

Zonas Metropolitanas y Asociacionismo Municipal. Reflexiones a partir de la Experiencia Francesa de Cooperación Intercomunal. ¿Qué Interés para el Estado de Veracruz?¹

Juan Carlos Zentella Gómez²

Sumario: Introducción 1. Cooperación intercomunal en Francia 2. Coordinación metropolitana y asociación municipal en México 3. Límites del marco institucional para la gestión metropolitana en México y su interpretación a partir del caso francés de cooperación intercomunal. ¿Qué interés para el Estado de Veracruz? 4. Veracruz: “laboratorio” para la formulación de una agenda de investigación sobre el fenómeno de conurbación en México y sus implicaciones para la gobernabilidad metropolitana. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen

El presente documento tiene como objetivo invitar a la reflexión sobre los instrumentos de regulación del proceso de metropolización en México en general y en Veracruz en particular, tomando como referencia el modelo francés de cooperación intercomunal. Contrastando ambos modelos, se plantea la necesidad de repensar y acaso actualizar dichos instrumentos en México, a fin de fortalecer las facultades ejecutivas y posibilitar las de recaudación de organismos tales como las Comisiones de Conurbación; de incentivar el asociacionismo municipal, prácticamente ausente en zonas metropolitanas y de identificar los límites de una solidaridad intermunicipal en las zonas metropolitanas de México, donde coexisten municipios centrales ricos con municipios periféricos pobres.

Introducción

Actualmente, los procesos de metropolización tanto en Europa como en Norteamérica han revalorizado la discusión de urbanistas, politólogos y administradores públicos sobre la pertinencia de esquemas de administración metropolitana para hacer frente a la fragmentación político-administrativa propia de zonas metropolitanas. Si bien dicha discusión data desde finales del siglo XIX, los alcances del presente documento son mucho más modestos como para abordarla aquí.³ Basta con tomar en cuenta las dos escuelas de pensamiento que hoy en día cobran vida en una Europa configurada a través de una red de metrópolis fragmentadas política, administrativa e institucionalmente y que ponen en

¹ El presente texto es una versión ampliada de una ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Estudios Territoriales celebrado en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, los días 19, 20 y 21 de junio de 2003.

² Candidato a Doctor en Planificación Regional por la Universidad de Paris III Sorbonne Nouvelle.

³ Para profundizar sobre este tema ver a Ostrom, V.; Tiebout, C. y Warren, R., 1961; y a Weber, 1967.

entredicho la capacidad de las instituciones locales para gobernarlas. Nos referimos a la Escuela de Reformadores y a la escuela de la Elección Racional (*Rational Choice*). (Jouve y Lefèvre, 1999)

Para la *escuela de reformadores*, la multiplicidad de estructuras administrativas constituye una desventaja para el desempeño de la ciudad, implica una falta de coordinación y en consecuencia costos de transacción altos, duplicación de funciones y servicios. Es necesario por lo tanto constituir estructuras de gestión metropolitanas fuertes que cubran el área funcional de la ciudad a fin de lograr financiar los bienes y servicios públicos por todos aquellos que los consumen y evitar el fenómeno del “gorrón” (*free rider*). Para esta escuela de pensamiento, una estructura metropolitana poderosa tiene la ventaja de permitir una mejor asignación de recursos públicos en el territorio, una localización racional de actividades, zonas residenciales y equipamientos urbanos, así como el aprovechamiento de las economías de escala; lo que se traduce en menos segregación socio-espacial.

Al contrario, quienes apoyan la *escuela de la elección racional* insisten en una cooperación horizontal entre municipios. Autores como Ostrom, Tiebout y Warren (1961, citado en Jouve y Lefèvre, 1999: 16) han denunciado que un gobierno o autoridad metropolitana constituye un monopolio de los servicios urbanos, no permite la elección racional del individuo, familia, industria o empresa para que cada uno de estos agentes económicos seleccione dónde localizarse en función de los impuestos locales, de la calidad de los servicios públicos y otros motivos tangibles e intangibles. Ello no estimula la competencia entre colectividades locales y en consecuencia disminuye el incentivo y la capacidad de innovación.

Mientras que la escuela de reformadores defiende valores como la igualdad social y la solidaridad territorial; la escuela de elección racional defiende la libertad individual, la competencia entre los municipios para estimular la innovación y la rendición de cuentas (*accountability*). Los debates sobre cuál de las dos escuelas de pensamiento es la más adecuada para la gestión metropolitana, continúan y en México están lejos de agotarse pues la construcción social y política de la “zonas metropolitana” comenzó apenas en la década de 1970 en una época de fuerte intervención estatal a través de políticas de planificación regional, construcción de puertos y parques industriales.

Fue en esta década cuando se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 que dio fundamento legal a las “Declaratorias de Conurbación” y a las comisiones correspondientes. Se incorporaron además, reformas constitucionales que fortalecieron las facultades de los municipios para asociarse. En este contexto, y a la luz de las dos escuelas de pensamiento que acabamos de exponer brevemente, nos hemos planteado las siguientes preguntas: ¿cuáles son los límites que podemos identificar en los marcos jurídico e institucional para regular las zonas metropolitanas y el asociacionismo municipal en México? y ¿cómo se manifiestan estas dos escuelas en una realidad social y política específica?

Los estudios hechos en México sobre las zonas metropolitanas se han realizado a partir de diversos enfoques disciplinarios, ya sea para intentar delimitarlas (Negrete y Salazar, 1986; Sobrino, 2003), para sugerir formas de gestión metropolitana (Iracheta, 2001; Garrocho, 1995; Ward, 1996; y Rowland y Gordon, 1996), o para definir su dinámica socioeconómica (Garza y Rivera, 1990; Garza y Rivera, 1993). Sin embargo, salvo algunas excepciones, juzgamos que dichos estudios se han enfocado sobre todo en las grandes ciudades, sin considerar en su justa dimensión el carácter metropolitano de algunas ciudades medias y sus implicaciones para los gobiernos municipales que comparten territorio y poder y

cuya coexistencia puede manifestarse conflictiva o promotora de proyectos de inversión. Tampoco se han elaborado suficientes estudios comparativos entre contextos nacionales distintos. Por lo tanto, consideramos legítimo analizar, reinterpretar y acaso imaginar fórmulas *ad hoc* de coordinación metropolitana o de asociacionismo municipal para zonas conurbadas en México, tomando como referencia de análisis (y no como modelo a seguir) la experiencia francesa de cooperación intercomunal. Ello no significa un análisis comparativo riguroso, sino únicamente la interpretación del contexto mexicano a partir de una experiencia extranjera.

