

# ESTUDIO EN MATERIA DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL METROPOLITANA

PARA EL ESTADO DE JALISCO

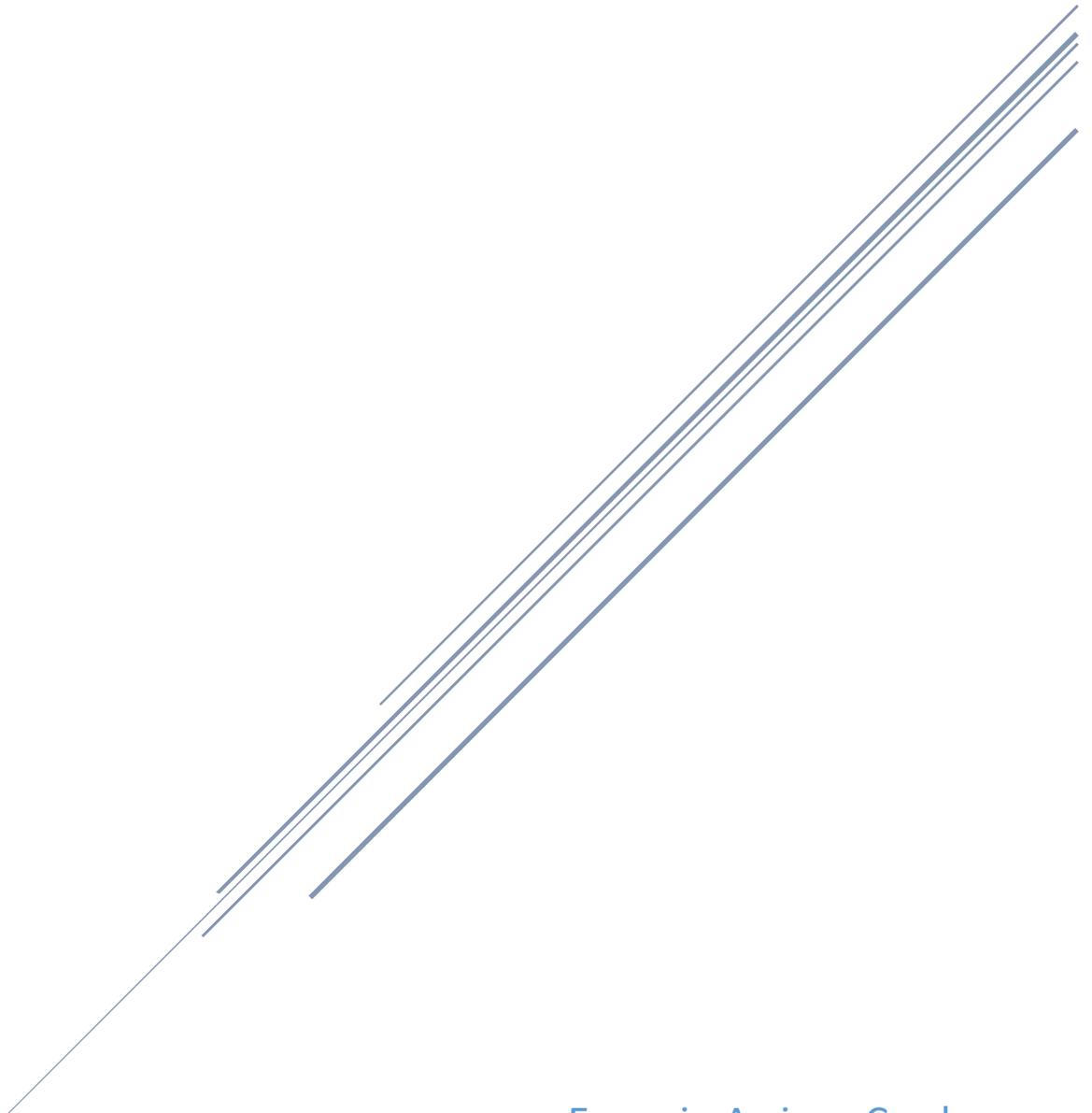
DOCUMENTOS TÉCNICOS

POR UN MEJOR FUTURO URBANO

ONU  HABITAT

# ESTUDIO EN MATERIA DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL METROPOLITANA PARA EL ESTADO DE JALISCO

Julio de 2016



Eugenio Arriaga Cordero  
Entrega Final

Acuerdo de Contribución entre el Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y el Gobierno  
Constitucional del Estado de Jalisco

Proyecto: Estudio en materia de colaboración interinstitucional  
metropolitana para el estado de Jalisco.

Consultor: Eugenio Arriaga Cordero

Aprobado por: Efrén Osorio Lara  
Coordinador de Proyectos en Jalisco

Index number: H153 – Contrato IC-2015-121

Producto entregado:

## 5.1 Versión final integrada

Julio de 2016

## **Tabla de contenido**

Antecedentes del proyecto .....	3
Contenido general del proyecto.....	5
Revisión de literatura.....	6
Estudios de caso .....	41
Tipología.....	68
Factibilidad .....	89
Hallazgos.....	98
Referencias .....	103

## **Antecedentes del proyecto**

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat (en adelante ONU-Habitat), a petición del Gobierno del Estado de Jalisco, inició en 2013 un trabajo colaborativo con la intención de incidir positivamente en la gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), a través de compartir algunas reflexiones sobre experiencias internacionales exitosas en la materia, así como emitir algunas recomendaciones que contribuyan a proyectarla como una ciudad próspera, a partir de una serie de arreglos institucionales que puedan resultar eficaces, de acuerdo con sus características y contexto particular.

Desde la firma del acuerdo de colaboración hasta la fecha, se ha brindado una importante base de insumos técnicos, que se espera contribuya en breve a la formulación del Programa de Desarrollo Metropolitano, tal como lo establecen la Ley de Coordinación Metropolitana y el Código Urbano del Estado de Jalisco.

Como resultado de los tres primeros años de trabajo colaborativo, se evidenció el hecho de que la Ciudad de Guadalajara, en su extensión metropolitana -es decir conteniendo los nueve municipios que hoy conforman su área: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zaplotanejo-, es una ciudad con una potencialidad desaprovechada, donde se ha venido deteriorando la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y, se subutiliza sus recursos humanos, económicos y de infraestructura, entre otros factores tangibles e intangibles. Sin embargo, es posible revertir esta tendencia mediante la ejecución de estrategias clave, que aunadas a la voluntad política y administrativa del Gobierno del Estado y de los gobiernos municipales que conforman la ciudad, hagan del Área Metropolitana de Guadalajara, una ciudad próspera.

Asimismo, los trabajos realizados en el marco de este acuerdo, mostraron la necesidad de proponer nuevas formas, mecanismos e instrumentos para fortalecer la actual gobernanza metropolitana, así como para tender al crecimiento

intraurbano, enfocado en la resiliencia, así como a una ciudad compacta, integrada, conectada e incluyente, en un marco de planificación sustentable e integral.

Es en este marco que en 2015 las contrapartes acordaron reformular los alcances del acuerdo, con la intención de reorientar los esfuerzos de esta cooperación, enmarcándose en un nuevo escenario y de acuerdo con la realidad que vive la metrópoli, caracterizado por el gran dinamismo político, económico y social de la ciudad. El objetivo de este segundo componente reformulado, será el de continuar acompañando activamente los albores del IMEPLAN en el marco de sus atribuciones y así mismo, fortalecer el liderazgo demostrado por el gobierno del Estado de Jalisco en las discusiones y debates nacionales e internacionales en materia de gestión, planificación y coordinación metropolitana; así como en el fortalecimiento de las capacidades estatales en cuanto al desarrollo urbano y metropolitano se refiere, específicamente promoviendo los siguientes resultados esperados:

1. Incidir en la toma de decisiones tendiente a mejorar los índices de calidad de vida y de prosperidad del Área Metropolitana de Guadalajara.
2. Reforzar el liderazgo del estado de Jalisco en la Agenda Internacional relacionado con el desarrollo urbano y específicamente el metropolitano.

## **Contenido general del proyecto**

Con el objetivo de alcanzar el resultado esperado, de reforzar el liderazgo del estado de Jalisco en la Agenda Metropolitana tanto nacional como internacional, se busca identificar alternativas de diseño y colaboración interinstitucional entre el gobierno del estado de Jalisco y los municipios que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara, orientados a facilitar la colaboración y cooperación entre ellos; contribuyendo así a mejorar la gestión del desarrollo urbano en el área metropolitana más importante de Jalisco, que pueda tener elementos replicables para las demás áreas metropolitanas de Jalisco e incluso de México.

Es por lo anterior que el proyecto busca analizar en primer lugar el diseño institucional respecto a la forma en que se aborda el tema metropolitano en Jalisco; así como identificar prácticas exitosas nacionales e internacionales a partir de esta cuestión; desarrollar una tipología de diseños institucionales y estructuras organizativas; generar propuestas de política pública; y recomendar mecanismos de colaboración interinstitucional para atender el asunto de las metrópolis en el estado de Jalisco, que contribuyan al fortalecimiento del liderazgo del gobierno de Jalisco.

## Revisión de literatura

El presente apartado tiene el propósito de analizar y sintetizar las formas de gobernanza metropolitana utilizadas en el ámbito internacional, explorando diferentes tipos de arreglos institucionales para facilitar la colaboración intergubernamental, principalmente.

Para el desarrollo de ésta revisión de literatura se llevó a cabo una búsqueda de artículos académicos arbitrados y libros relacionados con el tema, en bases de datos especializadas en las áreas de gestión pública, desarrollo y planeación urbana.

El punto de partida es el problema de la fragmentación política como un reto mundial ante el crecimiento poblacional, el cual se ha dado principalmente en grandes aglomeraciones urbanas. Se avanza con la perspectiva del enfoque metropolitano como alternativa de solución al problema; se exploran los argumentos predominantes a favor y en contra de la consolidación metropolitana; y se revisan distintos tipos y clasificaciones de arreglos institucionales. Finalmente se observa la evolución del debate sobre las instituciones metropolitanas en el mundo como búsqueda de respuesta. Para esto se explora el rumbo que ha tomado la discusión en Norteamérica, Europa, Asia, América Latina, México y Jalisco; lo que dará pie al siguiente apartado, el cual analiza estudios de caso concretos.

## **La fragmentación política como un reto mundial ante el crecimiento poblacional**

Actualmente alrededor de dos terceras partes de la población mundial vive en ciudades (OECD, 2015). El proceso moderno de expansión de las ciudades -en materia de población, área construida y flujos socioeconómicos- del centro hacia los suburbios, ha sobrepasado los límites municipales, y ha dado como resultado la formación de las áreas metropolitanas. Como consecuencia de este proceso de desarrollo urbano, se han creado espacios fragmentados para el diseño de políticas, donde múltiples actores atienden una parte pequeña del total del territorio, atendiendo sus propias instituciones y defendiendo sus propios intereses. El desajuste entre los límites administrativos municipales y el de los problemas urbanos tienden a generar problemas de coordinación entre gobiernos locales, como establecen diversos estudios nacionales (IMCO, 2012) (Moreno, 2006) e internacionales (Slac & Côté, 2014) (OECD and China Development Research Foundation, 2010).

A nivel global se resaltan entre las externalidades negativas que genera estos desajustes, la intensa movilidad espacial de bienes y personas y los altos niveles de carga vehicular (Kiibler & Heinelt, 2004) genera largos viajes y de mucha duración, tráfico, ruido, contaminación del aire, altos niveles de segregación espacial, desigualdad y exclusión social (Rudiger, Gamper, & Schumann, 2014).

En México, el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) ha señalado que el municipio es una institución administrativa rebasada por la realidad del crecimiento demográfico de las ciudades. Un país donde el 55% de la población vive en 51 ciudades de 2 o más municipios y no existen mecanismos institucionales reales para que los municipios se coordinen y administren la ciudad. Incluso se presentó a la ciudad de Guadalajara como ejemplo del reto: una realidad espacial con nueve autoridades para la toma de decisiones (IMCO, 2012). En este sentido, una consecuencia del crecimiento urbano en México “ha sido la conformación de zonas metropolitanas donde no existe un modelo de gobierno metropolitano, sino una

fragmentación de las instancias federales, estatales y municipales con los correspondientes actores sociales y privados” (Venancio & Iracheta, 2015).

En 2012 el IMCO reconocía tres problemas centrales: falta de coordinación entre municipios conurbados, una gestión no profesionalizada y la ausencia de un modelo de crecimiento compacto. Y para sostener lo anterior señalaba entre otras cosas que en promedio, menos del 20% de los directores del país se coordinaban con los otros, que el 63% de los funcionarios municipales no contaba con licenciatura, y cómo la expansión de la ciudad en modelos de crecimiento dispersos y desordenados había alimentado los problemas de inseguridad, aumentado las necesidades de transporte y generado importantes costos sociales: un mayor tiempo de traslado impacta la productividad, contamina el aire y multiplica costos de infraestructura (IMCO, 2012).

Los problemas planteados por el IMCO en 2012 siguen siendo retos presentes en el país y en la ciudad de Guadalajara, como lo señala su Reporte 2014 desde el título: *¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*. El reporte aunque reconoce que “se han dado los primeros pasos para un cambio de rumbo, enfocado a recuperar el liderazgo del gobierno federal para lograr una gestión más racional del territorio” reconoce que hay muchos obstáculos a vencer “para traducir este necesario ajuste institucional en mejores resultados para las ciudades” (IMCO, 2014). En ésta la última edición el IMCO señala tres ejes de acción para lograr una gestión del suelo más eficiente: reducir la expansión y ordenar el crecimiento de las manchas urbanas; facilitar el desarrollo dentro de las manchas urbanas; y liderar una visión estratégica de las ciudades desde el gobierno federal.

Frente a los señalamientos de descontrol en el crecimiento de la mayoría de las urbes latinoamericanas y en específico las mexicanas, y la pregunta sobre quién manda en ellas, es imposible negar el papel de las fuerzas del mercado en el desarrollo de las metrópolis. Sin embargo, tampoco puede obviarse el peso de las acciones y omisiones reguladoras, promotoras y articuladoras de las políticas públicas en el ordenamiento, planificación y vigilancia de la urbanización, en el desarrollo de la infraestructura necesaria para la competitividad metropolitana y en

la resolución de las mencionadas externalidades negativas, en particular en el crecimiento de las ciudades, la contaminación y la pobreza.

En este sentido, el gobierno ha priorizado por acción y omisión los objetivos de la competitividad económica por encima del desarrollo social. El gobierno ha venido “delegando el poder a los inversionistas para planificar la zona metropolitana a través del mercado”. Y más que seguir reduciendo el Estado a favor del mercado, de los grupos inmobiliarios, se impone la recuperación de las capacidades institucionales de los gobiernos, a quienes “corresponde dirigir y promover la construcción democrática del desarrollo metropolitano” (Venancio & Iracheta, 2015). Por tanto, puede decirse que el futuro de las áreas metropolitanas depende en gran medida de la capacidad de los gobiernos para facilitar el crecimiento económico al tiempo, de alcanzar un equilibrio entre la competitividad, el desarrollo social y la sostenibilidad a escala metropolitana (Andersson, 2015).

Las áreas metropolitanas enfrentan una paradoja: si bien las metrópolis son la escala más eficiente para resolver algunos de los problemas urbanos más relevantes, con frecuencia carecen de una forma de gobierno metropolitano que se los permita. Por lo general, esto sucede debido a que los gobiernos tanto municipales como estatales bloquean la posibilidad de que el ámbito metropolitano se convierta en un “territorio político”, ya sea para evitar que estos representen una amenaza a su autoridad tradicional, o porque se los impiden la fuerte identidad local y los altos costos de una reforma metropolitana (Roa, 2014). Ahora bien, para resolver los problemas regionales hay todo un universo de arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana que van desde la poco frecuente consolidación municipal y los acuerdos de cooperación intermunicipales, hasta la más común coordinación informal entre gobiernos locales (Wilson, Ward, & Spink, 2012).

### **Entendiendo el origen del enfoque metropolitano como respuesta a la fragmentación política**

El problema de la fragmentación metropolitana, también conocido como el “argumento metropolitano” (Studenski, 1930), no es un concepto nuevo, el cual

estipula que la fragmentación política de los gobiernos locales, junto con la naturaleza descentralizada de su estructura de gobierno constituyen los mayores problemas políticos que enfrentan las metrópolis. La fragmentación política metropolitana se da cuando existen múltiples y distintas entidades políticas de diversa jurisdicción que se interceptan en nodos complejos, trayendo como consecuencia unidades de gobierno cuyas jurisdicciones tienden a ser limitadas en términos geográficos y de funcionalidad.

### *Gobierno metropolitano*

El concepto de gobierno metropolitano, de acuerdo con Stephens y Wikstrom, se refiere a una estructura diseñada para incorporar el área metropolitana en su totalidad, cimentada en los principios de la eficiencia económica, efectividad administrativa, rendición de cuentas y la equidad socioeconómica y política (Stephens & Wikstrom, 2000).

De acuerdo con Campbell, las áreas metropolitanas se caracterizan por la compleja naturaleza de las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político administrativas que se dan en ellas. Por tanto, las ciudades metropolitanas se caracterizan principalmente por tener intensas interdependencias y factores externos/efectos secundarios entre los territorios locales, mientras que el conjunto de esos territorios tiene características comunes funcionales socioeconómicas, políticas e históricas que le otorgan una identidad colectiva.

En ese sentido, la cuestión de la gestión metropolitana y la gobernanza urbana está directamente vinculada con los procedimientos participativos de toma de decisiones de las múltiples partes interesadas, de forma directa, en los bienes colectivos, y con el manejo de factores externos y de efectos secundarios que afectan a esos territorios locales pertenecientes a la zona metropolitana global (Campbell, 2002).

Por su parte, Williams identificó en un principio dos versiones básicas de gobierno metropolitano (Williams, 1971):

- 1) Gobiernos metropolitanos de propósito general. Cubren la totalidad del área metropolitana y prestan la totalidad de servicios públicos. Este modelo

requiere de la desaparición de los gobiernos locales que previamente existían. Por lo general, esta forma de gobierno metropolitano no cuenta con soporte político.

- 2) Gobiernos metropolitanos de dos niveles. Se pueden establecer creando una nueva unidad de gobierno para proveer a la región de ciertos servicios o vía la reorganización de los gobiernos locales; mientras que los municipios continúan siendo responsables de la prestación de los servicios públicos básicos.

Stephens y Wikstrom, con base en Wilson, identificaron posteriormente cinco principios normativos de los gobiernos metropolitanos (Stephens & Wikstrom, 2000):

1. Cada área urbana debe ser gobernada por un solo gobierno.
2. Los ciudadanos deben elegir sólo a los funcionarios públicos más importantes.
3. Se debe eliminar la separación de poderes de la estructura gubernamental interna.
4. La función administrativa debe ser separada de la actividad política y llevarse a cabo por funcionarios públicos capacitados que estén adecuadamente remunerados, con una gestión basada en resultados.
5. La estructura de gobierno debe ser organizada bajo el principio de jerarquía.

#### *Atribuciones de los gobiernos metropolitanos*

Con frecuencia las organizaciones de gobierno metropolitano cuentan con pocos poderes formales y sirven sobre todo como foros institucionales en los que se intercambia información y se promueven iniciativas políticas no vinculatorias.

La mayoría de los cuerpos de gobernanza tienen en común que no se pueden considerar gobiernos locales porque no son un nivel de gobierno legal. En materia de atribuciones, por ejemplo, más del 80% de los cuerpos de gobernanza metropolitana en países miembros de la OECD trabajan en desarrollo regional, alrededor del 70% en temas de transporte y 60% en planeación espacial (OECD, 2015). Más de la mitad de los cuerpos de gobernanza metropolitana trabajan en los

temas de desarrollo regional, planeación espacial y transporte. Una de las áreas de trabajo más comunes de estos cuerpos es la planeación coordinada del uso de suelo, como una manera de responder a la extensión descontrolada de las ciudades, una de las consecuencias más visibles de la planeación del uso de suelo fragmentada.

Stephens y Wikstrom identifican las atribuciones y responsabilidades más comunes de los gobiernos metropolitanos. Entre ellas destacan: la planeación urbana y del uso del suelo; el transporte colectivo; el tráfico o carga vehicular; la construcción y mantenimiento de infraestructura (grandes obras viales); dotación de agua y drenaje; en algunas ocasiones el servicio del policía, salud, y actividades caritativas (Stephens & Wikstrom, 2000). Studenski señalaba en su análisis de atribuciones metropolitanas: alcantarillado, disposición de la basura, parques, bibliotecas, escuelas y hospitales (Studenski, 1930). La mayoría de los intelectuales, aún los de la función pública, argumentan que el transporte colectivo, alcantarillado y el servicio de dotación de agua, debido a sus características de operación y economías de escalas, deben ser proporcionados por un nivel de gobierno regional, para responder a estas cuestiones de manera integral.

Con frecuencia se argumenta que los servicios que implican un gasto alto de infraestructura deben ser proporcionados por los gobiernos metropolitanos, mientras que otros servicios pueden ser mejor proporcionados con una lógica “frente a frente”, debido a la mayor sensibilidad de los municipios o condados para atender las preferencias individuales. Por lo tanto, un sistema metropolitano conformado por distintos gobiernos locales, puede tomar ventaja de las diversas economías de escala para la prestación de diferentes servicios públicos y ser más eficientes que una economía pública organizada como una única área del tamaño del monopolio.

Al respecto, Hirsch concluyó que para la prestación de servicios se requieren diferentes escalas de organización: gobiernos locales pueden proveer mejor los servicios de: educación, bibliotecas, vivienda pública, gasto público, bomberos y protección civil, parques y jardines, renovación pública y mantenimiento de calles. En contraste, los gobiernos metropolitanos son más efectivos para prestar los

servicios de: control y contaminación del aire, manejo de la basura, drenaje, transporte, electricidad, salud pública, agua y servicios de hospital (Hirsh, 1968).

## **Argumentos predominantes a favor y en contra de la consolidación metropolitana**

### *A favor de la consolidación municipal*

Quienes simpatizan con la consolidación municipal, con la cesión de funciones a una autoridad metropolitana, argumentan que la coordinación efectiva entre municipios es difícil de alcanzar (OECD, 2015). Por su parte, Klink señala que la fragmentación de las áreas metropolitanas dificulta la utilización de mecanismos para la gobernabilidad intermunicipal o supramunicipal, especialmente en zonas con desigualdad racial o de ingreso (Klink, 2005).

Un estudio de la OECD se encontró que durante la década del 2000, las áreas metropolitanas con mayor grado de fragmentación gubernamental fueron menos productivas, tuvieron un menor crecimiento del PIB per cápita, y en su mayoría vieron afectado negativamente su medio ambiente. El estudio concluyó que los arreglos institucionales de gobernanza metropolitana promueven una mejor coordinación metropolitana; los resultados de política son mejores que en donde existen estos arreglos. Por tanto, se concluye que los arreglos institucionales de gobernanza metropolitana constituyen un pre-requisito para el buen funcionamiento de las ciudades, ya que aseguran la disponibilidad de información relevante, los poderes necesarios y los incentivos para tomar las mejores decisiones en favor de la ciudad (OECD, 2015).

Asimismo, se compararon algunas metrópolis de países miembros de la OECD, en particular aquellas con gobierno metropolitano respecto a las que no lo tienen. Encontraron que durante la década pasada, las que cuentan con gobierno metropolitano incrementaron su población, atrajeron un mayor número de personas educadas, tuvieron mayores niveles de productividad, experimentaron una menor fragmentación política y un crecimiento más ordenado de sus ciudades, así como niveles más bajos de contaminación del aire. Como consecuencia, diseñaron

políticas de transporte más eficientes en coordinación con una mejor planeación del uso de suelo. Además, estos autores argumentaron que los gobiernos metropolitanos prestaron servicios públicos de manera más efectiva, con mayor calidad y a menor costo, respecto a las metrópolis que no tienen gobierno metropolitano (Ahrend, Gamper, & Schumann, 2014).

