminación de cuerpos de agua superficiales. Los beneficiarios directos de la ejecución de los programas de la AMZNEG fueron los integrantes de los ayuntamientos de los ocho municipios participantes, los cuales crearon una estructura institucional y más elementos para dar respuesta a las demandas ciudadanas. Su trabajo con un esquema intermunicipal impulsado por

la iniciativa de los propios ayuntamientos con el respaldo de sus presidentes municipales, les ha proporcionado un espacio natural para intercambiar experiencias. Estas van más allá de los objetivos que se plantearon inicialmente en programas operativos, lo cual ha fortalecido a los ayuntamientos. Los participantes manifiestan que en las reuniones de la Asociación se suelen abordar y analizar diversos problemas, lo que los ha motivado a emprender un número importante de acciones alternativas conjuntas para dar respuesta a cada uno de ellos.

Sobre estas prácticas documentadas en el Premio Gobierno y Gestión Local se puede afirmar que tienen como eje común la cooperación entre dos o más municipios que, aunque no son necesariamente urbanos, sí permiten identificar factores que favorecen el desarrollo de instituciones de cooperación intermunicipal. Estos esfuerzos, aunque aislados, ejemplifican apropiadamente la formación de estructuras de gobernanza metropolitana o regional, que en la medida en que responden a problemas específicos de la zona, son estructuras flexibles. Las autoridades locales las promueven directamente, con o sin apoyo de otras jerarquías de gobierno, y con frecuencia participan los ciudadanos y otros grupos de interés en la toma de decisiones sobre políticas públicas que los afectan.

Instituciones y gobernanza metropolitana en México

Aun cuando en algunos casos fuera deseable la formación de gobiernos regionales o metropolitanos, la experiencia en México y otros países muestra que es difícil lograrla por razones políticas y sociales intrínsecas a la naturaleza de la metrópoli. Sin embargo, en ausencia de una estructura gubernamental regional las estructuras de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal presentan una alternativa para la solución de problemas metropolitanos. En estas condiciones, con una mayor coordinación y una mayor cooperación entre los gobiernos locales se podría sustituir a un gobierno metropolitano. En el caso de México, como se apreció en la sección anterior, existen algunos ejemplos de instituciones de gestión metropolitana y de cooperación intermunicipal en diversas regiones del país. La presente sección introduce cuatro dimensiones con el interés de mejorar el entendimiento de estos esfuerzos y al mismo tiempo ayudar a sistematizar su estudio: *a)* el nivel de gobierno en que se originan, *b)* el grado de autonomía que retienen los municipios sobre áreas o temas, *c)* el nivel de creación

de estructuras de gobernanza y *d*) el grado de generación de una arquitectura institucional.

Las figuras 1 y 2 ejemplifican la combinación de estas dimensiones. En la figura 1 se presenta la primera dimensión, que tiene el nivel de gobierno en que se origina el programa o la propuesta: local, estatal o federal. Una segunda dimensión, más sofisticada, tiene que ver con el nivel de autonomía que los municipios retienen para tomar decisiones de política pública sobre un tema determinado. En ella hay dos polos opuestos: en un extremo la formación de un gobierno metropolitano unificado en el que los municipios han decidido ceder por completo su autonomía sobre ciertas funciones para que quien tome las decisiones sea el gobierno regional; en el otro extremo se encuentra la estructura propuesta por el modelo de la elección pública, el cual sugiere que los municipios deben retener toda su autonomía de decisión sobre las políticas públicas de su competencia. Entre estos dos polos, en un lugar intermedio, se encuentran las estructuras sugeridas por el modelo de nuevo regionalismo o de gobernanza metropolitana. En estas estructuras los municipios delegan cierta autoridad para que las decisiones se tomen regionalmente, pero con la participación de autoridades municipales en el órgano de decisión, ya sea con la presencia directa de las mismas autoridades municipales o mediante representantes.

