

Los mecanismos para la gestión metropolitana en los países federales de América Latina

Alberto Arellano Ríos¹

Resumen

El fenómeno metropolitano ha ocupado y preocupado a perspectivas funcionales, espaciales y demográficas. Sin embargo, cuando diversos trabajos de corte geoeconómico, urbano-territorial, sociodemográfico han intentado atender el problema de la gestión metropolitana, el gobierno *dé* y *en* las áreas y zonas metropolitanas así como la dificultad para formular e implementar políticas metropolitanas tienen imprecisiones en el punto de partida. De ahí que este texto reflexione la gestión metropolitana desde un enfoque institucional cuando traza diversos mecanismos de gestión metropolitana en América Latina, a partir del análisis de cuatro zonas metropolitanas en países que se ostentan como federales. La evidencia y los hallazgos recapitulados tratan de compendiar sociológicamente lo que se puede, y no está permitido desde el marco constitucional, para afrontar la fragmentación institucional en áreas y zonas metropolitanas que no son capitales nacionales y cuyo marco constitucional valora al municipio.

Palabras claves: mecanismos de gestión metropolitana, sistema federal, diseño institucional.

Abstract

The metropolitan phenomenon has occupied and preoccupied functional perspectives, spatial and demographic. However, when various researches geo-economic, urban-territorial, demographic have tried to address the problem of me-

1 Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Actualmente es coordinador de la maestría en políticas públicas. Miembro del Sistema Nacional Investigadores-Conacyt (Nivel I). Correos electrónicos aarellano@coljal.edu.mx y betoarellano14@hotmail.com.

metropolitan management, government and areas and metropolitan areas as well as the difficulty in formulating and implementing policies metropolitan are inaccuracies in the point starting. Hence, this text reflect metropolitan management from an institutional approach when trace various metropolitan management mechanisms in Latin America, from stroke four metropolitan areas in countries such as federal hold. The evidence and findings recapitulated sociologically try to summarize what can be, and is not allowed from the constitutional framework, to address institutional fragmentation in metropolitan areas and areas that are not national capitals whose constitutional value to the municipality.

Keywords: mechanisms of management metropolitan, federal system, institutional design.

Introducción²

¿Qué instituciones y mecanismos para la gestión de las áreas metropolitanas se han diseñado en los países federales de América Latina? Esta es la pregunta que guía a las siguientes líneas, con lo cual se explora y hace un análisis del diseño y la arquitectura institucional de varios mecanismos para la gestión metropolitana en algunas ciudades latinoamericanas, en particular de países cuyo sistema de organización política es el federal, quienes a su vez tienen como base al municipio libre o la autonomía municipal.

Es necesario resaltar que el texto cuestiona los enfoques funcionales, económicos y urbanos imperantes en el estudio del fenómeno metropolitano en su intento por analizar la gestión y el gobierno en las zonas y áreas metropolitanas de la región, ya que caen en confusiones e imprecisiones al desconocer o ignorar el sistema de organización política, y por lo tanto, del contexto y los condicionantes institucionales que se derivan del marco constitucional. De ahí que la intención de estas páginas sea precisar algunas de sus inconsistencias y analizar y clarificar, al menos desde el punto de vista del derecho constitucional y la ciencia política, la forma en cómo los países de América Latina, sobre todo los formalmente federales, responden con diversos mecanismos político-institucionales a la metropolización.

Se hace un análisis institucional formal a partir de delinear y contrastar diseños institucionales cuya base empírica se encuentra en las leyes y diversos documentos. Es un análisis formal y descriptivo pero que intenta dar cuenta de la crítica elemental a las perspectivas imperantes y que articula todo el texto. Para

2 Este artículo se incrustó en dos investigaciones más amplias tituladas: "La Ciudad de México y el Distrito Federal. Naturaleza política y constitucional" así como del proyecto "La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional".

ello se traza el diseño de varios organismos, instancias o mecanismos institucionales creados o en funcionamiento para las zonas metropolitanas de Córdoba, Argentina; Belo Horizonte y Curitiba, Brasil y la zona metropolitana de Guadalajara, México. Al final en las conclusiones, y a manera de recapitulación como postulados sociológicos, este documento da cuenta de elementos constantes y divergentes derivado de un ejercicio mínimo de contrastación institucional. Sin embargo, antes se precisa el marco analítico que se desprende de la forma en cómo se organiza políticamente el sistema federal y las coordenadas metodológicas por las cuáles se escogen los casos para tener en cuenta los alcances y las limitaciones del esfuerzo realizado.

Instituciones y territorio en el sistema federal

Entre el territorio, la población y el gobierno no siempre hay coincidencia. Pero desde una perspectiva político-administrativa hay una intención muy clara: gestionar el territorio y gobernar a su población; y si bien desde otras perspectivas delimitar y construir un espacio en sí es un tópico que las ocupa a partir de observar diversas relaciones sociales, tarde o temprano se topan con el asunto de cómo y quiénes deben tomar las decisiones: una cuestión política al final de cuentas. De esta precisión se desprende que en este artículo la ciencia política, el derecho constitucional y la administración pública convergen en el enfoque institucional, con el cual se intentan abordar algunas cuestiones urbano-territoriales al analizar y reflexionar de manera indirecta la gestión metropolitana en los países federales de América Latina.

Cabe precisar que la gestión metropolitana es entendida como la capacidad de los actores involucrados en buscar los incentivos hacia la cooperación, coordinación y asociación que subsanen no sólo la fragmentación institucional sino que se dirijan hacia la gobernanza metropolitana. En este sentido, los actores e instituciones están condicionados o se desenvuelven en un marco constitucional e institucional que es olvidado por diversas perspectivas socio-urbanas. Con mayor claridad este artículo realiza un estudio institucional de los mecanismos formales existentes y posibles para la gestión metropolitana en los países federales de América Latina. De este modo, se debe reconocer, siguiendo a Jordi Borja y Manuel Castells (2006: 283-315), que si bien el fenómeno urbano es universal, las grandes aglomeraciones urbanas o metrópolis en sí son un fenómeno de la segunda mitad del siglo XX, además de que cada una merezca un tratamiento especial y no uniforme. No obstante, y pese a tener esta inquietud, sus estudios generan y contribuyen a ampliar las confusiones que desde la ciencia política y el derecho constitucional, coincidentes en el método comparado, tienen a la hora de reflexionar el asunto del gobierno o la gestión metropolitana.

Un estudio en la vertiente del institucionalismo clásico

Un estudio político de las áreas y zonas metropolitanas implica abordar la problemática institucional de la metrópoli. El enfoque que se pretende utilizar en este documento puede ser calificado desde la ciencia política como viejo institucionalismo, pero su importancia y utilidad radica en que, sus características teóricas y metodológicas se remontan a Aristóteles, pasando por Montesquieu y Tocqueville. Su fortaleza radica en su riqueza descriptiva, sistemática y ordenadora de la lógica con la cual se diseñan y formulan las instituciones políticas.

Este enfoque permite situar en el mismo plano el contexto social en el que se diseñan y formulan las instituciones políticas. En esto reside su utilidad y vigencia, la cual además de describir la arquitectura institucional al delinarse y trazarse lógicamente su forma, busca explicar y comprender las propiedades de los mecanismos institucionales creados y formulados para la gestión metropolitana.

