



Planeación de una **GOBERNANZA EFECTIVA EN**
EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

Mayo de 2015



Canada 



IMEPLAN
Área Metropolitana de Guadalajara



SIMON FRASER UNIVERSITY
ENGAGING THE WORLD



**Sustainable
Cities**



ÍNDICE

3	RESUMEN EJECUTIVO
5	INTRODUCCIÓN
8	CONTEXTO MEXICANO PARA LA GOBIERNANZA METROPOLITANA
11	MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN
12	MODELOS DE GOBIERNANZA METROPOLITANA
12	Descripción general de los modelos de gobernanza metropolitana
14	Los ejemplos canadienses y brasileños
15	Metro Vancouver
16	La Región Metropolitana de Natal
	ASPECTOS A CONSIDERAR AL DISEÑAR UN SISTEMA DE GOBIERNANZA METROPOLITANA
18	Diseño institucional
19	Cooperación
23	Suministro de servicios
25	Participación social
27	Uso de suelo
29	Financiamiento
33	CONCLUSIONES
37	COMENTARIOS ADICIONALES
40	REFERENCIAS
41	



RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento describe el contexto para una gobernanza metropolitana en México, los modelos que existen en la materia, así como ciertas consideraciones clave a tomar en cuenta al intentar diseñar e implementar una región metropolitana. La información es resultado de un proyecto de investigación-acción que analizó los modelos de gobernanza metropolitana y la problemática en torno a este tema alrededor del mundo, con especial énfasis en las enseñanzas de la experiencia de Brasil y Canadá.

La investigación incluyó una revisión integral de la literatura con que se cuenta en materia de gobernanza metropolitana; entrevistas en persona con los principales actores de este tema en **las zonas metropolitanas de Guadalajara (AMG) y Colima (ZMC)**, en México, así como un taller de intercambio de conocimientos celebrado en Guadalajara en noviembre de 2014, en el que participaron expertos de Brasil, Canadá y México. Aunque el proyecto se enfocó en la AMG y la ZMC, la información resulta útil para cualquier región de México que esté explorando la coordinación inter-gubernamental a nivel metropolitano. El documento no pretende dar una receta única para todas las regiones de México, sino brindar algunos lineamientos para un análisis profundo en los distintos contextos.

Taller de aprendizaje en Guadalajara.



En primer lugar, el documento explora el contexto mexicano para la gobernanza metropolitana. Como el resto del mundo, México enfrenta una expansión desmedida en todas sus áreas urbanas, en la que sus 59 zonas metropolitanas aportan el 67% del PIB del país (SEDESOL, 2010); sin embargo, la mayoría de ellas cuenta con facultades limitadas para manejar los intereses compartidos hacia el interior de sus jurisdicciones municipales. Aunque diversos organismos gubernamentales han comenzado a abordar la planeación a nivel metropolitano (por ejemplo, la reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH), algunas cuestiones legales continúan obstaculizando la implementación de una gobernanza a nivel metropolitano.

El documento explica diversos modelos de gobernanza metropolitana alrededor del mundo. Clasificar los modelos de gobernanza de acuerdo con algunas de sus principales características distintivas nos puede ayudar a comprender su diversidad. Por ejemplo, se puede clasificar a los modelos como institucionales o no institucionales, y ordenarlos de mayor a menor nivel de formalidad, legitimidad política y alcance sectorial. Para los fines de este proyecto, hemos analizado dos ejemplos de regiones metropolitanas: Metro Vancouver (Canadá) y la región metropolitana de Natal (Brasil). Metro Vancouver fue elegida como ejemplo de una estructura efectiva de gobernanza metropolitana en una región del hemisferio norte que ha operado exitosamente por más de 40 años, en tanto que Natal fue seleccionada como representante de una región del hemisferio sur, donde las condiciones son más similares a las que prevalecen en México.

Asimismo, el documento destaca aspectos a tomar en cuenta al diseñar un modelo de gobernanza metropolitana, tales como diseño institucional, cooperación, suministros de servicios, participación social, uso de suelo y financiamiento. Esta sección incluye retos, consideraciones y ejemplos relacionados para ayudar a guiar a los lectores a lo largo de los problemas y alternativas para cada tema. El documento concluye con un resumen de las lecciones adquiridas a partir de este proyecto, así como una serie de recomendaciones para aquellos gobiernos y otros grupos de interés que busquen lograr una mejor coordinación y colaboración a nivel metropolitano.

INTRODUCCIÓN

El proyecto “Gobernanza Metropolitana en México: Lecciones de las experiencias canadienses y brasileñas” constituye un proyecto de investigación-acción cuyo objetivo consiste en identificar las características de diseño, implementación, así como políticas de estructuras metropolitanas que podrían resultar aplicables y útiles al abordar la necesidad de una gobernanza metropolitana y una acción coordinada en las áreas metropolitanas de la República Mexicana.

Los socios del proyecto son:

- Simon Fraser University - SFU (Vancouver, Canadá).
- Sustainable Cities International - SCI (Vancouver, Canadá)
- Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente - CMM (México)
- Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (Natal, Brazil)
- Instituto de Planeación de Colima - IPCo (Colima)
- Instituto Metropolitano de Planeación - IMEPLAN (Guadalajara)

El proyecto es financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), una organización canadiense dedicada a otorgar financiamiento para la generación y aplicación de nuevos conocimientos que contribuyan a dar solución a los grandes retos de países en vías de desarrollo.

El concepto de gobernanza colaborativa se ha analizado y revisado ampliamente en diversos estudios como los elaborados por Innes y Booher (2000, 2003 y 2010), Gray (1989), Leach, Sabatier et al (2001, 2002, 2005), Ansell y Gash (2007), así como Page (2008), entre otros. A pesar de la creciente relevancia que está tomando la gobernanza colaborativa en la literatura y en la práctica, existen en México pocos modelos o estudios en la materia, mientras los problemas derivados de la rápida expansión urbana y los conflictos sobre límites jurisdiccionales exigen una solución. Hasta la fecha ha existido escaso apoyo para iniciativas conjuntas a nivel municipal y regional, en tanto que la acumulación de conocimientos y experiencia práctica en el campo de la gobernanza colaborativa ha sido esporádica y actualmente se considera un tema crítico, dados los beneficios potenciales propios de los modelos colaborativos. Este proyecto de investigación da respuesta a esta creciente necesidad y oportunidad. La investigación realizada en las dos regiones mexicanas participantes, Guadalajara y Colima, confirma que los actores clave están reconociendo la urgencia de encontrar formas de trabajar en equipo a fin de maximizar los recursos financieros, preservar los escasos y limitados recursos naturales, así como optimizar los servicios e infraestructura.

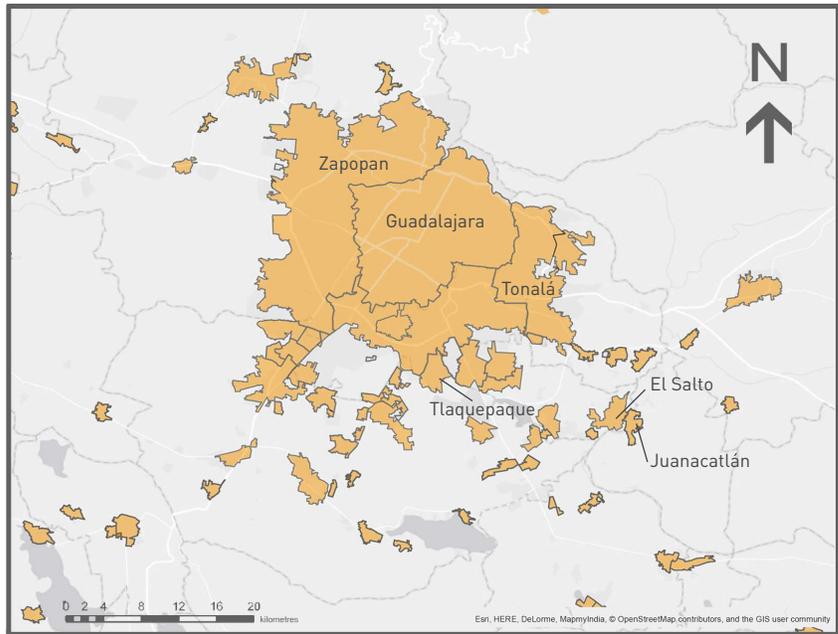
El objetivo de este documento es plantear lineamientos generales sobre consideraciones clave que se deben tomar en cuenta al intentar diseñar e implementar una región metropolitana, así como algunas recomendaciones provenientes de las experiencias e investigación actuales a nivel metropolitano; por



