

¿Es posible la gobernación metropolitana en México?

Is Metropolitan Governance Possible in Mexico?

Ignacio Carlos Kunz Bolaños*

Gerardo González Herrera**

Recibido: 23 de agosto de 2017

Aceptado: 12 de junio de 2018

RESUMEN

Este trabajo desarrolla un análisis de la viabilidad de la gobernación metropolitana en México. Por encima de los planteamientos teóricos en materia de coordinación y gobernanza, aparecen limitantes *de facto* que hacen imposible la gobernación metropolitana. La argumentación se basa en la dificultad de alinear intereses, no sólo entre las unidades territoriales, sino también entre las agendas políticas de los actores que participan. El planteamiento teórico se contrasta con la construcción de una institucionalidad metropolitana en Guadalajara. La conclusión es que se requiere de un planteamiento que garantice la obligatoriedad de la coordinación y subordine los intereses de los funcionarios al interés general metropolitano.

Palabras clave: gobernación metropolitana; gobernanza metropolitana; coordinación metropolitana; construcción institucional; Área Metropolitana de Guadalajara.

ABSTRACT

This work develops a feasibility analysis of the metropolitan governance in Mexico. Above the theoretical approaches in the field of coordination and governance, there are *de facto* limitations that make metropolitan governance impossible. The argument is based on the difficulty of aligning interests, not only between the territorial units, but also between the political agendas of the actors involved. The theoretical approach is contrasted with the construction of metropolitan institutions in Guadalajara. The conclusion is that it is required an approach to ensure the coordination obligation and subordinate the interests of civil servants to the general metropolitan interest.

Keywords: metropolitan governing; metropolitan governance; metropolitan coordination, institutional construction, Guadalajara Metropolitan Area.

* Facultad de Arquitectura, UNAM, México. Correo electrónico: <ignaciokunz@yahoo.com.mx>.

** G-Trazus, México. Correo electrónico: <ggerardogonzalez@gmail.com>.

Introducción

En México, en la medida que el fenómeno metropolitano va creciendo, es claro que las iniciativas adoptadas para tratarlo y resolver su gobernación han resultado insuficientes. En el presente trabajo se muestra que la solución al problema metropolitano requiere de un marco institucional que haga operativa la obligación de coordinarse para las autoridades involucradas y que incorpore incentivos y sanciones que hagan más eficaz la cooperación.

El trabajo se divide en tres secciones: en la primera se hace una revisión de la evolución de los estudios sobre lo metropolitano en México; en la segunda se propone un nuevo abordaje sobre lo que se considera la esencia del problema metropolitano y se reconocen las diferentes orientaciones para lograr una mejor solución; en la tercera parte, con base en el Área Metropolitana de Guadalajara, se documenta el proceso de evolución institucional en Jalisco y se describen algunas particularidades útiles para la reflexión final.

A partir de los elementos anteriores se concibe como solución un esquema en dos etapas o niveles: una etapa institucional, en la que se establecen las reglas para la coordinación metropolitana, y una etapa contractualista, en la cual, bajo la institucionalidad del nivel anterior se construyen los acuerdos *ad hoc* de la coordinación. Con ello se desechan, por insuficientes, los dos mecanismos que se han probado en México: acuerdos de coordinación metropolitana, muy genéricos, y la creación de organismos (comisiones de conurbación, los acuerdos de coordinación y la mayor parte de los institutos de planeación metropolitana), débiles en los mecanismos operativos.

Se concluye sobre la necesidad de construir un marco jurídico/institucional más allá de la “voluntad política”¹ de los actores gubernamentales, de él surgirán las reglas de la coordinación, que deberán ser, por lo mismo, obligatorias para toda autoridad que concurra en temas de la región metropolitana, como una condición necesaria para la solución, para que se construyan los acuerdos necesarios que den lugar a un nuevo ambiente institucional. Sumar voluntades o agregar nuevos actores no necesariamente multiplica la capacidad de coordinación; es el diseño de los mecanismos institucionales lo que detonará el cambio.

Antecedentes de estudios y enfoques en México

En México el tema metropolitano tiene importancia desde la década de 1970. Entre los antecedentes más remotos están, en el ámbito analítico, el trabajo de Luis Unikel (1976: 115-152), quien plantea las técnicas de delimitación y la caracterización de las áreas metropolitanas,

¹ Sobre el modelo basado en la voluntad de los actores políticos en los acuerdos metropolitanos véase Kunz y González (2013) y Kunz, González y Villaseñor (2015).

mientras que en la esfera de la administración pública se daba, también en 1976, el decreto por el que se declaraba la zona conurbada del centro del país (Secretaría de la Presidencia, 1976: 16) y unos días después, se instalaba la Comisión de Conurbación de lo que se llamaría la región centro del país. En los siguientes años se estuvieron creando comisiones de coordinación para esta región, sobre diversos temas.

Desde mediados de los años ochenta, tanto en el medio de los urbanistas como en el de los especialistas en administración y políticas públicas, se produjo un número significativo de análisis sobre el fenómeno y propuestas vinculadas con la planeación urbana: (Negrete y Salazar, 1986; Duhau, 1988; Iracheta, 1988; Graizbord, 1989; Negrete *et al.*, 1993 y Castillo *et al.*, 1995, citados por Ugalde 2007: 443). En 1992, el número 83 de la *Revista de Administración Pública (RAP)*, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), dedica la mayor parte de sus artículos al tema metropolitano (INAP, 1992) y proliferan los estudios en donde el problema metropolitano se reduce a un tema de planeación (Eibenschutz, 1993). Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (1995), no obstante su orientación a lo urbano, ya incluyen ideas sobre competitividad y calidad de vida; Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro (1995) tratan temas sectoriales, pero sigue sin abordarse la problemática de la gobernación metropolitana, y Roberto Eibenschutz (2000) vuelve al tema de la planeación de las zonas metropolitanas.

Entonces, se podían reconocer cuatro grandes grupos de abordajes: primero, la medición y caracterización del fenómeno metropolitano; segundo, las evaluaciones de experiencias de coordinación; tercero, la problemática de la falta de coordinación, no sólo entre municipios de una zona metropolitana, sino con los gobiernos estatales respectivos y el federal, casi siempre vista esa problemática como una cuestión de planeación fragmentada y, cuarto, se empiezan a sugerir posibles caminos: nuevas formas de coordinación metropolitana, reformas legislativas y los institutos metropolitanos de planeación (Iracheta, 2006: 143-147).

El nuevo siglo traería planteamientos novedosos en la literatura sobre lo metropolitano en México, quizá porque en esos años tomaron fuerza los trabajos de autores que se pueden rastrear en los planteamientos mexicanos, entre los que destacan Ostrom, Tiebout y Warren (1961); Barlow (1991); Sharpe (1995); Rhodes (2000); Stephens y Wikstrom (2000); Oakerson (2004) y Bache y Flinders (2004) entre los más citados.² Se continúan los muchos estudios de temas variados en los territorios metropolitanos, mientras que en otros trabajos aparecen los conceptos de la coordinación metropolitana, las discusiones sobre las modalidades de gobernación metropolitana y la gobernanza.

En la literatura nacional se reconocen varias líneas. El libro de Orihuela *et al.* (2015) ofrece un análisis ordenado, pero general de diversos aspectos de lo metropolitano, desde el fenómeno de las metrópolis hasta el Fondo Metropolitano y la coordinación, pasando

² Algunos de los autores que hacen referencia a estos trabajos son Ugalde (2007) y Pérez (2009 y 2013).

por las políticas que se han dado sobre lo territorial. En este trabajo, lo metropolitano es en parte contexto territorial y, en parte, un problema en sí mismo.

Aunque con menos énfasis que en las décadas anteriores, todavía continúa la discusión de la planeación metropolitana. A finales de 2017 aparece el libro *Planeación metropolitana* (Kunz, 2017) en donde, paradójicamente, se plantea que el tema urbano territorial es sólo uno de los componentes del problema metropolitano y que, para comprender la planeación metropolitana, primero deben resolverse los problemas cognoscitivos sobre la planeación del territorio (teoría de la planeación).

Poca atención se ha dado al problema del poder; destacan los trabajos de Pérez (2003 y 2013), quien reflexiona sobre los diversos modelos de gobierno e incorpora el tema del poder, influido por las ideas de Flybverg (2003) y Forester (1982). Por su parte, Ugalde (2007 y 2010) trata las formas de gobierno y los arreglos intergubernamentales considerando también la cuestión del poder.

Sin duda, la discusión central es el problema de la gobernación/gobernanza, tratado por Pérez (2013) e Iracheta (2009), quienes proponen posibles vías para México (*infra*); Ramírez de la Cruz (2012), quien a partir de cuatro dimensiones de análisis evalúa las experiencias de coordinación metropolitana en México; mientras que Arias y Velázquez (2014) orientan su análisis al tema de los niveles de gobierno en el contexto del federalismo, con una clara inclinación al Poder Ejecutivo, concediendo poca importancia a lo legislativo y lo social. Finalmente, deben reconocerse los valiosos aportes de Aguilar (2017), quien se pregunta, en relación con la gobernanza metropolitana, si se trata de:

[...] la actividad directiva que decide el sentido de dirección de la metrópoli en su conjunto, su proyecto, objetivos, futuros, los problemas relevantes a resolver y los objetivos importantes a realizar para beneficio de la metrópoli, o simplemente el gobierno metropolitano es una instancia directiva que toma decisiones operativas para atender los problemas que aparecen en las sociedades y gobiernos (Aguilar, 2007: 4).

