

CONCURSO DE ENSAYO

**¿CÓMO GOBERNAR LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO? LOS
DESAFÍOS Y LAS SOLUCIONES PARA LAS ZONAS METROPOLITANAS DE
MÉXICO EN 2020**

Fundación Friedrich Naumann

Fundación Este País

Revista Este País

Metrópolis 2025

Centro de Investigación y Docencia Económicas

PSEUDÓNIMO

“TEMPRANILLO MALBEC”

¿CÓMO GOBERNAR LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO? LOS DESAFÍOS Y LAS SOLUCIONES PARA LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO EN 2020

Hoy más que nunca las zonas metropolitanas están de moda. Es en ellas donde se sintetizan los problemas más acuciantes de la sociedad contemporánea de principios del siglo XXI: pobreza, marginación, segregación, desempleo y subempleo, delincuencia, explotación de recursos naturales, etc. Sin embargo, es también en ellas donde están generándose las mayores oportunidades de generación de riqueza, de inserción de las economías nacionales a los flujos globales de capital e información, oferta de servicios de educación y salud, economías de aglomeración, así como la generación de riqueza y empleo para una población económicamente activa joven y en muchos casos cada vez más numerosa.

Confrontar estos desafíos y aprovechar las oportunidades está dependiendo cada vez más de la forma en que las zonas metropolitanas están siendo gestionadas por autoridades locales, estatales y nacionales. Utilizo deliberadamente el concepto “gestionadas”, pues en México no existen figuras de gobierno que ejerzan esta función en un contexto metropolitano. En otras palabras, y en las condiciones actuales de nuestro país, las zonas metropolitanas no se gobiernan, pues cualquier acto de gobierno pasa necesariamente por la autoridad municipal que forma parte de ella, o por las autoridades estatales o federales. Vale la pena auxiliarnos de la definición sobre zona metropolitana que da Luis Unikel a fin de entender el punto: “...*es la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa*” (Unikel, 1978).

Así pues, la característica definitoria de una zona metropolitana es la fragmentación de su territorio en varios municipios, y en ocasiones en varios estados.¹

En este contexto, es válido preguntarse cómo se gobierna una metrópoli. Existe autores, en particular geógrafos, demógrafos, urbanistas y arquitectos definen el proceso en función de la cantidad de población y en la misma definición, intentan delimitar el fenómeno territorialmente. ¿Hasta dónde llega el territorio metropolitano? Regresando a la definición de Unikel (1979), él identifica tres tipos de zonas metropolitanas: las **zonas metropolitanas subdelimitadas**, cuyos límites político –administrativos son excedidos por la superficie poblada o el área urbana continua; las **zonas metropolitanas supradelimitadas** cuyo perímetro abarca a todos los municipios ocupados total o parcialmente por el área urbana continua, y finalmente las **zonas metropolitanas bien delimitadas** cuyo perímetro coincide tanto con el área urbana continua, como con la jurisdicción político – administrativa. El perímetro de las zonas conurbadas del país definido por las Comisiones de Conurbación en la década de los 70 son buenos ejemplos de zonas metropolitanas supradelimitadas pues generalmente su perímetro abarcaba mucho más allá de la zona urbana continua e incluía vastas zonas rurales y pequeñas localidades periféricas.

Por su parte, las definiciones proporcionadas por los economistas, centran la atención en el tipo de actividades que se desarrollan en una ciudad; más específicamente, a las actividades que desarrolla la población económicamente activa. Asocian las grandes metrópolis con las actividades que hoy en día poseen el mayor valor agregado, tales como la electrónica, servicios financieros, telecomunicaciones, y servicios en general al productor en un contexto de competencia y búsqueda de inversión.

Una de las limitantes de este tipo de definiciones para aproximarse al fenómeno de metropolización es la ausencia de elementos que nos permitan dar cuenta en primer lugar de los desafíos para gobernarlas y de las formas institucionales más adecuadas para tal fin. Las definiciones de Unikel intuyen la coexistencia de dos o más municipios en un mismo espacio urbano, pero no profundiza en el diseño institucional que se requiere para gobernar un espacio de estas características.