Por otro lado, algunos autores como Studenski han argumentado que las áreas metropolitanas son comunidades sociales y económicas singulares, que como tales requieren de un solo gobierno y no ser sub-divididas en varias unidades administrativas (argumento en contra de los simpatizantes de la tendencia “*public choice*”). Por tanto, para resolver el problema de la fragmentación municipal estos autores proponen la consolidación de los gobiernos locales en gobiernos metropolitanos. El Cuadro 1 destaca los argumentos a favor de los gobiernos metropolitanos.

Cuadro 1: Beneficios de los gobiernos metropolitanos

- Están mejor preparados para llevar a cabo una planeación integral regional
- Ofrecen mejores y más uniformes servicios públicos.
- Controlan mejor el crecimiento urbano, dándole orden con lógica regional
- Pueden disminuir la duplicación de funciones,
- Son capaces de disminuir la competencia y conflictos entre municipios vecinos
- Promueven un sentido de identidad metropolitana
- Introducen la escala regional en el diseño de las políticas públicas
- Promueven la competitividad y el crecimiento económico al atraer grandes empresas incrementando así la inversión y el empleo
- Implementan la modernización y centralización administrativa, así como la integración funcional, promoviendo ahorros en la operación de gobierno
- Estimulan las relaciones inter-gubernamentales de tipo horizontal y vertical
- Evitan el comportamiento de *free rider*
- Contribuyen a resolver los problemas de segregación, lo que favorece la cohesión social

- Facilitan la responsabilidad democrática (*accountability*) de los gobiernos e incrementa el control metropolitano por parte de los habitantes
- Contribuyen a reducir la corrupción
- En suma: son más eficientes y efectivos.

Fuente: Elaboración basada en Lefevre (2005) y en Stephens y Wikstrom (2000).

Además de los beneficios de los gobiernos metropolitanos antes mencionados, los simpatizantes de la consolidación municipal critican la fragmentación metropolitana por los problemas que ésta produce (ver Cuadro 2). De acuerdo con esta perspectiva, dentro de un contexto de fragmentación municipal, las comunidades con más bajos ingresos necesitan tasas de impuestos más altas para financiar los mismos servicios, lo cual coloca a estas zonas en una posición de desventaja para atraer recursos humanos y de capital; además, la fragmentación metropolitana, genera diferencias en impuestos y regulación del desarrollo urbano entre municipios, volviendo a unos más vulnerables ante las empresas desarrolladoras.

Cuadro 2: Problemas generados como consecuencia de la fragmentación política municipal

- La cobertura y calidad en la provisión de los servicios públicos varía mucho entre los municipios que conforman el área metropolitana
- Desigualdades radicales en las tasas impositivas y en la distribución de los recursos fiscales entre municipios
- Conflictos jurisdiccionales
- Falta de control gubernamental sobre el suelo, contribuyendo al crecimiento desordenado de las ciudades y una mayor dependencia de los habitantes en el uso del automóvil
- Competencia voraz entre los municipios vecinos para atraer inversiones, empleos y ciudadanos
- Falta de capacidad para resolver problemas regionales y metropolitanos

- Débil control ciudadano democrático de los gobiernos locales
- Ineficiencia y falta de efectividad en la prestación de los servicios públicos
- Incapacidad para resolver problemas socio-económicos con perspectiva regional
- Dificultad para facilitar un liderazgo político de alcance metropolitano.
- Genera relaciones fiscales más inequitativas

Fuente: Elaboración basada en Stephens y Wikstrom (2000)

### *Argumentos a favor de la fragmentación política*

Quienes simpatizan con el argumento de la fragmentación política municipal, destacan que no obstante las áreas metropolitanas no son homogéneas -pues están compuestas de diversas comunidades de interés, territorialmente distintas- los organismos de gobernanza metropolitana se superponen artificialmente a contextos institucionales previamente establecidos, en particular los municipios. Como consecuencia de esta consolidación municipal, los gobiernos metropolitanos tienden a ser poco conocidos por los ciudadanos, quienes generalmente se sienten lejanos de la toma de decisiones. En esta situación, los ciudadanos perciben baja rendición de cuentas, limitada legitimidad popular y bajo nivel democrático de este nivel de gobierno (OECD, 2015). Quizá estos factores expliquen por qué las reformas metropolitanas con frecuencia enfrentan resistencia ciudadana.

También se argumenta que los gobiernos metropolitanos asumen una posición prácticamente monopólica sobre la provisión de los servicios públicos, y por tanto, existen pocos incentivos para operar eficientemente, innovar, reducir costos, o bien, para brindar respuesta oportuna a las demandas de los usuarios.

Otro reto que enfrentan los gobiernos metropolitanos es la necesidad de incorporar actores de la sociedad civil, particularmente de los grupos de población más vulnerable, tales como: adultos mayores, personas con discapacidad o en condición de pobreza. Al respecto, un estudio de la OECD encontró que sólo 9% de los organismos metropolitanos de los países de la OECD incluyen miembros del

sector privado (Ahrend, Gamper, & Schumann, 2014). El Cuadro 3 ofrece argumentos en contra de la reforma metropolitana.

Cuadro 3: Desventajas de la consolidación municipal

- 1) Dificulta que los ciudadanos reciban los servicios que quieren, ya que no todos los individuos requieren los mismos servicios, ni tienen las mismas prioridades o preferencias (ej., grandes jardines privados vs. parques públicos).
- 2) Se cuestiona la disminución del costo de provisión de los servicios públicos, que éstos sean más efectivos, ni que las economías de escala se den en el sector público.
- 3) Los gobiernos metropolitanos contribuyen a “aislar” a los ciudadanos por lo que se prefiere la descentralización a tener un gobierno metropolitano.

Fuente: Elaborado con base en OECD (2015) y en Stephens y Wikstrom (2000).

A favor de la fragmentación municipal se ha señalado que los municipios son capaces de tomar decisiones y diseñar políticas racionales, establecer acuerdos, resolver disputas, cooperar unos con otros y resolver sus conflictos (Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles; Warren, Robert, 1961) a través de mecanismos tales como: la negociación, los acuerdos informales, los acuerdos intergubernamentales formales, el establecimiento de distritos especiales, el uso de vendedores privados y la creación de nuevas agencias (Lindblom, 1965). Estos autores afirman que el carácter fragmentado de una estructura de gobierno metropolitana es preferible porque impulsa la eficiencia gubernamental y estimula la competencia entre gobiernos locales al funcionar como proveedores de servicios y, en consecuencia, permitir a los ciudadanos “votar con sus pies” (Tiebout, 1956) al decidir su lugar de residencia en función de sus necesidades públicas y privadas. Uno de los argumentos centrales es que el gasto público local refleja las preferencias de políticas públicas y servicios de los residentes, lo que les permite a estos últimos elegir sobre los bienes y servicios que reciben, cuestión muy difícil de llevar a cabo a través de los gobiernos consolidados.

### *Dificultades para la implementación de gobiernos metropolitanos*

La ruta hacia la creación de un nivel de gobierno metropolitano formal es sumamente complicada (Stephens & Wikstrom, 2000), dada: (i) la incapacidad para llevar a cabo una consolidación total del área metropolitana; (ii) la incapacidad de incluir a la totalidad de la región metropolitana en el desarrollo, al marginar a los grupos en desventaja socio-económica; (iii) la incapacidad para redistribuir la riqueza y, por tanto, de resolver los problemas de las zonas centrales de las ciudades; y (iv) porque se genera un aumento de los gastos de gobierno e impuestos a través de los años.

Adicionalmente, se destacan tres obstáculos para la formación de gobiernos metropolitanos: (i) la dificultad de conseguir la autorización de la reforma estatal constitucional; (ii) la dificultad de conseguir apoyo ciudadano o superar la resistencia de quienes se sienten amenazados política y económicamente por la reforma; y (iii) las expectativas desmesuradas puestas en los gobiernos metropolitanos para resolver los retos y problemas regionales. En este contexto, también hay una incapacidad de distinguir entre: los problemas que existen en las áreas metropolitanas, y los problemas que existen en virtud de las inadecuadas estructuras de gobierno en áreas metropolitanas.

Ante la dificultad de establecer gobiernos metropolitanos formales Stephens y Wikstrom sugieren como alternativa, la creación de formas de gobierno “semi-metropolitanas”, tales como: la consolidación del municipio-ciudad, la fusión de municipios, anexión de ciudades, los consejos de gobierno y el municipio comprensivo. Estas estructuras de gobierno permiten resolver problemas de carácter metropolitano sin la necesidad de establecer un gobierno metropolitano formal. Si bien estas estructuras son consideradas limitadas, en los hechos constituyen una estrategia incremental para transitar hacia formas de gestión metropolitana. El Cuadro 4 presenta figuras para la prestación de servicios metropolitanos

Cuadro 4: Arreglos institucionales para la prestación de servicios metropolitanos

- |                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Subsidios federales y estatales para la prestación de servicios públicos</li></ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- Convenios inter-municipales
- Contratos con firmas privadas para la prestación de servicios públicos
- Transferencia de funciones al gobierno del Condado, estatal o federal
- Jurisdicción extra-territorial de la ciudad central
- Organizaciones locales (comunidades de asociaciones residenciales) que proveen servicios con fondos privados a áreas locales (edificios, mantenimiento de calles privadas, patrullas de seguridad, recolección de basura, alumbramiento de calles y servicios recreacionales)

Fuente: Elaboración basada en Williams (2000).

### **Revisión de diseños institucionales<sup>1</sup>**

Para aproximarse a la revisión de los diseños institucionales que facilitan la colaboración entre gobiernos estatales y municipales en contextos regionales, existen al menos dos perspectivas posibles: hacerlo desde la intensidad de las relaciones intergubernamentales, que va desde la fragmentación hasta la consolidación metropolitana; o hacerlo desde la intensidad de la gobernanza, es decir de la concentración a la dispersión del poder en tres entes articulados y al interior de ellos: mercado, sociedad civil y gobierno.

---

<sup>1</sup> Douglas North, ganador del Premio Nobel de Economía define a las instituciones como las reglas del juego de una sociedad, formales e informales: los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la acción social; los alicientes políticos, sociales y económicos en el intercambio humano (North, 1995). De esta forma, cualquier estructura institucional diseñada o analizada, será relativa y funcional en relación al momento, a la cultura y a las estructuras políticas, sociales y económicas que se analicen para un lugar y momento determinado.

### *De la fragmentación a la consolidación*

Desde la perspectiva de ONU-Habitat, las relaciones intergubernamentales se pueden enumerar en cuatro posibles aproximaciones institucionales que han sido aplicadas en las regiones metropolitanas alrededor del mundo, mismas que representan distintos y progresivos niveles de consolidación de autoridad metropolitana en nuevas entidades institucionales (Andersson, 2015).

1. *Mecanismos de cooperación intermunicipales*. Los cuales funcionan en estructuras de gobierno fragmentadas. En este esquema las autoridades locales deciden actuar juntas frente a ciertas problemáticas específicas y para ello establecen comités, comisiones, grupos de trabajo, asociaciones o redes de colaboración.
2. *Autoridades regionales o metropolitanas*. Una autoridad independiente con identidad legal y patrimonio propio. En este esquema dos o más gobiernos se asocian para generar economías de escala. Para ello generan una entidad con autoridad específica y propósitos concretos, normalmente de planeación o entrega de servicios.
3. *Gobiernos regionales*. El establecimiento de un nuevo nivel de gobierno local, separado de los municipales, pero no necesariamente por encima de ellos. Es responsable de la coordinación regional, la planeación y una serie de servicios concentrados.
4. *Gobierno local consolidado*. Representa la anexión de los gobiernos locales en una nueva entidad o la creación de una nueva entidad por encima de los gobiernos locales. Representa una reforma institucional severa y compleja en términos técnicos y políticos.

### *Factibilidad de la consolidación*

En relación al modelo presentado por Andersson, se puede empatarle una valoración que Peter Ward nos brinda sobre la de factibilidad de implementación de niveles de consolidación metropolitana, en un esquema que él denomina: de

coordinación intergubernamental, gobernanza y gobierno (Wilson, Ward, & Spink, 2012).

1. *Relativamente fácil.* Cooperación informal, formulada por acuerdos entre decisores en consejos o comités. Aquí se pueden empatar los mecanismos de cooperación intermunicipal.
2. *Moderadamente difícil.* Acuerdos normados, transferencia de algunas funciones a autoridades e instituciones regionales. Aquí se pueden empatar la conformación de autoridades regionales y metropolitanas.
3. *Muy difícil.* Consolidación de un nuevo espacio de autoridad supra-territorial. Reestructuración de los gobiernos y formulación de amplias estructuras metropolitanas. Aquí se pueden empatar la conformación de gobiernos regionales o la conformación de un gobierno local consolidado.

El modelo de Ward nos podría indicar entonces, la posibilidad que una autoridad pueda implementar los modelos de Andersson de acuerdo a su fortaleza en términos institucionales, es decir respecto de su legitimidad y sus recursos legales, financieros, organizativos y de información (Hood & Margetts, 2008).

#### *Aproximación institucional desde la gobernanza a la metrópolis*

Para iniciar este apartado es importante aclarar que la gobernanza es un fenómeno social, una nueva forma de manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Real Academia Española, 2014).

La gobernanza puede tener diversas características. Así se abordarán diferentes dimensiones respecto de ella. La posibilidad de establecerse a distintos niveles territoriales: nivel local, metropolitano, nacional o urbana; a distintos niveles institucionales: monocéntrica, multinivel o adaptativa; o con distintas formas de colaboración: jerárquica, social, descentralizada o cooperativa. Sin embargo, es importante aclarar de inicio dos definiciones básicas: gobernanza urbana y

metropolitana.

La gobernanza urbana es un concepto relacionado con la actividad de gobernar una ciudad. En 2002 ONU-Habitat la definió como la suma de los individuos y las instituciones, públicas y privadas, para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad; un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o diversos pueden ser acomodados y se puede tomar acción cooperativa. Este concepto contempla las instituciones formales, así como los acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos (IMEPLAN, 2015).

El IMEPLAN define a la gobernanza metropolitana como el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (sector privado, organizaciones académicas y culturales, organizaciones gremiales y sindicales, asociaciones civiles y público-privadas, etc.) colaboran bajo términos de generación de bienes colectivos y en la formulación de políticas de impacto a nivel de ciudad o metrópolis. El Banco Mundial en 2011 reconoció a la gobernanza metropolitana como un componente determinante para la gobernabilidad de las metrópolis, practicable en función a la influencia política y el liderazgo dentro de las instituciones, el reconocimiento del alcance geográfico regional de las áreas metropolitanas, y los esfuerzos concertados que incentiven la concurrencia y cooperación entre las autoridades establecidas (IMEPLAN, 2015).

En el año 2015, más de 450 alcaldes y representantes de las mayores ciudades y regiones metropolitanas del mundo, junto a socios, profesionales y académicos, se reunieron en Buenos Aires, donde se firmó una declaratoria en la cual se reconoce que la clave para una coordinación integrada de los procesos de desarrollo sostenible es la gobernabilidad metropolitana; ya que proporciona una amplia oportunidad para aumentar la eficiencia, reducir costos y mejorar la prestación de servicios básicos, entre otras cosas.

Sin embargo, también se señala que no hay un solo modelo de gobernanza que se ajusta a todos. En su lugar, hay una gran diversidad de acuerdos de gobernanza metropolitana y mecanismos. Hay modelos centralizados ,

fragmentados y mixtos para gobernar *una ciudad de ciudades*. El grado y nivel de centralización o el control de las funciones urbanas debe variar tanto como el grado de formalidad en la relación entre las distintas unidades de la región metropolitana. Lo que sí es fundamental, es promover la coordinación horizontal y vertical para el desarrollo sostenible (Metrópolis, 2015).

Algunos meses después, en Montreal, los gobiernos locales y regionales reafirmaron la necesidad de garantizar la cohesión y la solidaridad entre los territorios que conforman las áreas metropolitanas a fin de proporcionar a las metrópolis mecanismos de compensación, y promover la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Entonces se generó otra declaratoria en la cual, entre otras cosas, se señala la necesidad de otorgar a la gobernanza metropolitana de un marco legal e institucional claro, basado en principios de democracia, respeto de la autonomía local y subsidiariedad (ONU-CMM, 2015).

Según ONU-Habitat, hay varias razones por las cuales es importante enfocarse en la gobernanza metropolitana (Andersson, 2015):

- Las áreas urbanas crecen rápido, particularmente en los países en desarrollo.
- Los límites jurisdiccionales tienden a ser estables, mientras que las áreas de traslado intermunicipales y económicas están cambiando constantemente.
- Muchas áreas metropolitanas se están ahorcando con la fragmentación, la inequidad social y otras externalidades negativas, así como con sistemas de gobernanza desarticulada.
- Las áreas metropolitanas con el ancla económica de la mayoría de los países, haciendo de la gobernanza multinivel (en el sentido horizontal y vertical) esencial.
- Los costos de la fragmentación deben de ser contenidos en beneficio de los ciudadanos.
- Los intercambios necesitan ser abordados en la agenda pública de forma

regular

- No hay ejemplos de gobernanza en países en desarrollo, sin embargo, en los países de la OECD hay muchos.
- Pocas áreas metropolitanas tienen suficiente capacidad de abordar el tema de la gobernanza metropolitana comprensivamente.
- La experiencia del desarrollo metropolitano sugiere que la política es el área que determina o bloquea la elección de las estructuras de gobernanza.

En un enfoque comprensivo de la gobernanza, Termeer, Dewulf y Lieshout (2010) mencionan que existen tres tipos de aproximaciones institucionales:

1. *Gobernanza monocéntrica*. La autoridad está centralizada en una entidad gubernamental y funciona mientras no existan traslapes de jurisdicciones con otras autoridades gubernamentales, ya que se enfoca en un territorio y jurisdicción. Un problema es que es incompatible en un contexto metropolitano salvo se consolide un nuevo gobierno regional supramunicipal que centralice las principales funciones municipales.
2. *Gobernanza multinivel*. Normalmente implica una interacción entre entes públicos y privados. Se enfoca en múltiples niveles territoriales y jurisdiccionales. Así captura variaciones territoriales y externalidades de la política pública. Es el modelo más viable y usual en un contexto metropolitano ya que ayuda a diseñar e implementar el proceso de coordinación y transformar los nuevos arreglos institucionales en políticas y programas. Un problema suele ser la falta de legitimidad democrática ya que las autoridades de los cuerpos metropolitanos normalmente no suelen ser electas, o si la coordinación metropolitana no se efectúa de forma participativa e incluyente; asimismo los nuevos costos de coordinación pueden representar un problema de legitimidad por razones de rendimientos, costo-efectivas.
3. *Gobernanza adaptativa*. Es el enfoque más moderno y progresista de gobernanza, el cual busca la interacción continua con los sistemas sociales y ecológicos. Se enfoca en múltiples niveles, pero no solo territoriales y

jurisdiccionales, sino que se adapta a las distintas temporalidades institucionales según los factores clave de los sistemas para su eficiencia. Idealmente es el mejor enfoque en términos metropolitanos ya que además de poder implementar políticas y programas, ataja las restricciones de recursos (naturales, económicos, etc.) en un proceso de adaptación al cambio y mejora continua. Un problema es que demanda instituciones efectivas y profesionalizadas, así como sistemas organizativos y de información flexibles y eficientes. Si las instituciones no cuentan con una dirección estratégica y moderna y con cuerpos profesionalizados, no son lo suficientemente maduras a la vez que flexibles, es inviable.

### *Consolidación metropolitana y gobernanza multinivel*

Olga Zapata argumenta que la descripción del fenómeno de la gobernanza multinivel es complementario al entendimiento de las relaciones intergubernamentales, describiendo entonces a estas dos categorías analíticas como básicas para el análisis del relacionamiento de los distintos niveles de gobierno. Por un lado señala que el reconocimiento del fenómeno de la gobernanza en la interacción gubernamental implica que difícilmente la participación de algún actor puede imponerse sobre los demás, por lo que las distintas organizaciones se están viendo obligadas de coaligar sus recursos, aptitudes y objetivos. Por otro lado, en términos de relaciones intergubernamentales distingue tres niveles distintos de autoridad: coordinada, inclusiva y superpuesta. La primera observa una separación clara de los límites de los gobiernos, la segunda describe relaciones de dependencia y jerarquía, y la tercera refiere jurisdicciones que se traslapan, son interdependientes y tienen que ser negociadas. Estos tres tipos de autoridad facilitan o dificultan, según sea el caso, la gobernanza (Zapata, 2013).

Un esquema parecido es el que Santos Zavala propone. Señala que la gobernanza en América Latina, como hecho empírico, resulta de dos dimensiones que determinan el sistema de interacción de la acción pública local y la hechura de las políticas: una horizontal (gobernanza local) y otra vertical (relaciones intergubernamentales) esta otra dimensión le daría entonces una característica de

gobernanza multinivel. Señalando entonces cuatro tipos posibles de asociación federal. El primer tipo de federalismo lo caracteriza por un bajo grado de interacción en la hechura de las políticas por parte de los diferentes niveles de gobierno y de los diferentes actores de la sociedad, es un modelo de jerarquías fundidas. El segundo tipo de federalismo, descentralizado, por una alta interacción entre los diferentes niveles de gobierno, pero muy baja participación de actores de la sociedad. El tercer tipo de federalismo, delegativo, por una baja coordinación intergubernamental y baja centralización en la hechura de las políticas, por lo que es un modelo de autonomía local. El cuarto tipo de federalismo cooperativo, por alta coordinación intergubernamental y baja centralización, por lo que es un modelo en red (Santos Zavala, 2009).

Un posible esquema de cruce entre las dos aproximaciones tratadas, la de la gobernanza y la de la coordinación intergubernamental se puede formulara partir del modelo que Santos y Porras proponen (Santos & Porras, 2013). Ver Cuadro 5.

Cuadro 5. Tipología de gobernanza local

	<b>Baja gobernanza (participación de actores gubernamentales y no gubernamentales)</b>	<b>Alta gobernanza, (participación de actores gubernamentales y no gubernamentales)</b>
<b>Baja coordinación gubernamental (alta centralidad en la toma de decisiones del gobierno local)</b>	Gobernanza jerárquica	Gobernanza social

<b>Alta coordinación o integración gubernamental (baja centralidad en la toma de decisiones del gobierno local)</b>	Gobernanza descentralizada	Gobernanza cooperativa
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------	------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Santos y Porras (2013)

1. *La gobernanza jerárquica* es el proceso en el que los actores con más poder controlan a los que tienen menos, promoviendo una desigualdad y desequilibrio de poder en la toma de decisiones públicas.
2. *La gobernanza descentralizada* es la solución de problemas locales, mediante un proceso de hechura de políticas públicas con alta coordinación intergubernamental, pero una baja participación ciudadana. Hay una articulación del gobierno, pero no del gobierno con el resto de actores sociales.
3. *La gobernanza social* se caracteriza por una baja coordinación intergubernamental y una alta participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas, por lo que las capacidades de autogobierno de los sistemas locales son altas. Hay una articulación de la sociedad, pero las instituciones gubernamentales son débiles y poco articuladas.
4. *La gobernanza cooperativa* implica el cogobierno, y conlleva la utilización de formas organizadas de interacción en el proceso de hechura de las políticas públicas, en las cuales hay una alta coordinación intergubernamental y una alta participación ciudadana. El gobierno se caracteriza por una estructura “horizontal”: los actores involucrados cooperan, se coordinan y se comunican sin el predominio de un actor central o dominante.