Comenzaremos haciendo una revisión de la política de intercomunalidad francesa de los últimos años para hacerle frente a la fragmentación extrema de sus zonas metropolitanas. Posteriormente haremos una revisión sucinta del marco normativo e institucional en México para posteriormente contrastar los dos casos en términos de las instituciones responsables de la gestión metropolitana y de su relación con el sistema político de cada país y de la aproximación a una de las dos escuelas de pensamiento a las que hemos hecho referencia. Finalmente profundizaremos en el caso particular de Veracruz, toda vez que este Estado de la República Mexicana cuenta con una serie de características que lo diferencian de los otros y que lo hacen un verdadero laboratorio para el estudio del fenómeno de metropolización en su dimensión político-administrativa y en términos de sus implicaciones para los gobiernos locales sujetos a este fenómeno.

1. Cooperación intercomunal en Francia

Hoy en día, Francia se encuentra comprometida con una profunda reforma de las instituciones locales y de las políticas de planificación regional y urbana. La existencia de más de 36 mil quinientas comunas que atomizan su territorio, dificultan la gestión urbana de las zonas metropolitanas y ciudades medias quienes se ven sometidas a una fragmentación territorial y político-administrativa extrema. En un escenario semejante, la toma de decisiones y la acción pública sobre el espacio urbano se ven entorpecidas y mediadas por un intenso trabajo político de funcionarios municipales y élites locales ante un contexto de conflictos y desacuerdos entre las comunas para la instrumentación de políticas públicas, construcción de equipamientos, infraestructura y prestación de servicios públicos.

Si bien dicha fragmentación data de la época revolucionaria al haberse establecido una comuna por cada jurisdicción parroquial (*paroisse*), después de la Segunda Guerra Mundial esta fragmentación se manifestó restrictiva para la reconstrucción de las ciudades y sus redes de infraestructura y prestación de servicios urbanos básicos. De ahí que se haya impuesto una cooperación intercomunal⁴ para la gestión de servicios públicos que se ha tenido que incentivar a través de reformas legales que no dieron los resultados esperados, ya sea porque implicaba la fusión unilateral y autoritaria de comunas por parte del Estado (Ley del 16 de julio de 1971) o bien porque las estructuras intercomunales subsecuentes que aparecieron, se restringieron a las áreas rurales, sin que las áreas urbanas se adhirieran al

⁴ Si bien después de la Segunda Guerra Mundial, Francia conoció varias formas de cooperación intercomunal a través de lo que se conoce como “Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal, o EPCI por sus siglas en francés, la cooperación intercomunal data de finales del siglo XIX con la creación de los primeros “Sindicatos de Comunas” por la Ley del 22 de marzo de 1890. A partir de entonces apareció un amplio abanico de establecimientos de este tipo a través de leyes subsecuentes que intentaban integrar el territorio y fortalecer la cooperación entre las comunas, pero cuyos resultados siempre fueron poco alentadores. Cf. Bernard-Gélaberd, 1999.

movimiento intercomunal. (Ley de la Administración Territorial de la República, del 6 de febrero de 1992)

La diversidad de establecimientos públicos de cooperación intercomunal después de la aprobación de varias leyes entre 1966 y 1992, no sólo no logró hacer evolucionar la intercomunalidad de una simple fórmula de recomposición territorial a otra de desarrollo económico y de ordenamiento del territorio; sino que complicó el universo de este tipo de estructuras de tal manera que en la misma área metropolitana coexistían distintas formulas de cooperación intercomunal, entre sindicatos para la prestación de algún servicio público, comunidades de comunas, sindicatos de aglomeración nueva, comunidades urbanas, etc. cada una creada por una ley en un momento distinto y con regímenes fiscales distintos.

Asimismo, la fragmentación político-administrativa significó una competencia fiscal entre comunas centrales y periféricas (y periféricas entre sí) por estimular la llegada de empresas, lo que llevó a las comunas que podían, a disminuir la tasa aplicable a los impuestos locales. En el largo plazo esto se tradujo en una disparidad de base gravable en el seno de las aglomeraciones; una carga financiera extrema para las comunas centrales por el costo del mantenimiento de equipamientos sociales, culturales y recreativos; y una disparidad territorial, fiscal y social entre comunas ricas y pobres compartiendo el mismo espacio urbano.

Aún cuando las políticas descentralizadoras de los años 1980 elevaron la cooperación intercomunal como una de las prioridades de la agenda pública, no fue sino hasta la promulgación de la *Ley relativa al fortalecimiento y a la simplificación de la cooperación intercomunal* (en lo subsiguiente Ley de Cooperación Intercomunal) del 12 de julio de 1999 que se intentó unificar criterios, darle una racionalidad funcional y legitimidad política a las complicadas fórmulas de cooperación intercomunal y disminuir las desigualdades sociales y fiscales entre las comunas integrantes de las áreas metropolitanas.

Impulso a la cooperación intercomunal y recomposición territorial

La aprobación de la Ley de Cooperación Intercomunal marcó el inicio de un movimiento de constitución *ex nihilo*, transformación o extensión del perímetro de las distintas figuras de cooperación intercomunal preexistentes y por voluntad explícita de los propios concejos municipales de cada comuna, lo cual resultaba inédito. De acuerdo a la nueva Ley, de ahora en adelante, y a partir del 1 de enero del 2002, todas las estructuras de cooperación intercomunal tendrían la obligación de transformarse en una de las tres únicas estructuras previstas por la Ley: una *comunidad de comunas* (de menos de 50 mil habitantes), una *comunidad de aglomeración* (entre 50 mil hasta 500 mil habitantes) o una *comunidad urbana* (de mas de 500 mil habitantes).

Esta nueva Ley otorga a las tres categorías intercomunales la facultad del cobro de un impuesto a las empresas, el Impuesto Profesional (*Taxe Professionnelle*) originalmente en manos de las comunas⁵, por lo que se establece un procedimiento de transferencia de dicha facultad de fiscalización de las comunas hacia el organismo intercomunal, con objeto de financiar sus nuevas atribuciones obligatorias y opcionales. En efecto, cada uno de las intercomunalidades ejercerá las siguientes *facultades obligatorias*: creación, gestión y

⁵ Este impuesto profesional tiene como base gravable el **capital de la empresa**, medido de acuerdo al valor del terreno y los inmuebles asentados, el valor del equipo, instalaciones y herramientas; más el **trabajo**, medido en función de la masa salarial de la empresa.

mantenimiento de áreas industriales, comerciales y de servicios, artesanales, turísticas, portuarias, aeroportuarias; acciones de desarrollo económico, gestión y animación de equipamientos o redes de equipamientos culturales, deportivos, etc. de interés intercomunal.