La Ciencia Política y la Administración Pública han hecho contribuciones importantes en ese sentido. En una sociedad como la norteamericana de la posguerra, cuyas ciudades se vieron invadidas por los suburbios en un proceso intenso de urbanización, emergieron dos escuelas de pensamiento, no tanto para regular la expansión de las ciudades (que continuó de manera acelerada hasta nuestros días) sino para gobernar espacios urbanos caracterizados por una fragmentación en varios condados (espacios locales equivalentes a los municipios de México). Me refiero a la escuela de reformadores y a la escuela de elección racional (*rational choice*).

Para la **escuela de reformadores** (Wood, 1958; Wood, 1964), la multiplicidad de estructuras administrativas constituye una desventaja para el desempeño de la ciudad, implica una falta de coordinación entre gobiernos locales e instituciones públicas encargadas de los servicios urbanos, cuyas acciones se vuelven fragmentadas, se duplican o se superponen con costos financieros excesivos y por lo tanto dispendio de recursos públicos.

En ese sentido, es necesario constituir estructuras de gestión metropolitanas fuertes que cubran el área funcional de la zona urbana. Para esta escuela de pensamiento, una estructura metropolitana fuerte u organismos o agencias metropolitanas responsables de los servicios públicos, tienen la ventaja de cobrar los impuestos y derechos por dichos servicios a quienes realmente los consumen. En otras palabras, se evita el fenómeno del “gorrón” o *free rider*.

Esta lógica cobra sentido cuando nos percatamos que por lo general los costos para el mantenimiento de los grandes equipamientos urbanos y culturales son asumidos por los gobiernos locales centrales, no obstante que es toda la población metropolitana quien se beneficia de ellos, sin que necesariamente participen en su financiamiento. En otros rubros, es común observar las diferencias del manejo sustentable del territorio entre dos jurisdicciones adyacentes, una optando por proteger y salvaguardar una zona de alto valor natural (que probablemente sirva como pulmón de toda el área metropolitana); y la otra decidiendo desarrollarla para el crecimiento urbano. Un ejemplo más es la seguridad pública, cuya falta de coordinación y continuidad entre distintos cuerpos policiales es aprovechado por bandas para delinquir en una

zona de la ciudad central y resguardarse en otra donde la policía no puede transgredir su jurisdicción.

Este tipo de ejemplos se reproducen cotidianamente en otros rubros como en rutas de transporte colectivo o de recolección de basura que no tienen continuidad; localización de equipamientos metropolitanos como escuelas, universidades y centros de salud desigualmente accesibles para la población; o aeropuertos y rellenos sanitarios que son tan indispensables como causantes de conflictos por su localización.²

Finalmente, para los reformadores, una estructura metropolitana poderosa permite una mejor asignación de recursos públicos en el espacio, una redistribución fiscal que incide en una disminución de las desigualdades socio-espaciales, una localización más eficiente de actividades, zonas residenciales y equipamientos colectivos y el aprovechamiento de economías de escala; lo que se traduce *a priori*, en menos segregación y mayor justicia distributiva de acceso a los servicios sociales.

La forma más acabada de llevar a la práctica los planteamientos de la escuela de reformadores, es la creación de gobiernos metropolitanos. Sin embargo, éstos han sido un fracaso prácticamente en todas aquellas zonas metropolitanas en las que se han instaurado, pues como bien señala Iracheta, cualquier gobierno metropolitano será visto siempre con incredulidad y desconfianza, pues compite por poder político contra los gobiernos centrales (estatal o federal) y por recursos públicos contra los gobiernos locales. (Iracheta, 2001)

Por otro lado, tenemos a los partidarios de la **escuela de elección racional**, quienes insisten en una cooperación horizontal entre municipios. Algunos autores norteamericanos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961) han denunciado que un gobierno o autoridad metropolitana constituye un monopolio de los servicios urbanos, no permite la elección racional del individuo, familia, industria o empresa para que cada uno de estos agentes económicos seleccione dónde localizarse en función de los impuestos locales (“votar con los pies”) o de la calidad de los servicios públicos y otros motivos tangibles e intangibles. Parten de la idea que la existencia de múltiples

estructuras locales permite o estimula una “competencia sana” entre los municipios y en consecuencia un estímulo en la capacidad de innovación en la gestión urbana.