Michael Neuman señala que el diseño institucional influye sensiblemente en los logros de la gobernanza, y que el modelo ideal es una institución mixta de

gobernanza metropolitana, una estructura autocrática con una doctrina y una actuación pluralista, proporcionarían de manera más eficaz, fecunda y justa infraestructuras y servicios públicos. En los gobiernos autocráticos se establece un gobierno para poner el poder al servicio de intereses colectivos como el bienestar y la seguridad que no podrían atenderse actuando cada uno por su cuenta. En los modelos pluralistas, se organizan colectivamente por medio de diferentes contratos sociales con objeto de garantizar los bienes colectivos y salvaguardar derechos como la libertad y la igualdad (Neuman, 2006).

### *Gobernanza cooperativa y competitiva*

Los estudios empíricos han demostrado que los procesos de cooperación y competencia existen en todos los sistemas de gobernanza local, y que estos funcionan de forma complementaria, siendo entonces una falsa disyuntiva optar por un modelo de gobernanza cooperativa o competitiva, puesto que son mecanismos compatibles. En este sentido, los niveles superiores de gobierno –como los gobiernos estatales- pueden crear incentivos para promover la gobernanza regional y promover la cooperación entre los gobiernos locales para conseguir la consolidación metropolitana frente a temas y cuestiones estratégicas, a pesar de la competencia. En este sentido la legislaturas estatales son especialmente importantes (Feiock, 2004).

### *Estrategia para consolidar una reforma metropolitana*

La experiencia de los países de la OECD (2015) sugiere que la reforma metropolitana es un proceso complejo, de larga duración y difícil de replicar de una ciudad a otra, por lo diferentes de los contextos institucionales. No obstante, la OECD reconoce la existencia de elementos comunes en los procesos exitosos de reforma.

En su publicación “Making Reform Happen” (2010) se recomienda, a manera de guía, considerar una serie de elementos dada la estrecha relación que guardan con el éxito de una reforma:

1. Asegurar financiamiento público.

2. Tener un mandato electoral que justifique la reforma.
3. Contar una estrategia de comunicación efectiva.
4. Basar el diseño de las políticas en sólida investigación y análisis.
5. Establecer instituciones adecuadas que permitan transitar de la decisión a la implementación de la reforma.
6. Tener claro que una reforma estructural exitosa toma tiempo y con frecuencia requiere de varios intentos.
7. Es fundamental contar con un liderazgo fuerte.
8. Por lo regular es preferible incorporar a los actores que se oponen a la reforma que combatirlos.
9. Por último, hay que considerar con cuidado, de ser el caso, responder a las preguntas de cuándo y cómo se ha de compensar a los perdedores del proceso de reforma.

Al revisar estos puntos planteados se observan muchas de las consideraciones descritas con anterioridad para el éxito de la consolidación metropolitana y su gobernanza.

ONU-Habitat por su parte señala que para establecer una reforma metropolitana es importante identificar los mecanismos e instrumentos políticos, institucionales, fiscales, sociales y sectoriales. Asimismo recomienda buscar establecer un marco adecuado para cualquier reforma, señalando dos factores muy importantes a tomar en cuenta: los objetivos alrededor de los cuales se establece los nuevos acuerdos, y una serie de factores que facilitan u obstruyen las reformas: leyes y regulaciones, los acuerdos metropolitanos de alto nivel, el soporte político de los gobiernos locales, la división clara de las funciones, la capacidad administrativa e institucional de los participantes y el historial de éxito en la coordinación (Andersson, 2015).

### **Evolución histórica del debate metropolitano y de las instituciones metropolitanas en el mundo**

La presente revisión empieza por dar un contexto histórico y geográfico sobre el debate metropolitano en el mundo, el cual no ha sido mayormente latinoamericano

o nacional, sino un debate mundial que corresponde a otros modelos políticos económicos y sociales, por tanto tiene que ser adecuado a la realidad y necesidades locales específicas.

### *Estados Unidos*

En el periodo de 1950 a 1970 el debate metropolitano favorecía la consolidación metropolitana. No obstante lo anterior, en la década de 1980 sólo había 18 organizaciones metropolitanas consolidadas (Wilkstrom, 1997). Posteriormente, entre las décadas de 1970 y 1990 el debate metropolitano fue poco analizado. Esto puede deberse a que en este periodo la corriente de “elección pública” (*public choice*) comenzó a rebatir la teoría de la consolidación metropolitana con cierto éxito, tomando como base los principios del libre mercado, tal como predijeron algunos autores (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961).

Para la elección pública, la fragmentación metropolitana favorece la eficacia gubernamental, ya que estimula la competencia entre los municipios, obligando a los gobiernos a ofrecer la mejor combinación de impuestos y servicios para satisfacer las preferencias de las comunidades y de los ciudadanos, que pueden, como lo propone el concepto de “votar con los pies” (Tiebout, 1956), irse a vivir al municipio que les resulte mejor en términos de costos (impuestos) y beneficios (servicios). Por otro lado, estos autores argumentan que no es necesario crear autoridades metropolitanas para obtener economías de escala, señalando que los gobiernos metropolitanos son más costosos y menos proclives a la rendición de cuentas, dada la mayor distancia entre políticos y ciudadanos (Bourne, 1999).

Unos años después, de acuerdo con Lowery, a mediados de la década de 1990, bajo la teoría del “nuevo regionalismo” se cuestionó la superioridad de la fragmentación metropolitana sostenida por la teoría de elección social (Lowery, 1999), y el enfoque de la consolidación cobró interés de nuevo, en parte porque se consideraba más eficiente en términos de la economía de escala (Keating, 1995). En este periodo se planteó que las ciudades enfrentaban tres grandes problemas: desigualdad socio-económica entre suburbios y zonas centrales, crecimiento desbordado de las ciudades (externalidades negativas), y falta de coordinación

entre ciudades. Ante estos problemas (Rusk, 1993), en su clásico “Ciudades sin Suburbios” propuso que los centros deberían anexar a los suburbios vecinos para expandir su territorio y promover una mayor integración social y económica.

A partir del año 2000 los argumentos de los gobiernos metropolitanos se centraron en la competencia económica en un mundo globalizado. En esta década emergió el modelo de “crecimiento inteligente” (*smart growth*) reaccionando a las condiciones históricas, políticas e institucionales (ej., leyes flexibles de uso del suelo, subsidios federales para financiar vivienda y autopistas, zonas de exclusión en comunidades urbanas y la tradición del gobierno autónomo); que dieron pie al modelo de crecimiento extendido y disperso de las ciudades norteamericanas, con las ya conocidas externalidades negativas (Richmond, 2000).

Stephens y Wikstrom distinguen a las instituciones metropolitanas norteamericanas por su gran cantidad de redes de gobierno local espacialmente limitadas, organismos de propósito especial y estructuras institucionales sectoriales creadas por el nivel estatal y el nivel federal, destinadas a la asignación de recursos para proyectos de infraestructura, como es el caso del transporte. Entre los ordenamientos que favorecen la gestión metropolitana, los autores identifican: los distritos de propósito especial, los consejos metropolitanos estatales-municipales y las variaciones de regionalismos funcionales y contratos voluntarios (Stephens & Wikstrom, 2000).

### *La experiencia europea*

En la década de 1960 la tradición europea metropolitana, apunta Lefevre impulsó un modelo funcionalista de gobierno metropolitano fuerte, como es el caso francés, italiano e inglés. Este modelo se caracterizaba por su legitimidad política (vía la elección directa de autoridades), autonomía (tanto financiera, de capacidad institucional así como respecto al gobierno superior), y territorial. Sin embargo, los gobiernos locales se opusieron a este modelo, de forma tal que los gobiernos metropolitanos sólo pudieron ser creados y mantenidos gracias a la presión del gobierno central y estatal (Lefèvre, 1998). Más adelante, en la década de 1980 en Países Bajos, Francia, España, Italia e Inglaterra, el proceso de descentralización

se intensificó y los países integrantes de la Comunidad Europea comenzaron a transferir responsabilidades a este nivel supranacional, erosionando con ello su capacidad institucional y su legitimidad.

Para la década de 1990 el cambio se dio en la actitud de los gobiernos nacionales con respecto a la función de las áreas metropolitanas. De acuerdo con Klink, quien analizó el caso francés, la función del estado central menguó como actor político, las reformas descentralizadoras de 1982-83 y el aumento de los actores (el sector privado o la sociedad civil) provocaron cambios fundamentales en el sistema de gobernabilidad metropolitana (Klink, 2005). Entre los cambios más relevantes destacan: el creciente número de instituciones locales con la consiguiente fragmentación de funciones y poder de decisión, el desarrollo de redes y asociaciones voluntarias intermunicipales para mejorar la gobernabilidad local, y el aumento en los nuevos tipos de coordinación política, a través, por ejemplo, de relaciones contractuales.

Hacia el año 2000, la influencia estadounidense, empezó a provocar reformas para la administración de regiones más amplias, especialmente en Francia, generándose una región metropolitana en la capital, Paris Basin (Kantor y Lefevre, 2012). En España no obstante las reformas, aún no se encuentran modelos adecuados. En Inglaterra, las reformas han comenzado para darle mayor poder a las ciudades (Fernandes & Alfonsin, 2006). Y en Alemania, se cuando se analizan estructuras de cooperación de las regiones metropolitanas, se concluye que las regiones han desarrollado sólidas bases de gobernabilidad metropolitana a través de nuevas instituciones gubernamentales y sistemas de negociación basada en redes de colaboración, lo cual ha dado lugar a regiones-ciudad (Schäffer, Stackelberg, & Stellmacher, 2005), donde han centralizado la provisión de algunos bienes y servicios públicos en empresas o agencias, y existe una adecuada representatividad territorial de sus distintas alcaldías.

### *La experiencia asiática*

En la India las áreas metropolitanas han utilizado con frecuencia el mecanismo de la Autoridad Metropolitana de Desarrollo (Metropolitan Development Authorities,

MDA), para evitar las consecuencias negativas de la fragmentación geográfica. Con frecuencia estas organizaciones son responsables del presupuesto y de la planificación metropolitana, la transferencia de préstamos del nivel estatal y federal a los gobiernos locales, entre otras.

La evaluación de la experiencia de las MDA en la India produjo resultados variados. Las MDA de la India, se caracterizan por una falta relativa de voz por parte de los actores locales, y la dominación por el nivel federal y estatal a través de dos aspectos: la asignación de recursos financieros, y las designaciones de los funcionarios ejecutivos. Además, las atribuciones de las MDA eran débiles: únicamente funciones de planificación y coordinación, careciendo de autonomía directa y de una base de recursos propios (Klink, 2005).

Por otra parte en Filipinas, la Autoridad del Desarrollo del Área Metropolitana de Manila (MMDA), que consta de dos niveles, fue creada en 1990, con la característica particular de que mantuvo la autonomía de los gobiernos locales. El Consejo de Metro Manila es el encargado de la toma de decisiones de la MMDA. Dicho consejo está integrado por los alcaldes de las diez ciudades y las siete municipalidades, además del presidente y vicepresidente de la Metro Manila. Su director es designado por el presidente del país. La MMDA es responsable de los servicios de vivienda, control ambiental, basura, planeación del desarrollo y uso de suelo, inversión, y transporte. La MMDA ha sido criticada por ser una corporación nacional, en lugar de una institución integrada localmente, lo cual aumentaría su eficacia y rendición de cuentas. Por último, la autonomía municipal tiende a llevar la relación entre la MMDA y las ciudades a un punto muerto, lo que afecta negativamente su efectividad para atender los asuntos metropolitanos.

China, por su parte, país que ha vivido la más rápida urbanización de la historia humana, en la búsqueda de maximizar los beneficios nacionales y la mitigación de los impactos negativos del crecimiento urbano, enfrenta hoy altos costos y riesgos económicos, sociales y medioambientales de responder a estos desafíos. Uno de estos es el de coordinación y de administración de las ciudades (OECD and China Development Research Foundation, 2010).

El emprendurismo en las ciudades chinas se ha convertido en una poderosa

fuerza motriz que está convirtiendo al gobierno local en un agente favorable al mercado, formando una alianza con capital. En este sentido, las acciones de urbanización son similares a los modelos neoliberales de Occidente, donde el mercado comanda, generándose las mismas externalidades negativas como la degradación ambiental o la desigualdad social; y se exponen también las limitaciones de la gobernanza local: la duplicidad de funciones e infraestructuras por conflictos inter-jurisdiccionales o la falta de poder local frente a estos procesos (Wu, 2010).

### *La experiencia latinoamericana*

En la década de 1960 varios países comenzaron a experimentar con la gestión metropolitana para hacer frente a los problemas ambientales y sociales. Dado el carácter vertical de las iniciativas, no puede afirmarse categóricamente que haya sido mucho el éxito. En la década de 1980 en América Latina resurgió el debate metropolitano, acompañado de los procesos de descentralización y democratización. El sector privado y la sociedad civil reclamaron nuevas funciones de política en las ciudades y regiones latinoamericanas (Klink, 2005).

Klink argumenta que prácticamente no existen configuraciones formales para la gobernabilidad metropolitana y, si las hay, han sido establecidas por regímenes centralizados y autoritarios, con poca participación de las partes directamente interesadas. Así, hay muy pocas estructuras institucionales a la altura del desafío de la construcción de regiones urbanas competitivas y habitables. Si bien se han logrado progresos significativos hacia la democratización, algunos países todavía muestran varias “brechas” democráticas en los sistemas de gobernabilidad local y metropolitana. Por ello, puede concluirse que las áreas metropolitanas latinoamericanas carecen de una estructura madura y consolidada para la gobernabilidad metropolitana, capaz de afrontar con éxito el desafío de generar competitividad urbana y sostenimiento ambiental, al tiempo de brindar mejor calidad de vida a los habitantes. En complemento de lo anterior Fernades y Alfonsin señalan que las instituciones informales, la legislación y las decisiones judiciales son el principal obstáculo para la producción social del espacio urbano y su ordenación

(Fernandes, Edesio; Alfonsin, Betania, 2003).

En término de estudios de caso, lo que si se observa, es que para enfrentar estos retos, diversos han sido los esfuerzos por construir arquitecturas institucionales adecuadas, los cuales también obedecen a la diversidad de estructuras administrativas en Latinoamérica: desde regímenes federales que contienen estados hasta regímenes unitarios o centralistas; y dentro de estos regímenes formas de región, departamento, distrito, provincia, cantón, municipio o territorio. Sin embargo, en general es el municipio la unidad básica de gobierno local, misma que es rebasada por la realidad del crecimiento metropolitano.

Así los gobiernos han buscado estructurales formales como el Consejo de Alcaldes y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana en San Salvador, la Institución de las Regiones Metropolitanas y las Aglomeraciones Urbanas en Brasil, la incorporación de lineamientos metropolitanos y regionales en los instrumentos de gestión municipal territorial en Colombia, o la generación de Institutos Metropolitanos de Planeación y Consejos Metropolitanos de Alcaldes en México. Solo por citar algunos esfuerzos.

Rojas *et al* (2008) en este mismo sentido, afirman que la gran mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas carecen de una estructura madura y consolidada de gobernabilidad metropolitana, la cual pueda afrontar el desafío de la competitividad, sostenibilidad y calidad de vida en el ámbito urbano. Ya que presentan desajustes entre las realidades político-administrativas y las necesidades sociopolíticas y económicas. Por tanto, Rojas sugiere que para alcanzar la gobernabilidad metropolitana se requieren tres elementos:

- 1) legitimidad política,
- 2) mecanismos cooperativos, apoyándose en los ordenamientos formales e informales existentes,
- 3) y acompañar las redes de políticas de estructuras gerenciales y financieras, las cuales incentiven la formación de mecanismos cooperativos, tendientes a crear procedimientos colectivos de toma de decisiones entre los actores locales.

*El caso mexicano*

Ramírez Saiz (1999) señala que en México es difícil hablar de gobernanza metropolitana y ciudadanos metropolitanos cuando, en sentido estricto, no existen gobiernos metropolitanos ni derechos metropolitanos reconocidos. Sin embargo, sugiere empezar por evaluar la eficacia y legitimidad con la que cuentan los gobiernos implicados, así como las instancias metropolitanas operantes (comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y coordinaciones sectoriales); así como el avance real de la ciudadanía política, al valorar las prácticas que realizan los actores metropolitanos emergentes.

Al explorar lo anterior, ha encontrado que existe un déficit de gobernabilidad porque no son cabalmente atendidas ni solucionadas las demandas de los ciudadanos; al tiempo que existe un proceso de construcción de ciudadanía metropolitana lento y limitado, debido a que entre los habitantes de las conurbaciones predomina una visión y actuación local.

Como salida a este doble reto, Saiz señala la necesidad de reformar las instancias metropolitanas existentes y elevar su eficacia y legitimidad; y aumentar los niveles de corresponsabilidad e intervención de los ciudadanos en la solución de los problemas metropolitanos.

Desde su perspectiva las reformas más urgentes son:

a) Establecer un órgano rector con facultades ejecutivas y vinculantes, que coordine las instancias públicas intervinientes y defina las políticas públicas estratégicas sobre asuntos de índole metropolitano.

b) Crear nuevas coordinaciones sectoriales de servicios urbanos metropolitanos.

c) Pasar de planes descriptivos a programas operativos.

d) Revitalizar los consejos metropolitanos y los Coplades, así como utilizar las formas de democracia directa para encontrar, junto con los ciudadanos implicados, salidas consensadas a los problemas metropolitanos prioritarios para incidir realmente en las decisiones.

Edgar Ramírez (2012) señala que los esfuerzos nacionales son poco explorados en términos académicos y por tanto difíciles de clasificar. Sin embargo, describe cómo es que en México algunos municipios han respondido a este problema con la formación de ciertas estructuras de toma de decisiones regionales o

intermunicipales y cómo es que el gobierno federal y los de algunos estados también han promovido ciertas soluciones. Tras su análisis destaca cuatro dimensiones básicas para posteriores estudios y clasificaciones: a) el nivel de gobierno en que se originan, b) el grado de autonomía que retienen los municipios sobre áreas o temas, c) el nivel de creación de estructuras de gobernanza, d) y el grado de generación de una arquitectura institucional.

Alberto Arellano (2014) opina que la arquitectura institucional se encuentra apenas en una fase de formulación, existiendo un importante reto por la fragmentación en un esquema federal, en el cual se prohíbe la conformación de instancias de gobierno entre el municipio y los estados de la República y, por el otro, solo permite la coordinación intergubernamental y/o el asociacionismo intermunicipal. En este contexto es dónde los gobiernos estatales han tenido que involucrarse en definir el fenómeno y diseñar mecanismos de coordinación para mejorar la gestión principalmente a partir de considerar tres aspectos que buscan mejorar la gobernanza: el político, el técnico y la participación ciudadana.

En un estudio comparativo mundial sobre las estructuras institucionales y fiscales de las ciudades metropolitanas, Paul Smoke (2013) señala que en México existe un sistema federal con estados fuertes -especialmente en estados como Jalisco- donde los niveles municipales dependen de las transferencias estatales y federales a través de los estados. Es a través de este nivel de gobierno que existen nuevos procesos para potenciar a los municipios y promover la cooperación en las áreas metropolitanas. Porque si bien a nivel nacional existe un discurso y estrategia a través de la SEDATU, la cual reconoce los retos y oportunidades de las áreas metropolitanas, buscando promover el desarrollo económico, la sostenibilidad y la gobernanza, lejos está el gobierno federal de establecer procesos que realmente incidan sobre el territorio a nivel local, promoviendo ciudades compactas y la consolidación metropolitana.

Eibenschutz y Ramírez (2015) reconocen que la expansión urbana en las metrópolis mexicanas ha rebasado los límites político-administrativos correspondientes a las jurisdicciones de los gobiernos locales, y ha generado nuevas situaciones de gran complejidad en los órdenes de gobernanza e

institucionalidad metropolitana, la normatividad se ha visto rebasada y la calidad de vida disminuida.

Este comportamiento, no exclusivo de un país o una metrópoli, invita a repensar de forma interdisciplinaria las metrópolis respecto de las acciones y los procesos de gestión desarrollados en ellas para la construcción de un espacio más habitable. Para ello señala que es necesario: 1) observar las transformaciones sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas que en él ocurren; así como 2) reflexionar, discutir y proponer caminos para las metrópolis inmersas en la necesidad de ajustes a la convivencia social y una nueva visión de la institucionalidad y la gobernanza, a la luz de las experiencias internacionales.

#### *El caso del Área Metropolitana de Guadalajara*

Chávez (2013) reconoce que el crecimiento de la ciudad de Guadalajara en las últimas décadas es más el resultado de decisiones tomadas por políticos, inversionistas o grupos sociales con capacidad de movilización, que por lo establecido en los planes de desarrollo. Así, la negociación de la prosperidad es un problema de construcción de consensos, donde los intereses políticos y económicos, tienen impactos graves en términos sociales y urbanos.

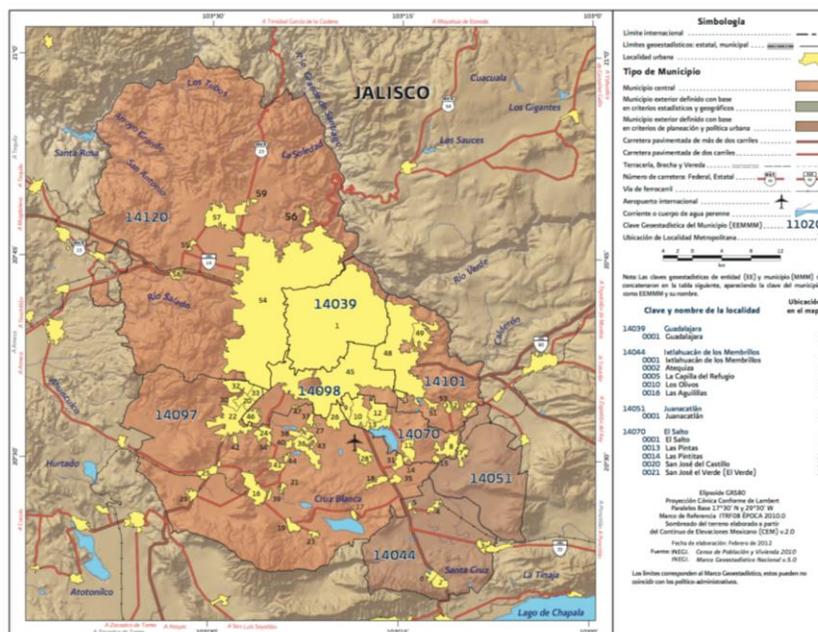
La ciudad de Guadalajara es un zona metropolitana según los criterios estadísticos y geográficos establecidos por la Sedesol, el Conapo y el Inegi, los cuales se relacionan con el tamaño de la población, la conurbación física, la distancia, la integración funcional, el carácter urbano de los municipios y los criterios de planeación y política urbana que dan cuenta de las declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas (CONAPO 2010).

Con reformas recientes a la legislación, la gestión metropolitana actual funciona a través de: a) una instancia política, la Junta de Coordinación Metropolitana, que define la agenda, la gestión de recursos y su aplicación en proyectos metropolitanos; b) una instancia representativa, el Consejo Ciudadano Metropolitano, que integra la participación ciudadana como órgano consultivo intermunicipal; c) una instancia de concertación político-administrativa, el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana, con injerencia en la planeación, promoción

y gestión del desarrollo metropolitano (la cual aún no opera); y d) una instancia técnica, el Imeplan, quien coordina la planeación del área o región metropolitana (IMEPLAN 2015).