Desde el punto de vista clásico las instituciones son reglas formales que se desprenden de las constituciones políticas o leyes. Son la materia prima y la evidencia con los que la ciencia política y el derecho constitucional estudian y analizan la realidad. De ahí que consideren a las instituciones metafóricamente como un complejo arquitectónico. La arquitectura institucional es, por lo tanto, un arte y el proceso lógico y analítico de proyectar estructuras estatales. De esta manera, las trazas, diseños y dispositivos institucionales derivan hacia un sistema de organización que da cuenta de situaciones políticas y sociales específicas. Y cabe precisar que las estructuras que no son estáticas y cambian cuando la arquitectura institucional de un organismo se transforma con el paso del tiempo.

Pero ¿Qué es lo que cuestiona este texto de los trabajos funcionales, geoeconómicos y urbanos? Simplemente el desconocimiento mínimo de los sistemas de organización política, los cuales desde la teoría del Estado y del derecho constitucional condicionan y estructuran la función y las relaciones intergubernamentales. Es cierto que tales estudios no se han propuesto esta inquietud pero desde la ciencia política, y lo que ahora llaman la gobernanza de las ciudades, denota un desconocimiento de los mínimos condicionamientos político-institucionales.

Por ejemplo, si bien Castells y Borja, los autores más ampliamente reconocidos en el estudio de la ciudad, han hecho un estudio de las aglomeraciones en el mundo diferenciado las que: a) tienen algún tipo de gobierno metropolitano; b) las que no tienen un gobierno metropolitano pero están coordinadas en un nivel supranacional; y c) las que no tienen ningún tipo de coordinación, su distinción no es muy esclarecedora, aun cuando intenten precisarla más adelante (véase Castells y Borja, 2006: 284-285).

Su esfuerzo aunque útil tiene imprecisiones, donde el punto de vista de la ciencia política y el derecho constitucional, presentan la principal que es ignorar

el sistema de organización política de cada país. De tal modo que no se toma en cuenta que el sistema político puede ser federal, unitario y/o autonómico, lo cual condiciona un estatuto político-institucional de la ciudad dentro del Estado moderno. El Leviatán aún persiste pese a los procesos de globalización económica; y lo que ha acontecido es que el Estado intente readecuarse y tratar de responder a los nuevos procesos globales. Un error más, es que se centran en el análisis, descripción y comparación de zonas metropolitanas o megalópolis latinoamericanas que por lo general son capitales nacionales (véase por ejemplo Rojas, 2010 y 2005; Urquidez, 2010; Lefèvre, 2005; Klink, 2005; Cuadrado y Fernández, 2005; y Ziccardi, 1991). Se ignora que la metrópoli al ser capital nacional tiene un tratamiento especial lo cual genera una asimetría constitucional.

La asimetría constitucional, generalmente como trato diferencial puede o no ser benéfico para la capital nacional, se manifiesta como un estatuto político distinto al de las demás entidades que integran el Estado nacional (véase Hurtado y Arellano, 2012: 131-200). Por lo tanto, es necesario considerar el sistema de competencias y atribuciones que cada ámbito de gobierno tiene y se dan en el territorio en el que se asienta la ciudad. En suma, desconocen las relaciones intergubernamentales condicionadas por el sistema de organización política, de ahí la necesidad de precisar el sistema federal.

El sistema federal: un sistema de organización política

En el desconocimiento del sistema de organización política radica la impresión y confusión de los estudios funcionales, espaciales y demográficos a la hora de estudiar la gestión metropolitana. La limitación en el estudio de las metrópolis se debe a la inopia en la teoría federal, un desconocimiento en temáticas de la teoría del Estado o cómo funciona el sistema político. Lo que ocurre al final, después de hacer profundos diagnósticos y tipologías urbanas, es que cuando abordan cómo gestionarla o gobernarlas caen en lugares comunes o propuestas de política pública generales e imprecisas. De lo anterior se desprende, al menos en México, que estas perspectivas evaden el problema de fondo: discutir el tema del federalismo, la descentralización y la democratización y las relaciones intergubernamentales y sociales generadas.

Cabe aclarar que federalismo, descentralización y democratización no son sinónimos aunque en el plano empírico pueden coincidir y por lo tanto se utilizan como sinónimos o procesos coincidentes. No es la inquietud de este texto precisarlos y definirlos; y si empíricamente pueden coincidir en lo más significativo es que pueden contraponerse. Esto es así porque mientras la descentralización se limita al campo administrativo y se refiere a un proceso en el plano de la eficiencia y mejores criterios instrumentales en el poder de mando, la democratización se entendería como un proceso político que busca una mejor distribución del

poder a un mayor número de actores e instituciones (véase Hurtado y Arellano, 2011: 36-52). En este proceso puede o no entrar el federalismo, término que puede ser más claro si se le diferencia con el sistema federal o la federación y que a continuación será detallado por ser el marco constitucional general que condiciona el tipo de gestión metropolitana.

En cuanto al federalismo y la federación o sistema federal, el primero es un sistema normativo y los segundos son términos descriptivos. El federalismo implica postulados normativos que defienden la existencia de un gobierno múltiple con elementos de un gobierno común y de autogobierno local. Enarbola el principio de la unidad y la diversidad dentro de una unidad política más amplia. En tanto que los sistemas federales o federaciones son sistemas de organización política del territorio distintos a los sistemas unitarios y autonómicos. Así, en el sistema federal hay dos (o más) niveles o ámbitos de gobierno, y mezcla elementos de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional en las unidades constituyentes (Watts, 2001).

La federación, y por lo tanto el sistema federal es, siguiendo a Carl Schmitt (1982: 349), una unión permanente basada en un convenio constitucional y al servicio del fin común de la autoconservación de todos sus miembros. En el sistema federal se cambia el *status* político y territorial de cada uno de los miembros en atención al fin común. La federación consecuentemente es un pacto inter-estatal de tipo constitucional porque si un nuevo miembro ingresa le implicaría que reforme su constitución política.

El sistema federal por lo tanto se ubica en el campo y en el plano de la teoría constitucional: hay así una diferenciación básica con respecto a la democratización y la descentralización. Mientras la primera es un proyecto político y expresión sociológica de las relaciones entre las fuerzas y actores presentes en un conflicto social e histórico, la segunda se entiende como un proceso administrativo. De ahí que la federación se precise en el campo de una reflexión constitucional o de la teoría del Estado; es decir, en la organización político-administrativa del ejercicio formal del poder (véase Hurtado y Arellano, 2011: 36-52).

Pero las características formales e institucionales básicas del sistema federal desde la ciencia política son con que se cuente con una constitución escrita; exista generalmente un sistema bicameral; el reparto del poder sea constitucional, es decir, que no se pueden hacer cambios sin el consentimiento de las partes; que las unidades constitutivas más pequeñas están sobre-representadas para equilibrar su sub-representación en la cámara baja; y que el gobierno federal tenga implícito en él un principio o una aspiración hacia la descentralización (Lijphart, 1991: 186-191).

De este modo, una federación se configura a partir de un nuevo *estatuto* de sus unidades constituyentes que se subordinan a un fin común. No obstante, hay un principio que señala que ninguno de sus miembros puede ser privado de

su integridad territorial y ésta es la garantía de que la unión será más perdurable (Schmitt, 1982: 350). Los fines comunes hacia el exterior se definen básicamente en la protección de sus miembros contra todo ataque bélico; y al interior en garantizar la paz y que las diferencias y los conflictos se resuelvan por la vía del Derecho. En esto radica la importancia de la Constitución federal que señala no sólo atribuciones y competencias sino mecanismos de resolución de los conflictos entre las partes constituyentes (Schmitt, 1982: 350).