El problema con la escuela de elección racional, acaso por haber sido concebida en un contexto socioeconómico como el estadounidense, es que no toma en cuenta que los gobiernos locales no están en posibilidades para competir en igualdad de condiciones; menos aún en contextos como el latinoamericano cuyas zonas metropolitanas son caracterizadas por profundas desigualdades socioespaciales y socio-fiscales. Esto último es muy relevante en la medida en que una de las características de las zonas metropolitanas en México es que sólo unos cuantos municipios que las componen poseen bases gravables tan vigorosas que les permiten recaudar y financiar mejores servicios urbanos en beneficio de la población, mientras que los municipios periféricos, con bases fiscales pobres, recaudan poco y no tienen la misma capacidad de financiamiento que los municipios vecinos ricos aun cuando tengan la población menos favorecida; lo que profundiza estas diferencias en una espiral ascendente de desigualdades (Morales, 2006).

Con esta salvedad, podemos señalar que la escuela de reformadores defiende valores como la igualdad social y la solidaridad territorial y socio - fiscal, mientras que la escuela de elección racional valoriza la libertad individual, la competencia entre gobiernos locales para estimular la innovación y la rendición de cuentas (*accountability*).

De lo urbano a lo “metropolitano” y los desafíos para gobernar las zonas metropolitanas

Es válido sugerir que las comisiones de conurbación que fueron creadas en seis zonas metropolitanas durante la década de los 70³, se acercan a los planteamientos de la escuela de reformadores, aunque respondieron a un contexto económico, político y social en el cuál eran útiles para el proyecto modernizador por el que transitaba el país: una presencia muy fuerte del Estado Mexicano en todo el territorio nacional, construcción de grandes obras de infraestructura como puertos y parques industriales; una industria petrolera creciente que demandaba enormes extensiones de tierra e inversión, construcción de presas y sistemas de riego, y desde luego, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y ordenación del territorio.

El Estado era omnipresente durante esta época, que puede considerarse como la época de oro de la planificación urbana. Sin embargo, era el Gobierno Federal quien ejercía el poder y decisiones en las zonas metropolitanas. Las Comisiones de Conurbación eran un cuerpo colegiado sin poder real y en el mejor de los casos contaban con un Secretariado Técnico que asumía algunas funciones de gestión metropolitana y ordenación del territorio. La participación de los gobiernos estatales y municipales en este proceso era en el mejor de los casos marginal, acaso invisible en virtud de la fuerte presencia del Estado.

Sin embargo, a partir de la década de los 80 inicia un proceso modesto pero continuo de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, al tiempo que México entraba al GATT y adoptaba los lineamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para hacerle frente al déficit fiscal y la (enésima) crisis económica. Si a nivel nacional, se abrieron los mercados a la inversión extranjera y a la privatización de algunos sectores productivos; a nivel local emergieron iniciativas innovadoras de gestión pública y prestación de servicios urbanos. (Cabrero y Nava, 1999; Cabrero, 2000).