Sin embargo, el AMG lejos de la identificación académica y legal de metrópoli, no es un espacio ni un concepto construido socialmente aún. De acuerdo con Castañón (2016), no existe aún una visión ciudadana integrada de lo que es la metrópoli. A diferencia de los ciudadanos que viven en los municipios centrales e históricos, para los ciudadanos que viven en la periferia, la ciudad de Guadalajara es un lugar distinto, al que solo se trasladan con propósitos específicos. Este fenómeno es relevante puesto que da cuenta de procesos de exclusión social y segregación socioeconómica en el espacio urbano. Así hay parecieran existir dos tipos de ciudadanos, los beneficiarios de la aglomeración urbana y los que están excluidos de estos beneficios. Este hecho se observa con facilidad en la aglomeración central de localidades urbanas y las desconexión de otras, como se puede observar en el mapa 1.

Mapa 1. Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: CONAPO (2010). Consultado en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas\\_metropolitanas\\_2010/mapas/ZM21.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas_2010/mapas/ZM21.pdf)

## Estudios de caso

La metodología de estudios de caso se utiliza con el propósito de identificar experiencias distintas sobre un mismo tema, permitiendo tener perspectivas alternas sobre la resolución de una problemática, y una vez identificada la relación causa y el efecto, buscar adaptarlas con el fin de aplicarlas en un contexto distinto, extrapolándolas.

En esta apartado se busca estudiar en distintos casos arreglos institucionales para la gestión metropolitana que puedan ser susceptibles de ser adecuados para el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Así se analizan distintas experiencias en el mundo, las cuales han demostrado ser eficaces en al menos alguna medida para superar la fragmentación política y mejorar la gobernanza metropolitana; se identifican las razones de causa y efecto que explican la eficacia de determinados arreglos institucionales, así como las barreras que obstaculizan la gestión. Se analizan las ciudades de Sao Paulo y Bogotá en América Latina; de Portland y Toronto en América del Norte; y de Londres y Fráncfort en Europa.

Para el análisis de casos se usa la metodología propuesta por el científico Eugene Bardach, quien tras observar que muchos gobiernos copiaban a modo distintas prácticas internacionales, principalmente para legitimarse, denunció que ni los analistas del gobierno ni los investigadores poseían una metodología adecuada para examinar buenas prácticas con miras a adaptarlas en otros sitios; y frente a este problema, el investigador emérito de políticas públicas de Berkeley, propuso una metodología y ofreció una guía específica sobre cómo los investigadores pueden investigar con eficacia buenas prácticas y preparar el terreno para su extrapolación.

La teoría utilizada señala que la extrapolación de casos, como mecanismo de investigación: 1) debe llevarse a cabo a través del análisis de experiencias, las cuales se instrumentalizan en estudios de casos orientados a servir como ejemplos de diseño para mejorar los esfuerzos gubernamentales; 2) los ejemplos deben ser observados principalmente como procesos más que por el logro de arreglos institucionales específicos; 3) la descripción de los casos debe considerar la

trayectoria de eventos, incluyendo las características asociadas o efectos, con el fin de poder argumentar una cadena causa-efecto; y 4) las categorías de los datos a considerar pueden incluir características de diseño, factores contextuales y de participación (Barzelay, 2007).

## **El caso de gestión regional de Toronto**

Toronto es una de las ciudades más grandes del mundo para hacer negocios, se distingue por su competitividad global, la innovación y la calidad de vida. Muy pocas ciudades en el mundo pueden ofrecer tanta fuerza multisectorial, la profundidad de talento y un motor económico y financiero de conducción. Esta ciudad fue una de las primeras en institucionalizar el modelo metropolitano en 1954, para solucionar los problemas derivados del crecimiento incesante del área metropolitana y de la desigualdad entre la capital y los municipios circundantes; convirtiéndose en un modelo pionero de articulación de los problemas metropolitanos.

Canadá se distingue de otros países, porque los órdenes de gobierno federal y provincial cuentan con un status legal-constitucional superior al de los gobiernos locales. De hecho, en el plano jurídico, los gobiernos locales no cuentan con reconocimiento constitucional, como sucede en México (Sancton, 2015). En consecuencia, los gobiernos locales no tienen la influencia política de los niveles provincial y federal, en parte porque éstos últimos tienen a su disposición más recursos financieros, concentran una mayor lealtad ciudadana, y cuentan con mayor capacidad para el diseño de políticas y programas. Por lo regular los municipios tienen un rol periférico en el ámbito de los servicios, restringido a la prestación de los “servicios duros” (mantenimiento de calles locales, estacionamiento y alumbrado público), relegándolos al papel de “brazo administrativo” del gobierno provincial (Bish and Clemens, 1999). Incluso en el área de la regulación del uso de suelo, los municipios han perdido poder de decisión frente a los gobiernos provinciales.

En materia de finanzas locales, el problema más importante de los municipios es la escasez de recursos financieros. En parte, porque los gobiernos locales dependen de manera extraordinaria del impuesto a la propiedad y de las transferencias de los gobiernos provinciales (inestables y condicionadas), quienes suelen imponer una fuerte y detallada supervisión y control fiscal. Una característica de los gobiernos locales de Canadá es la existencia de instituciones de propósito especial, tales como los distritos escolares. Estos organismos especiales tienen el propósito de remover el conflicto político de ciertas áreas de la administración

pública, al nombrar ciudadanos expertos que actúan con cierto grado de independencia, lo que tiende a elevar la calidad de los servicios prestados. Sin embargo, este tipo de organismos vuelven la coordinación metropolitana más complicada de lo que sería sin su existencia.

Sancton (2015) establece que los Gobiernos provinciales tienen la facultad constitucional de diseñar su propio sistema de gobierno local. Entre las dos grandes atribuciones de este nivel de gobierno que afectan los gobiernos locales están: 1) la capacidad de incorporación de gobiernos locales y 2) el poder para asignar funciones adicionales a los municipios. Por lo regular la provincia diseña la política que aplica a todas las localidades y delega su administración, ya sea a gobiernos metropolitanos o locales. La ausencia de límites constitucionales de las provincias para involucrarse en asuntos de carácter local, refuerza la capacidad de las provincias canadienses para hacer instituciones fuertes en materia de planeación y gobernanza metropolitana y, por tanto, para actuar como gobiernos superiores de ciudades-regiones enteras.

Los gobiernos metropolitanos son considerados importantes no tanto por su carácter metropolitano, sino porque hacen las cosas “regulares” que los ayuntamientos deberían hacer. Las estructuras de gobierno metropolitanas más comunes son los Comités Ejecutivos, normalmente integrados por el alcalde y cuatro consejeros. En esta figura a cada miembro del Comité Ejecutivo se le asigna la responsabilidad de una determinada administración departamental, lo que incluye el diseño de la política respectiva. La dificultad para que los gobiernos locales logren una adecuada coordinación horizontal, ha contribuido al auge de este arreglo institucional en Canadá.

En 1953 la provincia de Ontario creó el gobierno metropolitano de Toronto como un gobierno local de dos niveles. Metro Toronto funcionaba como gobierno “paraguas” de seis municipios del área metropolitana (Kipfer, 2002). El segundo nivel, denominado: “Consejo Metro”, tenía entre sus responsabilidades: la dotación de agua y drenaje, las vialidades y la planeación regional. De acuerdo con Sancton (2015), entre los argumentos para la creación del gobierno metropolitano, estaba: (i) la necesidad de resolver la crisis en la prestación de servicios y la construcción

de infraestructura en las zonas suburbanas, y (ii) la planeación para el desarrollo económico, dado el contexto de globalización y creciente competencia internacional. Hasta la década de 1960, en que se consolidó el área metropolitana de Toronto, puede decirse que el Consejo Metro facilitó un crecimiento ordenado de la zona metropolitana.

En la década de 1970 se reorganizó el gobierno local, de forma tal que se crearon los distritos escolares y se consolidaron los municipios bajo la premisa: menos gobiernos locales pero con mayor extensión. Como consecuencia de esta reorganización, algunos servicios y funciones fueron asignados al ámbito metropolitano, mientras que otros quedaron en el nivel provincial. Cabe mencionar que este cambio no trajo consigo una mejor integración horizontal de los gobiernos locales, por lo que de acuerdo con Sancton (2015), a mediados de esta década, el sistema metropolitano de Toronto, enfrentaba al menos dos grandes problemas:

- 1) Los municipios suburbanos dentro del área metropolitana en su conjunto habían sobrepasado la población del municipio central, en parte gracias a los servicios financiados con los impuestos recolectados en éste último. Una vez consolidados como mayoría, los municipios suburbanos se negaron a usar Metro para ayudar a reconstruir la deteriorada infraestructura de la zona central, emergiendo así tensiones entre el área central y los suburbios.
- 2) La mayor parte del crecimiento urbano metropolitano se estaba llevando a cabo fuera de los límites de la zona Metro, pero el gobierno de la provincia no extendió sus límites en la misma forma, lo que ocasionó que las funciones de planeación regional de Metro se volvieran cada vez menos relevantes.

En 1988 se estableció la elección directa de los consejeros, lo que incrementó las disputas políticas entre las autoridades electas de ambos niveles de gobierno, volviendo entonces al sistema de dos niveles políticamente disfuncional, al prevalecer el peso de la mayoría de los suburbios en detrimento del área central, cuestión que se agravó por el envejecimiento de la infraestructura y el despoblamiento de ésta última.

En 1997 el gobierno de la provincia de Ontario impuso el amalgamamiento de los seis municipios con Metro Toronto, creando así la ‘megaciudad’ de Toronto, que junto con las cuatro municipalidades metropolitanas se conoce como la Gran Área de Toronto (Frisken, 2001). El objetivo de la consolidación institucional y territorial, se argumentó, era la eficiencia, el crecimiento económico y una mayor competitividad a nivel nacional e internacional. Dicha imposición fue percibida como una amenaza a la cultura de participación ciudadana de Toronto (Frisken, 2008). De hecho, los ciudadanos del centro de Toronto se movilizaron en contra del amalgamamiento de la ciudad, argumentando, de acuerdo con Bordreau (2005) que: 1) una ciudad más grande iba a diluir el poder “democrático y liberal” asociado con la ciudad central, en un consejo dominado por una cultura suburbana; 2) la consolidación de la ciudad se consideró ilegítima porque ésta no fue una promesa electoral, ni tampoco se llevó a cabo una consulta ciudadana antes de tomar la decisión; y 3) la consolidación de la ciudad amenazaba la cultura democrática local y reducía los servicios locales.

Es interesante advertir que no se tiene registro de algún estudio de gobernabilidad que concluyera en la necesidad de crear una megaciudad. Por otro lado, los académicos de aquel tiempo coincidían en la necesidad de diseñar un ente de gobierno capaz de resolver los problemas de coordinación entre los gobiernos locales del área metropolitana, respecto a temas comunes, por ejemplo, transporte y planeación (Bordreau, 2000). Como respuesta parcial y tras la fusión de la nueva ciudad de Toronto, la Provincia de Ontario estableció el *Greater Toronto Services Board* (Consejo de Administración de los Servicios del Gran Toronto (GTSB)). Por cierto, al GTSB no se le asignó ninguna base legislativa -excepto para fiscalizar el transporte regional-, ni tampoco se le otorgó autoridad fiscal. La intención de la provincia nunca fue convertir el GTSB en otro nivel de gobierno.

#### *Del Financiamiento y las atribuciones de la megaciudad*

La ciudad de Toronto tiene la responsabilidad de prestar los servicios de asistencia social, salud pública y vivienda. Estos servicios representan alrededor del 34% del gasto operativo total del gobierno, seguido por el de los servicios de transporte, que

representan cerca del 19% del gasto. Los servicios de emergencia de bomberos y ambulancias, y los de parques, cultura y recreación, representan el 16% y 5% del gasto, respectivamente.

Para financiar la prestación de los servicios locales, la megaciudad depende principalmente de la recaudación del impuesto sobre la propiedad, que representa cerca del 45% del total de sus ingresos, de los subsidios provinciales, que representaban 23% del ingreso; así como de la incorporación de aranceles, que representan un 16%.

Las tarifas de los impuestos sobre la propiedad residencial, comercial e industrial son de carácter uniforme en toda la megaciudad. Como consecuencia, en las ex-municipalidades que contaban con una base fiscal baja y una tarifa del impuesto elevada, el efecto de la nueva tasa fija para la megaciudad supuso una reducción en el impuesto sobre la propiedad. En contraste, en las localidades con una base fiscal alta y una tarifa impositiva baja, los impuestos aumentaron. Sancton (2015) por su parte, argumenta que la creación de la megaciudad dio lugar a una participación más justa en la base fiscal, así como a la homogenización de la calidad de los servicios públicos.

Dentro del área metropolitana de Toronto, los costos de los servicios sociales y de la vivienda social fueron unificados a través de la región, tomando en cuenta la capacidad de contribución para dichos costos de cada municipalidad. De esta manera, la conformación de la megaciudad supuso que toda la ciudad-región compartiera los gastos inherentes a la provisión de los servicios locales.

En contrapartida a la creación de la megaciudad, se argumenta que si bien la “unificación” provincial del impuesto puede ser considerada más justa en algunos aspectos, es poco probable que ofrezca incentivos para una captación de ingresos locales más eficiente. Además, se piensa que puede llegar a reducir la rendición de cuentas a nivel local.

### *Balance de la gestión metropolitana en Toronto*

Sí bien la preocupación principal sobre la gobernabilidad metropolitana en la región de Toronto había sido durante mucho tiempo la coordinación para el adecuado

suministro de servicios locales, ni la creación del “Consejo Metro”, ni el GTSB resolvieron de manera efectiva este problema fundamental. Entre las críticas a la consolidación de la megaciudad, podemos mencionar a Frisken (2008) para quien este tipo de arreglo metropolitano resulta demasiado pequeño para resolver las externalidades creadas por los servicios de transporte y planificación, pero es demasiado grande para ser accesible a la población, por lo que tiene una capacidad muy limitada para responder eficaz y eficientemente a las necesidades locales.

Entre las consecuencias de la reforma de consolidación de la ciudad, Boudreau (2005) destaca cinco: 1) el proceso de toma de decisiones se centralizó y la burocracia creció de manera importante; 2) el presupuesto para el financiamiento de programas sociales disminuyó en detrimento de la equidad social; 3) se incrementaron los impuestos locales; 4) la prioridad del gobierno se centró en promover la competitividad de Toronto como una ciudad global en el ámbito de los negocios; y 5) se exacerbó la dicotomía suburbio-centro urbano. Por su parte, Frisken (2001) también ofrece un saldo negativo de la experiencia de Toronto. El autor no recomienda la intervención de gobiernos superiores para redefinir los sistemas de gobierno municipales, ni tampoco la anexión de municipios de la periferia por parte del municipio central. En parte porque advierte un desajuste entre los intereses políticos y económicos de los actores estatales, y los regionales y municipales.

No obstante la aproximación metropolitana a la planeación de la megaciudad, los acuerdos intermunicipales continúan siendo importantes, en tanto mecanismos para resolver problemas de carácter metropolitano, como el de la dotación del agua. Mientras que los Organismos de Propósito Especial son ampliamente utilizados para proveer servicios en el área metropolitana de Toronto, como el de tránsito (Boudreau, 2005). Por su parte el gobierno de la Provincia de Ontario se ha convertido en la agencia de planeación metropolitana de la región, que a través de cinturones verdes y la planeación territorial influye en el crecimiento de Toronto (Sancton, 2015).

### **El caso de Metro como gobierno regional en Portland, Oregón.**

Es caso de Metro de Portland es el primer gobierno regional elegido de los Estados Unidos. Surge como respuesta a la falta de mecanismos de planificación y coordinación en toda la región con la finalidad de gestionar los problemas de crecimiento, desarrollo e infraestructura que cruzan los límites jurisdiccionales y también ante la necesidad de proteger la naturaleza regional de los procesos de urbanización, ayudando a dar forma al panorama político, económico, social y construido de la Zona Metropolitana de Portland, desde 1979 (Sharpe, 1999).

Metro es un organismo gestor regional de elección directa, con la misión de administrar el perímetro de crecimiento urbano de la región, trabaja con comunidades, empresas y líderes en 25 ciudades y tres condados, cuestiones sobre el uso de suelo, el transporte, la basura y el reciclaje, parques y naturaleza, desarrollo económico y servicios culturales, actúa como centro de intercambio regional de información sobre la tierra y coordina las actividades de investigación y de datos con los socios de gobierno, instituciones académicas y el sector privado.

Gracias a ello, Portland hoy en día tiene un centro urbano transitable a pie, con zonas verdes que constituyen un foco de atracción regional. Cuenta con suburbios antiguos que no han perdido su valor. Tiene un desarrollo relativamente compacto, un centro llamativo y vivo, unos barrios llenos de vida y un alto índice de utilización de modos de transporte ajenos al automóvil, en comparación con otras ciudades estadounidenses, especialmente las de su mismo tamaño.

En la década de 1950 en el área metropolitana de Portland, Oregón proliferaron los distritos especiales de propósito especial, como estrategia para resolver el déficit en la prestación de servicios públicos. Esto volvió más complejo el entramado institucional de los gobiernos locales. Como respuesta, en 1960 la legislatura estatal estableció la Comisión de Estudio Metropolitana de Portland (PMSC). De acuerdo con Stephens y Wikstrom (2000), esta comisión estuvo compuesta por oficiales electos, líderes empresariales y activistas ciudadanos, teniendo como propósito revisar la estructura gubernamental y la prestación de servicios públicos locales. Entre 1960 y 1970 se establecieron diversas instituciones relevantes para la gobernanza metropolitana, entre las que destacan las siguientes:

1. Asociación de Gobiernos de la Región del Columbia (CRAG), su objetivo era promover la cooperación entre municipios y conducir la planeación a largo plazo. Sin embargo, el CRAG era visto como una asociación inefectiva, principalmente porque su membresía era de carácter voluntario y su recursos financieros limitados. A principios de la década de 1970 el Congreso Estatal de Oregón resolvió en parte estas limitaciones al hacer obligatoria la membresía de los gobiernos locales al CRAG y volver las cuotas locales pagaderas con una base per cápita.
2. Agencia de Alcantarillado, fue creada en 1970 para asumir las responsabilidades de servicio a 23 distritos de alcantarillado independientes, que abastecían los suburbios de Portland.
3. Contratos intergubernamentales, la ciudad de Portland anexó el territorio desincorporado de un condado de los suburbios, como respuesta a una crisis financiera en ese condado. Esto dio pie a la suscripción de contratos intermunicipales de prestación de servicios para ciudadanos residentes en áreas desincorporadas.

En 1969 la PMSC recomendó el establecimiento del Servicio de Distrito Metropolitano (MSD), conformado por 10 miembros. La responsabilidad del MSD era la planeación metropolitana, los servicios de alcantarillado y drenaje, así como la recolección de la basura y la disposición final de los residuos sólidos, entre otros. La PMSC también recomendó que en un futuro próximo el MSD asumiera la responsabilidad de la justicia criminal, la preservación de los espacios abiertos y parques, el abastecimiento de agua, el servicio de bibliotecas, y la administración y operación de los espacios deportivos. Adicionalmente, se propuso el establecimiento de una autoridad de transporte regional, denominado TriMet, dedicado a la operación de servicios de transporte masivo. Las recomendaciones de la PMSC fueron aprobadas por el Congreso del Estado y en 1970 el electorado aprobó el establecimiento tanto del MSD como de TriMet.

En 1975 se creó la Comisión de Gobierno Local de los Tres Condados. Esta comisión de estudio fue integrada por 65 miembros de los sectores público y privado. Su tarea fue proponer nuevas y mejores formas de administrar los

problemas regionales, sin afectar el rol de los gobiernos locales. Esta comisión propuso una estructura de gobierno regional de dos niveles, que fue aprobada primero por la legislatura del estado, y posteriormente, por los electores en 1978, con la salvedad de que la nueva estructura de gobierno se limitara a las zonas urbanas del área metropolitana. De esta manera, como establece Stephens y Wikstrom (2000) el MSD comenzó su operación en 1979 asumiendo las responsabilidades de la Asociación de Gobiernos de la Región de Columbia. En 1992, el nombre de la organización cambió simplemente a "Metro".

#### *Diseño Institucional y atribuciones de Metro*

El gobierno metropolitano de Portland (Metro) lo conforman 24 municipios y tres condados. Metro es, en el contexto estadounidense, un arreglo institucional metropolitano innovador, por no decir único, en parte porque es el único arreglo metropolitano de ese país donde los consejeros metropolitanos son elegidos directamente por los votantes bajo una lógica apartidista, lo que favorece un sólido perfil técnico de los integrantes (Stephens y Wikstrom, 2000). La estructura de Metro está integrada por siete miembros, cada uno con un periodo de actuación de cuatro años, con la posibilidad de reelegirse. Un oficial ejecutivo, elegido bajo la misma base distrital apartidista por cuatro años, es el responsable de la administración de Metro.

Para los europeos, de acuerdo con Lefevre (2005), Metro representa un modelo de gobernabilidad metropolitana débil, dado que es responsable de pocos servicios y consta de recursos muy limitados. Para matizar esta afirmación, de acuerdo con Stephens y Wikstrom, (2000) Metro tiene bajo su responsabilidad asuntos de carácter estratégico para el desarrollo metropolitano, tales como coordinar la gestión del crecimiento urbano, el uso del suelo y la planeación del transporte. También es responsable de la formulación de políticas y la preparación del presupuesto. Además, provee los servicios de disposición de residuos sólidos y reciclaje de basura, manejo del zoológico y ópera un programa de desarrollo del turismo, entre otros.

Metro obtiene sus ingresos de una variedad de recursos, tales como cargos

por admisión al zoológico, la recolección de la basura, impuestos de diversa índole (por ejemplo, sobre las ganancias, a la propiedad, y las operaciones del centro de convenciones: aunque éstos están sujetos a la aprobación de los votantes), y sobre bonos de ingresos de retiro (Klink, 2005).

### *Resultados de la gestión*

Metro ha promovido efectivamente el concepto de regionalismo, el liderazgo político regional y contribuido al cambio de los conceptos de desarrollo y crecimiento, considerados parte central de la agenda política. Otros logros destacados de Metro tienen que ver con el haber sido capaz de limitar el crecimiento suburbano, por medio del establecimiento en 1979 del Límite al Crecimiento Urbano (*Urban Growth Boundary*, UGB). El establecimiento del UGB, celebrado nacionalmente, ha facilitado la implementación de los principios del "Nuevo Urbanismo", teoría de desarrollo urbano que pone énfasis en el uso de suelo mixto, el diseño orientado al tránsito, la planeación neo-tradicional y el desarrollo eficiente de recursos (Stephens y Wikstrom, 2000). El efecto de la implementación de estos principios ha sido un uso de suelo más intensivo y el desarrollo de la ciudad dentro de los límites del UGB.

Metro ha servido como una institución de políticas públicas efectivas de tipo "paraguas", capaz de coordinar los intereses políticos locales y regionales. Esto ha jugado un rol importante a la hora de asignar los recursos financieros entre los municipios. Por ejemplo, los fondos de transporte, la planeación del sistema de tren ligero, la promoción de la emisión de bonos para adquirir tierras de cultivo fuera del UGB (asegurando el uso para la agricultura de estas tierras en el futuro) y seleccionando un centro de convenciones en el centro de la ciudad.