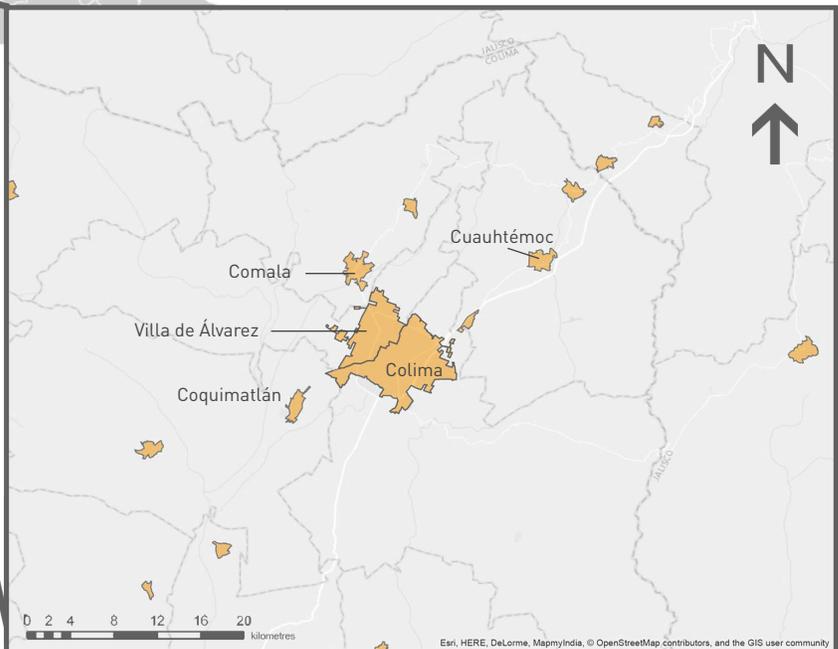
otra parte, no pretende ofrecer un planteamiento único para todas las regiones de México, sino diversos lineamientos para un análisis profundo en los diferentes contextos.

El documento está organizado en cinco secciones. En primer lugar, se ofrece una breve descripción del contexto mexicano para la gobernanza metropolitana. A continuación, se describen los métodos de investigación a los que se ha recurrido para recabar información relativa a este proyecto. Posteriormente, se brinda una explicación sobre diversos modelos de gobernanza metropolitana que existen alrededor del mundo, así como los ejemplos específicos de Metro Vancouver (Canadá) y Natal (Brasil). La siguiente sección resalta los aspectos que deben tomarse en cuenta al diseñar un modelo de gobernanza metropolitana. El documento concluye con un resumen de las lecciones adquiridas a partir de este proyecto, así como una serie de recomendaciones para aquellos gobiernos que estén interesados en lograr una mejor coordinación a nivel metropolitano.

Área metropolitana de Guadalajara



Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez



Entrevistas en persona fueron realizadas con actores clave en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez (ZMC).

CONTEXTO MEXICANO PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA

La convergencia de diversos acontecimientos recientes ha vuelto más importante que nunca la búsqueda internacional de mecanismos efectivos de gobernanza metropolitana. De igual modo, las zonas urbanas están cambiando tanto en su forma como en su función.

En todo el mundo la gente se desplaza a las ciudades en búsqueda de oportunidades para una mejor calidad de vida. El porcentaje de gente que vive en las ciudades ha aumentado de un 13% en 1990 a un 52% en 2011; para el año 2025, el 80% de la población de América Latina estará ubicada en las ciudades (Rojas, 2008), en tanto que, para el año 2030, lo mismo sucederá con el 60% de la población global (ONU-DAES, 2012).

Los conglomerados de poblaciones adyacentes han crecido hasta convertirse en metrópolis-regiones que se encuentran física, económica y culturalmente interconectadas dando servicio a una población cada vez más diversa, y regidas por múltiples gobiernos locales, así como por instancias adicionales de gobierno.

La globalización ha reconfigurado la producción a nivel mundial; hoy en día las economías metropolitanas se consideran las nuevas unidades competitivas en la economía global (Yaro y Ronderos, 2011). Las áreas metropolitanas están asumiendo una participación cada vez mayor en la producción nacional: Las aglomeraciones metropolitanas de América Latina (tales como São Paulo y Buenos Aires) concentran más del 50% de la capacidad productiva de sus países, y se espera que aporten más del 80% del crecimiento económico futuro (Rojas, 2008).

Los municipios lidian con nuevas responsabilidades endosadas por niveles de gobierno más altos, así como con retos de planeación cada vez más complejos que surgen de cuestiones de jurisdicción. Al mismo tiempo, ha quedado claro que la alta calidad de la vida urbana es un factor clave en el éxito de la economía del conocimiento.

Las cambiantes realidades económicas y demográficas se ven agravadas por nuevas problemáticas de carácter ambiental y social. El cambio climático, la degradación ambiental y el agotamiento de recursos (así como todo riesgo concerniente a la salud pública y la seguridad energética) confieren un nuevo grado de urgencia a la necesidad de desarrollar sistemas de planeación y gobernanza que vean al ambiente como la base para contar con economías saludables, y no simplemente como un factor marginal para ello, lo cual aplica particularmente a zonas urbanas, ya que contribuyen en forma significativa al cambio climático y son sumamente vulnerables a sus efectos.

Más de tres décadas de investigación sugieren que, para lograr una mejor gobernanza y un desarrollo urbano sustentable, se requiere: (i) contar con un mayor control sobre los procesos de urbanización; (ii) sistemas de aplicación de justicia que respalden una mayor participación de una gama más amplia de urbanidades; (iii) una distribución más equitativa de los beneficios y costos del desarrollo urbano; (iv)



sistemas de planeación urbana que sean más integrales y holísticos; y (v) un mayor involucramiento del gobierno local dentro de los sistemas urbanos a fin de lograr todo lo anterior (Keil y Whitehead, 2012).

Como el resto del mundo, México enfrenta una expansión desmedida en todas sus áreas urbanas. Durante las últimas cuatro décadas, los procesos migratorios y el crecimiento demográfico han llevado a un incremento en la población que vive en las ciudades. En 1960, la población ubicada en áreas metropolitanas ascendía a 9 millones de habitantes, cifra que, para el año 2010, creció a 63.8 millones, distribuidos en 364 ciudades y 59 áreas metropolitanas (SEDESOL, 2010).

Estas 59 zonas metropolitanas aportan el 67% del PIB (SEDESOL, 2010); sin embargo, la mayoría de ellas cuentan con facultades políticas y administrativas fragmentadas para manejar los intereses compartidos de sus jurisdicciones municipales. Algunos de los retos que estas regiones enfrentan en la actualidad son la degradación del suelo, el uso no regulado de recursos naturales (lo cual deriva en un descenso significativo en la disponibilidad y calidad de algunos recursos; por ejemplo, el agua), fuertes disparidades sociales, mayor desigualdad, falta de oportunidades laborales y un incremento en los asentamientos informales debido a la falta de terreno o disponibilidad de vivienda. El problema central de la productividad y competitividad metropolitana es el agravamiento de estos retos. En la medida que la población de estas áreas continúa aumentando, la existencia de una metrópoli con una baja productividad tiene un impacto en la economía de toda la región e, incluso en la economía nacional.

Estos retos han llamado la atención hacia la apremiante necesidad de contar con sistemas efectivos de gobernanza metropolitana que faciliten la coordinación en todos los niveles de gobierno y brinden mecanismos eficientes para la toma de decisiones en materia de desarrollo territorial y económico de las regiones. Aunque varios organismos gubernamentales han comenzado a abordar el factor de planeación a nivel metropolitano (por ejemplo, a través del establecimiento de la Coordinación Metropolitana del Valle de México; la reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos; y la creación de un Fondo Nacional Metropolitano (para desarrollar obras públicas y proyectos de infraestructura en áreas metropolitanas), las cuestiones más desafiantes sobre cómo lograr que los municipios trabajen mejor en forma conjunta siguen sin tener respuesta.

Las implicaciones legales de la creación de otro nivel de gobierno presentan otro reto extraordinario. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga reconocimiento alguno a las zonas metropolitanas; por lo tanto, no se puede contemplar la posibilidad de una estructura formal de gobernanza metropolitana sin llevar a cabo una reforma a la Constitución. En efecto, el artículo 115 de la Constitución establece que los municipios son responsables de suministrar sus propios servicios municipales, lo cual obstaculiza el diseño de estrategias y políticas públicas para abordar los retos de las regiones metropolitanas, ya que hace que la colaboración entre autoridades dependa de la buena voluntad de los gobiernos municipales, la mayoría de los cuales se muestran renuentes a renunciar a este control.

Aunque la Ley General de Asentamientos Humanos reconoce a las áreas suburbanas como la unión física de dos o más localidades, no aborda la forma en que colaborarán entre ellas. Por ello, las estructuras de gobernanza colaborativa a nivel metropolitano siguen representando un reto.

Por el otro lado, el artículo 122-G de la Constitución recomienda específicamente el establecimiento de Comisiones para el suministro de servicios en el área Metropolitana de la Ciudad de México. La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) también recomienda que se establezcan Comisiones a fin de que exista coordinación entre autoridades en las áreas urbanas interconectadas (conurbadas). Las comisiones deben estar integradas por representantes de cada gobierno municipal dentro de la región metropolitana, así como contar con representación estatal o federal.