Las reformas de 1983 al Artículo 115 fortalecieron las facultades municipales para la creación de reservas territoriales y el control y la planeación del desarrollo urbano; además de facultarlos para

asociarse a fin de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos. Los municipios metropolitanos, junto con los urbanos, son quienes más se beneficiaron de esta reforma (Cabrero, 2000), sin reparar en su pertenencia a una zona metropolitana y en consecuencia ignorando, acaso desdeñando, la posibilidad de asociarse con el municipio vecino para una mejor prestación de los servicios públicos y la construcción de una política común de ordenamiento del territorio.⁴

Si en los 70 el poder de los actores locales se diluía frente al poder del Estado con su presencia en los espacios regionales y locales, su repliegue en los 80 desencadenó el surgimiento de estos actores quienes no necesariamente estaban en disposición de cooperar. En las zonas metropolitanas, esta circunstancia es particularmente grave, pues son varios los municipios que interactúan en un espacio urbano irreductible, de tal suerte que lo que haga o deje de hacer uno, va afectar directa o indirectamente, para bien o para mal, al municipio vecino.

Las interacciones entre municipios y actores sociales en un mismo espacio urbano, adquieren un grado de complejidad tal que no basta con estudiar al municipio central para entender a la zona metropolitana. Los juegos de poder, las disputas por el territorio, los intereses contrapuestos y los problemas comunes entre los municipios metropolitanos configuran un escenario que se acerca más a los planteamientos de la escuela de elección racional, donde los municipios se ven sujetos a una competencia cruel por recursos escasos donde solamente sobreviven los más fuertes. Se transitó pues de un modelo cercano a la escuela de reformadores, a otro cercano al de elección racional, cuyos efectos pueden sintetizarse en una profundización de las desigualdades socioespaciales, una fragmentación del territorio metropolitano, la emergencia de un modelo de metrópolis segregadas y la ausencia de consensos para lograr una gobernanza metropolitana.

A pesar de contar con zonas metropolitanas desde los 40 (atendiendo a la definición que proporcionara Unikel), las distintas reformas económicas, políticas y constitucionales por las que atravesó el país, pasaron por alto la tendencia hacia la metropolización de muchos centros urbanos; tendencia que habría de acelerarse y consolidarse en las décadas siguientes. En efecto, si en 1940 Unikel reconoció la existencia de 5 zonas metropolitanas, su número no ha dejado de aumentar hasta alcanzar 55 zonas metropolitanas en 2005 que concentran más del 65% de la

población total del país, casi el 70% de la población urbana y el 70% del PIB nacional (INEGI, CONAPO, SEDESOL, 2004). (Ver Tabla 1.)

A este hecho sobre la realidad del sistema urbano nacional, se suman las tendencias demográficas del país hacia una población no sólo urbana, sino predominantemente metropolitana que tiende a migrar de las grandes áreas metropolitanas hacia las ciudades medias en procesos de metropolización, ocupando áreas rurales adyacentes en municipios periféricos, acentuando los procesos de dispersión del crecimiento, y en consecuencia, el proceso mismo de metropolización. (Aguilar, 2004).

Este proceso se debe en parte a las reformas al Artículo 27 Constitucional que tuvieron lugar en 1992 y que sigue surtiendo efecto. Concebida bajo el argumento de aumentar la productividad del campo, la reforma a esta Ley no previó que los ejidatarios localizados en las periferias de las ciudades, iban a preferir incorporar sus parcelas al desarrollo urbano, cientos de veces más rentable que el uso rural. En lugar de ello, los ejidatarios de las periferias metropolitanas especulan con sus tierras y la venden al mejor postor, que en general se trata de los grandes desarrolladores inmobiliarios. Esta dinámica no hace más que acentuar la dispersión del crecimiento metropolitano.

Tabla 1. Número de Zonas Metropolitanas respecto al Sistema Urbano Nacional (1940 - 2000)

Año	Número de ciudades (mayores a 15 mil habitantes)	Número de zonas metropolitanas	Población que habita en las zonas metropolitanas
1940	55	5	Sin dato
1950	84	7	5,335,963
1960	123	12	10,574,796
1970	178	27	17,569,148
1980 ²	236	26	25,568,677
1990 ³	308	37	32,277,278
2000 ⁴	364	55	51,502,972

1. De 1940 a 1970 ver Unikel, Luis et.al. (1978) *El Desarrollo Urbano en México*. El Colegio de México. México

2. Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor (1986) "Zonas Metropolitanas en México, 1980" en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol.1, No. 1, pp. 97 - 124. Es necesario señalar que en 1986, Negrete y Salazar (1986) identificaron 26 zonas metropolitanas; es decir, una menos que Unikel en 1970, probablemente en razón de los distintos criterios para definir las características de una zona metropolitana.