En contrapartida, se puede decir que Metro se encuentra bajo una considerable presión para expandir el UGB, debido al aumento del costo de la tierra. En este sentido, se cree que una consecuencia no intencionada de la aplicación del UGB ha sido el incremento del precio de la tierra en el área central, lo que ha ocasionado que la construcción de vivienda social a precios accesibles, sea virtualmente imposible. En cambio, a favor del UGB están los ambientalistas, los

intereses del centro de la ciudad y de los funcionarios públicos de la región, quienes argumentan que la expansión del UGB contribuiría al crecimiento suburbano (*suburban sprawl*) que la planeación con tanto trabajo ha limitado, e impondría costos de infraestructura que los gobiernos de los suburbios no podrían pagar. Para concluir, se puede decir que Metro es un gobierno regional independiente, con atribuciones relevantes y un liderazgo fuerte, que ha influido positivamente en la vida cívica del área, y ha sido capaz de solucionar problemas complejos.

### **El caso de la Gran Autoridad de Londres como centro estratégico regional**

La Gran Autoridad de Londres (GLA) es una nueva forma de autoridad regional centrada en la definición y ejecución de estrategias y no en la gestión de servicios, con un carácter esencialmente urbano y metropolitano. Consta de un centro en donde se localiza el alcalde y su gabinete junto con una asamblea compuesta por 25 representantes políticos, elegidos mediante sufragio directo; y con 4 Unidades funcionales dedicadas a la planeación urbana, el transporte, la seguridad pública y los servicios de emergencias (Thornkey, 2003).

Se creó en 1999 como causa de la incapacidad que tenía el gobierno local para ejercer el control del desarrollo urbano, el cual, debido a las fuerzas económicas y sociales sobrepasaba los límites de dicho gobierno, al mismo tiempo que el gobierno central no contaba con los mecanismos de coordinación suficientes para controlar todos los órganos locales. Por tales motivos resultó necesario establecer una nueva forma de autoridad metropolitana, con la misión de abordar estos problemas desde una óptica global para alcanzar el objetivo general de conseguir que Londres sea una metrópolis sostenible. Así empezó a funcionar en el año 2000 para administrar el área metropolitana de Londres, que incluye la ciudad de Londres y sus *boroughs* (condados).

Para llegar a lo anterior en las últimas décadas el gobierno metropolitano de Londres sufrió cambios radicales. El Gran Consejo de Londres (GCL), creado en 1963, fue eliminado en 1986. El GLC disponía de recursos propios, cuyo origen era un impuesto sobre los condados, así como financiamiento del gobierno nacional. El

GLC llegó a tener entre sus atribuciones más importantes, la planificación de la ciudad -a la cual debían ajustarse los planes locales-, así como el transporte. Para cumplir sus funciones, el GLC contaba con cerca de 10,000 funcionarios. De acuerdo con Lefevre (2005) el modelo de “legitimidad funcional” seguido por el GLC, generó graves problemas con los condados de Londres, por conflictos sobre competencias en las áreas de transporte público y la planificación. Al carecer de legitimidad política y no contar con el apoyo político y social de los actores locales ni de la población, el GLC no pudo actuar como una verdadera autoridad metropolitana, ya que muchas de sus acciones fueron impugnadas por los condados y por el gobierno central. Es necesario mencionar que en tanto Estado Unitario, en Inglaterra no existe la figura de gobierno estatal.

La abolición del Gran Consejo de Londres (GCL), en 1986, generó preocupación por la falta de representación democrática en la toma de las grandes decisiones sobre el futuro de Londres; y por el reto de la coordinación municipal entre una red fragmentadas de gobiernos locales, que en conjunto representan 33 condados y múltiples instituciones de gobierno local, las cuales no son electas directamente.

De acuerdo con (Newman, 2005), por más de quince años, entre 1986 y 2000, en Londres sólo hubo un nivel de gobierno en la ciudad, ya que el gobierno nacional ejerció un rol dominante en la planeación estratégica de Londres. En 1994 el gobierno central estableció oficinas gubernamentales en las regiones inglesas, con el propósito de coordinar la toma de decisiones estratégicas, mejorar la coordinación entre la política regional nacional y la de las regionales, así como asegurar los intereses del gobierno central en las regiones. El gobierno central organizó sus actividades en Londres por medio de La Oficina de Gobierno para Londres (OGL). De esta manera se estableció un ministro para esta ciudad así como un subcomité del gabinete.

En 1998 el gobierno central y el sector privado llegaron a la conclusión de que la zona del Gran Londres (la ciudad y sus 32 condados) carecía de dirección estratégica y liderazgo; tenía asignadas responsabilidades confusas; y sufría una superposición de programas y políticas. Por ello, se propuso crear la Gran Autoridad

de Londres (GAL), con un alcalde y una asamblea general elegidos democráticamente, ambos por separado (Klink, 2005). Este arreglo, suponía que el sector privado continuaría cumpliendo una función importante en la ejecución del programa estratégico para la zona de Londres.

En 1999 se aprobó la conformación de la GAL y desde el año 2000 nueve millones de londinenses son gobernados por un alcalde electo democráticamente. El territorio de la GAL es exactamente el mismo que el del entonces GLC, cuestión que sitúa a la GAL en desventaja, ya que el área funcional de Londres ha crecido de manera importante (Kleinman, 2002). A partir del año 2000 la escala de gobierno metropolitano fue restablecida, con el propósito de volver la planeación regional más cercana a lo local (menos centralizada), para reducir el problema de la fragmentación institucional y, en gran parte, para volver a la región de Londres más competitiva en la escala global internacional (Oberlander y Smith, 1993). Esta reforma se dio bajo un esquema de dos niveles de gobierno (de hecho, algunos condados eligen a sus alcaldes).

#### *Diseño Institucional de la Gran Autoridad de Londres (GAL)*

La GAL está presidida por un alcalde elegido democráticamente. Cuenta con la Asamblea de Londres, integrada por 25 representantes, 11 de ellos votados libre y directamente y 14 escogidos por sectores representativos. Además de supervisar al alcalde, la asamblea hace los nombramientos permanentes del ejecutivo, y nombra algunos integrantes de los cuerpos estatutarios.

Se considera que el líder de la GAL es el alcalde, quien goza de una fuerte legitimidad política. Por debajo de la GAL se encuentran 32 condados y la *City Corporation of London* (el ayuntamiento de la ciudad). El alcalde tiene la responsabilidad de definir la estrategia para los 33 condados o barrios (*boroughs*), incluida la Corporación de Londres. La Autoridad Metropolitana de Londres está asistida por cuatro organismos sectoriales: Policía, Transporte, Desarrollo Económico, Bomberos y Emergencias, y, hasta cierto punto, vivienda. Todos los organismos sectoriales, al menos en parte, están bajo el control del alcalde.

De acuerdo con Lefevre (2005), las funciones que se devolvieron a la GAL con la reforma, son de naturaleza principalmente estratégica, con la excepción del área de transporte, que tiene un carácter más operativo. Entre las responsabilidades del alcalde se incluyen la planeación estratégica, el desarrollo económico y el transporte. El alcalde propone el presupuesto, coordina a los diferentes actores y nombra a los integrantes de los cuatro cuerpos funcionales. Entre las estrategias que el alcalde tiene que producir destacan: las de transporte, cultura, desarrollo sustentable (economía, desarrollo social y medio ambiente, cada cuatro años); así como formular un plan estratégico de desarrollo espacial, instrumento que reemplaza la guía de gobierno central, y al que los condados deben alinearse.

Se puede decir, siguiendo a Lefevre (2005), que la GLA, particularmente el alcalde, tiene ante todo legitimidad política, aunque hay que agregar que su legitimidad funcional es débil, ya que el control del gobierno nacional sobre las actividades, incluyendo el presupuesto de la GLA es muy fuerte, lo que limita seriamente su autonomía afectando su capacidad para responder oportunamente a los asuntos que le competen.

En cuanto a la distribución del presupuesto, cerca del 60% se destina al área de transporte y alrededor de 30% a la de seguridad. Como consecuencia, el alcalde debe negociar de manera permanente. Al mismo tiempo, la capacidad de coordinación y cooperación es un requerimiento estratégico de la GLA, si se considera que el alcalde gobierna sobre un área geográfica limitada por los cinturones verdes, mientras que un número importante de personas viaja desde los condados adyacentes por razones de empleo y diversión. Ahora bien, aun cuando los poderes del alcalde son limitados éste puede utilizar su legitimidad electoral para pedir mayor autonomía al gobierno central, como de hecho ha sucedido.

En el Estado Británico el nivel central tiene la facultad de crear, abolir, y recrear gobiernos locales. De esta manera el gobierno central retiene mucho poder, para formular leyes y regular muchos asuntos públicos; asigna la mayor parte de los recursos financieros y reserva algunos poderes para intervenir en las decisiones cuando lo considera necesario. En términos presupuestales, el gobierno central tiene amplia influencia y el alcalde no puede intercambiar fondos entre los distintos

cuerpos estatutarios. Por ejemplo, el gobierno central tiene el derecho de asignar un presupuesto mínimo de la policía. Por todo lo anterior, el alcalde de Londres y el gobierno nacional sostienen una relación política conflictiva.

Por otra parte, los condados (*boroughs*) retuvieron sus atribuciones con la reforma, de tal suerte que actualmente son responsables de la provisión de varios servicios locales, entre los que destacan: escuelas, servicios sociales, recolección de la basura y medio ambiente. Es necesario mencionar que los condados no duplican funciones del gobierno metropolitano.

En cuanto a la forma de elección existen mecanismos de representación directa e indirecta, de tal manera que 28 de los 33 líderes de estos gobiernos locales son elegidos indirectamente a través de los consejos de los gobiernos locales, mientras que los restantes son directamente electos. En el caso de la Corporación de Londres, ésta continúa como responsable de administrar el distrito de servicios financieros. La cooperación entre el gobierno y el sector privado es un aspecto importante del sistema de gobierno de Londres. El papel del sector privado en la definición de la dirección de la ciudad es muy importante, vía las Asociaciones Público Privadas (APP), por ejemplo, los Distritos de Mejoramiento de Negocios, que buscan retener empleos y promover el turismo en la zona central de la ciudad de acuerdo a su estrategia de “ciudad de clase mundial”.

La GLA no cuenta con recursos fiscales propios, con la excepción de poderes para imponer tarifas de estacionamiento y un cargo por congestión, creado recientemente por el alcalde. Por tanto, depende en gran medida de subsidios nacionales y del financiamiento de los condados, lo que contribuye, como se ha mencionado, a que sea considerada una institución “débil” –no sólo en términos presupuestales sino también por el hecho de contar con unos cientos de colaboradores-, sobre todo en comparación con su predecesor, el GLC, organización que como ya se había mencionado, contaba con alrededor de 10,000 colaboradores y un presupuesto mucho mayor. Estas limitaciones obligan al alcalde a depender de su capacidad de influencia y persuasión, así como del apoyo de sus aliados.

Los retos metropolitanos son muchos. Se considera que la reforma no

resolvió en forma alguna el problema de la coordinación. Este problema continúa puesto que la nueva figura del alcalde y la asamblea se incorporan a una muy compleja red de instituciones locales públicas y privadas que se sobreponen, conformando complejas intersecciones de atribuciones y escalas de gobierno. Además, una reciente proliferación de agencias no electas democráticamente contribuye a dificultar la calidad de la democracia local y la rendición de cuentas. Toda esta cantidad de niveles de gobierno crearon una complejidad institucional que obscureció la representación, la rendición de cuentas y la responsabilidad ciudadana, que tanto interés generó en Londres durante la década de 1990. Se puede afirmar que la gobernanza en Londres es compleja: consiste en capas de estrategias y alianzas que se sobreponen entre distintos sectores. Por tanto, los problemas de coordinación y de representación significan retos importantes para el gobierno metropolitano de Londres.

### **El caso de la junta regional de Fráncfort**

La región de Fráncfort es una de las regiones metropolitanas europeas más importantes, ya que dispone de puestos de trabajo atractivos y es un centro internacional de bienes, servicios, finanzas y flujos de información. La región se beneficia de su ubicación central en el corazón de Europa. Es un centro de las rutas del tráfico internacional, un importante lugar de la exposición y la localización de las grandes empresas industriales e instituciones científicas de renombre. Tiene una alta calidad de vida, espacios urbanos, zonas recreativas y culturales, ofrece redes de datos de alta velocidad, innovadoras instalaciones universitarias y de investigación, de alta sinergia con la industria.

La región metropolitana de Fráncfort/Rhine-Main es la más grande de las 11 regiones en que se divide Alemania, extendiéndose más allá de los límites de la policéntrica ciudad de Fráncfort, e incluye el territorio de otros estados de la federación alemana. Esto vuelve más complejo el entramado institucional de la región. En términos de población, esta región es considerada una de las cuatro regiones del país con mayor crecimiento -aunque en el mediano plazo la tendencia

indica que su población va a disminuir cerca de 2%. El 45% de la población total de Fráncfort es diversa: ya sea extranjera (25%) o bien, es alemana con antecedentes migratorios (20%).

El área metropolitana de Fráncfort es considerada la quinta economía regional más fuerte de Alemania. Su nivel económico es alto: su empleo ha crecido en la última década 6.5% mientras que su desempleo se ha mantenido por debajo del 6% para toda la población y afecta relativamente poco a los jóvenes, alrededor del 10% de este grupo de edad. Esta región ocupa el séptimo lugar en el índice de competitividad regional en la Unión Europea. El modelo económico está orientado a la innovación y los servicios con alto valor agregado: más del 25% de los empleos están asociados a la industria del conocimiento (OECD, 2015).

La región de Fráncfort se encuentra conformada por la ciudad de Fráncfort y los 74 municipios de su entorno. Aparece con la aprobación de la Ley sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Municipal y Planificación en la Región Ballungsraum Fráncfort/RheinMain en el año 2000, la cual contempla la cooperación intermunicipal voluntaria a través de asociaciones de derecho público o sociedades de derecho privado.

A partir de ello se constituye el Consejo Rat der Región, la cual está integrada por los alcaldes de los municipios y los dirigentes de los distritos rurales. Los temas de los que se encargan son la promoción económica, y el marketing regional, la planificación y gestión del transporte, los equipamientos deportivos y recreativos, abastecimiento y saneamiento de agua, gestión de los residuos sólidos urbanos, las instituciones culturales, y el impulso de la estrategia Parque regional (Regionalpark RheinMain), la cual tiene el objetivo de desarrollar y promocionar la zona metropolitana, en beneficio de los ciudadanos y las empresas: *para que pueda estar en la región, vivir bien en el futuro y trabajar con éxito.*

Para la atención de estos temas, el consejo creó varios mecanismos de coordinación: la Agencia de Planificación Regional de Fráncfort, Las Empresas Públicas de la región de Fráncfort/Rhein-Main (que se encarga de los medios de transporte público en el área metropolitana) y la Agencia de Promoción de la

Competitividad de la región metropolitana de Fráncfort como polo económico y cultural.

En 1975 se creó la organización regional de Fráncfort *Umlandvrvand Fráncfort* (UVF). Esta institución tenía amplias competencias a nivel local para hacer frente a la coordinación política municipal en la región. La UVF se integró por 43 municipios miembros que en su conjunto sumaban más de un millón y medio de habitantes. La Asamblea de la UVF constaba de delegados no electos, miembros del gobierno. Entre sus logros destaca la integración en el año 1990 de una asociación de transporte, que incorporó a varias organizaciones de transporte de la región, antecedente de la Asociación de Transporte de Rhine-Main que existe hoy en día.

La UVF destacó por las deficiencias en su diseño, entre las que destacan tres: (i) su territorio era demasiado angosto como para integrar los intereses económicos y sociales del área metropolitana de Fráncfort, por lo que terminó excluyendo varias zonas (urbanas y suburbanas) importantes; (ii) frecuentemente los alcaldes mostraban un comportamiento no cooperativo o actitudes de *free rider* (que puede entenderse como que buena parte de los gastos son financiados por otros); y (iii) con el paso del tiempo los condados dominaron los intereses colectivos por encima de la ciudad central. Estas limitaciones del arreglo institucional contribuyeron a que la UVF fuera considerada un fracaso de gobernanza y fuera disuelta en el año 2001.

La UVF fue sustituida por la Planungsverband Ballungsraum Fráncfort/Rhine-Main (PBF). Esta nueva institución se integró por 75 municipios y le fueron asignadas responsabilidades parciales, limitadas a la planeación regional (OECD, 2015). El consejo regional de la PBF también fue disuelto y reemplazado, por mandato de ley, por la junta regional *Regionalverband Fráncfort/RheinMain* (RVFRM).

La junta regional de la RVFRM consta de 75 municipios -cuya pertenencia es obligatoria- y se integra por los alcaldes y jefes de los condados participantes; por tres miembros de tiempo completo, electos por seis años; y hasta por un máximo de ocho consejeros honorarios. Los representantes de ciudades y condados

vecinos pueden participar como invitados, mientras que los municipios vecinos pueden formar parte de la asociación de manera voluntaria con todos los derechos y obligaciones que ello implica.

La junta regional del RVFRM emplea cerca de 120 personas y es financiada por medio de las contribuciones de sus municipios miembros. Entre las responsabilidades de esta nueva junta regional destaca la de crear la imagen colectiva de la región, la planeación estratégica, el desarrollo económico de la región, la coordinación, deporte, recreación y cultura y, de manera relevante, la planeación del transporte y el uso del suelo regional: además de definir el desarrollo de la ciudad, determina las áreas donde no se va construir: áreas verdes, bosques y la tierra dedicada a la agricultura.

El gobierno estatal de Hesse interviene en la región a través del Distrito Administrativo de Darmstadt, el cual es dirigido por un presidente de distrito, nombrado por el Primer Ministro. El gobierno estatal contribuye a la coordinación regional, particularmente en los casos en que la cooperación municipal se dificulta, de diversas formas: por medio de su participación en proyectos estratégicos de alcance regional (por ejemplo: la construcción de infraestructura); a través de proveer financiamiento a proyectos de cooperación intermunicipal; por medio de la prestación de servicios; así como vía la creación del marco legal para impulsar la cooperación municipal (aunque como veremos más adelante hay quien afirma que no hay coordinación intermunicipal en la región). Las áreas de responsabilidad del Distrito Administrativo de Darmstadt, son salud, planeación regional, transporte, y agricultura, entre otras, y en varios casos se sobreponen con las atribuciones de la junta regional RVFRM, lo que genera conflicto de competencias. Los municipios son responsables de la micro planeación. Cabe destacar que la planeación municipal, al igual que la estatal, también puede enfrentarse con la planeación regional (OECD, 2015).

La RVFRM interactúa en el territorio con el gobierno estatal de Hess (quien lo hace por medio del Distrito Administrativo Darmstadt). La relación gubernamental entre el estado y la RVFRM no es fácil. De hecho, se puede decir que es complicada. La razón se debe en parte a la sobre posición de responsabilidades entre ambos

niveles de gobierno, que generan conflicto de competencias, sobre todo, en las áreas de planeación regional, transporte y asuntos medioambientales. Sin embargo, se considera que por lo general el gobierno del estado respeta la autonomía local.

Otra fuente de conflicto que complica la gobernanza en la región radica en las fuertes identidades de las ciudades, que chocan constantemente. Incluso, los municipios más pequeños de la región enfatizan su autonomía local garantizada por la Constitución. La perspectiva regional a nivel local tiende a ser particularmente muy débil, pues en este nivel se percibe que los intereses locales han sido afectados por decisiones del estado (con el apoyo de la región). Estos hechos coinciden con algunos actores que afirman que no hay coordinación intermunicipal en la región. Estas voces disonantes argumentan que las ciudades y condados se enfrentan constantemente en una rivalidad improductiva que incluye una fuerte competencia, por ejemplo, por los impuestos locales (a la propiedad y los negocios), con los previsibles efectos negativos en la economía y la gobernabilidad. El panorama institucional se vuelve más complejo al incorporar la variable de los partidos políticos, factor que con frecuencia contribuye a dividir y enfrentar a los municipios. Aunque, se puede decir que recientemente el contexto político tiende a favorecer y apoyar la integración económica regional y la cooperación intermunicipal (OECD, 2015).

Como en los casos de ciudades anteriormente expuestos, el modelo de gestión metropolitano de Fráncfort no es perfecto: tiene aciertos y retos por superar. Entre los retos más importantes de este arreglo institucional metropolitano está el de resolver los problemas de gobernanza en materia de planeación regional de uso de suelo entre el Estado de Hess y la Junta Regional, producidos por una superposición de atribuciones en materia de planeación del suelo, entre ambos niveles de gobierno, así como por los requerimientos legales que obligan a ambos niveles a ponerse de acuerdo en sus decisiones, algo difícil y que toma tiempo. Por otra parte, en el ámbito de los aciertos se considera que el modelo regional de planeación del uso de suelo ha sido efectivo para generar políticas de desarrollo territorial coordinado, cuyo efecto más destacado ha sido la reconciliación de las

necesidades de suelo residencial y de entretenimiento con, por ejemplo, las necesidades de infraestructura de transporte.

Desde la perspectiva de la gobernanza se puede decir que el saldo de contar con una junta regional ha sido favorable, dada su capacidad para fortalecer la cooperación intermunicipal, asegurar el financiamiento de proyectos de carácter regional, y evitar el comportamiento de *free rider* entre municipios. El apoyo brindado por el Estado a la autoridad regional por medio de incentivos financieros para la cooperación, ha sido fundamental. Un ejemplo destacado de la planeación regional de la Región de Fráncfort, es la integración del sistema transporte público regional.

### **El caso de la Región Metropolitana de Sao Paulo**

La Región Metropolitana de Sao Paulo (RMSP), está integrada por 39 municipios, divididos en 7 subregiones, posee alta densidad poblacional (2.477 habitantes por Km<sup>2</sup>) y una tasa de urbanización que llega al 99%. Es el mayor polo de riqueza nacional, y alberga el principal centro financiero de Brasil y de América Latina. Además es centro de las sedes de las principales empresas de comunicación y medios de comunicación, complejos industriales y financieros, nacionales e internacionales; y posee una infraestructura sofisticada en las áreas de telecomunicación y tecnología de la información (Metrópolis, 2014).

A partir de 1988, la Constitución delegó a los estados de Brasil la tarea de creación de regiones metropolitanas, con lo que se produjo una búsqueda constante de metodologías para mejorar la gestión de esas áreas. El Estado de São Paulo creó en 2011, una estructura de gobernanza para articular la planificación metropolitana, compuesta por el Sistema Estatal de Desarrollo Metropolitano (SEDM), con el principal propósito de articular soluciones y planificar junto con los municipios métodos para afrontar los principales problemas regionales.

El SEDM prevé que cada RM cuente con una agencia regional. La agencia seleccionada para esta región es la Empresa Paulista de Planeación Metropolitana (Emplasa). Asimismo, la Cámara de Desarrollo Metropolitano (CDM) es

responsable de establecer la política estatal de las regiones metropolitanas, para la resolución de problemas comunes en los municipios, esta integrada por 11 secretarios y es presidida por el gobernador.

Han sido varios los desafíos a afrontar para estos organismos: la posición de jurisdicciones políticas distintas que actúan sobre un territorio en el cual viven, trabajan, y demandan con frecuencia servicios diferenciados, poblaciones heterogéneas, así mismo la complejidad de las políticas urbanas de movilidad de pasajeros, habitación, sanidad, entre otras, exigen altos volúmenes de capital y por lo regular los municipios que integran las regiones metropolitanas no cuentan con las condiciones para poder proporcionar dichos volúmenes de capital exigidos, ocurriendo normalmente que la ejecución de las acciones sobrepase los mandatos políticos de los alcaldes, lo que acaba generando un desinterés por parte de los ejecutivos (Bernardes da Silva & Castillo, 2007).