Y concluye que se trata de los dos niveles: el de gobierno directivo y el de la gestión, propiamente dicho.

La base constitucional y legal en México de lo metropolitano-conurbado

La fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la limitación para que, entre el municipio y los gobiernos de los estados exista “autoridad intermedia alguna”, estableciéndose como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas al municipio libre (Cá-

mara de Diputados, 2016a). Así, el fenómeno de conurbación y metropolización se atiende a partir de los mecanismos de asociación, cooperación y concurrencia incluidos en la propia Constitución.

En el ámbito constitucional, en México existe un enorme vacío con respecto al problema metropolitano; de hecho, aparece únicamente referido al Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en el artículo 122 de la Reforma de 1993 y con referencia a las comisiones metropolitanas (Secretaría de Gobernación, 1993). No fue sino hasta la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), de noviembre de 2016, donde se planteó con cierta amplitud (Cámara de Diputados, 2016b).

El artículo 115 refiere, desde 1976, a la continuidad geográfica como criterio de conurbación. En 1983 se modifica por continuidad demográfica y en la LGAHOTDU se incluyen los dos criterios: “dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas”. Caso en que “la federación, las entidades y los municipios en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros” (fracción VI del artículo 115 de la CPEUM) (Secretaría de Gobernación, 1976). Nótese que se refiere únicamente a los casos entre dos entidades, mientras que las conurbaciones en una misma entidad quedan sujetas a lo que cada legislación local establezca.

El texto constitucional presenta la condición de continuidad como base para la planeación y regulación conjunta y coordinada de una manera directa, no condicional, apegado a la ley federal en la materia y en el ámbito de las competencias de la federación, de los gobiernos estatales y de los municipales, pero sin que medie alguna condición. Esto es relevante porque en el espíritu y en la letra hay una tendencia hacia la obligatoriedad, no a la condición voluntariosa que en muchas ocasiones prevalece entre los gobernantes.

Por otro lado, la Constitución, en referencia a las facultades del Congreso contenidas en el artículo 73, señala dos mecanismos frecuentes en la actuación de las autoridades: la coordinación de acciones (para establecer y organizar instituciones) entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, y la concurrencia, en el ámbito de las respectivas competencias del gobierno federal, de los estados y de los municipios (Cámara de Diputados, 2016a), retomado en el artículo 7 de la nueva LGAHOTDU (Cámara de Diputados, 2016b).

La coordinación en la Constitución se establece para las materias de seguridad pública, sistema nacional anticorrupción, protección civil y cultura, entre otros; mientras que la concurrencia queda establecida para materias como los asentamientos humanos y la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. En la LGAHOTDU se amplían las materias y se introduce el interés metropolitano (artículo 34). (Cámara de Diputados, 2016b). En el artículo 39 se precisa que las megalópolis o zonas metropolitanas “se coordinarán” y para ello la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) emitirá lineamientos (artículo 35 y transitorio noveno) (Cámara de Diputados, 2016b).

La Constitución también dispone el mecanismo de asociación entre municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, para “la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan” (Cámara de Diputados, 2016a); entre municipios de dos o más entidades, con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos o bien:

[...] con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio (Cámara de Diputados, 2016a).

En muchos de los casos, esta institucionalidad, prevista en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115, así como en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 (Cámara de Diputados, 2016a), es la más recurrida y tiene suficiente soporte jurídico, lo que le permite mayor permanencia y eficacia en las decisiones de las entidades para operar estas asociaciones, aunque se debe reconocer que en estos casos no se presume obligatoriedad sino posibilidad.

En la nueva LGAHOTDU es clara la idea de la obligatoriedad; en los artículos 31 y 33 se hace referencia a los programas metropolitanos y se establece que la federación, las entidades y los municipios “planearán y regularán de manera conjunta” (Cámara de Diputados, 2016b), mientras el artículo 36 señala que, para “lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad” (Cámara de Diputados, 2016b).

Por el contrario, especialmente respecto del artículo 115 constitucional y, en particular, en relación con el fenómeno metropolitano, suele darse una interpretación perversa y excedida de las facultades de los municipios, que “erróneamente” y de manera muy extendida en la percepción de ciudadanos, gobiernos municipales y, sobre todo, de algunos funcionarios y regidores de éstos, se ha interpretado la falsa “autonomía municipal” como un mecanismo para extralimitarse en el alcance de sus facultades, “amurallándose” en éstas para evitar una cooperación intermunicipal y con los otros niveles de gobierno, lo que dificulta la coordinación.

Lo anterior ha sido parte de las reflexiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en algunos de los postulados es contundente, por ejemplo, en la postura de la ministra Luna Ramos:

[...] la facultad de coordinarse no es si el municipio quiera o no, la facultad de coordinarse es una atribución, no es una disyuntiva por parte del municipio, y esto entendido precisamente en la armonía de los dos artículos constitucionales, tanto del artículo 27, como del artículo 115 (SCJN, 2011).

Igualmente, el ministro Ortiz Mayagoitia sostiene que:

[...] en materia de asentamientos humanos, y derivado ya no del 115 sino del 27 constitucional, y de la ley marco que expidió el Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos: la coordinación es una potestad y es también una obligación (SCJN, 2011).

Principales respuestas al problema metropolitano

Como se vio en los antecedentes, el tema metropolitano ha sido abordado desde diversas perspectivas, tanto académicas como de planeación y administración pública urbana. En un principio, el tema de la gobernación metropolitana se veía desde el enfoque de la fragmentación, como una cuestión de discordancia entre las geografías de los problemas y la administración de los territorios (Wood, 1961, citado por Koch, 2013: 399; Eibenschutz 1997; Iracheta, 2003, 2009). Aunque, como lo plantea Ugalde:

[...] ni el territorio de un fenómeno social o económico asociado a un área metropolitana es equivalente a la geografía de las demarcaciones jurídico administrativas específicas, ni es el mismo que el territorio de otro fenómeno; la disociación entre geometrías funcionales y geometrías jurídico administrativas deviene prácticamente irresolubles (Ugalde, 2007: 448).

Cierto es que no habrá ámbito de gobierno idóneo para la territorialidad de los problemas, por lo que prevalece la necesidad de coordinación y, por tanto, hay un acuerdo en que la fragmentación no permite tener una respuesta única y coherente para atender los problemas; no permite optimizar las economías de escala para atender las necesidades sociales; da lugar a un reparto inequitativo de las oportunidades del área y no favorece la inserción del área metropolitana en la competitividad global.

De esta concepción dominante del problema metropolitano, como un problema de fragmentación, se derivan una serie de propuestas sobre las posibles soluciones que pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- a) Los que no ven un problema en la fragmentación por ser un mecanismo de competencia y de búsqueda de la eficiencia por parte de los gobiernos locales y, al mismo tiempo, una garantía de cercanía con la sociedad, pensamiento derivado de la Escuela de la Elección Pública, posición difícil de sostener teóricamente hoy en día, pero que según Stephen y Wikstrom (citados por Bauroth, 2000: 354) es el modelo más extendido.

- b) La segunda solución se refiere a los gobiernos metropolitanos, entre los que habría que citar para el caso de México a Eibenschutz (1997), además de otros autores (Rusk, 1993, Orfield, 1997, Lowery, 2001 y Miller, 2002, citados por Pérez, 2013: 171; Rodríguez y Oviedo, 2001: 16-17). Esta solución se fue dejando a un lado, primero, por la gran cantidad de obstáculos y críticas que lleva adheridos, como la idea de que los gobiernos pequeños funcionan mejor y están más cerca de la gente; las soluciones deben estar apoyadas en los municipios, porque tienen historia, legitimidad democrática y proximidad con la ciudadanía (Borja, 2004: 2). Segundo, porque habría oposición de las ciudades (municipios) que no se benefician de la conformación del gobierno metropolitano, sobre todo porque ceden facultades a éste. Y, tercero, por el hecho de que se mantiene una cierta superposición de poderes sobre el territorio (Ramírez, 2012: 495-496 y 511). Para México el obstáculo inicial es la necesidad de una reforma constitucional de la estructura de gobierno (*supra*), por lo que no puede ser una iniciativa individual o de un grupo de municipios. También se puede agregar que un gobierno metropolitano no es por sí mismo una garantía de que no se cometerán los mismos vicios y se tendrán las mismas deficiencias en materia territorial que tienen las entidades y los municipios que no comparten espacios metropolitanos. Y, además, si no se implementa bien el sistema, podría favorecerse una mayor desigualdad entre los gobiernos de municipios rurales y de ciudades pequeñas y medianas y los gobiernos metropolitanos.
- c) Frente a estas dos posiciones, que se pueden considerar extremas, existe un tercer grupo con una gran variedad de esquemas intermedios basados en la idea de cooperación. Stephen y Wikstrom proponen 17 modalidades, desde la más simple, que es la colaboración informal, hasta la más compleja, que es la consolidación federativa (citados en Bauroth, 2000: 355).

La esencia del problema: la coordinación de los actores públicos

Se reconoce la dificultad de alinear los intereses en torno a un proceso de objetivos comunes por parte de una serie de gobiernos municipales y de otros niveles de gobierno, cada uno con sus propias estrategias y con necesidades y contextos específicos. El problema parece reducirse a un juego de cooperación. En este contexto sería necesario convencer (informar) a los actores sobre la conveniencia de las soluciones colectivas que, si bien no suelen ser óptimas para ningún actor en particular, ya que todos pueden asumir una parte de los costos, sí son las soluciones óptimas desde el punto de vista colectivo.