3. Sobrino, Luis Jaime (1996) "Tendencias de la Urbanización hacia finales del siglo". En *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 11, Num. 1 (31). Pp. 101 - 137.

4. SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2004) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México*. SEDESOL. CONAPO. INEGI. México. 168p. Es necesario señalar que en 2000, la SEDESOL había estimado la existencia de 46 zonas metropolitanas, INEGI 32 y CONAPO 42; coincidiendo en sólo 26 zonas metropolitanas, lo que da cuenta de la dificultad para establecer criterios comunes.

En las zonas metropolitanas del país, tiene cada vez menos sentido estudiar la forma de gobierno municipal si no se toma en cuenta el espacio metropolitano al cuál pertenece y las relaciones intermunicipales que subyacen al ejercicio de gobierno. ¿Cómo concebir entonces al gobierno municipal en su contexto metropolitano? Probablemente una pregunta más justa sería la de ¿cómo gobernar una zona metropolitana?

Escenarios futuros de solución para gobernar las zonas metropolitanas de México en 2020

Quiero insistir en que las iniciativas para crear “gobiernos metropolitanos” o fusionar municipios han demostrado su fracaso, pues los municipios, a pesar de ser metropolitanos, se han convertido en el espacio donde se procesan las demandas más inmediatas de la población y se han fortalecido como institución inflexible de representación política gracias a los crecientes procesos de democratización y de participación social y política. Son los principales interlocutores entre la población y las instancias estatales y nacionales. Las soluciones tienen que ser mucho más imaginativas, innovadoras y graduales.

Asimismo, es necesario señalar que el panorama metropolitano del país es complejo, no solamente por lo aventurado que sería estimar el número de zonas metropolitanas que habrá en 2020, sino por el tipo de zonas metropolitanas que existen en el país y que imponen soluciones *ad hoc*: zonas metropolitanas capitales de estado (Guadalajara, Monterrey, Xalapa etc.) interestatales (Puebla-Tlaxcala, Tampico, La Laguna, etc.), intraestatales sin ser capital de estado (Cordoba-Orizaba, Poza Rica, Coatzacoalcos-Minatitlán, etc.), transfronterizas (Matamoros-Brownsville, Laredo-Nuevo Laredo, Reynosa-McAllen, Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso), o que conjuga dos características simultáneas.

De cualquier forma, juzgo que lo importante no es tener un estimado del número de zonas metropolitanas que habrá en 13 años, sino contar con políticas e instrumentos para lograr efectivamente gobernarlas de manera legítima sin importar cuántas sean.

Soluciones en el corto plazo: 2007 - 2010

¿Por qué no ejercer las facultades que tienen hoy en día los municipios para suscribir **convenios de colaboración intermunicipal** en la resolución de problemas comunes? Habría que indagar los motivos por los cuales esta prerrogativa casi no es ejercida en zonas metropolitanas. A manera de hipótesis, una de ellas es la falta de incentivos (económicos y de otro tipo) para cooperar, punto que será abordado en las soluciones en el mediano plazo. Otro motivo por el cual no parece existir la voluntad de cooperar son los intereses que se juegan en el proceso de metropolización. La articulación funcional de dos o más municipios implica en muchos casos conflictos por abastecimiento de agua potable, rutas de transporte público, localización de grandes equipamientos como aeropuertos, rellenos sanitarios o confinamiento de residuos peligrosos, disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano, especulación, etc.