Los elementos federales en la Constitución no se refieren a que se reconozca la existencia de entidades políticamente independientes sino a elementos de organización de la autonomía legislativa y administrativa. Por tal razón el ingreso a la federación es la renuncia permanente al derecho de la *secesión* (Schmitt, 1982: 355-356). Este punto conduce a las asimetrías institucionales, antinomias o contradicciones del sistema federal. Schmitt con claridad nos dice que la primera es que el derecho federal tiene precedencia sobre el derecho local, esto es que si bien hay conflictos y controversias entre las partes, las decisiones de quienes tengan que dirimir las nunca en contra de salvaguardar la integridad de la unión; la segunda es que toda federación tiene un territorio federal; y la tercera es que la federación tiene facultades esenciales que no pueden ejercer las unidades constituyentes. En pocas palabras, no hay federación sin injerencia de ésta en los asuntos internos de los miembros (Schmitt, 1982: 352 y 365).

Por ello, no es casualidad que el federalismo esté asociado con el sistema federal. En suma, la federación es un sistema de organización política, administrativa y territorial.

Una primera característica propia, e institucional, del sistema federal es que necesariamente requiere de un sistema bicameral. Esta relación es intrínseca porque la segunda cámara es necesaria para representar la diversidad de intereses de las muchas unidades geográficas o culturales. Además de que la elección de la cámara alta es escalonada, es más pequeña y el mando es dilataado, y aunque pudiera existir sobre-representación de las unidades más pequeñas o débiles, lo cierto es que es un freno a la cámara de representantes u otras instancias del Estado (Lijphart, 1991: 107-111).

La segunda característica es que puede haber contradicciones y paradojas en el sistema federal en relación con el sistema unitario o autonómico a partir de la variable de la descentralización o la centralización del gasto público o la recaudación de impuestos. Este punto implicaría retomar la reflexión inicial sobre la convergencia empírica más no conceptual entre el federalismo y la descentralización ((Lijphart, 1991:186).

Así, puede haber cuatro combinaciones posibles: un sistema federal centralizado; un sistema federal descentralizado; un sistema unitario centralizado; y un sistema unitario descentralizado. Los países federales altamente descentralizados serían por ejemplo Australia, Suiza, Bélgica, Canadá, Estados Unidos.

Países formalmente federales y centralizados que no necesariamente hacen coincidir estos principios en términos normativos como son Venezuela y el caso de México. También existen países unitarios altamente descentralizados como Dinamarca, Finlandia, Japón, Noruega o Suecia que contradicen a los países formalmente federales en los procesos de descentralización administrativa y gubernamental. Finalmente, los países unitarios que siguen la ortodoxia centralizada como son Francia, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Portugal Irlanda o Grecia (Lijphart, 2000: 180).

Cabe aclarar que en los “sistemas federales” hay variaciones. En el mundo hay confederaciones, *uniones descentralizadas*, *estados libres asociados*; *estados asociados*; *condominios*, *ligas*, *sistemas híbridos o cuasi-federaciones* (véase Watts, 2001; y Elazar, s.f.). También que aún se piensa al Estado federal desde una perspectiva nacionalista y territorial. Es decir, que los sistemas federales aún están diseñados para los estados o provincias sin reflejar la emergencia de las comunidades locales y mundiales. Pero el papel que están teniendo los gobiernos locales ha hecho cuestionar el papel limitado que había desempeñado en la organización institucional de los estados federales. Por un lado, la globalización ha potencializado la vida urbana y el papel activo de los gobiernos locales en los sistemas federales. Por el otro, la descentralización ha traído como efecto la canalización de recursos, competencias y atribuciones hacia los gobiernos locales y las organizaciones locales. Se está conformado así un proceso “neofederal” (véase Gibbins, 2001: 2-7).

Miguel Caminal es más crítico al puntualizar que la mayor parte de los estudios sobre estados unitarios y federales parten de una perspectiva estática-constitucional, la cual en el fondo describe y aborda un federalismo aún supeditado al nacionalismo. Esta crítica le ha servido para abandonar el enfoque estático del federalismo y proponer el “federalismo pluralista”. La diferencia con respecto al “federalismo territorial” es si bien éste demostró que la soberanía podría ser compartida entre varios entes, el “federalismo pluralista” abre la posibilidad de un estado federado de naciones y de carácter multicultural (Caminal, 2002: 32-38 y 136).

Finalmente, se podría hacer aún más énfasis en el sistema federal, pero lo que importa aquí es analizar el diseño institucional de varias zonas o áreas metropolitanas latinoamericanas en el marco del sistema federal y los mecanismos institucionales que permite ante la distinción formal que hace entre ámbitos y órdenes de gobierno. En el asunto del sistema federal se discute si éste se limita a las entidades federativas que sostienen el pacto federal, por lo tanto entre el gobierno central o las regiones, o bien se incluye a todos los entes político-administrativos como los municipios en el caso de México. Como sea una visión más amplia y no limitada al sistema federal estático y al Estado-nación *versus* sistema unitario o autonómico, tiene que ver más con la discusión y claridad

sobre las competencias y atribuciones que deben tener los órdenes y ámbitos de gobierno. En el federalismo se discuten temas sobre qué, cuáles y cómo se dan las competencias, atribuciones y facultades exclusivas, concurrentes y/o residuales de las partes constitutivas del Estado. Estas temáticas adquieren mayor relevancia en el sistema federal por la importancia formal de la Constitución, y se ubica realmente la línea donde los gobiernos locales y municipales, como espacios de gobierno autónomos, requieren de mayor coordinación, cooperación y/o asociación en diversos temas, entre ellos el metropolitano.³ Sin embargo, antes de pasar al estudio y contrastación empírica a partir de las grandes inquietudes anteriores, es necesario precisar las coordenadas metodológicas por las que se describen y comparan en un nivel ordinal las metrópolis anunciadas.

Las coordenadas metodológicas

Un asunto que ocupa a los urbanistas, geógrafos, arquitectos y economistas es rastrear y precisar las ciudades. En esta disciplina no es lo mismo área, zona y/o región metropolitana, estos generan un campo de debate muy interesante pero en este texto los tres términos si bien no son sinónimos, si son coincidentes en ciertas características urbano, territoriales y demográficas, de ahí que se les trate como sinónimos. La salida y estrategia es heurística y se hace con el objetivo de poder comparar los mecanismos de gestión metropolitana diseñados en un marco institucional al tener en cuenta las limitaciones que se derivan del sistema federal. Si bien es cierto que la gestión metropolitana o el asunto de cómo gobernarlas sigue la máxima de que cada metrópoli o megalópolis establece sus propias instituciones de acuerdo con sus características sociales, económicas y políticas, comparar y/o contrastar la disposición y proporción de los entramados institucionales metropolitanos en el plano ordinal, permitirá observar no sólo las semejanzas y diferencias, sino considerar los alcances y limitaciones jurídicas y políticas de las instituciones y los mecanismos que se van a trazar. Esto permitirá pensar nuestra realidad y tener en cuenta propuestas y líneas de acción, para ello el análisis institucional de los mecanismos e instituciones metropolitanas se hará a partir de: a. Contrastar los mecanismos institucionales que contemplan los marcos constitucionales al normar al municipio y condicionar la gestión metropolitana; y b. en el paquete de conclusiones comparar los organismos e instituciones metropolitanos existentes.