Como se señaló arriba, se reconocen tres grandes líneas para atender la problemática de la desarticulación de las decisiones, la tercera de ellas es la de mayor vigencia e incluye una

gran diversidad de soluciones específicas basadas en acuerdos y en la cooperación, con tres subgrupos: Gobernanza I, Gobernanza II y Nuevo Regionalismo, todas ellas suponen complejas arquitecturas institucionales (Oakerson, citado por Ramírez de la Cruz, 2012: 514).

La propuesta más robusta es la del Nuevo Regionalismo (NR), que rechaza los abordajes estructuralistas, se orienta a los problemas y promueve la flexibilidad, horizontalidad de los acuerdos (Köch, 2013: 400) y la desinstitucionalización de la regulación política. Sin embargo, y como lo demuestra el mismo autor en un análisis empírico sobre las reformas en las áreas metropolitanas suizas, la transformación de la gobernación a la gobernanza es sólo parcial y parece que el debilitamiento de la vieja institucionalidad es sólo una etapa para después tender a reestablecer una nueva institucionalidad y nuevas estructuras jerárquicas (Köch, 2013: 417-418).

Para el caso de México destacan las propuestas de Iracheta (2009), Ugalde (2007) y Pérez (2003), quienes proponen los “cómos” de la coordinación.

Iracheta (2009) ofrece lineamientos para dos modalidades de coordinación: mejorar los esquemas vigentes o hacer efectivo el asociacionismo estatal y municipal. Para la primera menciona la necesidad de ampliar las capacidades de las comisiones y reconoce entre las debilidades: la falta de visión metropolitana, las asimetrías fiscales y regulatorias y la necesidad de un “cuerpo nuevo” capaz de coordinar las acciones en el campo de la competitividad económica. Destacan dos puntos con los que se coincide plenamente en este trabajo: la necesidad de establecer en un orden superior (las reglas del juego) e imponer condiciones para obtener recursos financieros (Iracheta, 2009: 137).

La segunda es la vía asociacionista, a la que cataloga como *contractualista*; es, de hecho, utilizada en la práctica por varios grupos de municipios para atender temas específicos. Iracheta señala como obstáculos las atribuciones de las dependencias federales, las incongruencias de las políticas públicas, la rivalidad de actores y la caducidad y obsolescencia del marco jurídico (Iracheta, 2009: 141). Habrá que mencionar que la nueva LGAHOTDU ofrece una base más amplia que podrá ayudar a subsanar algunas de esas limitaciones, lo que, al final, dependerá de la forma en que se actualicen los ordenamientos estatales.

En la opinión de los autores, la primera vía propuesta por Iracheta también tiene (o no tiene por qué no tener) un componente *contractualista*, las comisiones suponen acuerdos contruidos en el ejercicio de la “política ordinaria” que se ocupa de definir y precisar lo que escapa al orden superior o *constitucional*, en el que se encuentran las reglas, mucho más estables, que definen las reglas del juego contractual y, por supuesto, los derechos de propiedad (Brennan y Buchanan, 1987: 58-59).

Ugalde propone el asociacionismo, el cual se lleva en la práctica en más de la cuarta parte de los municipios del país, pero sin instituciones que los regulen (Ugalde, 2007: 453). Para él el contrato es el instrumento clave y base de la gobernanza entendida como la articulación multinivel de agentes públicos y privados (Ugalde, 2007: 458).

La propuesta de Pérez Torres se basa en la coordinación y el consenso a través de procesos de negociación, en un esquema que combina la gobernanza tipo I, con las estructuras tradicionales para impulsar la asociación en temas específicos y la creación de nuevas instituciones que los regulen (gobernanza tipo II) (Pérez, 2013: 285-291).

Estos autores, que han hecho algunas de las propuestas más sólidas, están claramente influidos por el pensamiento del nuevo regionalismo y de la gobernanza tipo II. No obstante, también se puede identificar en sus propuestas la tendencia a regresar a esquemas convencionales: coordinaciones metropolitanas, impuestos e institutos de planeación también metropolitanos, sin dejar claro el cómo se debería caminar hacia la gobernanza tipo II.

Las claves para la implementación de la solución

En este trabajo se sostiene que el marco institucional necesario para adaptar el Nuevo Regionalismo a la realidad mexicana debería abordarse en dos niveles o etapas. En palabras de Aguirre (prólogo del libro de Brennan y Buchanan, 1987: 14), la etapa constitucional es donde están previstas las reglas generales (entre ellas, la asignación de derechos de propiedad), más o menos permanentes (que podría ser visto como un Leviatán), y una etapa posconstitucional o contractual, en la que se elige lo que es posible hacer dentro de las opciones que dejan las reglas anteriores y se opera con la flexibilidad y horizontalidad propias de la gobernanza.

Para evitar el peligro de que el nivel constitucional se vuelva letra muerta y el nivel contractual, el de la cooperación, se mantenga como en la actualidad, sujeto a los voluntarismos y egos de los actores, aquél debe asegurar la obligatoriedad de la coordinación metropolitana efectiva en la implementación y la ejecución de programas de atención a los problemas metropolitanos.

El nivel contractual debería entonces orientarse a los problemas que deberán ser negociados en paquete y con base en un reparto equitativo de los costos y beneficios entre actores (municipios, estado y federación).

Bajo acuerdos de cooperación, todos los actores pueden obtener ventajas significativas y ninguno de ellos tendrá interés de buscar otra solución. Por ejemplo, contar con un relleno sanitario óptimo en términos de localización y tamaño puede ser una solución ideal para todos, incluso para el municipio que tenga que albergar el relleno; esto es así porque, si no hay cooperación, de todos modos tendrían que construir su propio relleno; es cierto que en la solución cooperativa un municipio tendría que recibir los desechos de los demás, pero esto debería ser compensado con el pago de una contraprestación; algo similar puede suceder con el transporte: implementar un sistema de transporte metropolitano ofrecerá

mayor eficiencia en el servicio para todos y la única condición es lograr un buen diseño del reparto de cargas y beneficios para facilitar los acuerdos.

Sobresalen dos posibles problemas: primero, el tener pocos temas de escala metropolitana, ya que algunos de ellos pueden ser resueltos a otras dimensiones territoriales, varios deben mantenerse en el ámbito municipal, otros incluso en el vecinal, mientras que otros más se resolverán en territorios más amplios, como regional y estatal (Tullock 1974: 12). La escasez de piezas en el juego (temas para acordar) podría llegar a limitar las posibilidades de negociación.

Un segundo problema u obstáculo es la diferencia en la alineación de los intereses de los actores que componen los municipios y las necesidades de desarrollo metropolitano; aquéllos suelen ser de corto plazo y no estar orientados a la coordinación metropolitana, mientras que éstas suponen periodos de gestación y desarrollo muchos más amplios.

El gran obstáculo: los intereses de los actores individuales

Las soluciones anteriores parecen dejar fuera lo que en este trabajo se sostiene es el problema central: los conflictos de interés derivados de las agendas políticas particulares de los actores públicos. Entre los autores revisados sólo Pérez (2014), Pérez Torres (2013), Ugalde (2007) y Borja (2004) sostienen explícita y abiertamente el tema del poder como el obstáculo más importante. Algunos de ellos lo plantean en relación con los posibles gobiernos metropolitanos, que significan la “aparición de un nuevo sujeto de poder” (Dockendorff, 1994, citado por Pérez, 2013: 281); otros hablan de los conflictos entre municipios y entre éstos y el Estado por el control de ciertos temas, pero en la visión de los autores, el verdadero problema va más allá, cuando esos fines ni siquiera están relacionados con la problemática municipal o metropolitana y ni siquiera con el ejercicio del poder dentro de estos ámbitos, sino que están pervertidos por los intereses de los diferentes actores dentro y fuera de la administración pública.

Es el caso de muchos presidentes municipales (y gobernadores) en México cuya lógica de actuación no está definida por los problemas locales que enfrentan, y mucho menos los metropolitanos, ni siquiera por la búsqueda de una posición dominante en los acuerdos, sino por los objetivos de sus carreras políticas. De hecho, muchas de las decisiones que se deberían de tomar se evitan, porque asumen que hay una tasa de descuento muy alto respecto de su capital político futuro o esperado, lo que los lleva a actuar de manera independiente y sin compromisos (Ostrom, 2000: 291). El uso de la presidencia municipal o gubernatura como vía de las carreras políticas en México es una “tradicción”, es decir, una práctica de los actores en un contexto social, como lo describen Bevir, Rhodes y Weller (2003: 7-9). Como ejemplo, de los actuales gobernadores de los estados, 55% fue en algún momento presidente municipal.

En este sentido, Pírez plantea que la dificultad de la colaboración entre los actores urbanos surge al dudar si la posible cooperación depende de los fines para los cuales se organiza “se deja de lado qué se propone realizar, atendiendo a cómo hacerlo, es decir, no se cuestiona la significación del contenido de gobierno” (Pírez, 2014: 4).

Esta problemática parece mucho más difícil de resolver; se presenta como un juego competitivo de suma cero –lo que gana uno lo pierden los demás–, por lo que los acuerdos se vuelen virtualmente imposibles, *lo que conviene a todos* (a la metrópoli) puede ser costoso o simplemente no lo más conveniente para los actores individuales involucrados. Cualquier decisión de tipo representativa y con objetivos comunes será costosa para las minorías que tratarán de modificarla, lo que a su vez aumenta el costo para todos (Aguirre, prólogo en Brennan y Buchanan, 1987: 16), además, esas decisiones no son neutras.