En el caso de México, la figura 1 muestra en el extremo derecho arreglos institucionales de consolidación funcional en los que existe una baja autonomía municipal para la toma de decisiones. En este extremo se encuentra el SADM, donde ningún municipio, excepto Monterrey, tiene representación en la toma de decisiones. Otro caso cercano a este extremo es el Fondo Metropolitano, ya que de acuerdo con las reglas de operación el gobierno estatal puede o no integrar a los municipios dentro del órgano de gobierno de dicho fondo. Además, cuando participan las autoridades locales tienen menor capacidad de influir en los secretarios de Estado o sus representantes, quienes necesariamente son parte de los órganos técnicos y de gobierno. En comparación con SADM, en los casos de SIAPA e Interapas los municipios participan directamente en el órgano de gobierno por medio de sus presidentes municipales y regidores. Por esta razón los arreglos institucionales formados por dichos organismos ocupan un lugar intermedio en la dimensión de nivel de autonomía municipal retenida. En general los acuerdos municipales se encuentran más cargados hacia el extremo de alta autonomía municipal, ya que en su mayoría forman

FIGURA 1
Instituciones de gobernanza metropolitana en México por nivel de autonomía municipal

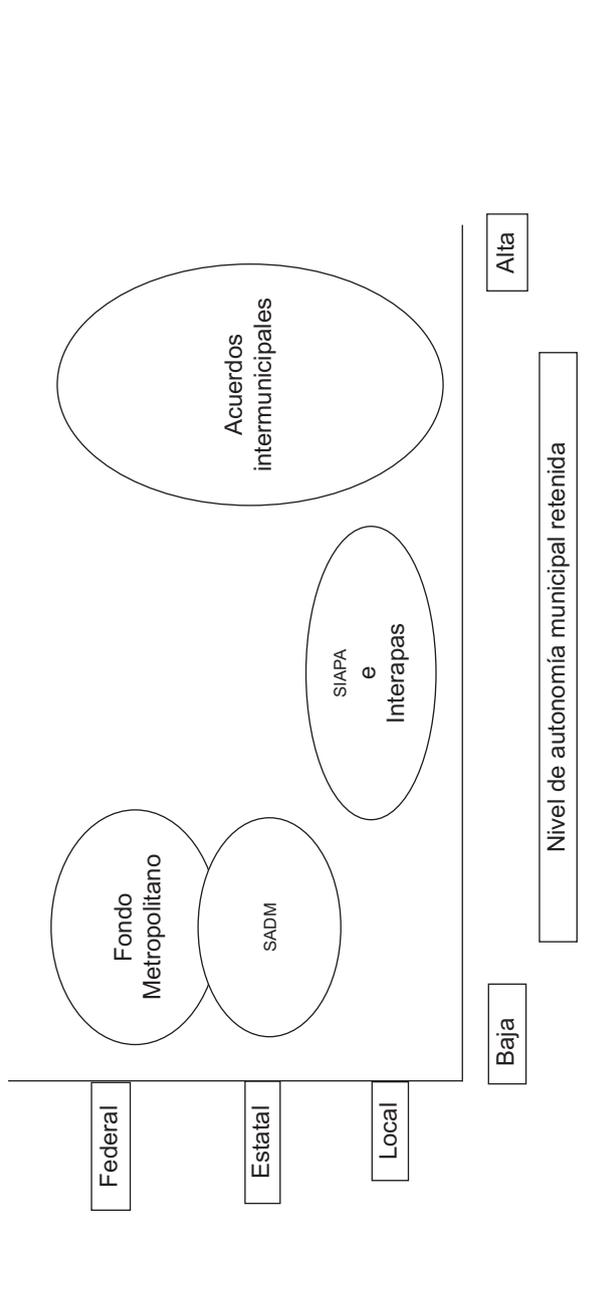
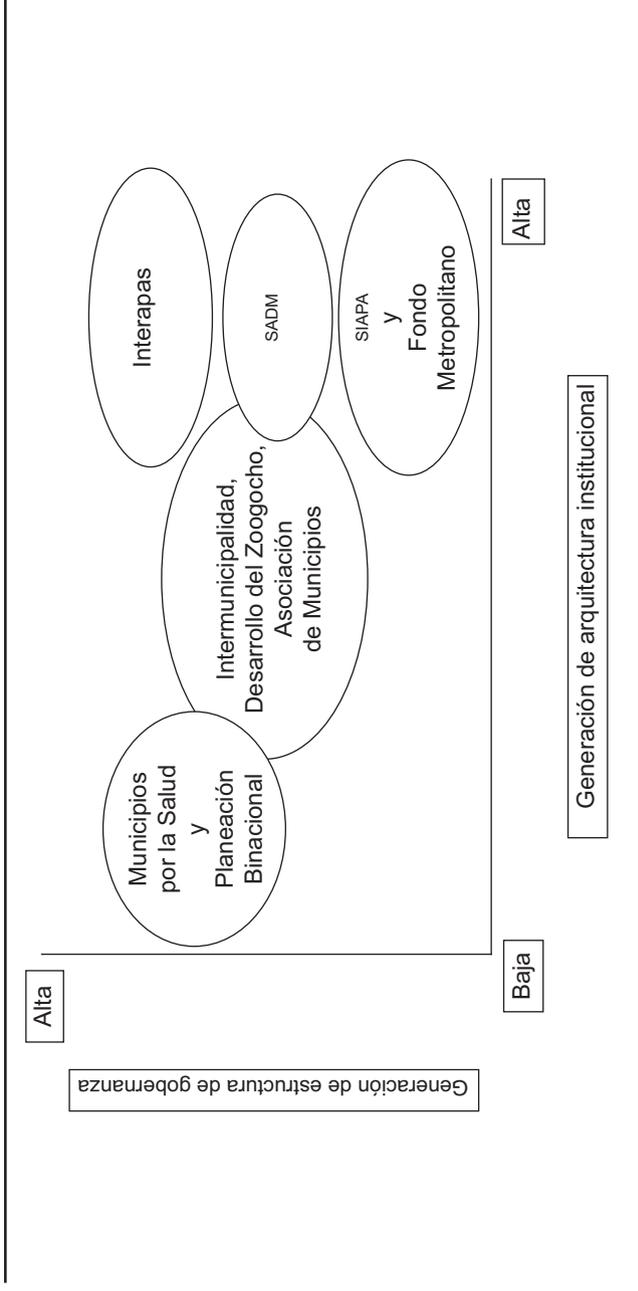