El trazo de la arquitectura institucional y la comparación formal requiere antes clarificar los ejes a considerar y decir que lo hasta ahora hecho por otras perspectivas es impreciso por poner en un mismo plano metrópolis que en la

3 Para una mejor comprensión de la coordinación, cooperación y asociación municipal véase Santín, 2012; Valencia, 2009; Cadaval y Caramés, 2006; Ferreira, 2006; Zentella, 2005; y Sánchez Bernal, s/f.

parte político-institucional pudieran no ser comparables. Esto condiciona variables de control metodológico. Así en este texto se analizan y comparan zonas metropolitanas que:

- Primero están incrustadas en un sistema de organización política considerado formalmente federal y que en sus constituciones federales y regionales descansan o valoran el régimen municipal en su diseño institucional, esto último para muchos el mal de la fragmentación institucional.
- Segundo que las áreas metropolitanas que se analizan no son capitales nacionales por lo que se evita la distorsión que podría provocar la asimetría constitucional. Las áreas estudiadas cuando mucho son capitales subnacionales, provinciales o de una entidad federativa.
- La tercera coordenada es demográfica y consiste en tomar en cuenta únicamente a cuatro zonas metropolitanas que tienen una población de entre 1 a 5 millones de habitantes. Así las áreas o zonas metropolitanas son las de Córdoba, Argentina, con una población de 1,800,000 habitantes; Belo Horizonte y Curitiba con una población aproximada de 4,900,000 y 3,600,000 habitantes, respectivamente; y la zona metropolitana de Guadalajara, México con una población aproximada de 4,500,000 de habitantes. Se debe reiterar que las cifras no son exactas sino que se ha construido un rango para analizar y contrastar.⁴
- Y la cuarta es considerar la existencia o diseño de mecanismos institucionales que inciden en la gestión metropolitana de la ciudad: no en la prestación de servicios sino en cuestiones de nodales para la gestión urbana en la toma de decisiones debido que esto implicará que los municipios por consecuencia limiten o pierdan algunas de sus atribuciones y competencias exclusivas y reconocidas constitucionalmente.

El área metropolitana de Córdoba, Argentina

Córdoba es la ciudad y capital de la provincia del mismo nombre. En el año de 2010 la población de la ciudad de Córdoba oscilaba en el millón 300 mil habitan-

4 Cabe decir que fueron tomadas en cuenta los casos de las áreas y zonas metropolitanas de Maracaibo, Venezuela, y las de Monterrey y Puebla, México, pero por cuestiones heurísticas no se hizo. El caso de Maracaibo, Venezuela, simplemente porque no se encontró un ejemplo de mecanismos para la gestión metropolitana en los términos anunciados. En Venezuela hay un gobierno metropolitano pero la experiencia institucional está asentada en la capital nacional; por lo que la asimetría constitucional de los sistemas federales se hace más presente y clara. En los casos de las metrópolis mexicanas porque la gestión metropolitana radicada en temas de agua y transporte: temas interesantes pero que no se ajustan a las coordenadas metodológicas señaladas.

tes, y su área metropolitana en un millón 800 mil. El área metropolitana se sitúa en la región central de Argentina y es la segunda área urbana más poblada del país, después del Gran Buenos Aires.

Además, en el área metropolitana de Córdoba reside aproximadamente el 56% del total de la población provincial. En términos urbanos el área metropolitana es una red de localidades que intensifican sus relaciones de manera funcional que sigue una figura de “modelo de grativación urbano” (Tecco, 1999). Para hacer frente a la fragmentación institucional en el año de 2007 se creó el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM). Sin embargo, antes de dar cuenta de la forma en cómo el Área Metropolitana de Córdoba, y en una fase inicial de implementación de políticas públicas, es necesario recordar que en el caso argentino y dada las características de su sistema federal, la única estrategia que tienen los gobiernos municipales para hacer frente a los problemas metropolitanos o de carácter regional es mediante el mecanismo de la asociación municipal.

En este sentido, conviene recordar que la Constitución de la Nación Argentina no tiene contemplado un apartado para el municipio como lo hay en el caso mexicano donde el artículo 115 de la Constitución federal sienta las bases generales de su diseño, atribuciones y competencias. En el caso argentino, el municipio sólo está contemplado en el artículo 5 que dicta de manera general las características del gobierno provincial y exclusivamente menciona al “régimen municipal”.⁵

Una lectura gramatical del marco jurídico diría que las provincias argentinas tienen la absoluta libertad para estipular y diseñar el régimen municipal. De tal modo que los municipios que conforman el área metropolitana de Córdoba tienen en el título segundo en la Constitución de la Provincia, además del sustento donde las municipalidades y las comunas se les reconoce autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, la base para la gestión metropolitana: el asociacionismo municipal.⁶

Pero más que hacer un recuento del diseño interno del municipio argentino y del cordobés en particular, se deben considerar los mecanismos que facilitan u obstaculizan la gestión metropolitana en esta área metropolitana de América Latina. En este sentido, el municipio en la provincia de Córdoba tiene la facultad para celebrar convenios intermunicipales. De esta facultad se deriva que los municipios pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, la

5 Véase la Constitución de La Nación Argentina promulgada el 22 de agosto de 1994 en: www.argentina.gob.ar consultada el 21 de Junio de 2012.

6 Véase el artículo 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba en www.legiscba.gov.ar/cprov_main.asp consultada el 21 de junio de 2012.

cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia, o bien celebrar acuerdos con la provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados.⁷

En este marco institucional las autoridades del área metropolitana de Córdoba contemplaron la creación IPLAM en diciembre de 2007. La creación de un instituto de este tipo formó parte de la tendencia surgida en las ciudades argentinas de crear leyes para ordenar el proceso de urbanización. Fue así que se aprobó la Ley 9841 en donde se regulaban los usos del suelo en la Gran Córdoba y se ponían en vigencia la primera etapa de un plan metropolitano.⁸

La nueva norma estableció principios generales de ordenamiento pero no abundó en la definición de mecanismos regulatorios específicos. Sin embargo, fue la base para la creación del IPLAM.

De este modo, el organismo fue concebido como una instancia de planificación y de coordinación a la que era difícil valorar su desempeño institucional al encontrarse en etapa de formulación e implementación. Era difícil documentar su efectividad, las relaciones intergubernamentales generadas y sus resultados. No obstante, el IPLAM le ha recomendado al gobierno provincial su transformación para ser un organismo de planificación territorial con alcance provincial.⁹

Dos regiones metropolitanas brasileñas: Belo Horizonte y Curitiba

En el siguiente apartado se detallan los mecanismos e instancias diseñados e implementados en Belo Horizonte y Curitiba. Cabe aclarar que se consideró tomar en cuenta el caso de la región metropolitana de Porto Alegre pero, y de acuerdo a la Asociación de Grandes Metrópolis, no había mecanismos para la gestión metropolitana. Aunque el municipio de Porto Alegre es el referente de presupuesto participativo, no habían organismos metropolitanos con las características antes señaladas. Se contaba con comisiones de planeación metropolitana para el Del-

7 Véase el artículo 190. *Ídem*.

8 Entre otras cosas, la Ley contempló que el área metropolitana de Córdoba se integraba por Córdoba Capital y 13 localidades delimitadas por cierto perímetro. En él se encontraron, La Calera, Río Ceballos, Unquillo, Saldán, Canteras El Sauce, El Manzano. Además, propuso crear mecanismos de coordinación interjurisdiccional, alentar la participación ciudadana y define áreas urbanizables, no urbanizables, de urbanización diferida, de valor estratégico e industriales. Véase "El Gran Córdoba tiene su ley de usos del suelo". *Informe digital metropolitano*. núm. 77, octubre de 2010, http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_77/idm_77_nota_02.html consultada el 21 de junio de 2012.