Actualmente, se encuentra en curso un proceso en el Senado de República para revisar la LGAH a fin de establecer las normas generales para la coordinación, establecimiento de políticas y administración de áreas metropolitanas. El objetivo es crear un marco jurídico que sea lo suficientemente flexible para considerar la amplia diversidad que representan las 59 áreas metropolitanas. Dado que es imposible que un solo instrumento legal sea aplicable a todos los contextos, se requiere considerar dentro de la ley una amplia variedad de posibles estructuras que permitan la coordinación y organización.

El reconocimiento en México de la necesidad de abordar la gobernanza de áreas metropolitanas se ha vuelto más evidente con el reciente establecimiento del Fondo Nacional Metropolitano. Diversas zonas metropolitanas (por ejemplo, Guadalajara y Tijuana) han establecido Comisiones a fin de regular el financiamiento que se otorga al amparo del Fondo; sin embargo, se trata de una excepción que confirma la regla.

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

La información contenida en este documento es el resultado de un proceso de investigación de múltiples fases que incluyó:

- 1. Una revisión integral de la literatura** con que se cuenta en materia de gobernanza metropolitana enfocada en definiciones, modelos y mejores prácticas.
- 2. Entrevistas en persona** con los actores clave en los retos y oportunidades para la gobernanza metropolitana en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Colima, incluyendo a funcionarios estatales y federales, expertos en la materia y representantes de organizaciones no gubernamentales. El análisis de las respuestas obtenidas en las entrevistas se centró en identificar temas y asuntos para discusión a fin de generar un intercambio de conocimientos.
- 3. Taller de intercambio de conocimientos** en Guadalajara con representantes de los municipios participantes de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Colima, autoridades estatales y federales, así como expertos de Metro Vancouver (Canadá) y la región metropolitana de Natal (Brasil). La primera parte del taller de dos días se enfocó en compartir los resultados de la revisión de literatura y las entrevistas, así como la exposición de las experiencias directas que han tenido Vancouver y Natal en el establecimiento y operación de estructuras de gobernanza metropolitana. La segunda parte se centró en identificar las principales características de un marco de gobernanza e identificar los siguientes pasos hacia la consolidación de una gobernanza a nivel metropolitano en las áreas conurbadas de Guadalajara y Colima.

Un equipo tri-nacional (Canadá, México y Brasil) consolidó la información recabada a través de estos métodos de investigación y tuvo a su cargo la redacción de este documento.



MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA

La gobernanza metropolitana es un proceso a través del cual una serie de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, asociaciones público privadas, sindicatos, etc.) colaboran en términos de suministro de servicios colectivos y diseño de políticas. Las áreas metropolitanas alrededor del mundo se están organizando en diversas formas a fin de lograr una coordinación hacia el interior de los municipios y entre ellos (Rojas, 2008; LeFevre, 2008; OECD 2015). Esta sección brinda una descripción general de los modelos de gobernanza metropolitana, así como información específica sobre Metro Vancouver (Canadá) y la gobernanza metropolitana en Natal (Brasil).

Descripción general de los modelos de gobernanza metropolitana

Clasificar los modelos de gobernanza de acuerdo con algunas de sus principales características distintivas nos puede ayudar a comprender su diversidad. LeFevre (2008) divide a los modelos en institucionales o no institucionales, y los clasifica en orden de mayor a menor nivel de institucionalización, legitimidad política y alcance sectorial. La tipología que se muestra a continuación es una adaptación del planteamiento de LeFevre (2008), quien clasifica la gobernanza a nivel metropolitano en tres amplias categorías:

1. **La gobernanza de un solo nivel** surge de la fusión o integración de municipios adyacentes en un solo órgano de gobierno; presta diversos servicios y se financia mediante aquellos impuestos y derechos que pagan los usuarios dentro del área metropolitana.

Taller de aprendizaje en Guadalajara



2. **Una gobernanza de dos niveles (o supramunicipal)** es producto de la introducción de un nuevo nivel de gobierno, el cual es independiente de las unidades locales existentes. Sus cinco características principales son: a) legitimidad política a través de elecciones directas de los responsables de la toma de decisiones; b) una concordancia entre el territorio jurisdiccional y el funcional; c) autonomía fiscal; d) responsabilidades y competencias relevantes; y e) personal calificado para elaborar e implementar políticas. Las formas sólidas (que son comparativamente poco comunes) incluyen todos los aspectos citados, en tanto que las formas débiles solo incluyen algunos de ellos.
3. **Un conjunto de autoridades intermunicipales (CAM)** crean nuevas instituciones que dependen de las unidades de gobierno existentes (por ejemplo, municipios) en cuestiones de financiamiento y funcionamiento en el área metropolitana. Se basan en la cooperación entre unidades y la cooperación puede ser voluntaria u obligatoria. Existen al menos cuatro sub-tipos (que se detallan a continuación), con base en el grado y naturaleza de la cooperación entre unidades.
- a. **CAM metropolitanos** son administrados por consejos electos mediante métodos indirectos (y, por ende, carecen de legitimidad política), pero muestran otros elementos clave de la gobernanza de dos niveles, tales como una marcada correspondencia entre jurisdicción y funciones.
 - b. **CAM inframetropolitanas** son plurisectoriales, pero abarcan exclusivamente algunas partes del área metropolitana; sus responsabilidades, facultades y financiamiento varían según el caso.
 - c. **CAM monosectoriales con potencial plurisectorial** tienen lugar a nivel metropolitano y se enfocan únicamente en un sector, pero muestran potencial para avanzar hacia la administración de otras áreas de políticas.
 - d. **Distritos especiales** son CAM monosectoriales que se establecen con el objetivo de suministrar servicios hacia el interior de los municipios, generalmente están controladas indirectamente por consejos integrados por los municipios participantes y se enfocan exclusivamente en un área de políticas, tales como manejo de desperdicios, tránsito, centros de salud o educación.
4. Los **modelos no institucionales** están planeados como alternativas para establecer nuevas instituciones, y se enfocan en una coordinación más eficiente de políticas o servicios en diversos sectores y a nivel del área correspondiente; su organización incluye la coordinación de las estructuras existentes, así como convenios formales.

La OCDE (2015) clasifica los modelos en una forma similar, desde los formatos más informales de coordinación entre municipios hasta instituciones formales con amplias facultades. La siguiente tabla muestra las cuatro amplias categorías de gobernanza metropolitana, de acuerdo con este sistema de clasificación:

Partiendo del esquema más laxo al más riguroso, en términos institucionales	
	<p>Coordinación informal/ligera: Se encuentra frecuentemente en instancias de desarrollo urbano poli-céntrico, las plataformas ligeramente institucionalizadas para el intercambio de información y consulta son relativamente fáciles de implementar y revertir. Por lo general carecen de herramientas para hacerlas cumplir y su relación con ciudadanos y otros niveles de gobierno tiende a permanecer al mínimo.</p>
	<p>Autoridades inter-municipales: Cuando se establecen para un fin único, dichas autoridades están orientadas a compartir costos y responsabilidades entre los municipios miembro - en ocasiones con la participación de otros niveles de gobierno y organizaciones sectoriales. Las autoridades multi-usos abarcan un rango definido de políticas clave para el desarrollo urbano, tales como uso de suelo, transporte e infraestructura.</p>
	<p>Autoridades supra-municipales: Se puede introducir un nivel de gobierno adicional por encima de los municipios, ya sea creando un gobierno metropolitano electo directamente o cuando las instancias superiores de gobierno establecen una estructura metropolitana no electa. La medida de participación municipal y capacidad financiera determina, por lo general, la efectividad de la autoridad supra-municipal.</p>
	<p>Tratamiento especial de "ciudades metropolitanas": A las ciudades que exceden un umbral de población legalmente definido se les puede dar el tratamiento especial de "ciudades metropolitanas", lo cual las coloca al mismo nivel de la siguiente instancia gubernamental y les otorga mayores facultades.</p>
<p>Fuente: OCDE (2014), Perspectivas Regionales 2014 de la OCDE: Regiones y ciudades: Donde convergen las políticas y las personas, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en.</p>	

Los ejemplos canadienses y brasileños

Para fines de este proyecto, hemos analizado dos ejemplos de regiones metropolitanas: Metro Vancouver (Canadá) y la región metropolitana de Natal (Brasil). Metro Vancouver fue elegida como ejemplo de una estructura efectiva de gobernanza metropolitana en una región del hemisferio norte que ha operado exitosamente por más de 40 años, mientras que Natal fue seleccionada como representante de una región del hemisferio sur, donde las condiciones son más similares a las que prevalecen en México.