En los juegos de suma cero, es decir, en los que al ganar uno de los actores los otros pierden, es mucho más complejo lograr los acuerdos, porque todos los actores tendrán estrategias de maximización. Estas situaciones se presentan en temas metropolitanos, como la dosificación del crecimiento y la atracción de capitales; todos los municipios van a querer crecer lo más posible y tener la mayor cantidad de inversión privada. El hecho de que pueda haber lugares más idóneos que otros no es un incentivo suficiente para que un municipio renuncie a su estrategia “maximizadora”, por lo que se vuelve virtualmente imposible construir un acuerdo voluntario.

La decisión de quién asume los costos o quién logra los beneficios de cada uno de los rubros metropolitanos se convierte fácilmente en un obstáculo, sobre todo si el reparto de costos tiende a afectar más a uno o algunos de los municipios, lo cual es posible por el reducido número de actores y de temas de carácter metropolitano. Tullock plantea que no hay una solución a este problema, pero que en una gran ciudad o en un país, algunas de las soluciones colectivas pueden significar un mayor costo para unos que para otros, pero por la gran cantidad de individuos o de pequeñas comunidades, lo más probable es que no siempre sean los mismos los que reciben los mayores beneficios y los mayores costos, por lo que basta con asegurar que se obtiene un óptimo colectivo y que se logre una especie de aleatoriedad en el reparto de los costos (Tullock, 1974: 18). Pero, en lo metropolitano hay el peligro que no se dé ese tipo de distribución aleatoria entre municipios y, si la asignación de esos costos es elevada para algunos, no habrá posibilidad de negociación (Tullock, 1974: 34).

Además, están todos los actores no públicos y sus alianzas públicas en un contexto de relaciones asimétricas, destacadamente los capitales –en particular los inmobiliarios–, las organizaciones no gubernamentales y otras comunidades que no juegan un papel menor y sin cuya inclusión en el análisis sería improbable comprender a plenitud el régimen urbano de una zona metropolitana.

La correlación de fuerzas tiene marcadas diferencias dependiendo de la composición metropolitana, por lo que debe distinguirse la relación cuando está presente la capital de

entidad federativa, de aquéllas en las que no hay capitalidad. Sólo para ejemplificar, puede darse un entorno de negociación entre “pares” municipales, o bien, entre municipios, pero como sucede en la mayoría de los casos, con un municipio dominante, con fuertes incentivos para imponer ritmo y contenido a la negociación; también puede presentarse un escenario diferente cuando la coordinación incluye la capitalidad y a un gobierno estatal que controla e influye en la mayoría de las decisiones metropolitanas.

Esta enorme diversidad de condiciones e intereses metropolitanos y no metropolitanos, cada uno con sus propios horizontes, hacen virtualmente imposible la negociación, incluso bajo las reglas del orden superior (constitucional), el Leviatán, porque no se tiene una condición que Ostrom (2000: 298) plantea como necesaria: las semejanzas de interés.

El caso de Jalisco y del Área Metropolitana de Guadalajara

El caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y de la situación general de Jalisco sirve para ilustrar la problemática de institucionalización planteada y permite identificar patrones de comportamiento de los actores que dificultan la gobernación. Sin embargo, se sostiene que la problemática es nacional y los retos los enfrentan todas las arenas metropolitanas del país.

La primera reflexión es que para crear un marco institucional se requiere de un acuerdo entre poderes locales: los ejecutivos, tanto municipales como gobernadores, así como el Legislativo, que tendrá que ser traducido en instrumentos jurídicos específicos, satisfactorios y eficientes (“satisfacientes”, como dice Herbert A. Simon, citado en Estrada, 2007: 5), de lo contrario el activismo de actores públicos, privados y sociales puede frenar o posponer el proceso por alguna vía formal o fortalecer la capacidad de alguno de los actores para “decir que sí, pero no decir cuándo”.

El anterior es el caso de Jalisco, que ha transitado entre procesos de cooperación y bloqueo a ésta, llegando incluso a la controversia constitucional (presentada por el municipio de Zapopan), que derivó en una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2011) sobre la obligación de coordinación de los municipios; o a conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, resultado de las observaciones y veto por parte del gobernador del estado a la Ley de Coordinación, para después aprobar otra versión “satisfactoria”, postergando la firma de convenios específicos hasta un mes antes de salir del cargo público (el acuerdo se firmó el 26 de enero de 2012 y el periodo de gobierno concluyó en febrero del mismo año)³ y posteriormente hacia una mayor contractualización, que ha continuado en su proceso de evolución.

³ Sobre los tiempos electorales y las decisiones metropolitanas en Jalisco y el AMG, véase Kunz, González y Villaseñor (2015: 31-36).

Es importante destacar que tales conflictos se presentan con independencia de la combinación de partidos políticos en el gobierno. Como han documentado Kunz, González, y Villaseñor (2015), en dos diferentes escenarios de gobierno entre partidos políticos y aun en la combinación de un mismo partido en el gobierno del estado y en la mayoría de los municipios (gobierno “unitarios”), los acuerdos institucionales y contractuales han sido tortuosos (Kunz, González y Villaseñor, 2015: 32), lográndose muchos más avances en las transiciones de gobiernos “divididos”, muchos de éstos pocos meses antes del cambio de autoridades o en los primeros meses de gobiernos divididos.

La segunda reflexión derivada de la experiencia de Guadalajara muestra que aun existiendo un marco general de actuación (el nivel institucional), como el que finalmente se logró concretar, pasar a la etapa de acuerdos específicos (el nivel contractual) a través de los convenios de planeación y actuación conjunta es, y seguirá siendo, un proceso lleno de desencuentros y agendas paralelas que requiere de mecanismos de obligatoriedad entre los niveles de gobierno y de un compromiso más serio con la legalidad del proceso, no únicamente con la legitimidad de quienes lo proponen.

Más aún, es posible reconocer, como se intentará ilustrar a partir del seguimiento a las instancias de coordinación y de acuerdos específicos, que traducir el marco contractual en coordinación y asociación de materias y servicios específicos puede llegar a contravenir el marco general.

Para desarrollar las reflexiones anteriores se presenta el proceso constitutivo en tres fases. En la primera se describen los cambios al marco constitucional local en donde quedaron establecidas las reglas generales para la coordinación metropolitana en Jalisco; las contradicciones que fueron presentándose entre actores relevantes y la forma particular en la que se decreta el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG);⁴ en la segunda (propriadamente contractualista) se muestra la forma particular en la que ha evolucionado la coordinación en el AMG a través del convenio específico; y por último, se concluye sobre la evolución de ambos mecanismos para lograr consolidar una institucionalidad que supere la tradicional disputa de poder partidario y de voluntarismo de los actores políticos.

⁴ Aunque en este trabajo las diferencias semánticas entre Zona, Área o Región Metropolitana de Guadalajara no son abordadas, se reconoce que persisten ambigüedades a nivel práctico y tienen variadas implicaciones financieras y operativas, particularmente en el funcionamiento del Fondo Metropolitano (Fideicomiso Metropolitano en la denominación de la nueva Ley).

El marco institucional de coordinación metropolitana en Jalisco⁵

El proceso formal a partir de la modificación a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y posterior elaboración de una ley específica para coordinar el ámbito metropolitano en Jalisco, y específicamente para el AMG, ha estado marcado por varias etapas que se extienden entre 2008 y fechas muy recientes en 2018. Se trata de tres momentos constitutivos que se describen gráficamente en la figura 1 y que se explican a continuación: I. Las modificaciones a la Constitución local y a otros ordenamientos relacionados (principalmente, el Código Urbano); II. La Declaración de Área Metropolitana de Guadalajara y, III. La creación de la Ley de Coordinación Metropolitana, con sus posteriores adecuaciones relevantes.

- I. El proceso muestra que Jalisco ha estado en la vanguardia de la creación de marcos institucionales para regular el ámbito metropolitano y algunas experiencias de construcción de espacios de coordinación en materias y áreas específicas. En las modificaciones aprobadas por el Congreso del estado a los artículos 35, 50, 74, 80, 81 bis y 87 de la Constitución local, quedó reconocido el fenómeno metropolitano y los principios básicos para su regulación (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2008), empezándose a configurar así una nueva institucionalidad para la coordinación metropolitana (Ramírez Navarro, 2013: 13) y, en particular, para la ciudad de Guadalajara.
- II. De manera específica, el AMG fue decretada en el año 2009 y quedó integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2009b).
- III. El siguiente paso fue la creación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCME)⁶ (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2009a). Aprobada originalmente en diciembre de 2009 durante la LVIII Legislatura, fue observada y finalmente no publicada por el entonces gobernador del estado, por lo que correspondió a la LIX legislatura generar los consensos que finalmente derivaron en la Ley, vigente desde febrero de 2011 (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2011). La Ley es reglamentaria de los artículos 81 bis y 87 de la Constitución y con las modificaciones realizadas en 2017 congruente con la nueva LGAHOTDU (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2018). Su objeto es la regulación del procedimiento de conformación de

⁵ Sobre los procesos constitutivos de la coordinación metropolitana en Jalisco y Guadalajara véase también Kunz, González, y Villaseñor (2015: 17-20).

⁶ Además se modificaron el Código Urbano del Estado, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal y un artículo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco.