9 El organismo fue aprobado con el voto de todas las fuerzas políticas, menos de la Unión Cívica Radical. Véase <http://www.iifap.unc.edu.ar/imagenes/revistas/12/periurbanizacion.pdf> consultada el 21 de junio de 2012.

ta del Jacuí los cuales eran organismos técnicos que hacían diagnósticos para la planificación estratégica.¹⁰

Antes de trazar los casos de Belo Horizonte y Porto Alegre se tiene que esbozar el marco constitucional brasileño pues al igual que el caso de Argentina, su sistema federal tiene valorado al municipio como la base territorial de su organización política.

El marco institucional nacional brasileño

En el caso brasileño el municipio está contemplado en el capítulo IV de la Constitución de la República Federativa de Brasil. En este apartado al municipio le rigen una serie de principios muy generales.¹¹ Una situación intermedia entre el caso de Argentina y lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución mexicana. No obstante, los tres países coinciden en instituir y considerar el asociacionismo municipal como medio para resolver o enfrentar problemas comunes. Aunque como se verá en el caso brasileño y el de Jalisco, institucionalmente intentan hacer la coordinación y asociacionismo de mayor solidez jurídica.

En el caso de Brasil se notará una mayor solidez institucional en materia metropolitana, la cual es resultado de la reforma al artículo 164 de la Constitución Federal de Brasil en 1967. La importancia de esta reforma radicó al establecer que una región metropolitana se constituía por los municipios que independientemente de su vinculación administrativa, integraban unidades socioeconómicas y requerían la prestación de servicios comunes. Para 1969 se enmendó al artículo 1 de la Constitución brasileña el cual se mantiene prácticamente sin alteración, en tanto que en 1973 se aprobó la Ley Complementaria No. 14 en donde se estableció en su primer artículo que constituía regiones metropolitanas las áreas urbanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Además de que en el artículo segundo se disponía que en cada región metropolitana hubiera un consejo deliberativo y un consejo consultivo creados por las leyes estatales.¹²

10 Además había un Asamblea General Regional que era el órgano plenario de deliberación del Consejo Regional. Sus miembros se elegían por diversas autoridades estatales y nacionales de la región, prefectos y presidentes de los consejos municipales, representantes de las asociaciones de la región (sindicatos, sociedad civil, empresarios, etc.). Tenía como facultad aprobar las iniciativas de planificación regional que serán enviadas al gobierno estatal; aprobar el reglamento y nombra los componentes de los demás organismos. Véase http://www.flashfutura.com/metropolis/sites/default/files/ciudades_archivos/porto_alegre/417_071_porto_alegre_esp.pdf consultada el 22 de septiembre de 2012.

11 Véase la Constitución de la República Federativa de Brasil promulgada en 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm consultada el 21 de junio de 2012.

12 Véase <http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2012.

De igual modo, se definió en el artículo 5 de la ley antes citada que los asuntos o temas de interés metropolitano eran aquellos servicios o asuntos comunes de los municipios que integran la región metropolitana, tales como la planeación integral para el desarrollo económico y social; el saneamiento y abastecimiento de agua potable, los servicios de aseo público; el uso del suelo metropolitano; el transporte y la vialidad; la producción y distribución de gas y combustible; el aprovechamiento de los recursos hídricos y el control de la política ambiental de acuerdo a la legislación federal; entre otros.¹³ Lo anterior se instituía como el marco jurídico general que permitía dicha solidez institucional, pero al mismo tiempo la fortaleza era acompañada de una serie de políticas, programas e instituciones para la gestión metropolitana.¹⁴

Se percibe entonces que en Brasil hay un marco general de carácter nacional, pero ahora toca el turno de trazar la arquitectura institucional de los organismos metropolitanos en las áreas o regiones metropolitanas brasileñas anunciadas de Belo Horizonte y Curitiba.

Belo Horizonte, Minas Gerais

La Región Metropolitana de Belo Horizonte es la tercera área metropolitana de Brasil al contar con una población aproximada de 4 millones 900 mil habitantes en el año de 2010. El área metropolitana se componía por 34 municipios pero sólo 13 están conurbados.¹⁵

13 *Ídem.*

14 En este proceso se han identificado tres fases en el desarrollo institucional de mecanismos e instituciones metropolitanas en Brasil. La primera es una fase donde coinciden políticas nacionales de planeación urbana: un proceso impulsado desde el centro. En la segunda fase, y enmarcada en un proceso de apertura política y transformaciones económicas sobre todo en la década de 1980, los órganos metropolitanos se constituyen y empiezan a funcionar. En la tercera fase, suscitada en la década de 1990 en la que además de diseñarse nuevas instituciones, se tuvo a la planeación como el instrumento de la gestión metropolitana. *Ídem*

15 En cuanto a la delimitación de la Región Metropolitana de Belo Horizonte se han conformado dos grandes posiciones. Por un lado, están los que abogan por la reducción del número de municipios que integran la región metropolitana; y por el otro, están los que argumentan que varios de estos municipios son fundamentales en temas como la preservación de las fuentes de agua de ahí que sean considerados como parte del área metropolitana. Los municipios que componen la región metropolitana son, por ejemplo, Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Jautuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova Uniao, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirao das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, Sao Joaquim, Sao José da Lapa, Sarcedo, Tacuaracu de Minas, Vespasiano. El collar metropolitano, es decir los municipios que rodean la región metropolitana de BH sin conformar parte de la misma, se compone de 14 municipios metropolitanos: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara,

La región metropolitana jurídicamente fue creada en 1973 por la Ley Federal Complementaria No. 14/73 y se rige por la ley del estado de Minas Gerais No. 88/2006. Aunque la legislación para el área metropolitana fue reformada en el año 2004 a través de una enmienda a la Constitución local, Minas Gerais fue el primer estado brasileño en introducir el concepto de “ciudad metropolitana” en su legislación.¹⁶

La región metropolitana de Belo Horizonte tiene mecanismos de gestión tales como una Asamblea Metropolitana, la Junta Asesora de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo y otros organismos y entidades. Además de que los electores de la región, eligen cada 2 años a dos representantes de la ciudadanía para formar parte de la Asamblea Metropolitana. Lo anterior ha provocado que desde el punto de vista jurídico Belo Horizonte sea un caso con solidez institucional.¹⁷

En este sentido, la Asamblea Metropolitana es un consejo deliberativo, vaya la redundancia, de carácter metropolitano. Se conforma e integra por instituciones estatales, municipales e intermunicipales cuyas funciones públicas abordan o son de carácter común para la región metropolitana. El organismo se compone de 73 miembros, cuatro representantes del Poder Ejecutivo del Estado de Minas Gerais, un representante de la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo de Minas Gerais), 34 prefectos y 34 presidentes de las cámaras municipales que integran la región metropolitana de Belo Horizonte. Junto a la Asamblea hay un Consejo Deliberativo que se compone por 16 miembros.¹⁸

En cuanto a la Agencia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, el organismo fue creado en enero de 2009 como la entidad responsable de promover la gestión compartida de los intereses comunes y metropolitanos. Es por lo tanto una instancia de reciente creación y corta vida. No obstante, el organismo tiene la condición de autoridad territorial del Estado de Minas Gerais para aplicar las determinaciones de la Asamblea Metropolitana. Pese a que uno de los principales obstáculos es el miedo de los municipios metropoli-

São José da Varginha e Sete Lagoas. Oficialmente, estos municipios no son parte del área metropolitana a pesar de estar íntimamente vinculados económica y demográficamente con Belo Horizonte. Véase http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira consultada el 21 de junio de 2012.