Metro Vancouver

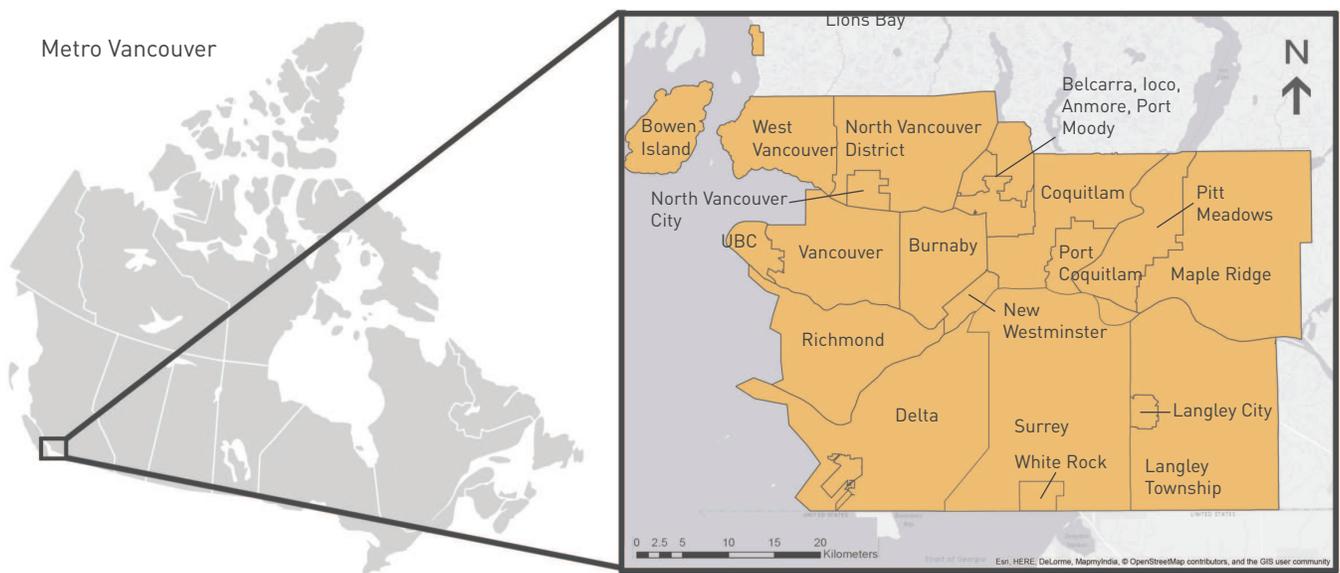
Metro Vancouver es una alianza integrada por 21 municipalidades, un área electoral y un territorio indígena autónomo, que da servicio a una población urbana total de 2.5 millones de habitantes. Ubicada en la Costa Oeste de Canadá, Metro Vancouver planea en forma colaborativa y suministra servicios a escala regional. Sus servicios principales son agua potable, tratamiento de aguas residuales y manejo de desperdicios sólidos. Metro Vancouver también regula la calidad de aire, planea el crecimiento urbano, administra un sistema de parques regionales y ofrece viviendas asequibles.

Metro Vancouver es un organismo político y entidad corporativa que opera al amparo de la legislación provincial como un "distrito regional". El distrito regional se rige por un Consejo de Administración compuesto por funcionarios electos de entre las autoridades locales. Cada autoridad selecciona a un consejero por cada 100,000 habitantes, y tiene derecho a un voto por cada 20,000 residentes en el consejo de Metro Vancouver.

Metro Vancouver cuenta con una plantilla de más de 1,500 personas a cargo de administrar:

- El suministro a los municipios miembro de los servicios principales (agua, alcantarillado y drenaje, así como manejo de desperdicios sólidos).
- Planeación para necesidades futuras en relación con los tres servicios públicos antes citados, así como la calidad del aire, crecimiento y parques regionales.
- El foro político principal para el análisis de asuntos de la comunidad que resultan relevantes a nivel regional.

Las fuentes de ingreso de Metro Vancouver incluyen el cobro de derechos a los municipios por los servicios principales suministrados, financiamiento provincial, así como un pequeño monto proveniente de contribuciones fiscales directas.



La Región Metropolitana de Natal

La Región Metropolitana de Natal (RMN), también conocida como área conurbada de Natal, se ubica en el estado de Rio Grande do Norte, al noreste de Brasil; cuenta con once municipios y una población de 1,495,669 habitantes (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2014), y representa la cuarta concentración urbana más grande del noreste de Brasil y la décimo octava del país.

La Región Metropolitana de Natal, creada mediante la Ley Complementaria No. 152/97, está integrada actualmente por un Consejo de Desarrollo Metropolitano (CMD), el cual tiene los siguientes deberes y responsabilidades: promover, integrar, otorgar, supervisar y fomentar la planeación, organización e implementación de servicios públicos de interés común entre los municipios metropolitanos.

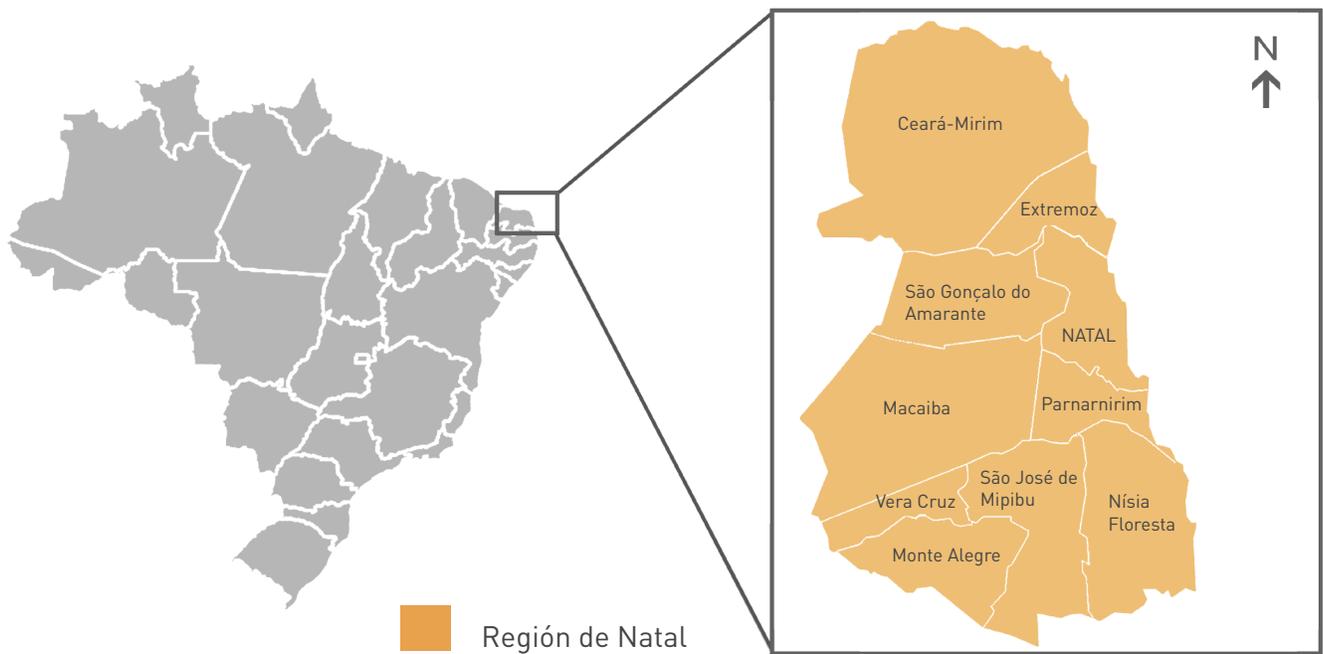
*La ciudad de Vancouver en Metro Vancouver (arriba)
y la ciudad de Natal en Rio Grande do Norte (abajo).*

Crédito de la foto: Thom Quine, CC-BY-2.0 via Wikimedia Commons



El CMD es presidido por la Secretaría Estatal de Planeación y Finanzas (SEPLAN) y está integrado por miembros designados por el Gobernador, representantes nombrados por los Alcaldes locales y consejos municipales, miembros de la Asamblea Legislativa, así como representantes de organizaciones de la comunidad. Asimismo, el CMD recibe apoyo operativo por parte de la SEPLAN.

Una importante experiencia que debemos resaltar de la Región de Natal es el caso del Parlamento Común, el cual fue establecido como un foro para abordar temas relativos a la integración económica, así como asuntos de carácter político, social, cultural y ambiental dentro de la Región Metropolitana de Natal. Dicho órgano estaba formado por los consejos locales de los municipios que integran la Región Metropolitana y había reunido a 99 consejales que representaban a los nueve municipios metropolitanos; una de sus principales funciones era la de promover el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Región Metropolitana (PEDS), elaborado por el gobierno estatal. Desafortunadamente, debido a la falta de apoyo político y a las constantes luchas de poder, se encuentra actualmente inactivo; sin embargo, sus labores dieron como resultado directo el establecimiento de un sistema compartido para el manejo de desperdicios sólidos y la creación de un consejo metropolitano (Clementino, 2003).