Estos conflictos, no sólo intermunicipales sino intergubernamentales⁵, no son otra cosa que síntomas del rezago en los procesos de democratización que no han logrado discurrir hasta los espacios locales, donde persisten cotos de poder, cacicazgos y ausencia de causas institucionales para la participación ciudadana. Será fundamental por lo tanto, continuar con este procesos de democratización de la vida local mexicana.

Estas circunstancias nos remiten a una estrategia para la gestión metropolitana que puede ser ejecutada de manera inmediata. La constitución de **organismos intermunicipales o comisiones metropolitanas** para la prestación de los servicios públicos. Ya los hay en algunas zonas metropolitanas del país, pero sólo en algunos sectores como los organismos operadores de agua o las policías intermunicipales. En ambos casos, la participación del gobierno estatal suele ser determinante para impulsar este tipo de organismos, aunque esto mismo puede desincentivar a los mismos gobiernos municipales a suscribir un convenio con el Estado, pues lo perciben como una intromisión en facultades recientemente adquiridas y como una pérdida de control político. En el mediano plazo, los organismos operadores metropolitanos podrían evolucionar hacia **Agencias o Empresas Públicas Metropolitanas** con una mayor autonomía financiera, técnica y de gestión.

Los Institutos Municipales de Planeación (Implanes) en aquellos municipios con características metropolitanas, pueden constituirse en **Institutos Metropolitanos de Planeación**, como es el caso en Veracruz, que incluye a actores sociales y gubernamentales de los municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín, o el IMEPLAN de Tampico, que incluye además a los municipios de Ciudad Madero y Altamira para impulsar proyectos comunes. De dichos institutos pueden emanar recomendaciones de política pública que abarque un área funcional más amplia y que incluya a actores de todos los municipios en temas fundamentales como la vivienda, el transporte, el medio ambiente, construcción de equipamientos metropolitanos, turismo, etc. De convertirse los institutos municipales de planeación, en institutos metropolitanos le podría dar mayor legitimidad a las decisiones sobre desarrollo en todas las zonas metropolitanas del país. Se trata de una cooperación descentralizada donde todos los municipios metropolitanos están representados.

Soluciones en el mediano plazo: 2010-2015

Si bien el cambio en el modelo de desarrollo que adoptó el país a partir de los 80 supuso el retiro del Estado en las políticas de planeación urbana, hoy en día el Gobierno Federal debe asumir un papel promotor para lograr mejores prácticas gubernamentales en las zonas metropolitanas, a través de las políticas que está llevando a cabo como las Agencias de Desarrollo Hábitat impulsadas por la SEDESOL. Algunas de estas agencias pueden perfectamente operar como **Agencias Metropolitanas de Desarrollo Hábitat**. El caso de la Zona Metropolitana de Querétaro es un ejemplo de ello, al constituir una Agencia Metropolitana cuyas responsabilidades fueron **incorporadas al antiguo Secretariado Técnico de la Comisión de Conurbación**, que si bien dejó de operar desde principios de los 80 (como tantos otros secretariados técnicos), permite recuperar las funciones de una institución metropolitana y financiarla con recursos federales a través de la SEDESOL, además de recursos estatales y municipales.

Asimismo, la política de instalación de Observatorios Urbanos Locales impulsada por la SEDESOL, no parece haber incorporado la visión metropolitana. Al respecto juzgamos pertinente

que dicha visión se haga explícita mediante la instalación de **Observatorios Metropolitanos** a efecto de contar con una institución de análisis y diagnóstico técnico que auxilie a los gobiernos estatal y locales de una zona metropolitana, que les permita tomar decisiones correctas sobre problemas específicos como oferta de suelo, segregación socio-espacial, sitios aptos para construcción de rellenos sanitarios, monitorear la calidad ambiental, la productividad económica, impulsar políticas de marketing urbano, localizar más eficientemente equipamientos metropolitanos, etc.