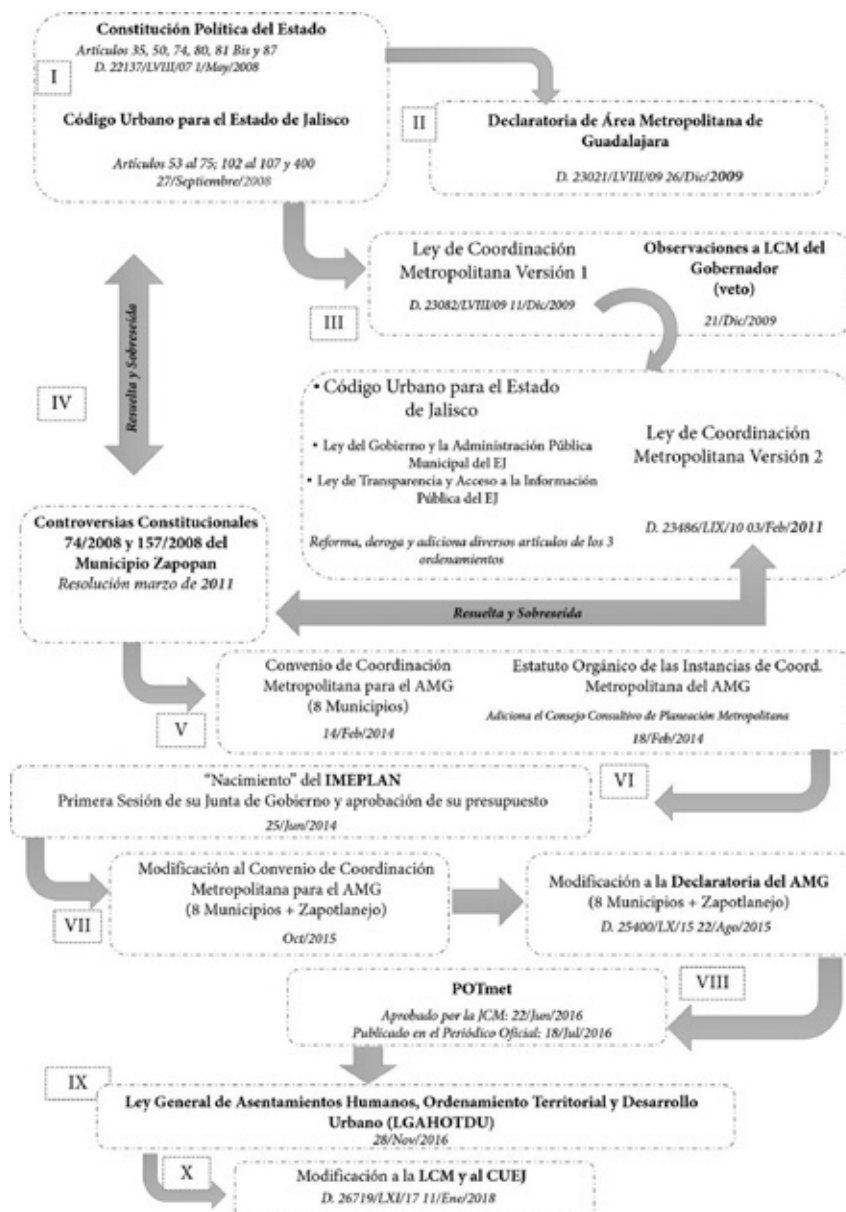
áreas y regiones metropolitanas, así como establecer las bases y procedimientos para la creación y funcionamiento de las instancias encargadas de la Coordinación Metropolitana: la Junta de Coordinación, el Instituto Metropolitano de Planeación, el Consejo Ciudadano Metropolitano y las demás que se derivan de las materias que sean motivo de coordinación específica.⁷

En este proceso, iniciado en 2008 con las modificaciones del Congreso a la Constitución del estado y al Código Urbano, se dio la controversia constitucional (74 y 157/2008) (Municipio de Zapopan, 2008a y 2008b) por parte del municipio de Zapopan. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en marzo de 2011 que las modificaciones a los artículos de la Constitución del estado no eran inconstitucionales, y dio el sobreseimiento de la parte de la controversia referente al Código Urbano, toda vez que un mes antes habían sido publicadas una nueva Ley de Coordinación y modificaciones al Código Urbano, con lo que ya no había materia de controversia (SCJN, 2011). Sin embargo, como se ha establecido antes, las argumentaciones y la resolución de la Suprema Corte seguirán siendo muy pertinentes en el proceso nacional, particularmente aquellos que van en el sentido de reconocer que los municipios tienen atribuciones, pero también tienen obligaciones, entre otras, concurrir responsablemente a la gestión y administración de las metrópolis (Ramírez Navarro, 2013: 4). Destacan de éstos las conclusiones sobre la obligada coordinación interinstitucional, que se pueden extender más allá de lo metropolitano y alcanzar muchos otros aspectos de la intervención en el desarrollo urbano. Las posteriores modificaciones para hacer los ordenamientos armónicos con la nueva LGAHOTDU permitieron también introducir nuevos elementos de instituciones que describiremos a continuación.

⁷ En el Decreto número 26719/LXI/17 fueron modificados y adicionados diversos artículos del Código Urbano del Estado de Jalisco y de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, publicado el 11 de enero de 2018, en el cual se introducen además de las anteriores las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, bajo la figura de agencias metropolitanas, así como órganos auxiliares de coordinación que son: el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano y las Mesas de Gestión Metropolitana. Asimismo, hay que decir que el artículo 20 ha ampliado y precisado las materias de interés público para efectos de coordinación y asociación metropolitanas.

Figura 1

Proceso constitutivo de la Coordinación Metropolitana en Jalisco y Guadalajara



Fuente: adaptado de Kunz, González y Villaseñor (2015). Para otros datos: Municipio de Zapopan (2008a), elaboración propia: Municipio de Zapopan (2008b), Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2009a; 2009b; 2011, 2018), SCJN (2011) y DOF (2016).

Los “recovecos” institucionales del Área Metropolitana de Guadalajara

A partir de la formalización en 2011 del marco institucional general del estado de Jalisco quedaron previstas las reglas generales para decretar la existencia del AMG, con lo que se podría haber establecido el siguiente nivel de estructuración y dar paso a los convenios (contratos) específicos. No obstante, los convenios de coordinación entre el gobierno del estado y los ocho municipios metropolitanos fueron conformados, en sus primeros momentos, de manera arbitraria, con formas laxas, en algunos casos carentes de la suficiente legalidad y, en muchos sentidos, hechos a la medida de los intereses de los actores en turno. Analizar las evidencias empíricas es el objetivo de este apartado.

Sigue pendiente la construcción del sistema de reglas que, por un lado, faciliten, promuevan y, sobre todo, obliguen a la construcción de acuerdos entre municipios y gobierno estatal, y por otro lado, instituciones que den coherencia y vigencia a las políticas metropolitanas y eviten así los cambiantes intereses de corto plazo de las administraciones, especialmente las municipales. Es claro que ya se cuenta con experiencias institucionalizadas y suficientemente sólidas para la gobernación metropolitana en el estado, por lo que es pertinente seguir insistiendo en la responsabilidad de las autoridades de los tres niveles de gobierno, particularmente de concurrir con sus competencias a la atención coordinada de temas que rebasan sus límites administrativos, favoreciendo la cooperación y evitando la exclusión de niveles de gobierno y de la participación ciudadana.⁸

Tampoco se han diseñado los sistemas de incentivos para la coordinación de actores, condición clave para facilitar la cooperación y, menos aún, han quedado establecidas las sanciones a los actores por el incumplimiento de las disposiciones legales. Así, los tres componentes que se consideraban indispensables desde el punto de vista teórico –obligatoriedad, incentivos y sanciones– no han sido resueltos en el nivel institucional para el AMG.

Se puede afirmar que, contrario a los pronunciamientos de la Suprema Corte y los antecedentes descritos anteriormente, persiste un espíritu “municipalista” que, amparado en el artículo 115 constitucional, concibe sus facultades como mecanismo para impedir cualquier intromisión en los límites burocráticos municipales y posponer con ello, compromisos institucionales serios a favor de la cooperación y la suma de concurrencias para atender la compleja gestión metropolitana.

Para describir el proceso específico de Guadalajara, que permita comparar el proceso formal establecido en la Ley de Coordinación, frente al proceso que se ha venido desarrollando en la práctica, partiendo de la base que el decreto con la declaración del AMG se

⁸ A la fecha (octubre de 2018) ha quedado establecida la Agencia Metropolitana de Seguridad y se encuentran en discusión las agencias de Medio Ambiente, de Movilidad, de Cooperación Internacional y de Gestión de Residuos Sólidos; así como los mecanismos para atender urgencias médicas y el Consejo de Mejora Regulatoria (Imeplan, 2018). Sin embargo, es importante notar que esa nueva institucionalidad destaca respecto de los procesos en otras entidades.

anticipó a la Ley (Declaratoria de diciembre de 2009 y a la LCMEJ de febrero de 2011), se presenta la siguiente secuencia:

1. La declaración de área específica no cumple con las características contenidas en la LCMEJ, art. 6, especialmente respecto del Expediente Técnico (art. 9) y del denominado Diagnóstico Técnico (art. 10) (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2011). Esto es importante porque habría implicado un análisis de las capacidades técnicas y financieras para la prestación de los servicios públicos involucrados, lo que habría permitido una mejor planeación de los pasos a seguir.
Cabe reconocer que, entre los municipios metropolitanos, que en este momento son nueve, con la incorporación de Zapotlanejo en octubre de 2015, hay muy diferentes niveles de “metropolización” y probablemente algunos podrían formar parte de una región metropolitana pero difícilmente cumplirían con las definiciones de continuidad geográfica, demográfica o económica que previenen muchas de las reglas de agregación de lo conurbado-metropolitano.
2. El Convenio de Coordinación (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2012), firmado por las partes en enero de 2012, no cumple en aspectos sustantivos previstos en la LCMEJ (art. 5, 19 y 20). En principio, con lo establecido en la fracción II del artículo 5, que señala:

[...] que los ayuntamientos de los municipios respectivos convengan libremente la planeación y regulación conjunta y coordinada de: *a*) El desarrollo del área o región metropolitana; y *b*) Las funciones y servicios públicos municipales objeto de coordinación metropolitana (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2011).