ASPECTOS A CONSIDERAR AL DISEÑAR UN SISTEMA DE GOBERNANZA METROPOLITANA

A través de las actividades de investigación y aprendizaje de experiencias similares que se han llevado a cabo en este proyecto, se identificaron seis aspectos cuyo análisis se considera indispensable al diseñar un sistema de gobernanza metropolitana para México.



Diseño institucional



Cooperación



Suministro de servicios



Participación social



Uso de suelo



Financiamiento

Estos aspectos no son exhaustivos, pero pretenden abarcar la amplia gama de problemas y dinámicas que se requiere tomar en cuenta y evaluar a fin de avanzar en forma efectiva. Cada aspecto se analiza a continuación, ofreciendo una descripción general, junto con algunas consideraciones relativas al contexto mexicano y ejemplos significativos identificados mediante este proyecto de investigación.



DISEÑO INSTITUCIONAL

El diseño institucional se refiere a la planeación de la estructura organizacional, procedimientos, normas y gobernanza de instituciones (Alexander, 2006). El objetivo del diseño institucional es establecer mecanismos efectivos a fin de lograr objetivos comunes o llevar tareas a la práctica.

Retos y contexto mexicano

El diseño institucional es esencial para abordar en forma efectiva los retos actuales y futuros en materia de planeación en áreas metropolitanas. Las instituciones pueden ser estructuras legales formales, en las cuales convergen “grupos de individuos unidos por algún propósito común para alcanzar ciertas metas” (North, 1993). Sin embargo, las instituciones también conllevan normas formales e informales y la forma como se hacen cumplir a través de leyes, convenios, incentivos y desincentivos (North, 1989). De ese modo, la gobernanza metropolitana puede darse al establecer instituciones formales, tales como gobiernos metropolitanos, o a través de leyes y convenios que faciliten la coordinación entre municipios con problemas a nivel metropolitano.

Actualmente, las regiones metropolitanas de México son los focos de crecimiento urbano en el país, y su continuo crecimiento es un factor que contribuye a la complejidad de diseñar los sistemas involucrados en su operación diaria. Estas nuevas metrópolis son atendidas por diversos gobiernos locales, así como por instancias adicionales de gobierno. Puede ser que los municipios enfrenten problemas comunes, tales como acceso a agua potable, y aun así carezcan de una visión conjunta para la región. Asimismo, podrían tener mecanismos administrativos conflictivos, distintos marcos normativos para regular los recursos compartidos y carecer de mecanismos efectivos para una coordinación intersectorial e intergubernamental.

Estos obstáculos para el correcto funcionamiento y desarrollo de regiones metropolitanas, aunque no son exclusivos de México, presentan graves retos al combinarse con la realidad mexicana de una creciente desigualdad social y económica, degradación del medio ambiente y el agotamiento de recursos. El constante crecimiento de las regiones metropolitanas requiere tomar decisiones más integrales y armonizadas en materia de políticas y suministro de servicios en comparación con las que puede aportar un municipio o un solo nivel de gobierno, dado que las decisiones tomadas en un municipio, o para el mismo, tienen un impacto en los circunvecinos. Se requiere una estructura de gobernanza metropolitana tal que cuente con la capacidad de establecer y operar a partir de una visión común para la región, así como la habilidad de manejar diversos puntos de vista técnicos y políticos de los municipios individuales que gobierna.

Consideraciones

Idealmente, el diseño de un mecanismo de gobernanza metropolitana estaría sujeto a un debate a nivel regional y un proceso de visualización que incluya un compromiso público significativo y a todos los actores relevantes. Dos aspectos importantes que se deben tomar en cuenta son la rendición de cuentas y la equidad.

- La rendición de cuentas implica que la gente pueda analizar abiertamente las actividades y políticas de gobernanza metropolitana, y obtener respuesta a sus preguntas. Al planear una gobernanza metropolitana, es importante tener en cuenta la forma en que las personas que toman las decisiones responderán ante la gente a la que gobiernan. Los organismos encargados de las decisiones y sus líderes pueden ser electos en forma directa o indirecta (es decir, designados por representantes electos y de entre ellos), o bien ser nombrados por representantes electos. Los votos de los miembros pueden emitirse en forma proporcionalmente representativa. Los miembros electos directamente pueden representar circunscripciones geográficamente definidas o fungir como representantes plenipotenciarios de la región. Alternativamente, las estructuras de toma de decisiones pueden contar con representantes de áreas geográficamente definidas y miembros plenipotenciarios.
- La equidad se relaciona con las disparidades existentes entre grupos socio-económicos y entre regiones, ambos en cuanto al acceso a los beneficios de la urbanización y en la proporción asumida de sus responsabilidades. Una gobernanza metropolitana efectiva reduce las desigualdades entre los ricos y los pobres, al tiempo que distribuye beneficios y oportunidades de forma más imparcial. La equidad también se relaciona con compartir las cargas del crecimiento económico y la degradación ambiental. Académicos como Agyeman, Bullard and Evans (2003) han destacado las conexiones que existen entre el desarrollo urbano; la raza y la clase; así como las distribuciones de riesgos y cargas ambientales, tales como instalaciones para el manejo de desperdicios, emisiones y agua contaminada.

Ejemplos relacionados

- Puebla-Tlaxcala es una región metropolitana en el área centro-sur de la República Mexicana que incluye a una ciudad central importante y a diversos municipios pequeños a lo largo de dos entidades federativas (OCDE, 2015). Se trata de un ejemplo de una **autoridad conjunta intermunicipal o autoridad intermunicipal**. Al igual que otras autoridades intermunicipales, esta área metropolitana creó una nueva institución a cargo de coordinar municipios a nivel metropolitano o regional, y está regida por una autoridad supramunicipal no electa. Por lo regular, este tipo de estructura de gobernanza ofrece una excelente forma para superar la fragmentación política y generar un uso más eficiente de los fondos públicos. Sin embargo, en el caso de Puebla-Tlaxcala, la carencia de una participación directa de los municipios en la toma de decisiones a nivel regional y la competencia entre municipios ha afectado la capacidad de la institución regional (OCDE, 2015). También Metro

Vancouver y la Región Metropolitana de Natal son ejemplos de **autoridades intermunicipales a nivel metropolitano** dado que abarcan a un área metropolitana completa, cuentan con sus propios recursos financieros, responsabilidades significativas, así como personal suficiente. No obstante, las personas a cargo de las decisiones no son electas directamente por los habitantes.

- La zona conurbada de Toronto (GTA, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de **gobernanza metropolitana de un solo nivel o una ciudad metropolitana**. La GTA fue establecida en 1998 con la fusión de seis municipios, conformando un municipio único llamado la Ciudad de Toronto. La Ciudad ofrece una amplia gama de servicios, incluyendo: servicios a la comunidad tales como asistencia social; salud pública; vivienda; caminos y vialidades; servicios de emergencia, tales como bomberos y ambulancias; y parques, cultura y actividades recreativas. El gobierno está compuesto por un alcalde y un consejo, quienes son electos directamente por los residentes cada cuatro años. El Consejo de la Ciudad es respaldado por siete comités permanentes, cada uno integrado por un presidente y un vicepresidente designados por el Alcalde, así como vocales nombrados por el Consejo de la Ciudad. Cada comité permanente cuenta con un comité ejecutivo (compuesto por el presidente del comité, el Alcalde, el Vicealcalde y otros cuatro consejales). Los consejales también son nombrados para supervisar a la Comisión de Tránsito de Toronto y el Consejo de Servicios Policiales de Toronto. Cuatro consejos comunitarios definidos geográficamente brindan asesoría sobre asuntos locales e incluyen a miembros del Consejo de la Ciudad. El gobierno de la Ciudad también recibe asesoría por parte de alrededor de 40 subcomités y comités consultivos, cuyos miembros incluyen a particulares que fungen como voluntarios, así como a consejales de la Ciudad designados por el Consejo de la Ciudad. Las operaciones de la Ciudad son financiadas a través de impuestos prediales, subvenciones provinciales, derechos de usuarios y otros ingresos (Fuente: Slack y Bird, 2013). Bogotá, Colombia es otro buen ejemplo de una **gobernanza de un solo nivel**.
- La **Comunidad Autónoma de Madrid (CAM)** fue creada en 1983, y es una de las 17 estructuras políticamente similares que existen en España. La CAM es un excelente ejemplo de una gobernanza de dos niveles o una autoridad supramunicipal. La CAM actúa en forma similar a un estado federado como en los países organizados como federaciones, y sus facultades sustituyen a las de los municipios que la componen. Es responsable del desarrollo urbano, vivienda, obras públicas, carreteras, vías férreas, transporte, puertos y recursos hidráulicos. Comparte facultades con el gobierno superior en el ámbito de planeación económica, industria, seguridad, educación y salud. La CAM es administrada por una asamblea de 129 miembros, directamente elegidos por los ciudadanos que conforman la Comunidad. La asamblea redacta leyes regionales y elige al presidente de la Comunidad de Madrid por mayoría de votos. El presidente, quien por lo general es el líder del partido o coalición con mayoría absoluta de escaños en la asamblea, designa (y puede destituir) a un vicepresidente y nueve consejales que integran un gabinete ejecutivo. Los miembros de la asamblea forman grupos parlamentarios, los cuales se encargan posteriormente de elegir a los miembros que conformarán los comités responsables de asumir las labores de la Asamblea. Los comités tienen sus propios presidentes, vicepresidentes, secretarios y voceros. La CAM se financia mediante sus propios recursos (impuestos regionales), una participación en el impuesto sobre

la renta nacional y transferencias del gobierno central. Al igual que otras comunidades autónomas, puede administrar sus recursos financieros a su discreción absoluta (Rojas, 2008). Otros ejemplos de gobernanza de dos niveles incluyen al Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), la Autoridad del Área Metropolitana de Londres (Reino Unido) y el Distrito Metropolitano de Portland (EE. UU.).