Asimismo, podrán ejercer las siguientes *facultades opcionales*: agua potable, saneamiento, construcción u operación y mantenimiento de la vialidad de interés intercomunal, construcción u operación de estacionamientos públicos de interés intercomunal, lucha contra la contaminación del aire, sonora, eliminación, tratamiento y valorización de desechos sólidos, construcción, mantenimiento y operación de equipamientos culturales y deportivos de interés intercomunal.

Por otro lado, la Ley prevé la creación de un *Fondo de Solidaridad Intercomunal* cuya fuente de recursos es el Impuesto Profesional recién transferido. Este fondo es utilizado para disminuir las disparidades entre las comunas que forman parte de la aglomeración y los montos correspondientes otorgados a cada miembro se determinan en función de criterios como su población, ingreso *per capita*, pérdida o ganancia de base gravable, parque habitacional de interés social, esfuerzo fiscal, entre muchos otros criterios que los propios concejos intercomunales deciden. Dada la variabilidad de tasas intercomunales, la transferencia del impuesto profesional al órgano intercomunal tiene como objetivo armonizar progresivamente dichas tasas en una sola tasa promedio intercomunal a lo largo de 10 a 12 años, constituyéndose así un *Impuesto Profesional Único* para la aglomeración.

Una vez puesta en práctica, esta Ley marcó el inicio de un movimiento de asociacionismo comunal inusitado. Si desde la última ley aprobada en 1992 solo se constituyeron 4 estructuras intercomunales durante siete años en el medio urbano, la nueva Ley de Cooperación Intercomunal, durante sus cuatro años de vigencia vio la constitución de 14 comunidades urbanas y 143 comunidades de aglomeración concentrando más de 6 millones doscientos mil habitantes y 12 millones doscientos mil habitantes respectivamente.

Si a estas cifras, sumamos las 2,195 comunidades de comunas del medio rural y las estructuras intercomunales vigentes antes de la Ley, estamos hablando de 2,360 agrupamientos intercomunales compuestos por 29,740 comunas que concentran casi 49 millones de habitantes correspondientes al 80% de la población francesa. (Ministère de l'Intérieur, 2003: 5)

Detrás de este movimiento intercomunal inesperado, existe una transferencia anual del Estado de 38.16 euros por habitante⁶ garantizada hasta el 2007 para todos aquellos agrupamientos que se formaran antes del 1 de enero del 2002, por lo que muchas comunas se vieron incentivadas a constituirse en alguna de las tres estructuras intercomunales o adherirse a las ya existentes. El órgano intercomunal será administrado por un *Concejo Deliberativo* cuyos miembros serán elegidos por mayoría absoluta (o relativa en caso de no lograrse el voto absoluto en dos procesos de escrutinio) por los concejos municipales de cada comuna. Esto garantiza una representatividad política de cada una de las comunas miembro. El concejo deliberativo elegirá al *Presidente de la Entidad Intercomunal* quien será el órgano ejecutivo responsable de la preparación y ejecución de las decisiones del concejo deliberativo, de prever el ingreso y ejercer el gasto de la intercomunalidad. Se prevé asimismo que el presidente del organismo intercomunal sea elegido por sufragio universal a partir del 2007, dadas las críticas de la falta de legitimidad de las estructuras intercomunales, quienes poseen facultades para cobrar impuestos pero no tienen ningún mecanismo de representación ciudadana.

⁶ Un euro corresponde aproximadamente a 13.5 pesos mexicanos al 1° de febrero de 2004.

2. Coordinación metropolitana y asociación municipal en México

Tal como lo han constatado diversos autores (Pradilla Cobos, 2001; Villar Calvo, 1998; Rowland, 1999; Sobrino, 1996; Janetti y Pontifies, 1996; Iracheta, 2001), las prácticas de asociación municipal en zonas conurbadas de México son escasas y las pocas experiencias que hay son recientes. De los 2,427 municipios que hay en el país, sólo 527 se encuentran involucrados en una forma de asociación municipal. De estos, tan sólo 43 corresponden a municipios urbanos (8% de los asociados y 1.8% del total nacional). El resto de los 438 municipios asociados corresponden a zonas semiurbanas, semirurales y rurales, es decir, 92% de los asociados y casi el 20% a nivel nacional (Santín del Río, 2002: 167).

Por otro lado, el incremento en el número de zonas conurbadas del país no ha estado acompañado de una actualización del marco normativo e institucional que regula este fenómeno. Las declaratorias de conurbación y la constitución de comisiones de conurbación no han sido lo suficientemente efectivas para dar racionalidad al proceso de planificación urbana y regional. La poca o nula coordinación entre municipios ha implicado duplicación de funciones, dispendio de recursos públicos, profundización de desigualdades territoriales, costos de transacción elevados para la aprobación de planes, programas y proyectos de desarrollo metropolitano, impactos ambientales importantes y de manera recurrente altos costos políticos y de gobernabilidad urbana.

La primera vez que se tiene registro de una conurbación fue en la década de 1940 cuando el municipio de Naucalpan se conurbó con la Ciudad de México. En esa misma década otras ciudades se vieron sometidas a este fenómeno: Monterrey, Orizaba, Tampico y Torreón. (Sobrino, 1996: 125). El número de conurbaciones no dejó de aumentar hasta alcanzar hoy en día cuarenta y seis, de acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006; incluidas cuatro transnacionales en la frontera norte del país (SEDESOL, 2001)

La simple evidencia de dos o más municipios coexistiendo en un mismo espacio urbano implicó la búsqueda de instrumentos de coordinación y cooperación intermunicipal para una mejor prestación de bienes y servicios urbanos. Esto motivó la incorporación del actual inciso III al Artículo 115 de la Constitución que señala que *“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos...”*

Por otro lado, en 1976 se promulgó la **Ley General de Asentamientos Humanos** (LGAH) que dio fundamento legal al fenómeno de conurbación, 30 años después de su aparición. Dicha ley señala en su capítulo IV “Sobre conurbaciones”, artículo 20, que *“...cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley”*. En ese mismo año, se incorporó al Artículo 115 de la Constitución, la fracción VI que recupera, casi de manera textual, lo establecido por la LGAH.