Otras barreras encontradas en la cuestión de la financiación, son las enormes asimetrías de la base fiscal y de la capacidad de financiación intra-metropolitana, reflejo de los tamaños económicos y poblacionales desiguales de los municipios que componen una misma región. Para ello es necesario el involucramiento de diferentes niveles de gobierno y la conciliación de intereses y demandas, tarea que no ha resultado nada fácil ya que requiere la disponibilidad de fuentes de financiación estables y una postura de constante cooperación entre municipios, estados y gobierno nacional, además de una gran articulación con el sector privado y la sociedad, todo ello exige nuevas formas de organización, capaces de hacer frente a los grandes recursos exigidos en la creación y mantenimiento de infraestructura. Alianzas, concesiones, convenios, consorcios, aprovechamiento de ganancias invisibles de la acción pública (valorización inmobiliaria) son mecanismos que vienen siendo utilizados.

### **El caso de la Región Administrativa de Planeación Especial en Bogotá**

La Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), es el primer esquema asociativo supra-departamental que existe en Colombia con la finalidad de

establecer una agenda estratégica para el desarrollo territorial del centro del país y ser una autoridad administrativa de carácter regional. Cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio (RAPE, 2015).

Una RAPE es una figura asociativa del ordenamiento territorial a través de la cual las entidades territoriales crean una plataforma para la planificación a escala regional y la gestión técnica y financiera de proyectos regionales, la cual permite hacer frente a las dinámicas y problemáticas que superan las capacidades individuales de las entidades territoriales.

Está conformada por 5 entidades territoriales:

- El distrito capital, Bogotá.

Y 4 departamentos:

- Cundinamarca
- Boyaca
- Meta
- Tolima

A pesar de tener un régimen descentralizado, para Colombia en la práctica había una gran concentración de recursos y decisiones debidas a la inflexibilidad y restricciones que ocasionaban las divisiones político administrativas. Además existía una fragmentación de las entidades territoriales en el país con condiciones asimétricas y dispares las cuales propiciaban la existencia de brechas territoriales en materia de competitividad, desarrollo económico y calidad de vida, originando la necesidad de una delegación de competencias que permitiera la consolidación de un modelo de desarrollo que promoviera la inclusión social, el conocimiento, el reconocimiento a la diferencia poblacional, de género, étnica y territorial, la disminución de la pobreza, el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

La Región Central es la más competitiva de Colombia en términos de fortaleza económica, calidad de la mano de obra, finanzas públicas, capacidad institucional e infraestructura; en las entidades territoriales que la conforman se genera el 40% de la riqueza nacional, y es la región que lidera, a nivel nacional, la exportación de

bienes no tradicionales, lo cual demuestra su grado de diversificación y el progresivo predominio de las actividades del sector de servicios dentro de su economía.

La ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial había traído inconvenientes a la hora de desarrollar estrategias municipales y departamentales en torno al ordenamiento del territorio, es hasta el año 2013 cuando se presenta una ventana de oportunidad con la existencia de la LOOT y cuando el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 plantea la necesidad de avanzar hacia la regionalización para potenciar la competitividad y crecimiento de los territorios. Asimismo, la creación del Sistema General de Regalías (SGR) y la expedición de un nuevo acervo normativo en materia territorial, fortaleció los mecanismos para la consolidación de la Región Central.

Sin embargo hasta marzo de 2015, la RAPE era desconocida en esferas políticas y económicas debido a que el Gobierno Nacional, no había aprobado la estrategia de financiación de la RAPE, recomendándoles que cada uno de los departamentos aprobara los proyectos, para luego articularlos en la RAPE, lo que ha hecho el proceso más lento.

Actualmente solo contempla ideas y proyectos, plasmadas en 5 ejes estratégicos que son:

1. Sustentabilidad económica y manejo de riesgos. Contempla iniciativas relacionadas con el mantenimiento, protección y preservación de la Estructura Ecológica Regional.
2. Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos. Trata sobre la gestión del transporte y la movilidad desarrollando sistemas estratégicos y multimodales de transporte urbano y regional.
3. Competitividad y proyección internacional. Incluye proyectos relacionados con el fortalecimiento de los factores de competitividad existentes, poniendo énfasis en la generación de ingresos, la formación y capacitación para el trabajo, las alianzas público-privadas y la innovación en la transformación productiva para el crecimiento de la economía.

4. Seguridad alimentaria y economía rural. Contempla todos los proyectos asociados al fortalecimiento de la producción agrícola en todas sus fases o etapas.
5. Gobernanza y buen gobierno. Contempla proyectos que potencien la relación del Estado con actores estratégicos, organizaciones no gubernamentales, empresas del sector privado, entidades multilaterales, etc. Con el fin de transformar las expectativas y necesidades de estos, en acciones concretas de gobierno, con transparencia y participación ciudadana.

## Tipología

Por lo regular las áreas metropolitanas sin arreglos institucionales de gobierno regional enfrentan dificultades para prestar servicios públicos, entre las que destacan: la fragmentación política (Downs, 1994); la competencia entre ciudades vecinas por recursos públicos, empleos, inversiones y residentes de altos ingresos; y la falta de incentivos para promover cooperación intermunicipal (Montgomery, 2011). Por otro lado, se argumenta que los gobiernos metropolitanos cuentan con ventajas, tales como: una planeación racional del uso de suelo, una mejor coordinación y cooperación con los municipios vecinos y gobiernos estatal y federal, un mejor manejo de los recursos naturales, economías de escala (Keating, 1995), por citar solo algunos.

El presente apartado tiene el propósito de presentar distintos arreglos institucionales de gobernanza metropolitana, con base en experiencias de distintas regiones alrededor del mundo. Como veremos más adelante, la experiencia internacional muestra que no hay un modelo único de gobierno metropolitano, sino una amplia diversidad de alternativas. Tal como lo mencionan Rodríguez y Oviedo (2001) la adopción de un determinado modelo depende de los arreglos logrados entre los gobiernos y actores del sector privado y la sociedad civil, en función de los determinados contextos políticos, históricos y socio-económicos de cada país y región.

Así, con el fin de entender y ayudar a resolver el problema de la fragmentación política municipal en las dinámicas de desarrollo urbano metropolitano en el contexto del Área Metropolitana de Guadalajara, se presentan tres modelos de tipificación de las reformas institucionales orientadas a facilitar diversos grados de coordinación entre municipios en la metrópoli, y de éstos con órdenes superiores de gobierno (estatal y municipal).

## I. La tipología de arreglos institucionales de ONU-Habitat. Estructurar el gobierno metropolitano con base en el contexto local

ONU-Habitat (2015) brinda una clasificación de arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana aplicados en distintas partes del mundo, que considera cuatro categorías (ver Cuadro 6). El estudio concluye que la definición de la estructura de gobierno metropolitano para cada región debe basarse en el contexto local. Es decir, en el marco jurídico, las responsabilidades y atribuciones de los gobiernos locales, la capacidad institucional de los gobiernos locales, entre otros, también recomienda valorar aspectos de: potenciales economías de escala, eficiencia en la prestación de servicios públicos, y externalidades y disparidades regionales; y el impacto en el acceso de los ciudadanos a la autoridad local, así como aspectos de rendición de cuentas (*accountability*).

Cuadro 6. Tipología de arreglos institucionales para la gestión metropolitana

Tipo	Descripción
Cooperación inter-municipal (en casos de gobernanza fragmentada)	Este arreglo considera mecanismos de cooperación inter-municipal, que por lo regular toman la forma de comités, comisiones, grupos de trabajo, redes de ciudades (más permanentes), asociaciones, y consorcios. Estos organismos para la coordinación pueden ser de carácter temporal o permanente y trabajar ya sea en un asunto en específico (política o proyecto de inversión) o para organizar una cooperación más amplia. Lo que detona este tipo de coordinación es la expectativa de los municipios de obtener beneficios, comparado con el actuar por ellos mismos. Este modelo representa una integración administrativa, con miembros de los gobiernos representados en la junta de gobierno. Las autoridades regionales con frecuencia se establecen como compañías prestadoras de servicio (transporte público) que cobran por los servicios prestados a los ciudadanos o gobiernos locales. Entre los modos específicos de este tipo de

arreglos institucionales destacan: 1) iniciativas de cooperación inter-municipal "caso por caso" para propósitos específicos; 2) comités, asociaciones, consorcios, plataformas de consulta (cuerpos de coordinación permanentes o temporales); y 3) contratos entre gobiernos locales para la prestación de servicios públicos.

Autoridad regional/  
metropolitana

Una autoridad regional es una entidad legal independiente, una organización voluntaria establecida por al menos dos gobiernos locales con el fin de alcanzar economías de escala, la planeación regional o la prestación de servicios públicos. En esta categoría destaca la figura de los "distritos de propósito especial y las organizaciones voluntarias. Entre los propósitos de estos arreglos destacan por su frecuencia la planeación, planeación y servicios, un único servicio (transporte) o varios de ellos. En cuanto a su autoridad ésta puede ser solo para recomendar, o tener completo poder de decisión en el sector en que actúa, otras veces cada gobierno local debe ratificar la decisión desde su consejo (ayuntamiento). Por último, su consejo puede ser nombrado o electo indirectamente (por los regidores electos de cada gobierno) o por los residentes del área. Entre las autoridades regionales se cuentan: 4) los consejos de gobierno metropolitanos (foro para la coordinación de gobiernos metropolitanos, cuyas decisiones deben ser aprobadas por sus respectivos ayuntamientos ); 5) autoridad de planeación (organización formal responsable de diseñar estrategias regionales que puede también ejercer autoridad sobre el diseño de políticas y criterios de planeación); 6) autoridades para la prestación de servicios (por lo regular son corporaciones que dependen de los gobiernos locales para la prestación de uno o más servicios públicos); y 7) autoridades para

la planeación y la prestación de servicios (combinación de las figuras 6 y 7).

Gobierno regional/  
metropolitano de dos niveles

Estas reformas rara vez son impulsadas por los municipios, por lo regular emergen desde los gobiernos nacional o estatal, ya sea imponiéndolas o promoviéndolas. En esta categoría destacan dos tipos de gobierno: 8) el gobierno regional (establecido por un nivel de gobierno superior para un área metropolitana); y 9) el nivel metropolitano-local, conocido como "de dos niveles" (en el que una instancia metropolitana con funciones limitadas convive con los gobiernos municipales, responsables de los servicios básicos). Corren el riesgo de ser un gobierno alejado de los ciudadanos, con responsabilidad débil, y falta de claridad dada la complejidad de este diseño. Por tanto, en este modelo es crucial informar a los ciudadanos sobre qué hace cada nivel de gobierno.

Gobierno local "consolidado"

Este arreglo considera la anexión territorial o el amalgamiento o consolidación de gobiernos locales. Por lo regular se reconoce su efectividad para alcanzar eficiencia, equidad en la prestación de servicios, y reducción de la complejidad institucional. Es por otro lado políticamente controversial y por lo regular requiere la intervención de niveles de gobierno superiores. El acceso de los ciudadanos al gobierno puede verse afectada dado lo grande del gobierno amalgamado. Puede también resultar en costos mayores de gestión aunque por otro lado se beneficia de economías de escala en la prestación de servicios. Su forma más común es 10) gobierno metropolitano, que puede cubrir toda o gran parte del territorio de la metrópoli.

---

Fuente: ONU-Habitat (2015)

Desde la perspectiva de ONU-Habitat, existen estas cuatro posibles

aproximaciones institucionales, las cuales podemos aplicar a los arreglos de las regiones metropolitanas alrededor del mundo, y representan distintos y progresivos niveles de consolidación de autoridad metropolitana en nuevas entidades institucionales (Andersson, 2015).

ONU-Habitat señala que para establecer una reforma metropolitana es importante identificar los mecanismos e instrumentos políticos, institucionales, fiscales, sociales y sectoriales. Asimismo recomienda buscar establecer un marco adecuado para cualquier reforma, señalando dos factores muy importantes a tomar en cuenta: los objetivos alrededor de los cuales se establece los nuevos acuerdos, y una serie de factores que facilitan u obstruyen las reformas: leyes y regulaciones, los acuerdos metropolitanos de alto nivel, el soporte político de los gobiernos locales, la división clara de las funciones, la capacidad administrativa e institucional de los participantes y el historial de éxito en la coordinación (Andersson, 2015).

## **II. La tipología de cuerpos de gobernanza metropolitana en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)**

La OECD (2015) también elaboró un estudio sobre arreglos de gobernanza metropolitana entre sus países miembros. Se percató que más de dos terceras partes de los países que la integran, 17 de 21 países, cuentan con una institución formalmente responsable de la coordinación de políticas en áreas metropolitanas; y que existen cuatro tipos de estructuras de gobernanza metropolitana en estos países. El Cuadro 7 presenta las características de cada uno de ellos.

Cuadro 7: Categorías de cuerpos de gobernanza metropolitana en países de la OECD.

### **1. Informal/Coordinación suave**

52% de las áreas metropolitanas de la OECD cuentan con un cuerpo de gobernanza metropolitana de este tipo. Este modelo frecuentemente se encuentra

en desarrollos urbanos poli-céntricos. Se conforman de plataformas institucionales ligeras en las que se comparte información y se llevan a cabo consultas. Estos esquemas son fáciles tanto de implementar como de terminar. Por lo regular carecen de instrumentos vinculatorios y su relación con ciudadanos y otros niveles de gobierno es mínima.

## **2. Autoridades intermunicipales**

Este arreglo está presente en 24% de las áreas metropolitanas de la OECD. Cuando son establecidos los municipios miembros comparten costos y responsabilidades de los servicios a prestar, algunas veces con la participación de otros niveles de gobierno y organizaciones sectoriales.

## **3. Autoridades supramunicipales**

16% de las áreas metropolitanas de la OECD cuentan con este modelo. Estos conforman un nivel de gobierno por encima de los municipios que puede ser formado tanto por un cuerpo electo o por el gobierno estatal nombrando una estructura metropolitana no electa. El grado de involucramiento de los municipios y la capacidad financiera frecuentemente determina la efectividad de esta autoridad.

## **4. Ciudades metropolitanas**

Modelo presente en el 8% de las áreas metropolitanas de la OECD. Ciudades que conforman nuevos ordenamientos legales en una nueva entidad administrativa, catalogadas como ciudades metropolitanas al otorgar mayores competencias administrativas a esta autoridad.

Fuente: OECD (2015)

En los países miembros no sólo hay una enorme diversidad entre las cuatro categorías presentadas, sino dentro de cada una de ellas en términos de su estatus legal, composición, poder, presupuesto y staff. Por ejemplo, menos de un cuarto de las áreas metropolitanas de la OECD cuentan con un cuerpo de gobernanza capaz de imponer regulaciones.

La mayoría de los cuerpos de gobernanza metropolitana tienen en común que no se pueden considerar gobiernos locales, ya que no son un nivel de gobierno

legalmente instituido como tal. Sin embargo, estos tienden a ser institucionalizados en las leyes nacionales o en las constituciones estatales en el caso de gobiernos federales.

Por lo regular, entre los países de la OECD los arreglos de gobernanza más ligeros también tienden a prevalecer sobre las autoridades supramunicipales.

*Los retos de coordinación que supone el diseño institucional*

El cuadro 8 presenta las categorías de gobernanza metropolitana, de acuerdo a los retos de coordinación horizontal y vertical, confianza y poder de acción que supone su diseño institucional.

Cuadro 8. Tipología de arreglos de gobernanza metropolitana en países miembros de la OECD

Tipos de arreglos de gobernanza metropolitana	Con relación al reto de ...		
	Coordinación (horizontal y vertical)	Acción (staff, presupuesto, etc.)	Confianza (legitimidad, responsabilidad)
a) Coordinación informal/suave	Alto nivel de flexibilidad, bajo nivel de restricción. Baja capacidad de apalancamiento en gobiernos superiores	Ausencia de instrumentos de aplicación	Débil visibilidad, Baja legitimidad
b) Autoridad intermunicipal	Propósito único	Cooperación y eficiencia en prestación servicio. Falta de visión integrada metropolitana	Comparte recursos
			Baja responsabilidad

	<b>Multi-propósito</b>	Cooperación y eficiencia en ciertos servicios. Puede provocar mayor cooperación	Variado grado de recursos y responsabilidad	Baja responsabilidad Por lo regular no electo directamente
<b>c)</b>	<b>Autoridad supramunicipal no electa</b>	Busca coordinación horizontal. Impulsado por el gobierno central	No necesariamente fuerte. Condicionado por la existencia de poder ejecutivo y presupuesto.	Limitada
	<b>Autoridad supramunicipal</b>	<b>Gobierno metropolitano supramunicipal electo</b>	Coordinación de hecho, aunque no siempre cubre toda el área económica. Puede producir una visión metropolitana de largo plazo	No necesariamente fuerte. Condicionado por la existencia de poder ejecutivo y presupuesto. Fuerte legitimidad política. Nivel adicional de gobierno
<b>d)</b>	<b>Ciudades metropolitanas</b>	Coordinación de hecho	de Presupuesto y staff propio	Fuerte legitimidad política. Substituye al nivel municipal

Fuente: OECD (2015).

Hay una enorme diversidad entre los cuerpos de gobernanza con respecto a su estatus legal, composición, poder, presupuesto y staff. Por tanto, el impacto en el diseño e implementación de políticas varía enormemente. Entre los países

miembros de la OECD las áreas metropolitanas que cuentan con una institución de gobernanza metropolitana tiene atribuciones sobre los siguientes temas:

- Más del 80% en desarrollo regional
- Alrededor del 70% en temas de transporte
- El 60% en planeación espacial.
- Más del 50% trabajan en las tres áreas mencionadas.

#### *La identificación de los cuerpos de gobernanza metropolitana*

La OECD también identificó una serie de criterios para identificar “cuerpos de gobernanza metropolitana”, entendidos como aquellas instituciones responsables de la coordinación de políticas en las áreas metropolitanas (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Criterios para identificar cuerpos de gobernanza metropolitana

**Alcance geográfico:** el foco geográfico de la organización debe de ser el área metropolitana. La organización debe cubrir la ciudad central y la mayor parte del área metropolitana. Conviene advertir que rara vez la extensión geográfica del cuerpo de gobernanza coincide a la perfección con la del área metropolitana. Si el alcance geográfico se extiende más allá del área metropolitana, ésta debe constituir la parte predominante de su esfera de responsabilidad. En particular, tanto el centro de la ciudad como las áreas colindantes deben de estar representados en el cuerpo de gobernanza.

**Actores involucrados:** los gobiernos nacional y subnacional deben ser actores dominantes representados en la composición del cuerpo de gobernanza, o, alternativamente, éste debe tener un estatus de gobierno subnacional (en algunos países las organizaciones responsables de gobernar un área metropolitana tienen el estatus de gobierno local). Los gobiernos metropolitanos también deben incluir a la iniciativa privada y la sociedad civil.

**Foco de la temática:** la organización debe enfocarse en asuntos directa y predominantemente relevantes a la gobernanza del área metropolitana, en virtud de que las decisiones tomadas en un municipio tienen efectos en otros municipios;

por ello se pone énfasis en las áreas de política que requieren de la coordinación entre municipios del área metropolitana en cuestión.

**Temática:** la organización debe tener un alcance que le permita trabajar en más de un asunto relacionado a la gobernanza del área metropolitana. Más aun debe lidiar con la complejidad que implica la interacción de los asuntos de su competencia. Este criterio sirve para distinguir cuerpos de gobernanza metropolitana de autoridades sectoriales.

Fuente: OECD (2015)

De acuerdo con este estudio, la identificación de los arreglos institucionales más relevantes de gestión metropolitana es cuestión de elección política y social, condicionada por factores que varían de país a país, entre áreas metropolitanas de un mismo país o incluso de una misma región.

Al momento de seleccionar el tipo de arreglo institucional señalan (a similitud del estudio de ONU-Habitat) que lo importante es considerar el impacto general que los modelos tendrán en un área metropolitana específica, en el ámbito local. En particular, dicen, es importante entender cómo se enfrentarían los siguientes tres retos:

- 1) El reto de la coordinación de políticas, tanto horizontal entre municipios y entre áreas de política, como verticalmente con gobiernos de mayor jerarquía.
- 2) El reto del desempeño institucional y financiero en términos de staff, presupuesto, poder y estructura financiera.
- 3) El reto de ser percibidos como un cuerpo legítimo y de generar confianza entre los ciudadanos, organismos de la sociedad civil, otros niveles de gobierno, el sector privado, entre otros.

#### *Impacto de la coordinación metropolitana*

Ahrend et al, (2014) se percataron que dentro de los países miembros de la OECD que cuentan con cuerpos de gobernanza metropolitana, los resultados de política son mejores que donde no existen. Entre las diferencias destacan:

- Entre el año 2000 y 2006 se redujo la extensión desordenada de las ciudades que cuentan con un cuerpo de gobernanza metropolitana, mientras que las áreas metropolitanas que no cuentan con uno, experimentaron un crecimiento desordenado de sus ciudades.
- Entre el año 2000 y 2010 el promedio de población creció 0.28% más que en las áreas metropolitanas que no cuentan con gobierno metropolitano. Es decir, el crecimiento ordenado de la ciudad, favorece el crecimiento poblacional.
- Las áreas metropolitanas con cuerpos de gobernanza metropolitana tienen en promedio menores niveles de contaminación del aire, quizá como resultado de políticas de transporte más eficientes y de una mejor planeación del uso de suelo.

Es importante advertir que en los países estudiados se tiende a la fragmentación municipal, la cual se considera una inevitable realidad de las áreas metropolitanas. En donde sí se difiere entre países, es en las formas de hacer frente a la fragmentación, por medio de una variedad de arreglos de gobernanza metropolitana. Mientras algunos gobiernos buscan implementar la eficiencia al redefinir los límites administrativos, por ejemplo por medio de la fusión de municipios, muchos esquemas vigentes permiten a los municipios asociarse en búsqueda de un propósito común con marcos que brindan un distinto grado de institucionalidad.

En este mismo sentido, la OECD señala que las ciudades exitosas normalmente tienen altos niveles de actividad económica, lo que permite que sus ciudadanos tengan una buena vida, y que las urbes funcionen bien. Sin embargo, el crecimiento desordenado y la fragmentación metropolitana genera al tiempo bajas en la productividad y fenómenos sociales y ambientales indeseables como exclusión, inseguridad, desempleo, contaminación y degradación natural, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida urbana. Por tanto, la delimitación y ordenamiento del crecimiento de las ciudades es igualmente crucial, que el fomento de la actividad económica para el éxito. Así los modelos de gobernanza metropolitana, como un entramado complejo de políticas nacionales y locales, las cuáles deben

complementarse para generar competitividad y orden, son fundamentales (OECD, 2015).

### *Obstáculos e incentivos que facilitan la cooperación metropolitana*

Asimismo, una serie de estudios sobre instituciones metropolitanas elaborado por la misma OECD en esos años (2014; 2015) identificó algunos de los principales obstáculos que pueden afectar la habilidad para cooperar, así como incentivos para facilitarla.

Con respecto a los obstáculos, básicamente se identificaron dos tipos:

- El incentivo del *freerider*: esto ocurre cuando para uno de los actores relevantes existe la posibilidad de obtener ganancias sin que tenga que pagar por los costos asociados.
- El riesgo estratégico: este se refiere al riesgo de que un actor sea el único que actúe cooperativamente, en cuyo caso dicho actor paga el costo pero obtiene menos de lo que habría de obtener, si los otros actores cooperan.