El Convenio no se propuso planear y regular conjuntamente ningún servicio, sino únicamente crear las bases generales para la creación de las instancias de coordinación.

En el otro sentido, vale la pena puntualizar que el Convenio tiene como fundamento los artículos 81, 81 bis y 87 de la Constitución local, la cual previene que: “el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos (respectivos del área) convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo” (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2008) y que, en términos de la LCMEJ y del artículo 96 y 97 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (LG-YAP), debió cumplir requisitos de contenido que no se realizaron; esa precisión de hechos o acciones, deberes y obligaciones que correspondería al estado y a los municipio habrían sido de mucha ayuda en cada uno de los actos de coordinación que se han pretendido realizar.

3. Tampoco quedó debidamente integrado el capítulo de las obligaciones referidas en la fracción II del artículo 19, especialmente en cuanto a:
 - a. Funciones y servicios públicos municipales que son materia de coordinación y asociación metropolitana. El Convenio no las precisó; dice en su cláusula tercera: “acuerdan que pueden ser materia de coordinación o asociación metropolitana, todas las funciones y servicios públicos municipales, con excepción de los que expresamente así convengan” (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2012).
 - b. Grado y alcance de la intervención de las instancias de coordinación metropolitana en las etapas de planeación, programación, presupuesto, ejecución, control, revisión y evaluación de las funciones y servicios públicos municipales. El Convenio sólo sujeta, en su cláusula cuarta, a convenios futuros complementarios, sin definir estos aspectos.
 - c. Fórmulas, montos determinados o determinables, límites o topes, condiciones de ejecución, suspensivas y de exclusión, tiempos y demás aspectos relativos a las aportaciones en recursos financieros, humanos y materiales. Igual que el párrafo anterior, la cláusula cuarta lo sujeta a convenios futuros complementarios.
 - d. Bases generales de la integración y operación del Fideicomiso Metropolitano. Igual que el párrafo anterior, la cláusula cuarta lo sujeta a convenios futuros complementarios.
4. Las bases generales para las instancias orgánicas derivadas de la fracción III del artículo 19 habrían dado lugar a la creación de un Estatuto Orgánico que en efecto fue incluido en la cláusula sexta del Convenio de Coordinación firmado.
5. Las cuatro materias previstas en el artículo 20 de la Ley:⁹ I. La planeación del desarrollo sustentable metropolitano; II. La infraestructura metropolitana; III. La realización de funciones y prestación de servicios públicos municipales, en coordinación o asociación metropolitanas y, IV. Las demás que establezca el convenio respectivo o autoricen conjuntamente los ayuntamientos, dentro de su competencia, se están resolviendo por otras vías contractuales, pero que no responden a los procedimientos de los marcos institucionales más amplios.

Una síntesis del proceso seguido para la constitución se presenta en la figura 2:

⁹ Nos referimos a la Ley vigente hasta antes del Decreto número 26719/LXI/17. En este nuevo decreto las materias ahora son 13 y otras que a propuesta de cualquiera de las instancias de coordinación del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo o de la Junta de Coordinación Metropolitana requieran desarrollo, siempre que formen parte de las materias de la Agenda Metropolitana.

Figura 2

Procedimiento seguido en la Coordinación Metropolitana en Guadalajara



Fuente: elaboración propia basada en Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2008, 2009a, 2009b, 2011, 2012).

En este proceso de discusión y aprobación del marco institucional, creado *ex profeso* para la coordinación metropolitana, los actores gubernamentales tuvieron periodos de “letargo” con respecto a sus posibilidades de aplicación en algún área del estado. Sin embargo, con los antecedentes y la relevancia de Guadalajara, un grupo de ciudadanos, organizados en la denominada Asamblea por la Gobernanza, presionó para su aplicación y logró emerger como un actor relevante, a partir de una gran coalición de intereses y actores institucionales de muy diferentes sectores sociales y profesionales.

Entre otros, la Asamblea se convirtió en activador de la firma del convenio entre las partes, lo que permitió ratificar los compromisos para el AMG y formalizar la incipiente coordinación entre el gobierno del estado y los ocho municipios metropolitanos. En interacción

con el Legislativo, propuso la redacción definitiva del transitorio que vinculó la nueva Ley de Coordinación con la Declaratoria de Área de Guadalajara.

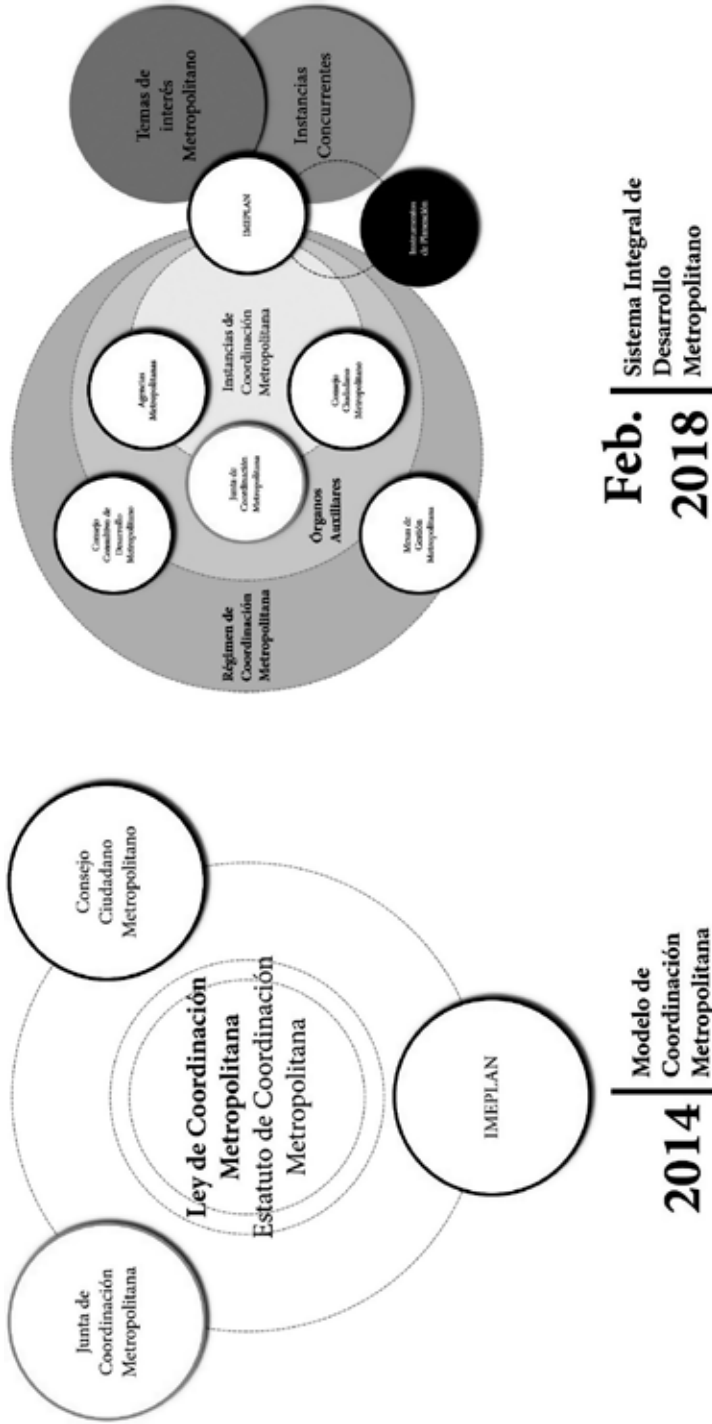
A pesar de esta secuencia de acontecimientos que, en principio podrían juzgarse positivos para la institucionalización de la coordinación metropolitana del AMG, habrá de insistir que ésta no ha estado ausente de “voluntarismos”. La frecuente declaración de una clara “voluntad política” de los actores queda constantemente contrastada con la confrontación político-partidaria frente a la necesidad de resolución de cada tema relevante. Contrario a lo que asegura Ríos Checa, aun con un marco institucional y reglas de actuación, persiste un componente de voluntad política y de amplios márgenes de incertidumbre (Ríos Checa, 2006, citado por Arias, 2013: 16-17).

Como han documentado González, Kunz y Villaseñor, en la actuación de la Junta de Coordinación es posible detectar una tensión entre la legitimidad que reivindica un espacio “municipalista” y la legalidad a la que están obligados todos los actores gubernamentales que interactúan. Esta tensión se ve reflejada especialmente en el incumplimiento de las normas básicas para lograr el quórum de ese órgano de gobierno. En más de la mitad de las sesiones, los requisitos que exigen una representación legal del gobierno del estado en la Junta de Coordinación (previstos en los artículos 12 y 18 del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación) no fueron satisfechos, por lo que las sesiones y los acuerdos adolecen de suficiente legalidad (González, Kunz y Villaseñor, 2017: 110-114).