La propia LGAH establece el procedimiento para constituir una Comisión de Conurbación integrada por representantes de los sectores público, privado y social y que tendrá como responsabilidad la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada.

Pese a la existencia de los instrumentos de coordinación marcados por la LGAH y no obstante la facultad de los municipios para asociarse, existen autores que ponen en evidencia las causas estructurales que determinan la indiferencia del asociacionismo o cooperación intermunicipal como instrumento de desarrollo local en el caso de las conurbaciones. Así, para Pradilla Cobos (2001: 29 - 41) los programas de desarrollo metropolitano surgidos a partir de dichos instrumentos carecen de fuerza al momento de su aplicación. La divergencia de grupos económicos y político, el carácter no obligatorio de dichos programas que permanecen en una fase de “acuerdo” y la escasez de recursos financieros de los municipios miembros, así como de los propios Estados, constituyen limitaciones importantes para la acción pública a escala metropolitana. Asimismo, Villar Calvo (1998: 131 – 133) tomando como ejemplo a Toluca y los municipios conurbados, reconoce que los acuerdos de coordinación intermunicipal no forman parte de la práctica permanente ni prioritaria de los gobiernos locales, mismos quienes no se sienten identificados a las acciones que pudieran derivarse de dichos acuerdos, ni los consideran como instrumentos de desarrollo local o regional. Villar Calvo declara que la indiferencia en la práctica de estas facultades que tienen los municipios limita la eficiencia en la aplicación de recursos públicos, materiales y humanos y profundiza las desigualdades y los desequilibrios económicos, sociales y materiales.

Por otro lado, Sobrino (1996: 126) en un estudio sobre el sistema urbano mexicano, da cuenta del cambio que tendrá lugar en el país al evolucionar de una población urbana a una predominantemente metropolitana cuyo punto de inflexión tendrá lugar en los próximos años. Él mismo señala que para el caso de las zonas metropolitanas más antiguas, las desigualdades socio-espaciales se han profundizado a causa de un gasto público *per cápita* más importante en los municipios centrales que en los periféricos y la falta de una planificación a escala metropolitana que permita la regulación de la ocupación del suelo, así como la coordinación intermunicipal de servicios públicos. (Sobrino, 1996: 130)

3. Límites del marco institucional para la gestión metropolitana en México y su interpretación a partir del caso francés de cooperación intercomunal. ¿Qué interés para el Estado de Veracruz?

A estos planteamientos, debemos añadir los innumerables conflictos intermunicipales en las zonas conurbadas por la localización de algún equipamiento urbano como rellenos sanitarios, confinamientos de desechos tóxicos, localización de aeropuertos, trazo de carreteras; así como el desigual acceso a servicios públicos como transporte, agua potable y alcantarillado o recolección de desechos sólidos y los conflictos intermunicipales subsecuentes; todo ello aun en zonas metropolitanas que han seguido al pie de la letra el procedimiento marcado por la Ley y que actualmente se encuentran catalogadas como zonas metropolitanas, con una comisión de conurbación y un plan de desarrollo urbano correspondiente.

Es decir, estamos ante un fenómeno de metropolización sujeto a una configuración de poder donde el conflicto tiende a predominar más que el consenso, a pesar de la aplicación de estos instrumentos. Ello nos induce a preguntarnos no solamente los inconvenientes del marco jurídico e institucional vigentes, sino a imaginar las causas que explican la obsolescencia de los mismos ante un fenómeno cuya regulación fue concebida como la excepción cuando hoy en día es más bien la regla, nos referimos al fenómeno de

metropolitación. ¿Qué contrastes podemos identificar entre el contexto mexicano y el contexto francés?

En primer lugar debemos tomar en cuenta que Francia y México poseen sistemas políticos diferentes. Una democracia consolidada como Francia, teniendo un sistema unitario de gobierno con representantes nombrados por el Presidente de la República en las prefecturas y regiones, garantiza una presencia muy fuerte del Estado a través del “Prefecto” quien avala el respeto al principio de igualdad de los ciudadanos. El sistema de cooperación intercomunal francés es consecuente con este principio al buscar distribuir de manera equitativa recursos en el territorio (recordemos el fondo de solidaridad intercomunal) y garantizar el acceso a bienes, servicios y equipamientos en el espacio intercomunal. En México, con una democracia emergente, teniendo un sistema político federal, y un sistema de relaciones intergubernamentales tradicionalmente vertical, incluyendo la gestión del desarrollo urbano, no estimula en nada la cooperación o asociacionismo intermunicipal para la gestión metropolitana. Menos aún después de apenas 20 años de procesos descentralizadores que determina la defensa de espacios de poder recién otorgados a los municipios. En este contexto, la lucha por el poder de las élites regionales y locales parece predominar sobre la búsqueda de consensos, y en consecuencia, la disposición para cooperar es menor.

Si bien podemos sugerir que el modelo francés se acerca a la escuela de los reformadores de manera más explícita, no podemos afirmar de manera tajante que el “modelo” mexicano se acerque a la escuela de la elección racional. Sin embargo, el hecho de existir la restricción de constituir autoridades intermedias entre estados y municipios y dada la existencia de acuerdos intergubernamentales para la gestión de zonas conurbadas; nos incita a pensar que tal como se concibe la administración de las zonas metropolitanas, ésta tiende a acercarse más a la escuela de elección racional.

Por otro lado, la relación entre territorio y administración de ambos modelos difiere en la medida en que el organismo intercomunal en Francia se constituye por comunas completas, mientras que el perímetro definido en una declaratoria de conurbación en México no guarda relación alguna con las fronteras entre municipios y en consecuencia con el poder político real.

De esta manera, los municipios concernidos estarán integrados parcialmente a la circunscripción territorial de la zona metropolitana. Habrá localidades que quedarán fuera e incluso será a veces la cabecera municipal la que quedará excluida. Debemos recalcar asimismo que mientras el organismo intercomunal francés se constituye del consenso entre las comunas bajo el visto bueno (y discrecional) del prefecto, el perímetro definido en las declaratorias de conurbación es una línea imaginaria definida generalmente, por una empresa consultora cuyos criterios son absolutamente desconocidos por autoridades y sociedad. En algunos estados el perímetro es definido de manera arbitraria a través de un radio de influencia de cierto número de kilómetros, medidos a partir del punto central de intersección entre las cabeceras municipales o los centros de las localidades conurbadas.