- El área metropolitana de Sidney, Australia, es un ejemplo de una gobernanza **no institucional o de carácter informal/suave**. Se divide en 38 áreas gubernamentales locales, cada una de las cuales cuenta con un consejo electo. Los consejos son responsables de las funciones que el Gobierno Estatal de Nueva Gales del Sur (un gobierno a nivel regional) les delega, tales como planeación y recolección de basura. El área metropolitana no cuenta con una clara autoridad a nivel metropolitano. Los servicios a nivel de la ciudad, tales como transporte público, vialidades principales, control de tránsito, vigilancia policial, educación por arriba del nivel preescolar y planeación de proyectos importantes de infraestructura son controlados por la administración del gobierno regional.



*Una línea de tranvía de Toronto (arriba).
Puebla- Tlaxcala es un ejemplo de una
Autoridad o Intermunicipal Autoridad
Inter municipal Conjunta (abajo).*

Crédito de la foto: Alonso, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons
Crédito de la foto: Benson Kua, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons



COOPERACIÓN

La cooperación es un proceso de aprendizaje que da origen a capital social. Es indispensable contar con una articulación clara de incentivos para cooperar con la gobernanza metropolitana a fin de maximizar los beneficios y mitigar los costos de la cooperación. Estos mecanismos deben estimular la cooperación y reforzar la interdependencia; asimismo, deben respaldar la coordinación de la toma de decisiones entre sectores interrelacionados.

Retos y contexto mexicano

Las leyes mexicanas son bastante restrictivas con respecto a la creación de nuevas estructuras a nivel metropolitano, por lo que es difícil alcanzar la cooperación formal. Los líderes municipales hacia el interior de una región pueden representar a diferentes partidos políticos, lo cual complica el deseo o la intención de colaborar, ya que esto no es una práctica común. Como resultado de las restricciones legales que rigen a las regiones metropolitanas de México, la cooperación en torno al suministro de servicios es una de las formas más comunes de manejar un problema metropolitano, incluso si no involucra a todos los municipios de la región.

Consideraciones

- Los cambios legales, ya sea a nivel nacional o regional, pueden fomentar el desarrollo futuro de mecanismos de gobernanza metropolitana. Por ejemplo, se pueden desarrollar marcos jurídicos para cooperación voluntaria que permitan que el fondo de estos sea completado por los actores locales (por ejemplo, municipios, grupos de interés o representantes de la sociedad civil). Las leyes que permiten, establecen y/o simplifican la cooperación intermunicipal, tal vez a través de iniciativas, proyectos o mecanismos objetivo (LeFevre, 2008), son también útiles.
- Los mecanismos y la legislación deben incluir disposiciones estructurales a fin de garantizar la coordinación entre los sectores interrelacionados generadores de políticas (por ejemplo, desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, planeación espacial).
- En distritos especiales, la coordinación puede ser fomentada colocando a las mismas personas en más de un consejo, impulsando así la existencia de distritos multifuncionales en lugar de distritos de un solo propósito y haciendo que las personas a cargo de la toma de decisiones sean elegibles (Bird y Slack, 2008). Hacer que el apoyo financiero estatal esté supeditado a los niveles de cooperación o la integración intersectorial puede ser un factor muy efectivo.
- Se puede lograr una reducción en los costos políticos de la cooperación al promover la identificación de los ciudadanos con la región (consulte la sección de Participación Social). Los

gobiernos centrales pueden promover el desarrollo de redes informales de políticas entre actores a fin de compartir información sobre alternativas de políticas, fortalecer lazos interpersonales y la confianza en la equidad procesal, y de ese modo reducir los costos derivados de hacer valer y monitorear convenios de cooperación (Schneider et al, 2003). Asimismo, pueden reducir los costos de la cooperación al brindar apoyo administrativo, así como supervisión financiera y regulatoria (Yaro y Ronderos, 2011). Las entidades federativas también pueden imponer mecanismos que eleven los costos de no cooperar.

Ejemplos relacionados

Guadalajara, México: En 2014, el estado de Jalisco promulgó una ley para formalizar la coordinación metropolitana en el área conurbada de Guadalajara. La función principal del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) es fomentar y coordinar programas y acciones integrales entre jurisdicciones y entre sectores. El IMEPLAN se encuentra en sus primeras fases de formación y debe aún desarrollar un proceso consultivo para la toma de decisiones. Sin embargo, se considera que el IMEPLAN es una estructura muy avanzada en el país, la cual representa una innovación en el ámbito de la administración metropolitana. La creación de la estructura formal tomó aproximadamente dos años para su establecimiento e implicó la reforma o introducción de una serie de artículos en la Constitución Política del Estado de Jalisco. Al desarrollar esta estructura, la zona metropolitana de Guadalajara había considerado que el bajo nivel de participación social que prevalecía en la región haría difícil promover y alcanzar un modelo voluntario. Se consideró que una institución formal con una rendición de cuentas clara era un mejor modelo para comenzar a generar confianza en la gobernanza e instituciones metropolitanas.

Colima, México: Colima, estado que cuenta con una población regional relativamente pequeña, de aproximadamente 200,000 habitantes, se encuentra trabajando en un modelo de cooperación voluntaria como punto de partida para la coordinación del suministro de servicios. Actualmente, existe un convenio de cooperación para abastecer agua a tres de los cinco municipios de la Región a través de la Comisión Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Colima y Villa de Álvarez (CIAPACOV). En un principio, eran dos los municipios involucrados, dado que son los más grandes y más cercanos en la región, y el ahorro en costos al contar con un sistema compartido era evidente. Más tarde se incorporó un tercer municipio y comenzó a recibir servicios al amparo del convenio conforme su población y territorio iban en aumento. La CIAPACOV proporciona y coordina los servicios de suministro de agua potable y aguas residuales a las ciudades de Colima, Villa de Álvarez y Comala. La estructura está compuesta por un Consejo de Administración, integrado por representantes de las autoridades locales, y apoyado por un Comité Consultivo, conformado por diferentes grupos de interés provenientes de las ciudades.



SUMINISTRO DE SERVICIOS

El concepto de suministro de servicios se puede definir como aquellos servicios municipales que ofrece un municipio a la comunidad local o para su beneficio, independientemente de si el municipio realiza el suministro directamente o contrata a un tercero para este fin, o si se cobran derechos, contribuciones o tarifas por concepto de los servicios (ETU, 2010).

Los servicios básicos más importantes que generalmente proporcionan los municipios son: abastecimiento de agua, recolección y desecho de aguas residuales, manejo de desperdicios, movilidad y calidad del aire, caminos municipales y drenaje pluvial, alumbrado público, recreación, parques municipales y planeación urbana

Estos servicios tienen un impacto directo e inmediato en la calidad de vida de la población de la comunidad, dado que contribuyen a la creación de entornos saludables y seguros. El suministro inadecuado de estos servicios puede representar una dificultad para atraer negocios o industrias a una determinada área y, de ese modo, limitar las oportunidades laborales para los habitantes. Los servicios básicos que son necesarios en áreas rurales podrían diferir de aquellos de comunidades urbanas, un factor que se deberá tomar en cuenta al diseñar sistemas integrales para el suministro de servicios.

Retos y contexto mexicano

Muchos municipios en México no cuentan con la capacidad para suministrar servicios básicos de calidad a sus habitantes. Existen diversas razones para ello, incluyendo la falta de financiamiento y/o capacidad para prestar un servicio eficiente a un precio accesible y, en algunos casos, la carencia de las habilidades necesarias para ello.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los municipios son responsables de sus propios servicios municipales, por lo que sería necesario realizar cambios a las leyes federales a fin de establecer modelos de suministro de servicios que sean cooperativos y rindan cuentas.

Estos retos de suministro de servicios se agravan aún más por cuestiones inter-jurisdiccionales, tales como el incremento en la contaminación ambiental y el agotamiento de recursos, la falta de continuidad de programas y políticas debido a la restricción de un solo mandato para funcionarios municipales y los intereses contrapuestos sobre recursos y terrenos federales (Arévalo, s.f).