Hay que destacar que la actualización del marco institucional ha traído una ampliación de los mecanismos de coordinación y, aún más, se prevén nuevos esquemas que los ampliarían. Una breve secuencia con los principales cambios se presenta a continuación, a partir de la evolución de planeación y gestión metropolitana (Silva, 2018) y de las reformas a la Ley de Coordinación (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2018):

1. Se pasa de un Modelo de Coordinación Metropolitano hacia un Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano;
2. Se constituye el Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan) como organismo de planeación y gestión;
3. Se formaliza la creación de Agencias Metropolitanas;
4. Se incorpora a un miembro del Consejo Ciudadano a la Junta de Coordinación. Asimismo, se incorpora a un representante del gobierno federal;
5. Se introducen las Mesas de Gestión y se formaliza la presencia de un Consejo Consultivo; y
6. Con todo lo anterior se constituye el denominado “Régimen de Coordinación Metropolitana”

Figura 3
 Evolución de planeación y gestión metropolitana en Guadalajara



Fuente: tomado de Silva (2018).

Por último, hay que mencionar que a partir del inicio de la nueva administración (6 de diciembre de 2018) el Imeplan asumirá nuevas atribuciones, tomando directamente responsabilidades para el área metropolitana de las secretarías del gobierno estatal en materias de movilidad y de la de medio ambiente y desarrollo territorial.

Los retos futuros

A partir de la experiencia descrita de Guadalajara y de observaciones de otros casos, como el de Querétaro, se reconocen dos tipos de retos en la gobernación metropolitana: los de coordinación entre actores y los conflictos de interés político. Es necesario construir e implementar un marco constitucional que abarque desde la Constitución Política hasta las leyes estatales, que sea sólido y poderoso y que vaya más allá de reformas legales o decretos de coordinación. Dicho marco debe:

1. Prever mecanismos de coordinación obligatoria para todos los actores involucrados.
2. Considerar dentro del marco constitucional incentivos para hacer operativa y atractiva la coordinación efectiva. Para esto el Fondo Metropolitano puede jugar un papel estratégico.
3. Prever mecanismos de gestión, especialmente lo relativo a la compensación de costos y beneficios.
4. Promover la desinstitucionalización de la regulación política territorial de las zonas metropolitanas (nivel contractual), como lo propone el Nuevo Regionalismo, pero reconociendo la diversidad de contextos y la complejidad de las problemáticas, para lo que debe ofrecer a cambio un sistema de instrumentos y mecanismos de coordinación en una lógica de “caja de herramientas”.
5. Asignar los costos a los *free riders* y a las ventajas excesivas. Entre éstos destacan dos temas preocupantes por el daño que causan: primero, las estrategias de las carreras políticas, lo que llevaría a la necesidad de reformas a la legislación electoral y, segundo, los acuerdos entre los intereses privados, principalmente inmobiliarios y los funcionarios de los gobiernos locales. Por ello el diseño de las reglas en el orden constitucional debe considerar el régimen político externo (Ostrom, 2000: 331).
6. Asegurar que los beneficios netos anticipados en el largo plazo (para los que se coordinan) sean mayores que los de largo plazo para lo que siguen estrategias dominantes (Ostrom, 2000: 294-295).
7. Imponer sanciones para castigar a los actores que se desvían –“las reglas que no se cumplen son pura palabrería” (Ostrom, 2009: 15)–, pues, si se “descubren infracciones de un individuo a la regla, se incrementa la posibilidad de que los demás reduzcan sus tasas de cumplimiento” (Ostrom, 2000: 296). Se requiere de super-

visión y sanciones, como podría ser la pérdida de incentivos (no acceder al fondo metropolitano, por ejemplo).

Conclusiones

Establecer un orden de la naturaleza que se sugiere en este artículo debería ser capaz de terminar, por un lado, con el atrincheramiento “municipalista”, apoyado en la particular concepción de autonomía derivada de la interpretación del artículo 115 constitucional y, por otro lado, con el autoritarismo y discrecionalidad del “estatalismo” y el “feuderalismo”,¹⁰ terminando por resolver la confusión de la política del gobierno federal entre el federalismo y el centralismo.

En el corto plazo hay dos elementos estratégicos para avanzar en el tema de la coordinación metropolitana; por el lado de los fundamentos, se tiene el criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre la obligación de las autoridades de coordinarse, lo que deberá ampliarse y difundirse para servir como base del diseño del orden constitucional. Se considera un paso en la dirección adecuada que la nueva LGAHOTDU incluya la obligatoriedad de coordinación, al menos en principio en el nivel interestatal.

Por el lado de los mecanismos –incentivos– se tiene al Fondo Metropolitano, que deberá condicionarse de forma estricta a la existencia de un Programa de Desarrollo Metropolitano, así como al cumplimiento de congruencia con las materias de interés metropolitano. Los lineamientos de la SEDATU deberían reflejar esa congruencia y la orientación para que esos mecanismos sean el resultado del consenso entre los actores, y permita mayor asertividad respecto de las obras y acciones que van a ser financiadas por el Fondo y, en el caso de su aplicación, para apoyar la coordinación metropolitana en temas específicos.

También es destacable señalar que la gobernanza metropolitana ya aparece expresamente en la LGAHOTDU y con ello se espera que queden superados los criterios de exclusión de actores gubernamentales y de la sociedad (agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia). Sin embargo, y a diferencia de lo expresado por Aguilar, el énfasis está en la gestión más que en la gobernanza/dirección de estas zonas (Aguilar, 2017: 3-5).

Como se ha dicho, la variedad de temas de interés metropolitano introduce una mayor complejidad a la coordinación; sin embargo, ese amplio listado puede ser al mismo tiempo

¹⁰ “Estatalismo” refiere a una preminencia del Estado sobre los municipios y “feuderalismo” es la expresión frecuente para caracterizar a las imposiciones del gobierno federal hacia las entidades federativas. Al momento de cerrar este artículo hay ya nuevas manifestaciones de lo que puede constituir este intento de imponer nuevas formas de centralismo desde los gobiernos federales (Ejecutivo y Legislativo) y las reacciones, en especial conviene revisar el pronunciamiento del gobernador electo en Jalisco (*El Informador*, 2018).

una “hoja de ruta” para irse coordinando. El camino para una eficaz coordinación puede involucrar el diseño del “todo” o ir caminando en “partes” o materias específicas, teniendo como perspectiva lograr una eficaz coordinación en los hechos.

Finalmente, se reconoce que si no se establecen reglas para impedir que se utilicen los gobiernos municipales como mecanismo de promoción política, lo cual escapa al orden metropolitano, no se podrá eliminar el principal obstáculo para su coordinación.

Así, la primera clave de la solución es hacer eficaz la obligatoriedad de coordinación para todas las autoridades en el nivel constitucional: se deben crear las condiciones para formular compromisos contingentes a través de contratos vinculantes que habrán de hacerse cumplir por un actor externo (Ostrom, 2000: 44).

El nivel contractual, el de alineación de los intereses de los actores públicos (municipios, estado y federación), se plantea entonces como un juego de cooperación, que será resuelto a través de esquemas contractuales flexibles (Nuevo Regionalismo).

Sobre los autores

IGNACIO CARLOS KUNZ BOLAÑOS es geógrafo urbano con maestría en Planeación y doctorado en Urbanismo por la UNAM. Es investigador titular del Centro de Investigaciones en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje, de la Facultad de Arquitectura de esta misma Universidad. También es profesor del Lincoln Institute of Land Policy. Fue investigador invitado del Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la Universidad de Toronto (2000-2001) y profesor invitado en la Universidad Autónoma de Madrid en 1991 y en varias universidades en México. Sus áreas de interés son: procesos de restructuración de las ciudades y en la actualidad está investigando el problema de la declinación y los mecanismos de recuperación de la ciudad interior. También trabaja en el diseño de instrumentos de desarrollo y financiamiento urbanos y en la teoría neoinstitucional en el urbanismo mexicano. Es autor de más de 70 publicaciones sobre temas urbanos; ha coordinado más de 30 estudios de consultoría en temas de planeación urbana, vivienda, fiscalidad local, desarrollo inmobiliario e instrumentos de planeación.

GERARDO GONZÁLEZ HERRERA es director de G-Trazus, s.c., consultor en desarrollo urbano, movilidad y gestión organizacional. Ha sido jefe de asesores en la coordinación de los diputados del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LX legislatura del Estado de Jalisco. Es miembro de la Red por la Gobernanza Metropolitana y de la Red IGLOM. Tiene un doctorado en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; un doctorado en Ciencias de la Gestión por Universidad de Lyon III (Francia); maestría en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; así como licenciatura en Ingeniería Civil por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y cursa la licenciatura en Derecho por la UNAM. Cuenta con diversas publicaciones en temas de gobiernos metropolitanos, así como de transporte y movilidad.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2017) "Gobernanza metropolitana", mimeo, 4-7 de julio.
- Arias de la Mora, Roberto (2013) *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arias de la Mora, Roberto y Ana Cecilia Velázquez (2014) *Federalismo y coordinación metropolitana*. Guadalajara: Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez.
- Bache, Ian y Matthew Flinders (2004) "Multilevel governance and British politics" en Bache Ian y Matthew Flinders (eds.) *Multi-level Governance*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 94-106.