16 Véase http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira consultada el 21 de Junio de 2011.

17 Véase <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/> consultada el 21 de junio de 2012.

18 Cinco representantes del Poder Ejecutivo del estado de Minas Gerais, dos de la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo de Minas Gerais), 2 del municipio de Belo Horizonte, un representante del municipio de Contagem, un representante del municipio de Betim, y tres representantes por las demás demarcaciones municipales de la región metropolitana de Belo Horizonte, así como dos representantes da la sociedad civil. *Idem*.

tanos a perder autonomía, es un órgano de planeación estratégica, operativo y ejecutivo.¹⁹

La Agencia de Desarrollo es un organismo técnico que tiene como objetivos y competencias promover e implementar planes, programas y proyectos establecidos o enmarcados en un Plan Director de Desenvolvimento Integrado; proponer estudios técnicos de carácter regional en los que estén interesados el Estado de Minas Gerais y dos o más municipios de la región metropolitana de Belo Horizonte; proponer normas, directrices y criterios para hacer compatibles los planes municipales con el plan general; además, la agencia metropolitana está vinculada a la Secretaría Extraordinaria de Gestión Metropolitana que integra un sistema de gestión el cual recae institucionalmente en la Asamblea Metropolitana.²⁰

Curitiba, Paraná

En la región metropolitana de Curitiba, además de situarse la capital estado, la constituían otros 26 municipios, vivía una población total cercana a los 3 millones 600 mil habitantes por lo que era la mayor ciudad del sur brasileño.²¹ Si bien el caso de Curitiba ha sido un caso a emular en temas de movilidad entre otras experiencias de gestión y políticas públicas, en materia de gestión metropolitana su organismo tipo es la Coordinación Metropolitana de Curitiba (COMEC) como una entidad autárquica del gobierno del estado del Paraná creada en 1974 de acuerdo con la Ley Estadual número 6.517.²²

Por lo tanto, la COMEC es un órgano técnico y tiene como sustento la legislación brasileña de 1967 cuando se estableció que los municipios podrían establecer y constituir regiones metropolitanas. Pero su base jurídica e institucional se encuentra en la Ley Complementaria No. 20; y sus funciones y actividades se vinculan a la formulación y ejecución de políticas públicas ligadas a los intereses metropolitanos. En particular en promover, elaborar, aprobar y cumplir el plan para la región metropolitana; promover, coordinar y elaborar estudios, proyectos y programas con base en las directrices del plan regional metropolitano; hacer investigaciones

19 El organismo está encabezado por una jefe administrativo nombrado por el gobernador del estado de una lista de tres direcciones de la Junta Metropolitana, donde los alcaldes tienen derecho a voto. Inicialmente, la agencia centra sus actividades en el uso del suelo y la regulación del transporte. *Ídem*.

20 Véase <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/> consultada el 21 de junio de 2012

21 Aunque la región metropolitana de Curitiba se constituya oficialmente por 26 ciudades, las relaciones socio-espaciales intensas sólo se dan entre la ciudad central (Curitiba) y otras doce: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras y São José dos Pinhais (véase Pereira y Nunes 2009).

22 Véase <http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2012.

destinadas a fortalecer la planeación regional metropolitana; coordinar los servicios comunes o de interés metropolitano emprendidos por el estado y los municipios de la región; proponer medidas legislativas y administrativas; opinar sobre la concesión, permiso y autorización de las concesiones de servicios públicos de tipo metropolitano; entre otros.²³ En cuanto al proceso decisorio sobre los temas metropolitanos, y al igual que en el caso de Belo Horizonte, en Curitiba dicho proceso se asienta y parte de los consejos deliberativo y consultivo.²⁴

El Consejo Deliberativo tiene las funciones de promover la elaboración del Plan de Desarrollo para la región metropolitana de Curitiba; promover programas y servicios metropolitanos; coordinar y ejecutar los proyectos metropolitanos; formular las directrices políticas; aprobar el Plano de Desarrollo Integral de la región metropolitana; proponer cambios y modificaciones al área territorial de la región, entre otros.²⁵

El Consejo Consultivo tiene las funciones de opinar, a solicitud del Consejo Deliberativo, sobre las cuestiones e intereses de la región metropolitana; sugerir al Consejo Deliberativo la elaboración de los planes regionales y la ejecución de servicios metropolitanos; opinar sobre cualquier materia pero sometida por el Consejo Deliberativo; opinar sobre los planes metropolitanos, entre otros.²⁶

Finalmente, y para ayudar en las actividades de los consejos, la Ley No. 6.517 creó la Secretaría Administrativa como responsable de los aspectos técnicos y operativos en el proceso de la gestión metropolitana.²⁷

23 El Consejo Deliberativo es la instancia superior de decisión: un organismo integrado por el secretario de Planeación del estado de Paraná quién es el representante del gobierno estatal, la presidencia más cinco miembros, dos por la prefectura de la capital y un indicado por las demás prefecturas de la región. *Ídem*.

24 *Ídem*.

25 *Ídem*.

26 Este organismo está formado por un representante de cada municipio integrante de la región metropolitana de Curitiba y la presidencia recae en el secretario de Planeación de Paraná. *Ídem*

27 Esta secretaría forma parte de la administración pública estatal, si bien se vincula a Secretaría de Planeación de Paraná, es un órgano con un régimen especial. La dependencia tiene funciones ejecutivas de las resoluciones de los dos consejos. Además, en la estructura burocrática se ubica el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba quien asesora de manera técnica a la COMEC. Es un "staff" de técnicos contratados por la Secretaría Administrativa de los dos consejos Cabe decir que 1994, 1995 y 2003, y mediante la Ley Estadual No. 11.027, el Decreto Estadual No. 698 y Decreto Estadual No. 22 respectivamente, se reformuló el órgano metropolitano. Se modificó su personalidad jurídica al concebirse como un organismo con un régimen especial en la administración pública. Se le concedió autonomía del Poder Ejecutivo estatal. La última modificación sustancial en los mecanismos de gestión metropolitana de Curitiba se dio en el año de 2006. El Decreto Estadual No. 6.384 que revocaba el Decreto Estadual No. 22 el cual señaló la vinculación entre la COMEC y la Secretaría de Desarrollo Urbano. *Ídem*.