La relación entre territorio y poder varía significativamente entre el modelo francés y el modelo mexicano; articulándose de manera irreductible en el primer caso; y permaneciendo divorciado en el caso mexicano, es decir, una desarticulación entre territorio metropolitano y el espacio de poder político real determinado por la institución municipal.

Una diferencia mayor entre ambos contextos la constituye la existencia o ausencia de un órgano deliberativo circunscrito al territorio de una zona metropolitana. Mientras que las aglomeraciones francesas se encuentran administradas por dicho órgano cuyos miembros

son elegidos de manera indirecta a través de la mayoría absoluta de los miembros de cada concejo municipal; en México no existe dicho órgano. Las comisiones de conurbación se constituyen por miembros honorarios, además de incluir a representantes del gobierno federal en el caso de las zonas metropolitanas interestatales, por lo que el poder político movilizable es prácticamente inexistente o en todo caso simbólico. La formulación, aprobación, aplicación y evaluación del programa de ordenamiento de zonas metropolitanas, responsabilidades que corresponde a la comisión de conurbación, son acciones que permanecen igualmente simbólicas o de un alcance limitado en tiempo y espacio. Esta diferencia de ambos contextos abarca igualmente a la presencia de un ejecutivo en el caso francés, y la inexistencia de una figura similar para el caso de las zonas metropolitanas en México.

Tabla 1. Diferencias estructurales entre el modelo francés de cooperación intercomunal y el modelo mexicano comisiones de conurbación para una gestión metropolitana.

Características tomadas en cuenta	Gestión metropolitana de acuerdo al Sistema intercomunal francés	Gestión metropolitana de acuerdo al marco jurídico e institucional de regulación de las conurbaciones en México
Sistema de gobierno	Estadio Unitario	Estado Federal
Aproximación a una de las dos escuelas de pensamiento	Cercana a la Escuela de Reformadores (Gobiernos intercomunales fuertes, se privilegia la igualdad social y la solidaridad)	Cercana a la Escuela de Elección Racional (Autoridades o gobiernos metropolitanos inexistentes, se privilegia la coordinación entre municipios, la libertad individual, la innovación y la rendición de cuentas)
Definición del perímetro	Definido por las comunas de manera voluntaria y con el visto bueno del Prefecto. Coincidencia con las fronteras comunales	Definido arbitraria y discrecionalmente por una empresa contratada <i>ex profeso</i> . No existe coincidencia entre el perímetro definido y las fronteras intermunicipales
Órgano deliberativo	Existente a través de la figura del Concejo Intercomunal. Poder real	Inexistente. Sin poder real
Órgano ejecutivo	El presidente del concejo intercomunal. Poder real	Inexistente. Sin poder real
Representación ciudadana	Representación indirecta a través de delegados elegidos por cada concejo comunal, quienes serán miembros del Concejo Intercomunal	A través de los miembros de la Comisión de Conurbación representantes de los sectores público, privado y social. Designación de miembros honorarios
Fuentes de financiamiento propias	Impuesto profesional intercomunal (Fiscalización a las empresas)	Ninguna
Incentivos fiscales del	38.16 euros por habitante residente en una comunidad de	Ninguno

Estado para cooperar	aglomeración, y 19.08 euros por habitante en una comunidad de comunas; constituidas antes del 1 ^a de enero del 2002 y garantizado hasta el 2007	
----------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a recursos públicos, habíamos señalado que los órganos intercomunales franceses cuentan con el Impuesto Profesional transferido por la comuna miembro. Cabe destacar que la transferencia de esta facultad fiscalizadora es de carácter obligatorio, pues así lo determina la Ley de Cooperación Intercomunal. A manera de compensación, se constituyó un fondo de solidaridad intercomunal manejado por el órgano intercomunal que reparte lo recaudado a cada comuna en función de ciertos criterios. Además, el Estado participa al financiamiento de dicho fondo a través de un incentivo fiscal importante. En el caso de México, no existe ninguna fuente de financiamiento o de recaudación directa por parte de la comisión de conurbación. La LGAH señala, sin ser completamente explícita, que parte del acuerdo que tendrán que firmar los municipios conurbados, incluye un rubro sobre financiamiento en el que tendrán que participar ellos y el estado, o los estados y la federación si se tratan de zonas metropolitanas interestatales. Huelga decir la inexistencia de incentivos fiscales en México para la planificación metropolitana o el asociacionismo municipal. La tabla 1 sintetiza las diferencias entre ambos contextos.

4. Veracruz: “laboratorio” para la formulación de una agenda de investigación sobre el fenómeno de conurbación en México y sus implicaciones para la gobernabilidad metropolitana

Sobre esta discusión, nos hemos interesado en el Estado de Veracruz en particular dadas las múltiples zonas metropolitanas que componen el sistema urbano del Estado, lo que sugiere una dinámica intermunicipal y de metropolización *sui generis* que invitan a formular hipótesis y confirmarlas o refutarlas a través de su estudio. Veracruz es el estado de la República Mexicana con el mayor número de ciudades medias del país de más de 100 mil habitantes sujetas al fenómeno de metropolización. Cuenta con el mayor número de zonas metropolitanas en el país con un total de siete. Es uno de los pocos estados involucrados en procesos de metropolización interestatal, a través de la integración regional creciente de los municipios de Pueblo Viejo, Pánuco y Tampico Alto, a la ciudad tamaulipeca de Tampico.

Estas características se explican probablemente por los 212 municipios que configuran una estructura de poder particularmente fragmentada, a lo que se suman las jurisdicciones sanitarias, las inspecciones escolares, los distritos electorales, las subdelegaciones ministeriales, las comisiones de cuencas hidrológicas, los distritos de riego, de desarrollo rural, petrolero, y las zonas marginadas (Marchal y Palma, 1997). Además, la mayoría de las zonas metropolitanas se encuentran gobernadas por ejecutivos municipales de distinto partido político, lo que sugiere relaciones intermunicipales regularmente conflictivas. (Ver Mapa 1 y Tabla 2)

Asimismo, es el estado con el sistema urbano más equilibrado en el sentido de que no existe el fenómeno de macrocefalia como en los estados de Nuevo León o Aguascalientes, cuyas capitales concentran más del 80% de la población urbana. Huelga decir que es el tercer

estado más poblado de la República Mexicana después del Distrito Federal y del Estado de México, con una población de casi 7 millones de habitantes.