FIGURA 2
Generación de arquitectura institucional y estructuras de gobernanza en México



arreglos institucionales que permiten coordinar o unir esfuerzos en pos de objetivos muy específicos que definen en conjunto. Los casos de Intermunicipalidad de Tierra Caliente, Obra Pública Compartida y Desarrollo del Sector Zoogocho ejemplifican cómo los municipios consiguen economías de escala o pueden complementar recursos para construir infraestructura manteniendo su autonomía sobre las decisiones relacionadas con el tema. Por otra parte, los casos de Planeación Binacional y Municipios por la Salud son muestras de que la gestión intermunicipal permite introducir nuevos procesos de diálogo e intercambio de ideas entre municipios para resolver problemas de coordinación comunes en áreas metropolitanas, sin que los municipios cedan su autoridad en forma total o parcial. Cabe destacar que en ocasiones estos acuerdos tienen su origen en el ámbito local, como el caso de Obra Pública Compartida, pero también es frecuente que los motiven e impulsen los gobiernos estatales o los programas federales.

Además de la autonomía que mantienen los municipios y de la jerarquía de gobierno en donde se origina el arreglo institucional, las estructuras de gobernanza y de cooperación metropolitanas se clasifican en otras dos dimensiones: la arquitectura institucional y la estructura de gobernanza. La arquitectura institucional es la medida en que los municipios consiguen crear instituciones, es decir, reglas claras para la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas de interés regional. De acuerdo con Oakerson (2004) la arquitectura institucional de gobierno en el área metropolitana es una base institucional que hace posible una amplia participación funcional en las decisiones de impacto regional. Comprende una superposición institucional o reglas y estructuras de gobierno intermedias que en forma limitada sustituyen a los municipios, según sea necesario. Esta base institucional incorpora un marco de reglas que limita la autoridad de los gobiernos locales sin menoscabo de su autonomía administrativa.