Ahora bien, entre los incentivos que facilitan la cooperación entre personas e instituciones en el contexto de gobernanza metropolitana se citan dos: los arreglos contractuales y las transferencias financieras.

- Arreglos contractuales: son usados como instrumentos para llevar a cabo acciones conjuntas de desarrollo regional entre niveles de gobierno. Por lo regular el gobierno central juega el papel primordial, puesto que ofrece ventajas específicas al área metropolitana a cambio de mayor cooperación entre municipios.
- Transferencias financieras: suponen incentivos para la colaboración entre municipios. Los incentivos financieros ayudan a reducir el riesgo estratégico asociado a la cooperación. Ciertamente las transferencias financieras pueden inducir cooperación temporal entre municipios y una vez que la transferencia termina los gobiernos vuelven a un comportamiento individualista. Un ejemplo, en el caso de Francia donde el gobierno alentó a los municipios para formar estructuras cooperativas, a través de la provisión

de fondos financieros a los municipios que aceptan participar con estas organizaciones.

### **III. La progresión en la formalidad de los arreglos institucionales, de la consolidación metropolitana, como base de la tipología**

Downs (1994), Stephens, Wikstrom (2000) y Lefreve (2005) coinciden en que los modelos de gobernanza metropolitana se dividen en dos grandes tipos, con grandes variaciones entre ellos:

- (i) Modelo institucional formal “supramunicipal”
- (ii) Mecanismos de carácter intermunicipal voluntario.

Las propias dinámicas en cada país junto con su experiencia y aprendizaje institucional contribuyen a la evolución de los modelos adoptados. Por ejemplo, Klink (2005) menciona que durante la década de 1960 el modelo europeo se identificó con el modelo supramunicipal, mientras que a partir de la década de 1990 se incorporaron elementos del modelo intermunicipal.

#### *Modelo de gobierno metropolitano “supramunicipal”*

Los modelos institucionales formales por lo regular implican la creación de un nuevo nivel de gobierno a escala metropolitana. Este tipo de arreglo institucional regional es considerado “fuerte”, como lo establecen Downs (1994) y Lefevre (2005); puede ser de propósito único o multipropósito; y se materializa como instituciones públicas metropolitanas, unidades de gobierno local u organismos de cooperación formal entre gobiernos municipales.

Por definición los modelos institucionales formales son suficientemente fuertes como para tener la capacidad de actuar, al menos, en un sector de política, y sobre toda el área metropolitana o parte de ella. Es necesario mencionar que esta categoría es menos frecuente, puesto que conlleva la creación de un nuevo nivel de gobierno independiente de los municipios para su operación y financiamiento. De acuerdo con Stephens y Wikstrom (2000), generalmente los modelos institucionales “supramunicipales” basan su razón de ser en los principios de eficiencia financiera,

efectividad administrativa, responsabilidad política, y equidad social.

A pesar de sus ventajas, estos arreglos institucionales metropolitanos han sido criticados por tener un bajo soporte ciudadano, aumentar los impuestos, no redistribuir la riqueza, así como por no mejorar las condiciones económicas y sociales de los grupos vulnerables. En los Estados Unidos por ejemplo, los modelos institucionales “supramunicipales” han sido implementados en muy pocas ocasiones, aunque cuentan con una gran variedad de versiones. Su aplicación ha sido poco exitosa, en parte, por su insuficiente diseño estructural, dado que la consolidación de municipios frecuentemente es parcial. Como consecuencia, no desaparece del todo la fragmentación municipal.

Basados en Lefevre, se ha elaborado un cuadro (Ver Cuadro 10) que muestra las características del modelo formal/supramunicipal (Lefevre, 2005).

Cuadro 10. Características de los modelos metropolitanos formales/  
supramunicipales

- Legitimidad política de la autoridad metropolitana adquirida por elecciones directas
- Jurisdicción sobre el territorio: iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli.
- Recursos financieros propios, por lo regular vía el cobro de impuestos regionales
- Autoridad legal (responsabilidades y competencias relevantes)
- Burocracia propia y adecuada para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes

Fuente: Lefevre (2005)

#### *Mecanismos de carácter intermunicipal voluntario*

Los mecanismos de gobierno intermunicipal voluntario o estructuras regionales limitadas, tienden a acumular beneficios de distinta naturaleza. Este modelo de gobernanza metropolitana por lo regular resulta en diseños de dos niveles de gobierno. Ciertamente no son considerados gobiernos metropolitanos

comprensivos, sino organizaciones gubernamentales regionales con responsabilidades limitadas.

Este modelo, por lo regular, emerge a partir de procesos políticos complicados, frecuentemente en contextos en los que como consecuencia del crecimiento de la población en los suburbios, el gobierno de la ciudad central se ve en la necesidad de proveer de servicios públicos a la periferia. Por lo regular, se puede decir que las regiones donde se ha implementado este modelo están en mejores condiciones que las que prevalecían antes de su implementación.

Las autoridades conjuntas intermunicipales, a diferencia de las supramunicipales, son más frecuentes. En parte porque no implican la creación de un nuevo nivel de gobierno, sino que utilizan mecanismos menos formales y se basan en la cooperación voluntaria entre las municipalidades del área metropolitana. Una limitación importante de este modelo es que las decisiones no son vinculatorias, lo cual lleva a las áreas metropolitanas que utilizan este tipo de arreglo institucional a tener un control menos efectivo del crecimiento de la mancha urbana, con las externalidades negativas que esto genera.

Por su parte, Downs (1994) identifica alternativas de arreglo institucional regionales de carácter voluntario, entre los que destacan:

- Asociaciones voluntarias de cooperación entre municipios de áreas metropolitanas
- Coordinación público privada o asociaciones público privadas (PPP).
- Departamentos sectoriales de gobiernos estatales
- Agencias especializadas metropolitanas
- Agencias regionales de gobierno federal
- Incentivos federales para fomentar instituciones regionales
- Contratos entre gobiernos locales,
- Esquemas de colaboración cívica

Es necesario mencionar que los modos de gobernabilidad metropolitana no institucionales son acuerdos tendientes a una mejor coordinación de políticas en distintos sectores y con un sentido local. Aunque no se consideran instituciones ni tienen por objeto la creación de éstas, estos convenios se formalizan mediante

procedimientos precisos e instrumentos específicos. De esta manera, los modos de colaboración no institucionales se clasifican en dos categorías:

- (i) la coordinación de estructuras existentes, y
- (ii) los acuerdos formalizados.

El primero, se da con frecuencia en áreas metropolitanas que carecen de una institución urbana y donde las políticas públicas se llevan a cabo por organismos mono-sectoriales o pluri-sectoriales, pero en cualquier caso, infra-metropolitanos. Por su parte, los acuerdos formalizados son instrumentos de cooperación de actores públicos y de coordinación de políticas. En general, son de naturaleza mono-sectorial, es decir se limitan a un propósito u objeto específico, y su funcionamiento y desarrollo están supeditados a la voluntad política de las unidades del gobierno local, lo que puede provocar que dichos instrumentos sean inestables y dependan de la continuidad de un partido político en el poder, o bien, de la continuidad de los acuerdos y prioridades establecidos entre los municipios implicados.

Stephens y Wikstrom (2000) identifican como beneficios del modelo intermunicipal: que tiende a fortalecer la capacidad financiera, de administración y de prestación de servicios; aumenta el sentido regional de identidad e incluye el factor regional en el proceso de planeación; mejora la economía al atraer empresas (creando empleos) a la región, y mejoran la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Este modelo, de acuerdo con Lefevre (2005), cuenta con tres categorías (ver Cuadro 11).

Cuadro 11: Arreglos institucionales intermunicipales de acuerdo al grado de cooperación

<p><b>1. Autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano</b></p> <p>Esta categoría es la más completa y limitativa para las municipalidades. Se aproxima al modelo metropolitano en casi todo, salvo en que adolecen de legitimidad política (sus autoridades no son electas de forma directa). No obstante, cuentan con el resto de elementos del modelo de gobierno metropolitano: una jurisdicción que de manera aproximada iguala al área funcional, recursos económicos propios, financiamiento adecuado, responsabilidades significativas y personal apropiado. Las “Comunidades de Aglomeración” francesas son el mejor ejemplo.</p>
<p><b>2. Autoridades conjuntas intermunicipales “infra-metropolitanas”:</b></p> <p>Esta es una categoría más diversificada. La cooperación intermunicipal se da únicamente en una porción del área metropolitana, debido a la incapacidad de lograr participación a un nivel mayor. Como consecuencia, estas formas de colaboración varían enormemente en lo que se refiere a las funciones delegadas a la autoridad conjunta, a su financiamiento, entre otras.</p>
<p><b>3. Autoridades conjuntas intermunicipales “mono-sectoriales”</b></p> <p>Esta categoría si bien está sujeta a políticas mono-sectoriales, no necesariamente se limita, sino que potencialmente puede ampliar su administración hacia otros sectores de políticas. Estas instituciones intermunicipales se localizan en distintos países, tal es el caso de España, con las mancomunidades; o bien de Estados Unidos, con algunos ejemplos de distritos especiales. El ejemplo de las federaciones de tránsito en Alemania es uno de los más interesantes, ya que son ordenamientos que agrupan actores públicos de distintos niveles gubernamentales y que, en general, cubren el área metropolitana funcional.</p>

Fuente Lefevre (2005).

*Características de los modelos de gobernanza metropolitana supramunicipal e intermunicipal*

De acuerdo con Rodríguez y Oviedo (2001), es posible analizar los modelos de

governabilidad metropolitana intermunicipal y supramunicipal desde la perspectiva de la dependencia/autonomía de éstos con respecto a los niveles de gobierno superior, el grado de legitimidad política y de autonomía financiera (ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Características de los modelos metropolitanos supramunicipal e intermunicipal

<b>Características</b>	<b>Modelos</b>			
	<b>Supramunicipal</b>		<b>Intermunicipal</b>	
<b>s</b>	Dependencia del gobierno central	Autonomía	Autonomía vinculada al gobierno central	Autonomía fragmentada
<b>Vínculos con otras esferas del gobierno</b>	Parte del gobierno regional/provincial. Subordinada a gobiernos locales	Poder intermedio entre gobiernos central, estatal y local	Asociación de todos gobiernos locales de zona	Asociación de algunos gobiernos locales de la zona
<b>Legitimidad política</b>	Designación de autoridad regional. Consejo regional elegido indirectamente	Elección directa del alcalde y consejos metropolitanos	Elección indirecta de los representantes por el gobierno central y los gobiernos locales	Dependencia financiera del gobierno superior y los gobiernos locales
<b>Recursos financieros</b>	Del nivel central/estatal	Autonomía financiera	Dependencia financiera del gobierno superior y los	Dependencia financiera del gobierno superior y los

gobiernos locales	gobiernos locales
----------------------	----------------------

Fuente: Rodríguez y Oviedo (2001)

Lefevre (2005) también apunta algunas características en estos arreglos institucionales de gobernabilidad metropolitana (ver Cuadro 13), de acuerdo a los factores de territorio, recursos propios, responsabilidades y legitimidad política.

Cuadro13: Modos institucionales de gobernabilidad metropolitana

<b>Ordenamientos metropolitanos</b>	<b>Territorio igual área metropolitana</b>	<b>Recursos propios</b>	<b>Multi-propósito</b>	<b>Legitimidad política</b>
Modelo gobierno metropolitano	x	X	x	Directo
Autoridades intermunicipales	x	X	x	Indirecto
Autoridades metropolitanas mono-sectoriales	x	Algunas veces	No	Indirecto
Autoridades infra-municipales	No	No	x	Indirecto

Fuente: Lefevre (2005)

*Las atribuciones de los cuerpos de gobierno metropolitanos*

Otra manera de abordar el análisis de los modelos metropolitanos de gobernanza

es analizando las funciones y servicios que suministran (total o parcialmente). El Cuadro 14 compara las funciones coordinadas o llevadas a cabo en distintas regiones del mundo con arreglos institucionales metropolitanos diferentes, basados en Klink (2005) quien destaca la variabilidad entre las categorías de los modelos supramunicipales y de gobernabilidad metropolitana voluntaria. Por ejemplo, mientras que las ciudades de Quito, Caracas y Londres, tienen un modelo supramunicipal formal y prestan servicios metropolitanos, el modelo de la región de Santiago no lo prevé.

Cuadro 14. Funciones llevadas a cabo o coordinadas por arreglos institucionales metropolitanos

<b>Zona metropolitana</b>	<b>Desarrollo económico</b>	<b>Transporte</b>	<b>Planeación uso de suelo</b>	<b>Medio ambiente</b>	<b>Servicios sociales</b>	<b>Cultura</b>	<b>Política</b>	<b>Atención de desastres</b>
Portland GLA	x	x	X	x				
Londres MDA	x	x	X	x	x	x	x	x
India MDA		x	X	x	x			x
Manila		x	X	x	x			x
Caracas		x	X	x	x		x	x
Quito	x		X	x	x			x
Bogotá			X					
Bolonia		x	X	x	x	x	x	
Marsella	x	x	X	x	x	x	x	
Sao Paulo	x			x				
Buenos Aires				x	x			

Fuente: Klink (2005).

Por otra parte, Klink subraya que varias metrópolis con marcos institucionales de gobernabilidad metropolitana incompletos, como Sao Paulo y Buenos Aires, cumplen con funciones metropolitanas, como las tareas de desarrollo económico local o la planificación del uso del suelo.

### **El Área Metropolitana de Guadalajara frente a las tipologías**

Al analizar el caso del Jalisco frente a las tipologías y las consideraciones antes descritas podemos observar que el modelo que se ha institucionalizado recientemente en el AMG, es el de autoridad metropolitana de ONU-Habitat, de autoridad intermunicipal de la OECD, o de autoridad conjunta intermunicipal con sentido metropolitano según Lefevre.

Este modelo aún se encuentra en etapa de consolidación. Se han establecido las instituciones y mecanismos legales, organizativos, financieros y políticos, y se esta perfeccionando en la práctica con una serie de retos cotidianos. Opera la Junta de Coordinación Metropolitana, el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Instituto Metropolitano de Planeación en el AMG. Sin embargo, esta etapa necesita consolidarse, demostrar su utilidad y representatividad. En esta etapa el papel del gobierno del estado es fundamental.

En las otras áreas metropolitanas de Jalisco es una etapa por construir, pero con alta factibilidad. En estas otras ciudades de Jalisco lo que opera es el modelo de cooperación intermunicipal de ONU-Habitat o de coordinación informal suave de la OECD, un mecanismo de también de carácter intermunicipal voluntario.

## **Factibilidad**

El objetivo del presente apartado es el de proveer un análisis de factibilidad de los potenciales modelos de gobernanza metropolitana presentados en la sección de tipologías. Para esto primero será necesario observar algunas catalogaciones de los modelos por su dificultad para la implementación, lo cual facilitará el ejercicio respecto de los arreglos institucionales previamente descritos.

### **Obstáculos para la conformación de modelos de gobernanza metropolitana**

La ruta hacia la creación de un nivel de gobierno metropolitano formal es sumamente complicada, dada: (i) la incapacidad para llevar a cabo una consolidación total del área metropolitana; (ii) la incapacidad de incluir a la totalidad de la región metropolitana en el desarrollo, al marginar a los grupos en desventaja socio-económica; (iii) la incapacidad para redistribuir la riqueza y, por tanto, de resolver los problemas de las zonas centrales de las ciudades; y (iv) porque se genera un aumento de los gastos de gobierno e impuestos a través de los años. (Stephens & Wikstrom, 2000)

Adicionalmente existen tres obstáculos para la formación de gobiernos metropolitanos: (i) la dificultad de conseguir la autorización de la reforma estatal constitucional; (ii) la dificultad de conseguir apoyo ciudadano o superar la resistencia de quienes se sienten amenazados política y económicamente por la reforma; y (iii) las expectativas desmesuradas puestas en los gobiernos metropolitanos para resolver los retos y problemas regionales.

Sin embargo, en la identificación de tipologías existen distintos y progresivos niveles de arreglos institucionales en pos de la consolidación metropolitana. ONU-Habitat (2015), por ejemplo, brinda una clasificación de arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana aplicados en distintas partes del mundo, que considera cuatro categorías (ver Cuadro 6, pp. 60-63) o posibles aproximaciones institucionales, las cuales podemos aplicar a los arreglos de las regiones

metropolitanas alrededor del mundo, y representan distintos y progresivos niveles de consolidación de autoridad metropolitana en nuevas entidades institucionales (Andersson, 2015).

ONU-Habitat señala que para establecer una reforma metropolitana es importante identificar los mecanismos e instrumentos políticos, institucionales, fiscales, sociales y sectoriales. Asimismo recomienda buscar establecer un marco adecuado para cualquier reforma, señalando dos factores muy importantes a tomar en cuenta: los objetivos alrededor de los cuales se establece los nuevos acuerdos, y una serie de factores que facilitan u obstruyen las reformas: leyes y regulaciones, los acuerdos metropolitanos de alto nivel, el soporte político de los gobiernos locales, la división clara de las funciones, la capacidad administrativa e institucional de los participantes y el historial de éxito en la coordinación (Andersson, 2015).

Como se ha mencionado atrás, también la OCDE cuenta con una tipología de arreglos de gobernanza metropolitana que considera cuatro categorías: informal/coordinación suave, autoridades intermunicipales, autoridades supramunicipales y ciudades metropolitanas (Ver Cuadro 7, p.63).

### **El grado de dificultad de la implementación de los arreglos institucionales metropolitanos**

Desde principios de 1940 Jones (1942) observó que el problema de la fragmentación política municipal provocaba una serie de externalidades negativas, entre las que destacaban:

- Comportamiento competitivo entre gobiernos locales,
- Incapacidad para resolver problemas metropolitanos,
- Distribución desigual de recursos fiscales,
- Ausencia de control ciudadano sobre los gobiernos, y
- Distribución asimétrica de servicios públicos.

Como respuesta Jones propuso una serie de reformas con el fin de lograr distintos grados de integración metropolitana (ver Cuadro 15). Estas propuestas de

reforma fueron organizadas de acuerdo a la necesidad de llevar a cabo cambios que implicaran o no reformas estructurales.

Cuadro 15 Reformas tendientes a la integración política metropolitana

<b>Reformas simples</b>		
<b>Descripción</b>	<b>Tipo de arreglo institucional</b>	<b>Consecuencias</b>
No requiere cambios estructurales No ofrecen solución al problema de fragmentación municipal.	Acuerdos inter-municipales de prestación de servicios (ciudades centrales hacia los suburbios)	Incentivan la discordia, y una reorganización metropolitana más significativa
	Jurisdicción extra-territorial a la ciudad central	Genera conflictos jurisdiccionales, afecta la cooperación
	Distritos Especiales Metropolitanos	Complican el gobierno, confunden a los ciudadanos y dificultan la rendición de cuentas
	Transferencia de funciones al gobierno estatal del municipio	Los estados deberían usar sus poderes más agresivamente, ya sea asumiendo deberes de los gobiernos metropolitanos o ejerciendo una supervisión administrativa de las actividades de los gobiernos locales.
	Incrementar el rol político y administrativo del gobierno federal en las áreas metropolitanas	Por medio de estrategias de demostración y experimentación, investigación, diseminar datos de escala metropolitana y utilizar fondos, contratos, regulación de políticas y controles al crédito, a manera de presión.
	Requieren un cambio sustancial.	Fusión de autoridades especiales y ciudad-condado

---

Consolidación ciudad-  
condado

---

Gobierno federado

---

Reorganización de  
condados

---

Consolidación municipal

---

Institución ciudad-estado

---

Separación ciudad-  
condado

---

Anexión

---

Estás figuras son desechadas por  
considerarse políticamente inviables

Fuente: Adaptado de Jones (1942)

Si bien Jones creía que una solución permanente al problema de la fragmentación municipal requería cambios estructurales drásticos, éstos creía eran inviables dada la dificultad de su implementación, debido a razones de índole política. Como consecuencia proponía fortalecer el rol de los gobiernos estatal y federal, como mecanismo para incentivar la cooperación intermunicipal.

Similar al modelo propuesto por Jones en 1942, se puede observar la valoración que Wilson, Ward y Spink hacen sobre la de factibilidad de implementación de niveles de consolidación metropolitana, en un esquema que denominan: de coordinación intergubernamental, gobernanza y gobierno (Wilson, Ward, & Spink, 2012).

1. *Relativamente fácil.* Cooperación informal, formulada por acuerdos entre decisores en consejos o comités. Aquí se pueden empatar los mecanismos de cooperación intermunicipal.
2. *Moderadamente difícil.* Acuerdos normados, transferencia de algunas funciones a autoridades e instituciones regionales. Aquí se pueden empatar la conformación de autoridades regionales y metropolitanas.
3. *Muy difícil.* Consolidación de un nuevo espacio de autoridad supra-territorial. Reestructuración de los gobiernos y formulación de amplias estructuras

metropolitanas. Aquí se pueden empatar la conformación de gobiernos regionales o la conformación de un gobierno local consolidado.

En los modelos de Jones y Wilson, Ward y Spink podemos observar la importancia que le dan a factores como la formalidad o informalidad de los acuerdos, la legitimidad política, así como recursos legales, financieros, organizativos y de información disponibles (Hood & Margetts, 2008).

Stephens y Wikstrom (2000) también catalogan los arreglos institucionales para la coordinación metropolitana en función del grado de dificultad de su implementación: de los más fáciles a los más difíciles (ver Cuadro 16).

Cuadro 16. Aproximaciones regionales para la prestación de servicios metropolitanos

<b>Aproximaciones regionales fáciles de implementar</b>
1) Cooperación informal: implica colaboración recíproca entre dos o más municipios, aunque usualmente no requiere acción fiscal. El mecanismo regional más común.
2) Contratos de servicios inter-locales: acuerdos formales voluntarios entre dos o más gobiernos municipales.
3) Acuerdos entre municipios: acuerdos entre dos o más gobiernos locales para planear, financiar y prestar servicios a residentes de los municipios involucrados. Los estados aprueban estos acuerdos.
4) Poderes extra-territoriales: algunos estados permiten a ciertas ciudades ejercer autoridad regulatoria más allá de sus límites.
5) Consejos regionales/consejos de gobierno: consejos voluntarios de oficiales electos elegidos de los gobiernos locales de áreas metropolitanas. Su creación fue impulsada por requerimientos federales.
6) Cuerpos regionales de propósito único promovido federalmente: por lo regular relacionados al desarrollo económico, capacitación laboral y transporte

- 7) Distritos de desarrollo/planeación estatal: establecidos por estados para organizar la proliferación de problemas regionales federales de propósito especial.
- 8) Contratación privada: contratación con el sector privado para la prestación de servicios. Por lo regular los estados autorizan a los municipios estas contrataciones.

**Aproximaciones regionales de dificultad media**

- 9) Distritos locales especiales: frecuentemente son usados como un simple mecanismo de financiamiento de infraestructura o proveer servicios no provistos por otro nivel de gobierno. Se les acusa de aumentar la fragmentación institucional.
- 10) Transferencia de funciones: transferencia permanente de una función específica a otra unidad de gobierno local o al estado. Son comunes en las áreas metropolitanas.
- 11) Anexión: Es utilizado para expandir las ciudades. Se requiere la aprobación del estado lo que limita su uso.
- 12) Autoridades y distritos regionales especiales: unidades de alcance metropolitano para proveer un solo servicio (transporte público, hospitales, aeropuerto, agua)
- 13) Distritos metropolitanos de propósito múltiple: proveen servicios de agua
- 14) Condado urbano reformado: algunos proveen ciertos servicios al condado, varios proveen servicios suplementarios a las áreas no incorporadas.