- Barlow, Max (1991) *Metropolitan Government*. Londres: Routledge.
- Bauroth, Nicholas (2000) "Book review. G. Ross Stephens and Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*" *Journal of Urban Affairs*, 22 (3): 354-356. DOI: 10.1111/1467-9906.00061.
- Bevir, Mark; Rhodes, Rod y Patrick Weller (2003) "Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector" *Public Administration*, 81(1): 1-17. DOI: 10.1111/1467-9299.00334.
- Borja, Jordi (2004) "Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo" [pdf]. Argentina: Buenos Aires Metropolitana. Disponible en: <http://bam21.org.ar/comunidad/mod/data/view.php?d=4&perpage=10&search=&sort=0&order=ASC&advanced=0&filter=1&advanced=1&f_32=Biblioteca&f_23=&f_24=&f_26=&f_27=&f_28=&f_30=>>.
- Brennan, Geoffrey y James Buchanan (1987) *La razón de las normas. Economía política constitucional*. Madrid: Unión Editorial.
- Cámara de Diputados (2016a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Honorable Congreso de la Unión [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_226_27ene16.pdf> Cámara de Diputados (2016b) *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México: Honorable Congreso de la Unión [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf>.
- DOF (2016) *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre.
- Duhau, Emilio (1988) "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México" *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(1-7): 115-142. DOI: 10.24201/edu.v3i1.671.
- Eibenschutz, Roberto (1993) "¿Planeación metropolitana o megapolitana?" en Ramírez, Guillermo y Noemí Stotarski (coords.) *Planeación urbana metropolitana. Los retos de la Ciudad de México*. México: Fundación Distrito Federal Cambio XXI, pp. 105-113.
- Eibenschutz, Roberto (1997) "Una estrategia para el futuro de la metrópoli" en Eibenschutz, Roberto (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México*, t. II. México: Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco / Miguel Ángel Porrúa, pp. 413-473.
- Eibenschutz, Roberto (2000) "Hacia nuevos modelos de administración metropolitana" *El Mercado de Valores*, 60 (4): 55-61.
- El Informador* (2018) "Alfaro une fuerzas ante centralismo de AMLO" [en línea] 23 de noviembre. Disponible en: <<https://www.informador.mx/jalisco/Alfaro-une-fuerzas-ante-centralismo-de-AMLO-20181123-0018.html>>.
- Estrada, Fernando (2007) "Herbert A. Simon y la economía organizacional" *Cuadernos de Economía*, xxvi (46): 169-199. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722007000100007>.

- Flyvbjerg, Bent (2003) "Rationality and power" en Campbell, Scott y Susan Fainstein (eds.) *Readings in Planning Theory* [3ª ed.]. Oxford: Blackwell, pp. 318-329.
- Forester, John (1982) "Planning in the face of power" *Journal of the American Planning Association*, 48 (1): 67-80. DOI: 10.1080/01944368208976167.
- Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords.) (1995) *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.
- González, Gerardo; Kunz, Ignacio y Horacio Villaseñor (2017) "Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara" en Carrera, Ady (coord.) *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.
- Graizbord, Boris (1989) "Zona Metropolitana de la Ciudad de México: fragmentación política y planeación del Valle Cuautitlán-Texcoco" en Gustavo, Garza (coord.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México, pp. 293-302.
- Imeplan (2018) *Gobernanza. Agenda metropolitana* [en línea]. Guadalajara: Instituto Metropolitano de Planeación. Disponible en: <<http://imeplan.mx/en/gobernanza>>.
- INAP (1992) "Gobierno y administración metropolitana" *Revista de Administración Pública* (83).
- Iracheta, Alfonso (1988) "Metropolización y política urbana en Ciudad de México" *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(1-7): 143-162. DOI: 10.24201/edu.v3i1.672.
- Iracheta, Alfonso (2003) "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México" *Papeles de Población*, 9 (36): 211-239.
- Iracheta, Alfonso (2006) "Metrópoli y gobernanza" en Borjas, Adriana y Mónica Bucio (coords.) *Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos Metropolitanos*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en colaboración con la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 135-149.
- Iracheta, Alfonso (2009) *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México: El Colegio Mexiquense / Miguel Ángel Porrúa.
- Köch, Philippe (2013) "Overestimating the shift from government to governance: Evidence from Swiss metropolitan areas" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 26 (3): 397-426. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2012.01600.x.
- Kunz, Ignacio (2017) *Planeación metropolitana*. México: Escuela de Administración Pública / Siglo XXI.
- Kunz, Ignacio y Gerardo González (2013) "Gobernanza metropolitana: más allá del voluntarismo" en Ramírez, Blanca Rebeca y Roberto Eibenschutz (coords.) *Repensar la metrópoli II*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Forópolis, A.C., pp. 364-377.
- Kunz, Ignacio; González, Gerardo y Horacio Villaseñor (2015) *Área metropolitana de Guadalajara. Entre la voluntad política y la obligatoriedad*. Guadalajara: Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez.

- Municipio de Zapopan (2008a) *Controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22137/LVIII/07 por el que se adicionaron y reformaron los artículos 35, 50, 74, 80, 81-Bis y 87 de la Constitución Política Estatal, la aprobación y expedición del Acuerdo Legislativo 483/LVIII-08*. México: Municipio de Zapopan, 16 de abril.
- Municipio de Zapopan (2008b) *Controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22273/LVIII/08, por el que se modifica el decreto 22247/LVIII/08, por el que se expide el Código Urbano para el Estado de Jalisco*, Municipio de Zapopan, 27 de septiembre de 2008.
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar (1986) “Zonas metropolitanas de México, 1980” *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1(1-1): 97-125. DOI: 10.24201/edu.v1i1.571.
- Negrete, María Eugenia et al. (1993) *Población, espacio y medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Oakerson, Ronald (2004) “The study of metropolitan governance” en Feiock, Richard (ed.) *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington: Georgetown University Press, pp. 17-45.
- Orihuela, Isela et al. (2015) *Estudios metropolitanos. Actualidad y retos*. México. Centro de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Ostrom, Elinor (2000) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor (2009) “Las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería” *Revista de Economía Institucional* (21): 15-24.
- Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles y Robert Warren (1961) “The organization of government in metropolitan areas. A theoretical inquiry” *The American Political Science Review*, 55 (4): 831-842. DOI: 10.2307/1952530.
- Pérez Torres, Daniel (2003) *Planeación urbana y coordinación metropolitana en el Valle de México*. México: Facultad de Arquitectura, Centro de Investigación y Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, tesis de maestría en Urbanismo.
- Pérez Torres, Daniel (2009) “El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales” en Eibenschutz, Roberto y Ligia González (coords.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-67.
- Pérez Torres, Daniel (2013) *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana y gobernanza*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pérez, Pedro (2014) “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” *Economía Sociedad y Territorio*, XIV (45): 523-548. DOI: 10.22136/est002014385.

- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2008) *Decreto número 22273/LVIII/08*. Guadalajara: Periódico Oficial *EI Estado de Jalisco*, 27 de septiembre. Disponible en: <congresojal.gob.mx>.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2009a) *Decreto número 23082/LVIII/09*. Guadalajara: Periódico Oficial *EI Estado de Jalisco*, 11 de diciembre. Disponible en: <congresojal.gob.mx>.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2009b) *Decreto número 23021/LVIII/09*. Guadalajara: Periódico Oficial *EI Estado de Jalisco*, 26 de diciembre. Disponible en: <congresojal.gob.mx>.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2011) *Decreto número 23486/LIX/10*. Guadalajara: Periódico Oficial *EI Estado de Jalisco*, 3 de febrero. Disponible en: <<https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/02-03-11-v.pdf>>.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2012) *Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los Municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos*. México: Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 26 de enero.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2018) *Decreto número 26719/LXI/17*. Guadalajara: Periódico Oficial *EI Estado de Jalisco*, 11 de enero. Consultado en: <<https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/01-11-18-ii.pdf>>.
- Ramírez de la Cruz, Edgar (2012) “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México” *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27 (2-80): 491-520. DOI: 10.24201/edu.v27i2.1420.
- Ramírez Navarro, Víctor (2013) “Estado actual y perspectivas de la legislación metropolitana en México” en Ramírez, Blanca Rebeca y Roberto Eibenschutz (coords.) *Repensar la metrópoli II*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Forópolis, A.C.
- Rhodes, Rod (2000) “Governance and public administration” en Pierre, Jon (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 54-90.
- Rodríguez Alfredo y Enrique Oviedo (2001) *Gestión urbana y gobiernos de áreas metropolitanas* [pdf]. Santiago de Chile: CEPAL, en colaboración con Naciones Unidas. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5718?locale-attribute=es>>.
- SCJN (2011) *Resolución de Controversias Constitucionales 74/2008 y 157/2008 del Municipio Zapopan*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20110307v2.pdf>.
- Secretaría de Gobernación (1976) *Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27, se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX. C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_084_06feb76_ima.pdf>.

- Secretaría de Gobernación (1993) “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México: *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_130_25>.
- Secretaría de la Presidencia (1976) “Decreto por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms. Cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal”. México: *Diario Oficial de la Federación*, 6 de octubre. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_to_pdf.php?fecha=06/10/1976&edicion=MAT>.
- Silva Rodríguez, Mario (2018) “Imeplan: Planeación y gestión metropolitana” mimeo.
- Sharpe, Laurence James (1995) “The future of metropolitan government” en Sharpe, Laurence James (ed.) *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 11-31.
- Stephens, G. Ross y Nelson Wikstrom (2000) *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tullock, Gordon (1974) *Necesidades privadas y medios públicos*. Madrid: Aguilar.
- Ugalde, Vicente (2007) “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México” *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22 (2-65): 443-460. DOI: 10.24201/edu.v22i2.1285.
- Ugalde, Vicente (2010) “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano” en Méndez, José Luis (coord.) *Los grandes problemas de México*, vol. XIII: *Políticas públicas*. México: El Colegio de México, pp. 449-494.
- Unikel, Luis (1976) *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro (coords.) (1995) *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Universidad Nacional Autónoma de México.