Estos atributos hacen del Golfo de México, y en particular de Veracruz, regiones con un alto potencial explicativo sobre las implicaciones del proceso de metropolización para los gobiernos locales, así como para identificar los límites de esquemas de coordinación metropolitana o asociacionismo municipal. Esto no significa que no existan leyes en el estado que regulen ambas cosas. Los Artículos 35 Fracción XXII y el 103 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz - Llave, facultan a los municipios y a sus ayuntamientos a suscribir convenios de coordinación y asociación con otros municipios. Asimismo, la Ley de Desarrollo Regional y Urbano del Estado de Veracruz – Llave reconoce la realidad metropolitana del Estado pues enuncia de manera sistemática el binomio “...centros de población y zonas conurbadas...” en prácticamente todos sus principios normativos.

Sin embargo, consideramos que el Estado de Veracruz, como muchos otros, reproduce los límites del marco jurídico-institucional de la Federación. Ello no implica que el desarrollo urbano y los servicios públicos de las zonas metropolitanas se encuentren paralizados. Al contrario, la dinámica urbana y regional siguen su curso. No obstante, y a manera de hipótesis, existen varios componentes del desarrollo metropolitano que nos sugieren otras formas de acuerdos y consensos, así como de conflictos y desencuentros entre municipios; que trascienden el apego a la norma para incursionar en los acuerdos informales fuera de causas institucionales.

Tabla 2. Población de las Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz y de la Zona Metropolitana de Tampico, Tamps. (2000) y partidos políticos en turno (2002).

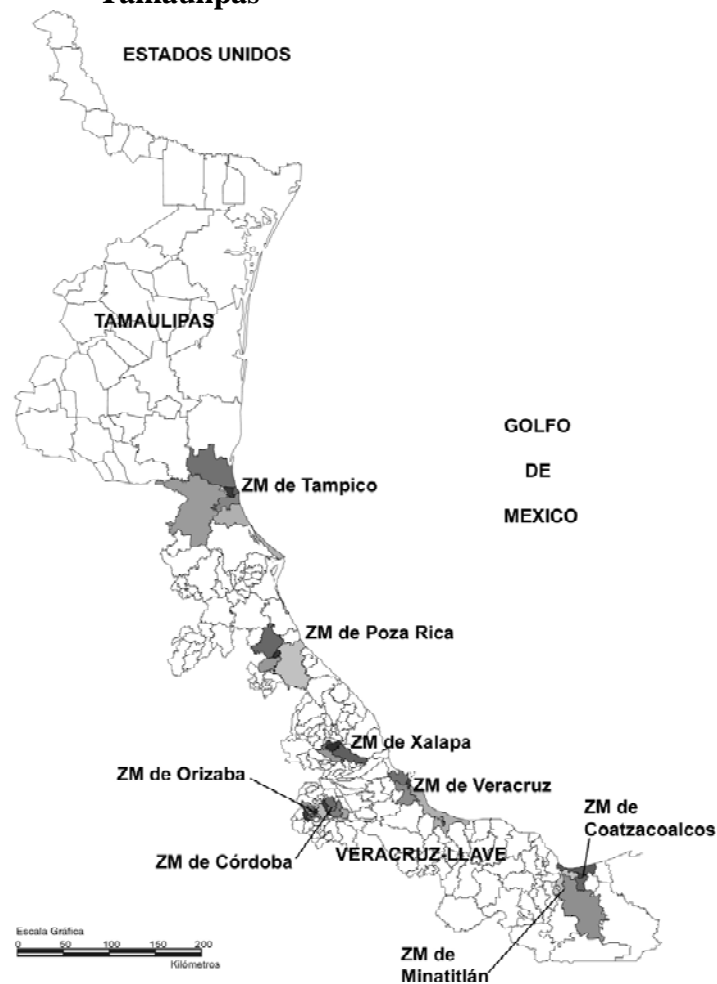
ZM DE TAMPICO	Partido Político	784 851	ZM DE COATZACOALCOS	Partido Político	342 686
TAMPICO (TAMPS.)	PAN	288 287	COATZACOALCOS	PRI	295 221
CIUDAD MADERO (TAMPS.)	PRD	182 576	NANCHITAL DE LAZARO CARDENAS	PRI	31 541
ALTAMIRA (TAMPS.)	PRI	143 443	IXHUATLAN DEL SURESTE	PRD	15 924
PANUCO (VER.)	PAN	102 343	ZM DE MINATITLAN		299 517
PUEBLO VIEJO (VER.)	PRD	53 887	MINATITLAN	PRI	226 959
TAMPICO ALTO (VER.)	PRD	14 315	COSOLEACAQUE	PRD	72 558
ZM DE XALAPA		556 686	ZM DE ORIZABA		379 288
XALAPA	Convergencia	380 239	ATZACAN	PRI	17 141
BANDERILLA	PT	43 066	CAMERINO Z. MENDOZA	PRI	41 919
COATEPEC	PAN	78 083	HUILOAPAN DE CUAUHTEMOC	PRI	6 186
EMILIANO ZAPATA	PRI	44 216	IXHUATLANCILLO	PRI	10 395
TLALNELHUAYOCAN	PRI	11 082	IXTACZOQUITLAN	PRI	59 973
ZM DE VERACRUZ		661 216	MARIANO ESCOBEDO	PRI	31 844
VERACRUZ	PAN	470 636	NOGALES	PRI	33 269
BOCA DEL RIO	PAN	138 698	ORIZABA	PRI	119 294
MEDELLIN	PT	35 171	RAFAEL DELGADO	PAN	14 030
ALVARADO	PRI	51 882	RIO BLANCO	PRI	41 697
ZM DE POZA RICA		477 744	TLILAPAN	PRI	3 541
POZA RICA	PRI	163 137	ZM DE CORDOBA		291 672
TIHUATLAN	PRI	87 450	CORDOBA	PAN	185 845
COATZINTLA	PRD	39 962	AMATLAN DE LOS REYES	PAS	39 932
PAPANTLA	PRI	187 195	FORTIN	PRD	47 879
			YANGA	PAN	18 015

Fuente: Proyecciones al año 2000 hechas por CONAPO (1997) *Situación Demográfica de México 1997*. Consejo Nacional de Población. México; y CONAPO (1998) *Situación Demográfica de México 1998*. Consejo Nacional de Población. México. Gobierno del Estado de Veracruz – Llave (2002) *Información Básica Municipal 2002*. Subsecretaría de Desarrollo Político. Xalapa.