El área metropolitana de Guadalajara, México

El Estado mexicano tiene como base de su división y organización política al municipio libre, y en la Constitución federal claramente se establece que no puede haber una autoridad entre éste y los gobiernos estatales. En particular el artículo 115 no sólo establece los lineamientos generales sino que incluso lo norma de manera pormenorizada provocando que las legislaciones estatales como un efecto espejo, reproduzcan en su contenido y tengan pocas variaciones. Si acaso las legislaciones estatales en la materia lo que hacen es reglamentarlo en leyes secundarias.

El artículo 115 tiene contemplado las competencias exclusivas de los ayuntamientos, a la vez de que señala que los municipios se pueden coordinar y asociar para prestar servicios o hacer frente a problemas comunes. En este sentido, los actores políticos limitan o circunscriben al ámbito de la gestión metropolitana a los servicios públicos, pero no desde una perspectiva o exigencias que pide a una gestión metropolitana efectiva y real al menos en materia de políticas e infraestructura urbana.

Pese a tal limitación institucional es necesario trazar los organismos diseñados para el área metropolitana de Guadalajara.²⁸ De ahí que abordar el área metropolitana de Guadalajara, Jalisco, y concretamente su recientemente aprobada ley estatal (febrero de 2011). Se puede constatar en esta metrópoli, además de ser la segunda en tamaño de México y ajustarse a las coordenadas metodológicas, intenta dar respuesta a un problema que se presenta en otras partes de su territorio. La ley está por lo tanto en una fase de formulación, por lo que en los próximos años su implementación y evaluación serán fundamentales.²⁹

Aunque cabe aclarar que no es la única entidad federativa con una ley en materia metropolitana pues otros estados como Colima, Hidalgo, Morelos, Oaxaca y Zacatecas promulgaron leyes en materia de zonas, coordinación y desarrollo metropolitano. En tanto que en el ámbito federal el 27 de abril de 2011 la Cámara de Diputados, y como cámara de origen en el proceso parlamentario, había aprobado un paquete de reformas en materia de zonas metropolitanas. El

28 En las zonas metropolitanas de Monterrey y Puebla si bien cuenta con organismos metropolitanos para la gestión del agua no han diseñado mecanismos institucionales más allá del asociacionismo y coordinación intermunicipal cuya debilidad institucional se debe al voluntarismo de los ayuntamientos municipales. En la zona metropolitana de Guadalajara se encuentra el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (Siapa); en la zona metropolitana de Monterrey los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM); en tanto que en la zona metropolitana de Puebla, Puebla hay el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP).

29 En Jalisco existen otras dos zonas metropolitanas de otras características sociodemográficas y urbanas: la zona metropolitana de Puerto Vallarta con el carácter de ser inter-estatal y la zona metropolitana de Ocotlán.

paquete fue turnado a la Cámara de Senadores para su estudio y valoración, y hasta mayo de 2012, los senadores no se habían pronunciado sobre ellas.

La Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco

El área metropolitana de Guadalajara se integra por los municipios de Guadalajara que es la capital del estado, así como los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos y tiene una población que ronda los 4, 500,000 habitantes. Pero en la creación de su Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco para atender el fenómeno y problema metropolitano se habían presentado dos procesos sociales previos en el cambio institucional: uno era en la vertiente municipal y el otro en la vertiente legislativa. El primero fue impulsado por los presidentes municipales de la zona metropolitana, en tanto que el segundo se suscitó en el Congreso de Jalisco. Roberto Arias señala que la vertiente legislativa resultó ser la más efectiva, primero al crearse una Comisión de Asuntos Metropolitanos cuyos trabajos se concretaron en la aprobación de una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco, la aprobación de la Ley de Coordinación Metropolitana y la aprobación del Decreto que aprobó la Declaratoria del “Área Metropolitana de Guadalajara”, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos (Arias, 2013: 15-20).

La vía legislativa mostró mayor eficacia al alcanzar el consenso suficiente para plasmar en la Constitución de Jalisco una definición jurídica del problema y la coordinación metropolitana. Esto abrió la puerta a una posible solución de carácter institucional en la constitución local y la conformación de tres instancias de coordinación metropolitana (Arias, 2013: 15-20).

La Ley de Coordinación Metropolitana se propuso regular el procedimiento para la constitución de áreas y regiones metropolitanas en Jalisco. Pero también sentó las bases generales para la organización y funcionamiento de instancias de coordinación metropolitana y los requisitos mínimos que debía contener un convenio metropolitano. El nuevo marco jurídico no sólo intento ser más claro en lo anterior, sino que precisó que los presidentes municipales debían crear convenios de coordinación metropolitana, y en ellos establecer fórmulas, montos, límites o topes relativos a las aportaciones en recursos financieros, humanos y materiales que se aportarán para obras.³⁰ Se buscó que en los convenios la cuestión presupuestal y financiera fuera más clara y sólida jurídicamente y que no sólo estuvieran signados por los presidentes en un convenio de carácter voluntarista. Ahora por disposición legal, además de establecerse las bases generales de coordinación intermunicipal, se contempló la participación del gobierno estatal en las instancias metropolitanas.

30 La ley que en adelante se traza tiene como fuente la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco Decreto 23486/LIX/11 publicado el 3 de febrero de 2012.

También la ley no sólo posibilita los mecanismos para declarar áreas o regiones metropolitanas, sino que contempla la creación de nuevas estructuras institucionales para la planeación, administración, participación, información y dotación de servicios en las metrópolis (comisiones, institutos, fondos metropolitanos, observatorios, corporaciones de desarrollo económico, empresas mixtas, fideicomisos para el desarrollo urbano integral y sustentable, etc.).³¹ Lo más importante fue que se debían crear instancias de coordinación para las zonas metropolitanas de Jalisco. Pero institucionalmente contempló tres instancias u organismos metropolitanos: una Junta de Coordinación Metropolitana, un Instituto de Planeación y un Consejo Ciudadano Metropolitano.³²

La Junta de Coordinación Metropolitana fue concebida como un órgano intermunicipal de coordinación política integrada por los presidentes municipales y el gobernador de Jalisco. El organismo tiene como atribuciones elaborar y enviar la agenda metropolitana para su aprobación a los ayuntamientos que integran el área metropolitana, así como coordinar y vigilar la ejecución de la misma; autorizar y enviar los instrumentos de planeación metropolitana para su aprobación en los ayuntamientos correspondientes, así como coordinar y vigilar su ejecución; gestionar los asuntos de su interés ante las instancias federales, estatales o municipales correspondientes; y aprobar y publicar la convocatoria pública abierta para la selección de los integrantes del Consejo; y otras que estuvieran estipuladas en el convenio de coordinación correspondiente.³³

En lo que toca al Instituto de Planeación Metropolitana se le concibió como un órgano técnico, y jurídicamente como un organismo público descentralizado de carácter intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones. El organismo sería encabezado por un director e integrado por las unidades administrativas que se establezcan en el estatuto orgánico de las instancias de coordinación del área metropolitana.³⁴

Entre las atribuciones y competencias que el Instituto de Planeación Metropolitana se encuentran, por ejemplo, elaborar y proponer a la Junta los instrumentos de planeación política para su consideración, autorización y posterior

31 *Ídem.*

32 *Ídem.*

33 Cabe señalar que una vez constituida la Junta, ésta se integraría por los presidentes municipales que componen el área metropolitana correspondiente, el gobernador del Estado; un secretario técnico que sería el director del Instituto. Además, la Ley de Coordinación Metropolitana especificó que la presidencia de la Junta será rotativa entre todos los presidentes municipales que la compongan. *Ídem*