Otra de las tareas pendientes es el financiamiento metropolitano. Una opción es la constitución de un **Fondo Metropolitano** mediante aportaciones de cada municipio. En la Zona Metropolitana de Guadalajara opera ya desde 1997 un fondo de estas características, aunque su universalización en todas las zonas metropolitanas del país tomaría cierto tiempo. Otra opción viable en el mediano plazo es la constitución de una **partida presupuestal etiquetada** para obras de interés metropolitano, misma que deberá constituir un incentivo del Estado para la cooperación intermunicipal, además de tener su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal y en las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación que sean aprobadas año con año por el Congreso.

Finalmente, será necesario lograr una **homologación normativa**, en particular en zonas metropolitanas compartidas por dos o más Estados del país y que están sujetas a diferentes marcos jurídicos, así como la **armonización de los períodos de gobierno**, incluida la posibilidad de reelegir alcaldes o ampliar su mandato. Ello se justifica en la medida en que las políticas metropolitanas son por definición políticas de largo plazo que trascienden los períodos de gobierno.

Soluciones de largo plazo: 2015 - 2020

La construcción social, política y jurídica del interés metropolitano pasa necesariamente por la institucionalización de un **Ejecutivo y Parlamento Metropolitanos**. Hoy en día, las funciones de estas figura son ejercidas de manera sectorial por organismos colegiados compuestos de

miembros de todos los gobiernos locales y del sector correspondiente: agua, transporte y vialidad, seguridad pública, etc. Sin embargo, las experiencias exitosas de gestión metropolitana se han caracterizado por la existencia de una figura que ejerza las funciones ejecutivas y cuyas decisiones tengan contrapesos mediante parlamentos compuestos por miembros de los consejos o cabildos municipales.

Asimismo, la constitución de un fondo metropolitano puede ser el ingrediente fundamental para una **redistribución fiscal intermunicipal**, que implica una madurez política a la que aún aspira el sistema político mexicano. Sin embargo, las guerras fiscales entre municipios con desigual distribución de bases gravables y desigual capacidad para hacer frente a rezagos en materia de infraestructura y equipamiento urbano, justifican y hacen deseable lograr este instrumento que a países como Francia, donde existen fondos de solidaridad intercomunal en cada aglomeración, le costó literalmente siglos (Zentella, 2004).

Las instituciones para una gestión metropolitana eficaz, eficiente y legítima no se construyen por decreto ni de manera inmediata. Se trata de ajustes sobre la marcha que han respondido a la historia de cada país y a la especificidad de su propia realidad y dinámicas de crecimiento metropolitano. Las vías institucionales que hemos expuesto, no son más que descansos en una marcha más ambiciosa de la construcción social y política de la gestión metropolitana en nuestro país.

Bibliografía

- Aguilar, Adrián Guillermo (Coord.) (2004). *Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. UNAM. Instituto de Geografía, CRIM, PUEC, CONACYT, Miguel Angel Porrúa. México. 530p.
- Azueta, Antonio (2001) “Marco jurídico de la coordinación metropolitana” en Iracheta, Alfonso. *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México : Evaluación y perspectivas. Anexos*. El Colegio Mexiquense. Zinacantepec, México. Julio de 2001. 71p.