Una cuarta dimensión es la formación de una estructura de gobernanza con participación de redes plurales. Esta estructura permite la interacción de las autoridades locales y las organizaciones públicas y privadas, así como de los impulsores o gestores de políticas públicas; se caracteriza principalmente por la horizontalidad de las interacciones. En otras palabras, la arquitectura institucional provee un espacio para la participación voluntaria y consentida de ciudadanos y grupos de interés, espacio que llenan las redes de participantes. Cabe destacar que de acuerdo con Oakerson (2004) sólo se genera una estructura de gobernanza en la medida en que: *a*) se permite a los gobiernos

municipales vincularse con la sociedad civil, y *b*) se consigue que los gobiernos municipales establezcan interrelaciones por medio de asociaciones intergubernamentales.

En México los niveles de formación de estructuras de gobernanza y de arquitectura institucional se combinan de diferentes formas en las respuestas que los gobiernos municipales, estatales y federal dan al problema metropolitano. Por una parte están los arreglos institucionales que priorizan la formación de estructuras de gobernanza en las que los gobiernos locales y en ocasiones las entidades estatales o federales participan en el intercambio de información y en la construcción de consensos. Como se muestra en la figura 2, ejemplos de este tipo de respuestas son los programas Municipios por la Salud y Planeación Binacional. Cabe destacar que el objetivo de estas respuestas no es crear una arquitectura institucional, es decir, reglas formales y claras para la toma de decisiones sobre políticas públicas de interés regional, por lo que están en un nivel bajo en esa dimensión.

Por otra parte, existen también ejemplos de arreglos que generan un alto grado de arquitectura institucional pero no producen estructuras de gobernanza metropolitana, como los casos de SIAPA y el Fondo Metropolitano, que se encuentran en el otro extremo de la gráfica. Estas estructuras definen reglas claras para la toma de decisiones sobre políticas públicas regionales y el uso de fondos, sin embargo no buscan ni facilitan una participación activa de la sociedad civil. El SADM se encuentra un poco más arriba en la dimensión de creación de estructuras de gobernanza, pues además de definir reglas para la toma de decisiones sobre políticas para la provisión de agua, crea un foro de discusión para que las autoridades locales actúen de forma horizontal e intercambien perspectivas sobre problemas comunes. Además, aunque el SADM no tiene representación de más municipios que Monterrey, la sociedad civil y otros grupos de interés sí están representados en la estructura de gobierno. En el extremo superior derecho de la gráfica se encuentra el Interapas con un nivel alto tanto de generación de arquitectura organizacional como de estructura de gobernanza. Su estructura parece ser la que combina de mejor manera estas dos dimensiones, ya que define reglas para la toma de decisiones colectivas y al mismo tiempo crea redes en las que participan todos los municipios afectados.

Finalmente, algunos programas de cooperación intermunicipal como Desarrollo del Zoogocho, Asociación de Municipios y la Intermunicipalidad de Tierra Caliente, llegan a crear cierto grado de archi-

tectura institucional además de una incipiente estructura de gobernanza. Sin embargo, el hecho de que hayan sido creados con apoyo de agencias estatales o federales no permite la interacción de participantes de forma horizontal, ya que en el contexto mexicano es muy probable que la relación entre estos órdenes de gobierno se lleve a cabo de forma jerárquica. Además, dado que tales esfuerzos parecen depender de la voluntad de las autoridades municipales y se basan en los usos y costumbres de las comunidades, sólo se favorece en forma limitada la creación de una arquitectura institucional que trascienda los periodos de gobierno municipales.

Consideraciones finales

En México la fragmentación político-administrativa en las áreas metropolitanas es particularmente evidente en la escasa coordinación y cooperación entre municipios; se ha llegado a afirmar que esta falta de cooperación y coordinación da origen a ciertas políticas públicas que producen costosas externalidades negativas y desaprovechan los beneficios de potenciales externalidades positivas o economías de escala. La escasa atención que reciben en México los problemas causados por la fragmentación se debe en parte a que, a pesar de la alta fragmentación en las zonas metropolitanas, hasta hace apenas unos cuantos años la dominación de un partido permitía a los gobernadores actuar con un férreo control sobre los alcaldes y los presidentes municipales. Este control los convertía en jefes de una autoridad metropolitana de facto.