Consideraciones

- Una comunicación efectiva entre el gobierno municipal y sus ciudadanos resulta por lo general en una mejor identificación de las necesidades prioritarias de una ciudad, así como de soluciones creativas.
- Se requiere una mejor planeación financiera para optimizar el uso de los fondos disponibles para el suministro consolidado de servicios ((NBI, 2006).
- La mejora de las capacidades técnicas dentro de los municipios obviamente derivará en múltiples avances en el suministro de servicios. No obstante, en algunas ciudades podría resultar más rentable y realista recurrir a contratistas privados para ciertos servicios o una parte de los mismos.
- Los institutos de planeación fundados en municipios de gran tamaño dentro de regiones metropolitanas, tales como Guadalajara y Colima, ofrecen otra opción para el suministro de servicios consolidados.
- La creación de compañías (propiedad de los municipios) a cargo de suministrar servicios públicos también ha demostrado ser efectiva; dichas compañías pueden ser operadas mediante un consejo independiente, aunque las autoridades locales conservan la responsabilidad por el desempeño.

Ejemplos relacionados

- Los gobiernos locales y regionales de distintos países, como Canadá, Sudáfrica y los Estados Unidos, han logrado grandes reducciones de costos en el suministro de servicios municipales y han ido obteniendo ingresos significativos al implementar sistemas de corporatización de servicios públicos, ya sea en forma de compañías propiedad de municipios, asociaciones público privadas u organizaciones sin fines de lucro.
- En Metro Vancouver, el servicio de tratamiento y abastecimiento de agua es pagado por cada municipio que se beneficie del servicio con base en el monto real de agua adquirida, lo cual supone un incentivo para que cada municipio implemente sus propias medidas de ahorro de agua. El servicio de aguas residuales también se ofrece a municipios miembros con base en una fórmula de asignación de costos con base en flujos. Aunque existen un par de casos aislados en los que los municipios ofrecen sus propios servicios, en general la gran mayoría de los servicios de suministro de agua potable, así como de recolección y tratamiento de aguas residuales, son proporcionados por Metro Vancouver.



PARTICIPACIÓN SOCIAL

Se entiende por participación social aquellos casos en que la voz de los miembros de una sociedad es tomada en cuenta para la toma de decisiones, ya sea directamente o a través de representantes legítimos y/o las organizaciones que representan sus intereses, lo cual requiere un sistema que garantice procesos de toma de decisiones que reflejen y fomenten los ideales de ciudadanía, a través de la participación de personas de distintos grupos sociales y la representación de un liderazgo político. A este respecto, una mayor participación de la sociedad promueve una mayor legitimidad y representatividad de las políticas públicas (PNUD, 1997).

Retos y contexto mexicano

La participación social en México está profundamente interconectada con los procesos democráticos, específicamente en torno a la elección de representantes gubernamentales. Sin embargo, el ejercicio del consenso y el poder de decisión con respecto a una política o a un asunto en específico son aún muy escasos, al limitarse a cubrir un “requisito de participación pública”, sin que formen nunca parte de un proceso de planeación o implementación. La participación sin redistribución del poder es un proceso vacío y frustrante para los indefensos, ya que consolida al status quo (Arnstein, 1969).

Al igual que en otros países, México comparte el problema de cómo relacionarse en forma efectiva con la sociedad civil o, más debidamente, cómo permitir su presencia sostenida y efectiva dentro de los sistemas de gobernanza. La creación de redes y asociaciones entre agentes públicos y no públicos es esencial para las áreas metropolitanas de México que se están volviendo más fragmentadas. La agrupación de varios municipios implica que el proceso de administración deberá ser interactivo, ya que ningún actor o institución individual cuenta con la información, conocimientos o recursos para atajar los problemas regionales. Para que un esquema de participación social sea sostenible, será necesario desarrollar un proceso de aprendizaje colectivo en el que se identifiquen oportunidades y retos.

Consideraciones

- La participación social a través de consejos técnicos, representantes de instituciones administrativas metropolitanas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales y universidades puede contribuir a recopilar mayor información que respalde políticas regionales en la mesa de negociación metropolitana.

- Será útil realizar una revisión de la legislación mexicana a fin de identificar áreas en las que se pueda incorporar la estructura de gobernanza metropolitana y otras disposiciones específicas, tales como consulta pública, toma de decisiones, financiamiento y diversos mecanismos de participación social.
- Involucrar en forma significativa a la sociedad civil y a los grupos de interés en el proceso de planeación. Promover la identificación de los ciudadanos con la región metropolitana a través de eventos culturales, tales como un día anual de la metrópoli como el de las ciudades alemanas de Hannover y Stuttgart. Equilibrar las nuevas estructuras de gobernanza metropolitana con nuevas juntas vecinales, como en la ciudad de Montreal.
- Preparar procesos de toma de decisiones a nivel metropolitano que sean más equitativos para las comunidades que circundan a una ciudad central dominante mediante la reducción del peso de los votos de la ciudad central.

Ejemplos relacionados

- El presupuesto participativo (PP) es una práctica que se aplica exitosamente en 250 ciudades alrededor del mundo; alrededor de 130 ciudades brasileñas ya han adoptado diversas versiones de esta política pública (Cabannes, 2004). En Brasil, la experiencia de Porto Alegre (la más conocida entre los presupuestos participativos) inspiró actividades importantes vinculadas a movimientos sociales, incluyendo otras propuestas para mejorar la gobernanza participativa local. Se ha demostrado que el presupuesto participativo, como una forma de práctica para la participación diseñada desde la base, ha tenido definitivamente un impacto positivo en la mejora de la calidad de la gobernanza y la participación popular (Avritzer, 2008). El proceso de PP ha generado diversos beneficios adicionales, tales como el suministro de una educación cívica, mejoras a la infraestructura y otros servicios vitales para las comunidades, minimizando la corrupción y promoviendo el debate público, todos ellos factores esenciales para contar con una estructura de administración regional más responsable y eficiente (Baiocchi, 2003).
- Los consejos participativos son esferas institucionales de poder compartido establecidas por el Estado con representación mixta de los actores del estado y la sociedad civil. En Brasil, los consejos tuvieron su origen en las demandas de movimientos sociales y fueron institucionalizados mediante políticas de descentralización en las áreas de salud, educación y asistencia social. Al día de hoy, más de 5,000 municipios brasileños cuentan con consejos en activo. Existe evidencia de que la participación de la sociedad civil puede mejorar la calidad de las políticas públicas. En la última década, la investigación ha demostrado que el control social en la política de salud y asistencia social en Brasil ha dado lugar a efectos positivos en la reducción de la pobreza y mejora de las condiciones de vida de la población (Avritzer, 2008).

USO DE SUELO

De acuerdo con la OCDE (2005), el uso de suelo “se basa en la dimensión funcional del suelo para diferentes fines humanos o actividades económicas. Las categorías típicas de uso de suelo son viviendas, uso industrial, transporte, uso recreativo o áreas de protección de la naturaleza” (ibíd., par. 1).

El uso de suelo en áreas urbanas se refiere a diversos tipos de actividades, estructuras y patrones que emergen a través de la planeación pública, mercados y las actividades diarias de los seres humanos en un lugar en particular. La planeación del uso efectivo del suelo urbano es esencial para el bienestar general de la gente, la economía y el medio ambiente.

Retos y contexto mexicano

Los asuntos clave relacionados con el uso de suelo en áreas urbanas de México son:

- **Falta de planeación efectiva del uso de suelo:** Cada estado cuenta con su ley de desarrollo territorial o urbano a través de la cual se fomentan planes y programas estatales y municipales de desarrollo urbano, y se requiere su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. No obstante, solo el 36% de los municipios en el país cuentan con un plan de desarrollo urbano y, en algunos casos, estos instrumentos de planeación tienen más de 20 años de antigüedad. Adicionalmente, únicamente el 28% de los municipios cuentan con ordenamientos jurídicos en materia de zonificación y de predios, de los cuales el 23% son obsoletos. El 70% del Sistema Urbano Nacional cuenta con un plan o programa de desarrollo urbano, de los cuales solo el 21% ha sido actualizado, requiriendo el resto ser revisado y actualizado.
- **Expansión urbana:** La expansión territorial constituye un reto en diversas áreas urbanas de México. En áreas metropolitanas densas, como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y León, los hogares con mayor poder adquisitivo deciden por lo general alejarse del centro de la ciudad hacia las áreas suburbanas. Este cambio tiene un impacto significativo en la distribución espacial metropolitana, dado que se van construyendo nuevas vialidades e infraestructura para dar servicio a estos residentes. Adicionalmente, los recién llegados a una región con frecuencia son los trabajadores pobres de otras partes del país, quienes buscan viviendas más económicas en la periferia. El resultado es una expansión urbana y, ante la ausencia de una planeación efectiva del

uso del suelo, los desarrollos de baja densidad se vuelven la norma, implicando mayores costos de transporte, infraestructura y servicios.