Más allá de las declaratorias de conurbación, de la existencia de comisiones de conurbación o la suscripción de convenios intermunicipales, los municipios conurbados se ven forzados a coexistir, independientemente del partido político en turno, de los proyectos de desarrollo o de la relación personal de sus presidentes municipales. Por otro lado, la mediocre respuesta que han dado las comisiones de conurbación, quienes han permanecido invisibles, casi insignificantes al momento de tomar decisiones o ejercer un presupuesto, ha dado paso al surgimiento de acuerdos informales o tácitos entre los propios presidentes municipales, empresarios y grupos sociales, que pueden manifestarse positivos o contraproducentes para la legitimidad de las instituciones locales y para el sistema de gobernabilidad metropolitana. Estos acuerdos suelen evolucionar en función de coyunturas políticas donde los instrumentos de regulación tienden a perder sentido.

Algunos ejemplos de las zonas metropolitanas de Veracruz sugieren la existencia de este tipo de sistema de acuerdos tácitos donde la norma o las facultades que pueden ejercer los municipios quedan en segundo plano. Uno de estos ejemplos son las *reservas territoriales*, ausentes en municipios como Orizaba, Xalapa o Tampico en Tamaulipas, lo que los obliga a recurrir a municipios vecinos para asignar las nuevas zonas de crecimiento, quienes ven con recelo la “invasión” de su territorio.

Mapa 1. Zonas Metropolitanas y Municipios Metropolitanos del Estado de Veracruz y sur de Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia

En otro orden de ideas, es común que el *servicio de agua potable y alcantarillado* suela estar interconectada en dos o más territorios municipales, lo que sugiere conflictos por delimitaciones o en el mejor de los casos, acuerdos implícitos cuando las circunstancias lo determinan, entre los mismos municipios para que alguno de ellos abastezca a los otros sin que necesariamente medie la suscripción de un acuerdo. Otro ejemplo es la *localización de rellenos sanitarios*, cuyas implicaciones en las relaciones intermunicipales son decisivas para el sistema de gobernabilidad metropolitana, dada la naturaleza técnica de los desechos sólidos que hacen emerger casi en todos los casos, los desacuerdos y los conflictos entre presidentes municipales y entre éstos, la sociedad civil y grupos ambientalistas, lo que configura un territorio donde la cohesión social y la búsqueda de acuerdos, se ven amenazados. Las zonas conurbadas de Xalapa, Córdoba, Orizaba y Tampico resultan elocuentes al respecto. En todos estos casos existen conflictos intermunicipales e incluso interestatales como el caso de Tampico, quien tras haber publicado la licitación para construir un relleno sanitario en

Tampico Alto, el proyecto quedó suspendido por conflictos sociales entre autoridades locales, estatales, grupos empresariales y ganaderos quienes vieron afectados sus intereses.

En cuanto a *seguridad pública*, existen iniciativas de policías intermunicipales, en algunos casos vigentes como en Xalapa o el Puerto de Veracruz, y en otros donde no se concretaron como en Córdoba (Rodríguez Villafuerte, 2001) probablemente a causa del control financiero y logístico por parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, lo que desincentiva a algunos municipios conurbados a no firmar acuerdos en este sentido por percibirlos como un control a sus facultades consagradas en la Constitución General de la República en materia de seguridad pública.

Se encuentran asimismo los *proyectos de inversión*, desde la construcción o consolidación de Parques industriales (Valle de Orizaba, Córdoba – Amatlán de los Reyes) hasta la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales (Xalapa-Emiliano Zapata) donde son dos o más municipios quienes intervienen y tienen la capacidad (legítima o ilegítima y en la mayoría de los casos legal) para facilitar, dificultar, y en casos extremos boicotear este tipo de proyectos si no responden a sus intereses. Si se tratan de iniciativas promovidos por el Estado o por la Federación, los municipios pueden constituir un frente común contra proyectos de inversión donde haya participación del gobierno federal y estatal que perciban como una amenaza a su integridad territorial y a sus recursos naturales u otros motivos, tal como el libramiento de Xalapa que sigue sin resolverse, el Plan Puebla – Panamá, o los Rellenos Sanitarios de Xalapa y de Tampico Alto.

Conclusiones

Si bien no hemos sido exhaustivos en enunciar todos los casos que pueden representar, o que representan de facto conflictos intermunicipales, todos los ejemplos que hemos mencionado nos invitan a reflexionar sobre las perspectivas de la gestión metropolitana en el contexto particular mexicano. Juzgamos que los instrumentos para el asociacionismo municipal en zonas conurbadas no han sido suficientemente explotados y su potencial para el desarrollo económico, político y social de las conurbaciones puede ser muy alto. Tan es así que existen muchos otros rubros que no fueron tratados como la prestación de servicios intermunicipales, la regulación de los usos del suelo a una escala metropolitana, sistemas catastrales metropolitanos, declaratorias de áreas naturales protegidas, constitución de fondos metropolitanos, solidaridad territorial intermunicipal en el ejercicio del gasto, entre otros.

La poca difusión de estos instrumentos, así como el respeto irrestricto de la institución municipal y sus competencias amparadas en el Artículo 115 constitucional, desincentiva la innovación en el diseño de fórmulas de gestión metropolitana y limita la iniciativa y creatividad de muchos presidentes municipales para “trabajar juntos”, incluso en zonas rurales. Si bien no se trata de crear un “meso-gobierno” entre el municipio y los estados, queda pendiente trascender el determinismo territorial o espacial en el que se encuentra inmerso el marco jurídico que regula el fenómeno de metropolización y la práctica de dicha regulación. Ello implica concebir dicho fenómeno y la práctica del asociacionismo municipal, no solo como instrumentos de “coordinación metropolitana”, sino como instrumentos de un verdadero desarrollo económico y social, particularmente en el contexto actual de profundización de desigualdades socio-espaciales que están experimentando muchas zonas metropolitanas del país donde coexisten municipios centrales ricos con

municipios periféricos pobres al margen de los satisfactores elementales que debiera proporcionar el medio urbano.