Sin embargo algunos gobiernos municipales, estados y programas federales han procurado en muy diversas formas obtener los beneficios potenciales de la coordinación y de la cooperación metropolitanas. La diversidad de programas que surge de estos intentos se debe en parte a que todos los actores enfrentan un contexto complicado, caracterizado por una alta incertidumbre política y diversas barreras que impiden llevar a cabo acciones colectivas. En ocasiones, como respuesta a algunas iniciativas de los gobiernos estatales y programas federales se han generado estructuras que han ido contribuyendo a la gobernanza metropolitana. En este documento se han delineado en forma preliminar algunas dimensiones que pueden ayudar a entender el resultado de estos esfuerzos; dentro de éstas destacan el nivel de autonomía que mantienen los municipios, la medida en que se definen reglas para

la toma de decisiones colectivas y la medida en que estos esfuerzos contribuyen a formar redes de políticas públicas de interés o impacto metropolitano.

Con las diferentes dimensiones que aquí se han presentado se intenta iniciar una discusión que conduzca a crear una tipología sobre los mecanismos de gobernanza metropolitana para el caso de México. Asimismo, se busca motivar una agenda de investigación que dé respuesta a preguntas como: ¿cuáles son los costos de transacción más importantes en la creación de cada estructura de gobernanza en México?, ¿cuáles son las condiciones políticas, económicas y sociales que facilitan la adopción de cada tipo de estructuras institucionales? y ¿qué servicios pueden ser mejor gobernados bajo qué tipo de estructura en nuestro país? Estas preguntas cobrarán más interés en la medida en que las instituciones de gobernanza metropolitana sean más prevalentes. También en la medida en que la actual fragmentación político-administrativa de las zonas metropolitanas empiece a combinarse con un mayor nivel de heterogeneidad de los grupos sociales que habitan las metrópolis, una mayor fragmentación política en las áreas metropolitanas y una participación más activa de los grupos de interés y de la sociedad organizada.

Bibliografía

- Alba, F. de (2006), "Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto", *Provincia*, núm. 16, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 109-159.
- Bish, R., y R. Warren (1972), "Scale and Monopoly Problems in Urban Government Services", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 8, núm. 1, pp. 97-123.
- Cárdenas, B.A. (1992), "Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana", *Revista de Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana*, núm. 83, México, pp. 75-79.
- Damián, A. (1991), "Infraestructura, equipamiento y segregación urbana", en D.R. Villarreal y J. Delgado (coords.), *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, UAM-X, pp. 259-278.
- Dávila, H.R. (2007), "Metropolización y segregación. El caso del área metropolitana de la ciudad de Monterrey, 1990-2000", en D.R. Villarreal y D. Mignot (coords.), *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*, México, UAM-X, pp. 209-246.
- Dávila, H.R., R.M. Constantino y C. Pérez (2007), "Metropolización y segregación en la Ciudad de México", en D.R. Villarreal y D. Mignot (coords.),

- Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*, México, UAM-X, pp. 75-106.
- DOF (2008), *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de marzo.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy: A Rand Corporation Research Study*, Boston, Little Brown and Company.
- Feiock, R. (2004), *Regionalism and Institutional Collective Action in Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Washington, Georgetown University Press.
- Feiock, R.C. y J.T. Scholz (2009), *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Frederickson, G. y K.B. Smith (2003), *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, Westview Press.
- Frederickson, H.G. (2004), "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", *Working Paper*, núm. QU/GOV/3/2004, Institute of Governance Public Policy and Social Research, Queen's University Belfast.
- Cabrero, E. (2002), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE / Fundación Ford.
- Graizbord, B. (1991), "Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México: un modelo de evaluación ex-ante", en D.R. Villarreal y J. Delgado (coords.), *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, UAM-X, pp. 199-216.
- Graizbord, B. (2002), "Elemento para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, núm. 2 (50), pp. 411-423.
- Gulick, L.H. (1962), *The Metropolitan Problem and American Ideas: Five Lectures Delivered on the William W. Cook Foundation at the University of Michigan, March 6-10, 1961*, vol. 10, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Gutiérrez, C.J.J. (2007), "'Desafíos y oportunidades de la gestión metropolitana en América Latina', reseña del libro: *Gobernar las metrópolis*, de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José M. Fernández (coords.), en *Economía, Sociedad y Territorio*", vol. 7, núm. 24, pp. 1117-1124.
- Heinelt, H. y D. Kübler (2005), *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres-Nueva York, Routledge.
- Iracheta, C.A. (2008), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*, Monterrey, Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.
- Iracheta, C.A. (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis*, México, El Colegio Mexiquense / Porrúa.
- Iracheta, C.A. (2010), "El fenómeno metropolitano en México", *Economía y Sociedad*, vol. 14, núm. 25, pp. 153-179.
- Jones, V. (1942), *Metropolitan Government*, Chicago, University of Chicago Press.