34 Su director será designado por la Junta de Coordinación Metropolitana de entre las propuestas que hagan los presidentes municipales y durará en el cargo hasta tres años, sin que en ningún caso su nombramiento pueda prorrogarse más allá del fin del periodo constitucional de los presidentes que integran la Junta de Coordinación Metropolitana. *Ídem.*

envió a los ayuntamientos para su aprobación; evaluar los instrumentos de planeación metropolitana; elaborar los documentos técnicos encomendados por la Junta, en las áreas sujetas a coordinación metropolitana; ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta, en el ámbito de su competencia; y otras que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondiente.³⁵

Finalmente, el Consejo Ciudadano Metropolitano fue concebido como un órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y con carácter de honorífico. Este organismo se debe integrar por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organización civiles, de profesionales y académicas asentadas en el área o la región metropolitana. Su objetivo consiste en, ser un espacio de participación y conocimiento de los asuntos que conozca la Junta, el Instituto y demás órganos de coordinación metropolitana; y en cuanto al número puntual de integrantes y la forma en cómo debe hacerse estaría determinado por el estatuto orgánico.³⁶

Cuadro 1: Los mecanismos de gestión metropolitana

Área o zona metropolitana	Organismo(s)
Córdoba, Argentina	Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM)
Belo Horizonte, Brasil	Asamblea Metropolitana, la Junta Asesora de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo
Curitiba, Brasil	Coordinación Metropolitana de Curitiba (COMEC) integrada por un consejo deliberativo y un consejo consultivo
Guadalajara, México	Junta de Coordinación Metropolitana, Instituto de Planeación y Consejo Ciudadano Metropolitano

Fuente: elaboración propia.

A manera de recapitulación

El camino recorrido en el análisis de los mecanismos permitidos para la gestión metropolitana en los países federales de América Latina nos lleva a señalar que el debate político y constitucional se centra en mantener la situación actual del municipio libre *versus* crear gobiernos metropolitanos, y entre ellos encontrar matices de cambios jurídicos o propuestas de diseño institucional. A partir de un análisis institucional se puede decir que:

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

Primero, en los países federales latinoamericanos para hacer frente a la gestión metropolitana sólo cuentan con los mecanismos del asociacionismo y/o coordinación intermunicipal.

Segundo, que los mecanismos de gestión metropolitana son escasos, y cuando la asociación y coordinación municipal son insuficientes, recurren a instrumentos legales estatales y nacionales para que el área o región metropolitana no sólo se reconozca jurídicamente sino que se creen e instrumenten para hacer más obligatoria la coordinación y gestión metropolitana.

Por lo tanto, en la gestión metropolitana en los países federales de América Latina hay matices en su solidez institucional. En el fondo si bien los gobiernos municipales no quieren perder autonomía, la existencia de estas instancias y su desenvolvimiento se debe a factores de innovación pública, buenas prácticas y propuestas de cambio y diseño institucional para hacer frente a una realidad sociourbana compleja y caótica.

Así, por ejemplo, en Argentina si bien el marco constitucional le concede a las provincias facultades para normar el régimen municipal, en la constitución provincial se tiene contemplado como mecanismo idóneo el asociacionismo. No obstante, en el caso del área metropolitana de Córdoba, además de que el IPLAM se encontraba en una fase inicial de política pública, su base jurídica no respondía al modelo del asociacionismo para resolver el problema de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; era débil en comparación con los mecanismos jurídicos e instituciones creadas en algunas regiones metropolitanas brasileñas o la base jurídica formulada para el caso de Jalisco. Pero el caso argentino apuntaba a la necesidad de ir más allá de la asociación intermunicipal. También se acentuó que los casos brasileños son más enriquecedores. En las áreas metropolitanas de Belo Horizonte y Curitiba al parecer se tienen instituciones y mecanismos de gestión metropolitana más sólidos.

Cuarto, que si bien en México el concepto de área, zona o región metropolitana aún no aparece en la Constitución federal, las constituciones locales y las leyes secundarias, el fenómeno metropolitano se entiende jurídica e institucionalmente hasta ahora en el término de zonas conurbadas. Aunque hay esfuerzos en materia federal y estatal por hacerlo suyo. Entre los esfuerzos el del estado de Jalisco, y particularmente en el área metropolitana de Guadalajara, debe ser visto como una experiencia en fase de formulación de organismos metropolitanos. Por lo tanto, la recién aprobada Ley de Coordinación Metropolitana, vista desde el enfoque de las políticas públicas, es un instrumento en el que se diseñó y decidió una solución para un problema. Sin embargo, aún le queda camino por recorrer. Falta su implementación y la evaluación de sus resultados los cuales serán visibles y tangibles en el mediano plazo, en tanto que en los casos de los organismos argentino y brasileño estudiar su desempeño.

Bibliografía

- Arias de la Mora, Roberto (coord.) (2013), "Estudio introductorio", *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (2006), *La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus.
- Cadaval, María y Caramés Luis (2006), "Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad", *Urban Public Economics Review*, (6): 33-67.
- Caminal, Miguel (2002), *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós.
- Cuadrado-Roura, Juan Ramón. y Fernández Güell, José Miguel (2005), "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad", en Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID.
- Elazar, Daniel. (s/f.), "Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements", disponible en www.jcpa.org/dje/books
- Ferreira, Xavier (2006), "La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el orden jurídico", *Urban Public Economics Review*, (6): 69-88.
- Gibbins, Roger (2001), El gobierno local y los sistemas políticos federales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (167), marzo, www.unesco.org, consultada en diciembre de 2007.
- Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto (2011), *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional México*, IJ-UNAM.
- Lijphart, Arend (1991), *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- ____ (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Lefèvre, Christian (2005), "Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamérica", en Eduardo Rojas. *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID.
- Pereira, Gislene y Nunes da Silva, Madianita (2009), Mercado inmobiliario y estructuración del espacio. Asentamientos informales en la región metropolitana de Curitiba. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 15(2): 37-51.
- Rojas, Eduardo (2005), Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo, en Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID.
- (2010), "El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica", en Ocatvio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Sánchez Bernal, Antonio (s/f.) "Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco", mecanoscrito.

- Santín del Río Leticia (2012), "La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México", en Javier Galván Merazy y Leticia Santín del Río. *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*, Guadalajara, Arlequín.
- Schmitt, Carl (1982) *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad.
- (2001), "Modelos federales de reparto de poderes", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (167), marzo, disponible en www.unesco.org consultada en diciembre de 2007.
- Urquidez, Octavio (2010), "Epílogo. La metrópoli de todos tan mentada". Octavio Urquidez (coord.). *La reinvencción de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Tecco, C. (1999), "Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el área metropolitana de Córdoba". Mecanoescrito, julio.
- Ugalde, Vicente (2007), "Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas de México". *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22 (2): 443-460.
- Valencia Abundis, José Luis (2009), "La intermunicipalidad en contextos metropolitanos", José Trinidad Padilla López et al. *Alternativas para una nueva gobernanza ambiental. Intermunicipalidad y desarrollo territorial*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Gobierno de Jalisco.
- Watts, Ronald (1999), *Comparing Federal Systems*. Queen's University-McGill-Queen's University Press.
- Ziccardi, Alicia (1991), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los Noventa*. México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa.
- Zentella Gómez, Juan Carlos (2005), "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(2): 229-26