Bibliografía

- Bailey, S. (1993) "Public choice theory and the reforme of local gouvernement in Britain: from gouvernement to governance" En *Public policy and administration*. No. 8. 1993.
- Bernarnd-Gelabert, Marie-Christine (1999) *L'Intercommunalité*. L.J.D.H. Crédit Local de France. Paris. 113p
- Blanc, Jacques, Jean-Christophe Moraud et Jean-Marc Virieux. *La taxe professionnelle*. L.G.D.J. Crédit Local de France. Paris. 119p
- Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2003) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Pagina electrónica: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/1/> 16 de abril de 2003.
- Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2003) *Ley General de Asentamientos Humanos*. Pagina electrónica: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/133/> 16 de abril de 2003.
- CONAPO (1997) *Situación Demográfica de México 1997*. Consejo Nacional de Población. México
- CONAPO (1998) *Situación Demográfica de México 1998*. Consejo Nacional de Población. México.
- CURAPP. (1997) *L'Intercommunalité. Bilan et perspectives*. Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie. PUF. Paris. 286p.
- Garrocho, Carlos (1995) "Sistemas metropolitanos: reflexiones sobre algunos aspectos del desarrollo metropolitano y recomendaciones de acción" En Garrocho, Carlos et Jaime Sobrino. (Coords.) *Sistemas Metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*. El Colegio Mexiquense – SEDESOL. México. Pp. 555 – 574.
- Garza, Gustavo et Salvador Rivera (1993) "Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960 – 1990". En *Revista Mexicana de Sociología*. Año LV, No. 1. IIS – UNAM. México. Pp. 177 – 212.
- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1990) *Dinámica Macroeconómica de las Ciudades en México*. El Colegio de México. México.
- Gobierno del Estado de Veracruz – Llave (2002) *Información Básica Municipal 2002*. Subsecretaría de Desarrollo Político. Xalapa – Enríquez. 777p.
- Gobierno del Estado de Veracruz – Llave. (2001) *Ley Orgánica del Municipio Libre*. Editora del Gobierno del Estado de Veracruz – Llave. México. 110p.
- Iracheta, Afonso (2001) *Programa de ordenamiento de la zona metropolitana del Valle de México: Evaluación y perspectivas*. El Colegio Mexiquense. Zinacantepec, México. 71p.
- Janetti Díaz, Ma. Emilia y Arturo Pontifies Martínez (1996) "La asociación de municipios: formas y alternativas posibles en el caso de México" En *Foro Internacional*. Vol. XXXVI. No. 4. Octubre – diciembre 1996. El Colegio de México. México. Pp. 731 – 749.
- Jouve, B. y Lefèvre, Ch. (1999) (Coords.) *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. Antropos (Col. Villes) Paris. 305p.
- Marchal, Jean – Yves y Palma Grayeb, R. (1997) "Las regiones ambiguas de Veracruz: un ejercicio" en Hoffmann, Odile y Salmeron Castro, Fernando I. (Coords.) *Nueve estudios*

- sobre el espacio: representación y formas de apropiación. OSTROM – CIESAS. México. Pp. 91 – 110.
- Ministère de l'Intérieur. (1999) *Loi Relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*. Direction Générale des Collectivités Locales. Paris. 81p.
- Ministère de l'Intérieur. (2003) *Intercommunalité : après l'essor, la consolidation. Bilan au 1^{er} janvier 2003. Dossier de presse*. Direction Générale des Collectivités Locales. Paris. 16p.
- Negrete, María Eugenia y Salazar Sánchez, Héctor (1986) “Zonas Metropolitanas en México, 1980” En *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 1, No. 1, Enero-abril 1986. México. El Colegio de México. Pp. 97 - 126
- Ostrom, V.; Tiebout, C.; Warren, R. (1961) “*The organization government in metropolitan areas : a theoretical inquiry*” En *American Political Science Review*. No. 5.
- Paiva, Antonio (1999) “Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica” En *Ciudades*. RNIU. Puebla, Mexico. No. 42. Abril - junio 1999. pp. 12 – 18
- Pradilla Cobos, Emilio (2001) “Zona Metropolitana de la Ciudad de México: avances y límites de la coordinación metropolitana” En *L'Ordinaire Latinoaméricaine*. No. 185, Juillet – Septembre 2001. IPEALT – Université de Toulouse - Le Mirail. pp. 29-41.
- Rodríguez Villafuerte, Beatriz (2001) “Córdoba, Veracruz. La experiencia del primer gobierno municipal panista, 1994 – 1997” En Schteingart, Martha et Emilio Duhau. (Coords.) *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. Miguel Ángel Porrúa – Global Urban Research Initiative. México. Pp. 107 – 163.
- Rowland, Allison et Peter Gordon (1996) “Mexico City : no longer a leviathan ?” En Gilbert, Alain. *The mega-city in Latin America*. The United Nations University Press. New York. Pp. 173 - 202
- Rowland, Allison M. (1999) *Los municipios y la coordinación intergubernamental*. Centro de Investigación y Docencia Económica. División de Administración Pública. Cuadernos para la agenda de la reforma municipal en México. México.
- Santín del Río, Leticia (2003) “Las intermunicipalidades : práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio” En Santín del Río, Leticia (Coord.) *Situación actual y perspectivas futuras de los gobiernos municipales en México*. FLACSO. México.
- Sobrinó, Luis Jaime (1996) “Tendencias de la urbanización hacia finales del siglo” En *Estudios Demográficos y Urbanos*. El Colegio de México. México. No. 31. Enero – abril 1996. pp. 101 – 137.
- Sobrinó, Luis Jaime (2003) “Zonas Metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada” En *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 18, No. 3, Septiembre – Diciembre 2003. El Colegio de México. pp. 461 - 507
- Villar Calvo, Alberto (1998) *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Estudio de caso: Estado de México*. Plaza y Valdés. México. 173p.
- Ward, Peter M. (1996) *Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas*. En *Gestión y política pública*. Vol. V, No. 1, p. 127 – 149
- Weber, A. (1967) *The Growth of Cities in the Nineteenth Century*. New York. Cornell University Press.
- Zentella Gómez, Juan Carlos (2003) *Marco jurídico y límites institucionales de la gestión metropolitana en México: lectura crítica a partir de la experiencia francesa de*

cooperación intercomunal. Primer Congreso Internacional de Estudios Territoriales.
UAEM. 19,20 y 21 de Junio de 2003. Disco Compacto.