- Lucio, J.D., E.E. Ramírez y S. Cárdenas (2010), “¿Libertad para quién? El efecto de comunidades cerradas en el espacio urbano”, *Documento de Trabajo*, núm. 251, México, CIDE.
- Maxey, C.C. (1922), “The Political Integration of Metropolitan Communities”, *National Municipal Review*, vol. 11, núm. 24, pp. 229-253.
- McKean, R.N. (1965), “The Unseen Hand in Government”, *American Economic Review*, vol. 55, núm. 3, pp. 496-506.
- Moreno, F. (1991), “Los gestores sociales de la ciudad”, en J. Delgado y D. Villareal (coords.), *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, UAM-X.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oakerson, R.J. (2004), *The Study of Metropolitan Governance*, Washington, Georgetown University Press.
- Ostrom, E. (1999), “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, en P. Sabatier (coord.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 35-71.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren (1961), “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry”, *The American Political Science Review*, vol. 55, núm. 4, pp. 831-842.
- Peters, B.G. y J. Pierre (1998), “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 2, pp. 223-243.
- Ramírez, E.E. y G. Caire (2009), “Integrated Watershed Management and Policy Entrepreneurs: The Case of the Ayuquila-Armería Riber Basin”, en K. Mohrman, J. Shi, S.E. Feinblatt y K.W. Chow (coords.), *Public Universities and Regional Development*, Chengdu, Sichuan University Press, pp. 113-132.
- Ramírez, R.G. (2004), “Reseña de *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México: una revisión a la luz de la globalización*, de Roberto García Ortega, Alfonso Iracheta Cenecorta y Emilio Duhau”, *Frontera Norte*, vol. 16, núm. 31, pp. 165-168.
- Reed, T.H. (1949), “Progress in Metropolitan Integration”, *Public Administration Review*, vol.9, núm. 1, pp. 1-10.
- Stephens, G.R. y N. Wikstrom (2000), *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, Nueva York, Oxford University Press.
- Studenski, P. (1930), *The Government of Metropolitan Areas in the United States*, Nueva York, National Municipal League, Committee on Metropolitan Government.

- Tiebout, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 44, pp. 416-424.
- Ugalde, V. (2007), "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2 (65), pp. 443-460.
- Villarreal G., D.R. y D. Mignot (2007), "Metropolización, concentración y segregación en las ciudades europeas y latinoamericanas: una comparación de Costa Rica, Francia y México", en D.R. Villarreal y D. Mignot (coords.), *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*, México, UAM-X, pp. 15- 42.
- Zentella Gómez, J.C. (2005), "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en zonas metropolitanas en México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 2 (59), pp. 229-267.

Acerca del autor

Edgar E. Ramírez de la Cruz es profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es doctor en Administración y Políticas Públicas por la "Askew School" de la Universidad Estatal de Florida. Se ha especializado en el estudio de la gobernanza metropolitana, el desarrollo urbano y la vivienda, y redes de política pública y gestión educativa. Ha publicado artículos en revistas académicas como *The American Journal of Political Science*, *Urban Affairs Review*, *International Journal of Public Administration*, *International Review of Public Administration*, *Housing Policy Debate*, además de diversos capítulos en libros editados en México, China y Estados Unidos.