- Cabrero, Enrique (Coord.) Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria de los Municipios Urbanos en México. CIDE. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (Coords.) (1999) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. CIDE. Miguel Ángel Porrúa. México. 575.
- Morales, Carlos (2006) “Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento Urbano y el Impuesto Predial”. Lectura para el Curso a Distancia *Aplicaciones del Catastro Multifinanciar en la Definición de Políticas de Suelo*. Lincoln Institute of Land Policy. Quito. 7p.
- Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor (1986) "Zonas Metropolitanas en México, 1980" en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol.1, No. 1, pp. 97 - 124.
- Santín del Río, Leticia (2003) “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre los municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio” en Santín del Río, Leticia (Coord.) *Perfil y perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. SEDESOL-INDESOL-FLACSO. México. Pp. 147-202.
- SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2004) Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México. SEDESOL. CONAPO. INEGI. México. 168p
- Sobrino, Luis Jaime (1996) "Tendencias de la Urbanización hacia finales del siglo". En *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 11. No. 1 (31). Pp. 101 – 137
- Unikel, Luis, Gustavo Garza y Crescencio Ruiz. (1978) El Desarrollo Urbano en México. El Colegio de México. México.
- Zentella, Juan Carlos (2004) “Zonas Metropolitanas y Asociacionismo Municipal. Reflexiones a partir de la experiencia francesa de Cooperación Intercomunal. ¿Qué interés para el estado de Veracruz?” en *Con-Ciencia Política*. El Colegio de Veracruz. No. 6. Enero-Marzo de 2004.
- Wood. R. (1958) “The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots or Gargantua” en *American Political Science Review*. Vol. 52. pp. 108 – 122
- Wood. R. (1964) *1400 governments: the Political Economy of the New York Region*. Doubleday Anchor. Garden City.

Iracheta, Afonso (2001) “Hacia una Planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México en el Contexto de la Globalización” In García Ortega, Roberto Planeación y Gestión Urbana y Metropolitana en México. Una Revisión a la luz de la Globalización. El Colegio de la Frontera Norte. El Colegio Mexiquense. México. Pp. 127 – 162.

Ostrom V., Tiebout, C.M., Warren, R. (1961) “The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry” en *The American Political Science Review*. No. 55, pp. 831 – 842.

¹ Es el caso de las Zonas Metropolitanas del Valle de México, de la Laguna (compartida entre los estados de Coahuila y Durango), la de Puebla – Tlaxcala, la de Tampico (compartida entre los estados de Tamaulipas y Veracruz) entre algunas otras. Véase SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2004.

² El caso más emblemático es la polémica que suscitó la localización del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Zona Metropolitana del Valle de México en San Salvador Atenco, Estado de México y los graves conflictos sociales que derivaron en su cancelación. A este ejemplo, se suma el reciente conflicto por el puente que construyen promotores inmobiliarios en la Barranca de Hueyatlaco para conectar el municipio de Huixquilucan en el Estado de México con la Delegación Cuajimalpa en el Distrito Federal.

³ En efecto, durante la segunda mitad de la década de los 70, se publicaron seis Declaratorias de Conurbación en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Monterrey, Tampico, Puebla-Tlaxcala, Puerto Vallarta y Córdoba-Orizaba.

⁴ Si bien desde las reformas al artículo 115 constitucional en 1983, se faculta a los municipios asociarse para la una mejor prestación de los servicios públicos, llama la atención que sea una práctica poco recurrente en zonas urbanas. En efecto, de los más de 2,427 municipios que existían en el país cuando se levantó la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, existían 527 bajo un acuerdo de asociación, de los cuáles sólo 43 correspondían a zonas urbanas (8% de los asociados y 1.8% del total nacional) mientras que eran 438 en zonas semiurbanas, semirurales y rurales, es decir, 92% de los asociados y casi el 20% a nivel nacional (Santín del Río, 2002: 167).

⁵ En efecto, tal como lo remarca Azuela (2001), una de las características del sector desarrollo urbano en México es el hecho de que se trata de una facultad concurrente entre la Federación, los Estados y los municipios. Todo el marco jurídico que regula el fenómeno, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación y el mismo Artículo 115 Constitucional, señalan esta concurrencia en el diseño e instrumentación de las políticas de desarrollo urbano y ordenación del territorio. En consecuencia, el sector desarrollo urbano pasa necesariamente por el establecimiento de acuerdos intergubernamentales que en muchas ocasiones implican disputas entre los distintos órdenes de gobierno. Los Comités de Planeación para el Desarrollo a nivel estatal y municipal (COPLADES y COPLADEMUN), los manifiestos de impacto ambiental, incluso las Declaratorias de Conurbación, son ejemplos de la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno y de las relaciones intergubernamentales o RIGs, como se les llama dentro de la jerga de la ciencia administrativa.