**Aproximaciones regionales difíciles de implementar**

- 15) Consolidación ciudad-condado: la ciudad más grande y el gobierno del condado se consolidan y forman una unidad de gobierno que sirve al condado y al municipio. Por lo regular pequeños municipios suburbanos, distritos especiales y distritos escolares son dejados fuera.
- 16) Restructuración de gobierno de dos niveles: esta es la aproximación federal en la que las funciones del área metropolitana son separadas de los intereses más locales.

17) Reforma de tres niveles de gobierno: por lo regular incluye consejos metropolitanos con cierta autoridad, los municipios y el estado. Solamente hay dos casos: Portland, OR., Minneapolis-St. Paul

Fuente: Stephens y Wikstrom (2000).

Finalmente, como muestra el cuadro 7 (p. 72) de este documento, la OECD observa los retos de coordinación horizontal y vertical, confianza y poder de acción que supone su diseño institucional. Estos elementos son utilizados como referencia y base del análisis de factibilidad llevado a cabo en el presente apartado.

### Análisis de factibilidad

Como se puede observar en el cuadro 17, al analizar el caso del Jalisco frente a las tipologías y las consideraciones antes descritas podemos observar que el modelo de cooperación intermunicipal de ONU-Habitat (o de coordinación informal suave de la OECD) es un modelo que existe en la ciudad de Guadalajara y en otras ciudades de Jalisco desde hace varios años en la práctica; con ordenamientos e instrumentos jurídicos, con cuerpos y esfuerzos organizativos, aportaciones económicas y acuerdos políticos. Se podría decir que es una etapa ya ganada en la superación de la fragmentación política para la gobernanza.

**Cuadro 17. Análisis de factibilidad de los modelos de gobernanza metropolitana**

Modelos potenciales		Factibilidad			
ONU-Hábitat	OECD	Política	Económica	Organización	Legal
1 Cooperación intermunicipal	Coordinación informal suave	Muy alta. La coordinación ya esta establecida	Muy alta. La coordinación ya esta establecida	Muy alta. La coordinación ya está establecida en	Muy alta. Hay instrumentos legales

				algunos sectores		
<b>2</b>	<i>Autoridad metropolitana</i>	<i>Autoridad intermunicipal</i>	Alta. Hay autoridades establecidas, con limitaciones	Alta. Hay contribución económica, con problemas	Alta. Hay autoridad en pocos sectores	Alta. Hay instrumentos generales, no particulares
<b>3</b>	<i>Gobierno metropolitana</i>	<i>Autoridad supramunicipal</i>	Media. No hay condiciones.	Media. No hay instrumentos	Media. No hay instrumentos	Media. No hay instrumentos
<b>4</b>	<i>Gobierno local consolidado</i>	<i>Ciudad metropolitana</i>	Muy baja. No hay condiciones.	Muy baja. No hay instrumentos	Muy baja. No hay instrumentos	Muy baja. No hay instrumentos

Fuente: Elaboración propia con base en ONU (2015) y OECD (2015).

Es la siguiente fase de autoridad metropolitana (o de autoridad intermunicipal), especialmente en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), la que se encuentra en construcción desde hace unos pocos años. Se han establecido las instituciones y mecanismos legales, organizativos, financieros y políticos, y se esta perfeccionando en la práctica con una serie de retos cotidianos. Opera la Junta de Coordinación Metropolitana, el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Instituto Metropolitano de Planeación. Sin embargo, esta etapa necesita consolidarse, demostrar su utilidad y representatividad. En esta etapa el papel del gobierno del estado es fundamental. En las otras áreas metropolitanas de Jalisco es una etapa por construir, pero con alta factibilidad.

En la fase presente el reto es consolidar la efectividad de la cooperación: eficiencia en los esquemas de planeación regionales, prestación de servicios concentrados, efectiva y equitativa compartición de recursos, garantizar la responsabilidad y la cooperación con independencia de la vida política.

Las fases de construcción de un gobierno metropolitano o un gobierno local consolidado (o de autoridad supramunicipal y ciudad metropolitana en el modelo de

la OECD), son modelos no explorados y poco planteados en la literatura y en vida política del estado y el país, esquemas inéditos para los que no hay aún instrumentos, empero no imposibles.

Aunque estos dos modelos de consolidación metropolitana son deseables en el mediano o largo plazo, no es recomendable explorar o avanzar hacia ellos en el corto plazo, sin antes consolidar la etapa previa. Es el éxito de los modelos previos, de las autoridades metropolitanas para la resolución de problemas públicos, como instrumentos de gobernanza, que las siguientes etapas encontraran su viabilidad. Para ellas sin duda el apoyo de los poderes estatales son cruciales.

El tipo de arreglo institucional actual en Jalisco, para Jones, aunque no da solución al problema de la fragmentación municipal, al no requerir cambios estructurales es viable jurídica y políticamente, lo cual es positivo. Sin embargo, como el mismo autor lo señala, para minimizar los riesgos políticos y aumentar su eficiencia, es necesario fortalecer el rol del gobierno estatal. La dificultad de la cooperación será moderada por este actor, quien podrá impulsar la transferencia de algunas funciones estratégicas a autoridades e instituciones regionales. Asimismo este actor no podrá *per se* consolidar un nuevo espacio de autoridad supra-regional, para ello necesita de reformas que corresponden a otro poder.

En el esquema actual, según lo expuesto por Lefevre, lo que si se ha ganado es formalidad en los acuerdos, se ha conseguido un arreglo institucional intermunicipal de autoridades conjuntas con sentido metropolitano, la categoría más completa dentro de este nivel. Tema que debe consolidarse con legitimidad por resultados.

Según las características brindadas por Rodríguez y Oviedo, algunas debilidades del modelo actual tienen que ver con que la autonomía esta fragmentada: la autoridad depende política y financieramente de los gobiernos locales y del gobierno estatal. Según Lefevre otra debilidad es que su legitimidad es indirecta porque son cuerpos no electos.

Con relación al reto de coordinación, para la OCDE, el modelo actual necesita conseguir una visión metropolitana integrada mediante la consolidación de un esquema multipropósito.

## Hallazgos y recomendaciones

En este apartado se retoman algunos de los hallazgos encontrados en el proceso de consultoría con el fin de reconocer el momento en el cual se encuentran los arreglos institucionales y las organizaciones metropolitanas en el AMG, así como apuntalar el proceso de consolidación y gobernanza metropolitana. Igualmente se señalan algunas recomendaciones generales de política pública sobre las que se ahondará adelante, en el *policy memo*.

### *Hallazgos*

El tipo de arreglo institucional de gobernanza metropolitana denominado “autoridad metropolitana” por Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, o “autoridad intermunicipal” por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se encuentra en un proceso de consolidación en el AMG.

Si bien el tipo o fase de arreglo institucional actual en Jalisco no dará aún solución completa al problema de la fragmentación municipal, ya que no implica cambios estructurales, si avanza en el sentido de la consolidación de la gobernanza metropolitana, siendo el único viable jurídica y políticamente en este momento, lo cual es altamente positivo. En este contexto es importante visualizar que la construcción de la gobernanza metropolitana es un esfuerzo institucional de décadas, un compromiso y plan a largo plazo en el cuál las instituciones tienen que irse adaptando y fortaleciendo mediante sucesivas reformas.

Así se han constituido unas primeras instituciones y mecanismos legales, organizativos, financieros y políticos importantes para la consecución de este estadio en el proceso de consolidación metropolitana. En el AMG se ha instalado la Junta de Coordinación Metropolitana, el Fondo Metropolitano, el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Instituto Metropolitano de Planeación. Solo aún no opera el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana. Estas instituciones, en la práctica, se está poniendo a prueba frente a la realidad cotidiana, lo cual también

ayudará a perfeccionar el modelo institucional y a ajustarlo a las necesidades de gobernanza metropolitana y urbana específicas de la ciudad.

Habiéndose identificado que los principales retos que enfrentarán las autoridades para el establecimiento de acuerdos e instituciones intermunicipales y/o supramunicipales son políticos, técnicos y de participación ciudadana, en esta etapa inicial se necesita impulso, demostrar la utilidad práctica y representatividad social de los intereses ciudadanos en el modelo, es decir avanzar en su legitimidad institucional y por rendimientos. El reto es conseguir esquemas de cooperación efectivos:

- Representatividad, participación, transparencia y rendición de cuentas institucionales
- Eficiencia en la realización de obras, prestación de servicios y entrega de bienes
- Suficiencia técnica en los esquemas políticos de coordinación y participación ciudadana, así como en los de planeación urbana y operación y gestión pública.
- Efectiva y equitativa cooperación y repartición de recursos. Cumplimiento de acuerdos.
- Continuidad en los esquemas de cooperación con independencia de la vida política en el Estado de Jalisco y los municipios que conforman el AMG.

Para muchos de estos puntos, como se ha observado a lo largo del documento, el papel de los poderes estatales es fundamental. Su participación en la conformación de las nuevas estructuras de gobernanza urbana y metropolitana ha demostrado su utilidad, sobre todo para el desarrollo de capacidades institucionales y la generación de incentivos a la cooperación, ya que:

- Brindan la autoridad legal necesaria para establecer gobierno, sirviendo de ancla promotora de las reformas.
- Poseen mayores capacidades institucionales.
- El ejecutivo tiene una mayor duración en su mandato.

- Son entes articuladores de los distintos recursos: federales, estatales y municipales.
- Pueden servir como moderadores en los esquemas de cooperación de forma directa o transfiriendo algunas funciones a autoridades regionales

Si bien el ejecutivo estatal no puede *per se* consolidar un nuevo espacio de autoridad supra-regional, ya que para ello necesita de reformas que corresponden a otro poder, el legislativo, se impone igualmente que sus capacidades tenga como contrapeso un modelo municipal pluralista, que salvaguarde los intereses locales y brinde real gobernanza.

En este mismo sentido, se identificó en los estudios de caso que:

- Es deseable que el ejecutivo estatal se encargue de cuestiones estratégicas como la planificación, el transporte o la seguridad, mientras que los gobiernos locales o municipales sigan cumpliendo con el resto de las funciones de los servicios básicos y fungiendo como instancias accesibles, de contacto, cercanas a la población.
- Es necesario evitar la centralización en la toma de decisiones, el crecimiento de la burocracia, la exacerbación de las diferencias regionales (al contrario, ser promotores de la equidad y la políticas redistributivas), así como prever el desajuste entre los intereses políticos y económicos de los actores estatales y municipales.
- Además de la institucionalización del esquema de coordinación, los modelos de gobernanza metropolitana son exitosos cuando se delimitan atribuciones mediante un documento específico que reglamente las políticas y programas que se realizan a nivel metropolitano.
- Es deseable que las autoridades o funcionarios metropolitanas cuenten con apoyo social, legitimidad por elección en el mejor de los casos.

### *Recomendaciones*

Al observar la historia reciente de las instituciones metropolitanas recientemente creadas para el AMG, su funcionamiento, asignación de recursos, la designación de sus funcionarios y sus instrumentos técnicos, es importante buscar que los intereses ciudadanos y criterios técnicos a los que deben de obedecer estas instituciones públicas, se resguarden mejor del juego político-partidario que las rodea. Que tengan continuidad y una visión de largo plazo. Para esto pueden ser útiles promover activamente las siguientes acciones:

- Incrementar la independencia política de las distintas instituciones y los funcionarios que las comandan, mediante mecanismos de elección o selección autónomos; o figuras independientes como la del gerente de ciudad, el cual sea un promotor activo de las instituciones metropolitanas, pero con independencia del estado y los municipios.
- Incrementar la suficiencia técnica de las instituciones y sus funcionarios. El gobierno estatal puede crear una Dirección General Metropolitana que además de asegurar una visión metropolitana en la planeación, se encargue entre otras cosas de brindar apoyo técnico y proveer capacitación a funcionarios estatales y municipales; o establecer convenios con organismos que tengan esa función.
- Incrementar la continuidad de políticas y programas mediante un servicio civil de carrera para los funcionarios de los organismos metropolitanos.
- Incrementar la efectividad y equidad de las acciones mediante la instauración de un modelo de gestión por resultados, que evalúe y monitoreo los resultados del modelo y sus instituciones.
- Garantizar la alineación estratégica del Plan de Desarrollo Metropolitano al Plan Estatal de Desarrollo mediante la publicación de un Programa Sectorial de Desarrollo Metropolitano, el cual permita vincular programas presupuestales a objetivos y estrategias, situación difícil en el modelo actual, dado que los municipios son autónomos en términos presupuestales. Con este instrumento y reglas de operación de ciertos fondos y programas, el

gobierno estatal puede generar incentivos para la cooperación y la consecución de metas alineadas a un proyecto de mediano y largo plazo.

- Incrementar la cooperación de los actores con incentivos presupuestales. El gobierno del estado puede generar reglas de operación de fondos regionales alineados a su PED y Programas Sectoriales.
- Poner en operación el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana el cual puede ser un respaldo técnico del IMEPLAN. O constituir un consejo independiente de acompañamiento y evaluación de las labores institucionales metropolitanas con representantes académicos y de organizaciones de la sociedad civil especializadas a nivel estatal y nacional.

## Referencias

- Ahrend, R., Gamper, & Schumann (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. Paris: Ed. OECD Publishing.
- Andersson, M. (2015). Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Berlin: Ed. GTZ, UN-Habitat.
- Arellano, A. (2014). *La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional*. En: Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, pp. 33-70.
- Barzelay, M. (2007). *Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research*. En: Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, pp. 521–543.
- Bernardes da Silva, A., y Castillo, R. (2007). Dinámicas metropolitanas en la era de la globalización: la promoción inmobiliaria para empresas en la ciudad de São Paulo, Brasil. Ed. Eure, pp. 45-56.
- Bish, R., y Erie, C. (1999). Local Government in British Columbia. Ed. Richmond, BC: Union of British Columbia Municipalities.
- Boudreau, J.A. (2000). Megacity Saga: Democracy and Citizenship in this Global Age. Montreal: Ed. Black Rose Books.
- Boudreau, J.A. (2005). *Toronto's Reformist Regime, Municipal Amalgamation and Participatory Democracy*. En: Booth, P. y Bernard, J. Metropolitan Democracies: Transformations of The State and Urban Policy In Canada, France And Great Britain. NY: Ed. Ashgate.
- Bourne, L. S. (1999). Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities. Documento presentado en el Foro Internacional sobre Metropolización, en Santa Cruz, Bolivia.
- Campbell, T. (2002). The Metropolitan Governance Project. Washington, D.C.: Ed. Banco Mundial.
- Castañón, H. E. (2016). Caracterización del Ciudadano Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. Guadalajara: Ed. ONU-Habitat.

- Chávez, B. V. (2013). Una utopía (im) posible. Guadalajara: Ed. Universidad de Guadalajara.
- CONAPO. (2010). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. Consultado en CONAPO:  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)
- Downs, A. (1994) *New Visions for Metropolitan America*. Washington, D.C.: Ed. Brookings Institution Press.
- Eibenschutz, R., y Ramírez, B. R. (2015). *Repensar la Metrópoli*. México D.F.: Ed. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Feiock, R. C. (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D.C.: Ed. Georgetown University Press.
- Fernandes, E. y Alfonsin, B. (2003). *A lei e a ilegalidade na producao do espaco urbano*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.
- Fernandes, E. y Alfonsin, B. (2006). *Direito Urbanistico. Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.
- Frisken, F. (2001). *The Toronto Story: Sober Reflections on Fifty Years of Experiments with Regional Governance*. En: *Journal of Public Affairs*, pp. 513-541.
- Frisken, F. (2008). *The Public Metropolis: The Political Dynamics of Urban Expansion in the Toronto Region*. Toronto: Ed. Canadian Scholar Press.
- Hirsh, W. (1968). *The Supply of Urban Public Services*. Baltimore: Ed. John Hopkins Press.
- Hood, C. y Margetts, H. (2008). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Ed. Palgrave Macmillan.
- IMCO (2012). Índice de competitividad urbana 2012. Ciudad de México: Ed. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Consultado en:  
[http://imco.org.mx/competitividad/indice\\_de\\_competitividad\\_urbana\\_2012/](http://imco.org.mx/competitividad/indice_de_competitividad_urbana_2012/)
- IMCO (2012). *Propuestas para la gestión profesional de ciudades*. Ciudad de México: Ed. Insituto Mexicano para la Competitividad A.C.

- IMCO (2014). *¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*. Ciudad de México: Ed. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- IMEPLAN. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara: Expansión Urbana, Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Ed. Editoriales e Industrias Creativas de México.
- Jones, V. (1942). *Metropolitan Government*. Chicago: Ed. University of Chicago Press.
- Kantor, P. y Lefevre, C (2012). *Globalization and Community, Volume 20: Struggling Giants: City-Region Governance in London, New York, Paris and Tokyo*. Minneapolis: Ed. University of Minnesota Press.
- Keating, M. (1995). *Size, Efficiency, and Democracy: Consolidation, Fragmentation, and Public Choice*. En D. J., *Theories of Urban Politics*, p. 76. CA: Ed. Sage Publications.
- Kiibler, D. y Heinelt, H. (2004). *Metropolitan governance in the 21st century*. New York: Ed. Routledge.
- Kipfer, S. y Keil, R. (2002). *Toronto Inc.? Planning the Competitive City in the New Toronto*. En: Antipode pp. 227–264.
- Kleinman, M. (2002). *ESRC-Cities programme meeting on economic competitiveness and social cohesion*. Oxford: Ed. Oxford University Press.
- Klink, J. (2005). *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*. En: Rojas, J. *et al.* *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: Ed. BID.
- Lefevre, C. (1998). *Metropolitan government and governance in western countries: a critical review*. En: *International Journal of urban and regional research*, pp. 9-25.
- Lefevre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales par las ciudades latinoamericanas*. En: Rojas, J. *et al.* *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: Ed. BID.
- Lindblom, C. (1965). *The intelligence of Democracy*. New York: Ed. Free Press.

- Lowery, D. (1999). *Sorting in the Fragmented Metropolis: Updating the Social Stratification-Government Inequality Debate*. En: Public Management, pp. 7-26.
- Metrópolis (2014). Estudio Comparativo sobre Gobernanza Metropolitana. Barcelona: Ed. Metrópolis.
- Metrópolis (2015). A New Urban Agenda for the World - Ideas and Recommendations from a Metropolitan Perspective . Buenos Aires: Ed. Metropolis.
- Montgomery, C. (2011). Regional Planning for a Sustainable America. How Creative Programs are Promoting Prosperity and Saving the Environment. London: Ed. Rutgers University Press.
- Moreno, S. (2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad. Ciudad de México: Ed. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Neuman, M. (2006). *La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala*. En: Urban, 6-23.
- Newman, P. y Thornley, A. (2005). *London: The Mayor, partnership and world city business*. En: Metropolitan Democracies.
- North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ciudad de México: Ed. FCE.
- Oberlander, H.P., y Smith P.J. (1993). Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia. Ed. Metropolitan Governance: American/Canadian
- OECD (2010). Making reform happen. Paris: Ed. OECD Publishing.
- OECD and China Development Research Foundation. (2010). Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries. Paris: Ed. OECD Publishing.
- OECD (2014). Regions and Cities: Where Policies and People Meet. Paris: Ed. OECD Publishing.
- OECD (2015). Governing the city. Paris: Ed. OECD Publishing.

- OECD (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*. Paris: Ed. OECD Publishing. Consultado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>
- Organización de las Naciones Unidas - Communauté Métropolitaine de Montréal. (2015). *La Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas*. Montreal. Ed. Conferencia Temática: Áreas Metropolitanas.
- Ostrom, V., Tiebout, C., y Warren, R. (1961). *The organizing of government in metropolitan areas*. En: *American Political Science Review*, pp. 831-842.
- Ramírez, E. (2012). *Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México*. En: *Estudios demográficos y urbanos*, pp. 491-520.
- Ramírez Sáiz, J. M. (1999). *Gobernabilidad y Ciudadanía Política en las Áreas Metropolitanas*. Guadalajara: Ed. Universidad de Guadalajara.
- RAPE. (2015). *Región central, territorio para la paz*. Bogotá: Ed. RAPE.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española (23.a ed.)*. Consultado en: <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>
- Richmond, H. R. (2000). *Metropolitan Land-use reform: The Promise and Challenge of Majority Consensus*. En: B. Katz. *Reflections on Regionalism*. Washington, DC: Ed. The Brookings Institution.
- Roa, A. (2014). *La utopía metropolitana. Cuatro estudios sobre la metropolización Planetaria y los obstáculos para su reconocimiento*. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, A. y E. Oviedo. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago: CEPAL.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R., y Fernández, J. M. (2008). *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Cambridge: Ed. Harvard University.
- Rudiger, A., Gamper, C., y Schumann, A. (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations*. Paris: Ed. OECD Publishing.
- Rusk, D. (1993). *Cities without Suburbs*. Washington, D.C.: Ed. Woodrow Wilson Press.

- Sancton, A. (2015). *A Review of Canadian Metropolitan Regions. Governance and Government*. En: *Governing Metropolitan Regions in the 21 Century*. London: Ed. Taylor and Francis
- Santos, J. (2009). *Estrategias de nueva gobernanza local en América Latina*. En: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, pp. 27-30. Salvador de Bahía: Ed. CLAD.
- Santos, J., y Porras, F. (2013). *Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México*. En: Zaremborg, G. *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Ciudad de México: Ed. Flacso.
- Schäffer, V., Stackelberg, J., y Stellmacher, F. (2005). *Metropolitan governance in Germany*. En: *Colloque Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne: Ed. Université de Lausanne.
- Sharpe, L.J. (1995). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester: Ed. Wiley.
- Slac, E., y Côté, A. (2014). *Comparative urban governance*. London: Ed. UK Government.
- Smoke, Paul (2013) *Metropolitan cities in the national fiscal and institutional structure*. En: Bahl, R. W., Linn, J. F., y Wetzel, D. L. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Cambridge: Ed. Lincoln Institute of Land Policy.
- Stephens, G. R., y Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and governance: Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. . Oxford: Ed. Oxford University Press.
- Studenski, P. (1930). *The Government of Metropolitan Areas in the United States*. New York: Ed. National Municipal League.
- Termeer, C., Dewulf, A., y Van Lieshout, M. (2010). *Monocentric, multilevel and adaptive governance*. En: *Ecology and Society*, p. 29.
- Thornley, A., Salet, W., y Kreukels A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning*. Ed. Spon Press.

- Tiebout, C. (1956). *A pure theory of local expenditures*. En: Journal of Political Sciences, pp. 416-424.
- Venancio, A., e Iracheta, A. (2015). *Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*. En: Revista de Estudios Regionales, pp. 91-118.
- Williams, O. (1971). *Metropolitan Political Analysis*. New York: Ed. The Free Press.
- Wilkstrom, N. (1997). *Metropolitan Government and Governance*. En: Virginia Social Science Journal, pp. 49-66.
- Wilson, R., Ward, P., y Spink, P. (2012). *The challenge of metropolitan governance in the federalistic Americas*. En: R. Wilson, P. Ward, y P. Spink. *Metropolitan governance in the federalistic Americas*, pp. 1-42. Notre Dame: Ed. University of Notre Dame Press.
- Wu, F. (2010). *China's emerging city-region governance: towards a research framework*. En: Progress in Planning, pp. 60-63.
- Zapata, O. (2013). *El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel*. Antioquía: Ed. UDEA.

Proyecto elaborado bajo el Acuerdo de Contribución entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y el Gobierno del Estado de Jalisco.

# ESTUDIO EN MATERIA DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL METROPOLITANA

PARA EL ESTADO DE JALISCO

DOCUMENTOS TÉCNICOS