- **Vivienda:** la falta de vivienda disponible para la población de bajos ingresos ha dado como resultado un aumento en los asentamientos informales, dado que el gobierno no ha sido capaz de proporcionar terrenos en áreas bien ubicadas, cerca de oportunidades laborales y servicios. Por lo tanto, el aumento de los asentamientos informales en las áreas circundantes de las ciudades, que resultan más económicas, ha agravado en gran medida el patrón de expansión urbana dentro de las áreas metropolitanas de México, lo cual ha dado lugar a una incapacidad para salvaguardar el derecho de acceso a servicios e infraestructura, así como para resguardar las áreas naturales protegidas.
- **Reservas territoriales:** La provisión de reservas territoriales y la definición de políticas públicas para abordar la creciente demanda de vivienda e infraestructura es una responsabilidad del orden federal; no obstante, la implementación de políticas de uso de suelo es responsabilidad de las autoridades municipales. En este momento, existe poca o nula regulación e intervención por parte de las autoridades públicas en la creación de reservas territoriales para el crecimiento futuro de las ciudades o para evitar la actual especulación en el mercado. Los mercados inmobiliarios urbanos en México no aportan ni garantizan una oferta suficiente de terrenos con los servicios necesarios y a precios que sean asequibles para la población de bajos ingresos. De acuerdo con la Ley General de las Ciudades y el Territorio propuesta, misma que reemplazará a la LGAH, los tres ámbitos de gobierno promoverán políticas en materia de terrenos y reservas territoriales para el desarrollo urbano y de vivienda, y garantizarán la función social de la propiedad inmobiliaria. El Gobierno Federal promoverá la creación de una entidad paraestatal con autonomía técnica y legal para ejecutar una política nacional de suelo. La nueva Ley también otorga facultades a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, junto con los estados y municipios, para adquirir reservas territoriales.
- **Suministro de servicios:** Los terrenos con servicios, incluyendo servicios básicos, infraestructura e instalaciones públicas, requieren ser abastecidos en forma proporcional al crecimiento de la población. Por ejemplo, por cada millón de viviendas, se requieren alrededor de 25,000 hectáreas de terrenos con servicios. Sin embargo, la falta de coordinación entre autoridades a nivel municipal, metropolitano y estatal tiende a agravar problemas tales como asentamientos informales, especulación inmobiliaria y expansión urbana.
- **Impuesto predial:** En México existe una serie de instrumentos tributarios para gravar las ganancias fiscales de capital sobre terrenos urbanos, tales como impuestos prediales, sobre ventas, arrendamientos, al incremento en el valor del suelo por proyectos, así como contribuciones de mejoras. No obstante, la aplicación real de estos instrumentos es muy esporádica debido a la baja capacidad de recaudación de los gobiernos municipales. El impuesto predial es la segunda fuente de financiamiento municipal. De acuerdo con Iracheta e Iracheta (2014), los Fondos Metropolitanos

aportados por el Gobierno Federal a las 59 áreas metropolitanas no contienen lineamientos operativos adecuados que garanticen una distribución equitativa de los recursos dentro de las áreas metropolitanas. La toma de decisiones sobre la forma de aplicar los fondos no se guía por una política integral o consistente (ibíd.). Asimismo, hay una falta de supervisión para garantizar su uso adecuado en proyectos regionales.

Consideraciones

- La revisión de leyes y el actual marco jurídico en materia de uso de suelo a fin de hacer valer el uso efectivo de instrumentos de planeación es un paso que debe tomarse urgentemente en el corto plazo. La articulación de políticas fiscales territoriales y urbanas incrementará las oportunidades de inversión y de financiamiento para proyectos de infraestructura regional, aumentará la transparencia del mercado inmobiliario, ayudará a sancionar la especulación y facilitará un mejor acceso a inversiones de vivienda y terrenos en la ciudad (ONU-Habitat, 2013).
- Se requerirán instrumentos para promover la reutilización de terrenos, principalmente en áreas industriales en donde amplios lotes de terreno que han sido abandonados podrían ser reasignadas para vivienda o instalaciones regionales, así como políticas de redensificación que permitirán un mejor uso del terreno disponible dentro de las ciudades.
- Todos los niveles de gobierno, en especial el Federal, necesitan implementar los instrumentos necesarios para ayudar a contener el crecimiento urbano y consolidar las ciudades existentes, según lo promovido por la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- La planeación de uso de suelo que frene la expansión territorial dentro de una región puede producir un aumento en los precios de los terrenos y mayores cargas fiscales para las viviendas de interés social (Klink, 2008). Por lo tanto, se deben implementar políticas para la regulación de los terrenos a fin de evitar la especulación dentro de la ciudad, autorizando impuestos a la desocupación prolongada de terrenos y/o gravámenes de acuerdo con el uso potencial de los terrenos.

Ejemplos relacionados

- En 2014, el Gobierno Federal de México anunció la creación del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), cuyas funciones principales serán regularizar los asentamientos informales ubicados en suelo federal y promover la adquisición de reservas territoriales para desarrollo urbano y vivienda, específicamente para poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, el Instituto aún no ha comenzado a operar.
- Un ejemplo interesante que pretende la contención de terrenos es el sistema de puntuación que ha sido aplicado a los subsidios para vivienda por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). En este caso, el monto del subsidio disponible para desarrollos más densos se vio incrementado.

Se anticipan cambios adicionales a las normas en 2018, cuando los subsidios serán asignados con base en el acceso de las ubicaciones a transporte y servicios públicos.

- La CONAVI también estableció límites al crecimiento urbano en 2012 como una medida para definir áreas para el desarrollo de vivienda, y contener así la expansión.

La expansión territorial es un reto en muchas áreas urbanas de México , incluyendo la ciudad de México (abajo).

Crédito de la foto: Edmund Garman, CC BY 2.0, via Wikimedia Commons





FINANCIAMIENTO

El financiamiento de servicios regionales metropolitanos y sistemas operativos ha sido siempre un aspecto desafiante de la estructura de gobernanza, dado que existe una necesidad de financiamiento en constante aumento para resolver los problemas relacionados con el crecimiento urbano interconectado (conurbación). Estos problemas surgen ya sea por falta de consenso entre los municipios metropolitanos sobre el mejor mecanismo de financiamiento o la insuficiencia de recursos financieros obtenidos a través de las fuentes tradicionales de ingresos públicos. Se requiere urgentemente contar con financiamiento público sustentable, adecuado y eficiente para infraestructura y servicios regionales metropolitanos.

Retos y contexto mexicano

El reto más grande relacionado con el aspecto de financiamiento es garantizar el suministro de apoyo financiero estable y confiable a largo plazo con el fin de apoyar el desarrollo y la implementación de marcos integrales de políticas regionales para el desarrollo urbano, lo cual solo puede lograrse a través de apoyo político significativo junto con un fuerte control social (participación social) y una planeación regional eficiente.

En el contexto mexicano, es esencial implementar convenios entre municipios metropolitanos, dado que las estructuras formales de gobernanza metropolitana siguen siendo inusuales. Los mecanismos futuros dependerán principalmente de saber abordar adecuadamente la complejidad de los sistemas de información compartida, la voluntad y apoyos políticos, la experiencia técnica y contar con objetivos de planeación regional claros. Se debe buscar la confianza entre municipios metropolitanos asociados, así como una estructura eficiente de participación social, a través de mecanismos de construcción de consensos y procesos relacionados. Revisar el complejo sistema legal mexicano para el financiamiento de regiones metropolitanas es un paso importante y lógico en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Los Fondos Metropolitanos del gobierno mexicano aún no han logrado su objetivo. Es necesario contar con una estrategia que en verdad dé prioridad a las iniciativas desde una perspectiva territorial, no una sectorial. Sin embargo, han tenido lugar ciertos avances; por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ha pedido recientemente al IMEPLAN en Guadalajara que garantice la vinculación entre los objetivos de planeación estratégica a largo plazo con un plan de inversión multi-anual utilizando los Fondos Metropolitanos entre otras fuentes de financiamiento estatal o municipal. Este tipo de planeación estratégica estará integrada en el Programa de Desarrollo Metropolitano 2015-2035 que el IMEPLAN está diseñando actualmente.

Consideraciones

Las consideraciones clave para financiamiento incluyen: la fuente de financiamiento para la administración y los proyectos del mecanismo de gobernanza metropolitana; el tipo de herramientas de captación de ingresos a ser utilizadas; y la decisión de dónde recae la autoridad respecto a la regulación del uso de fondos.

- Al menos parte del financiamiento para regiones metropolitanas proviene generalmente de niveles más altos de gobierno. Dichos subsidios o subvenciones deben estar regulados por la ley, así como ser predecibles y transparentes. Los gobiernos centrales también pueden ofrecer nuevas facultades a las regiones para la generación de ingresos, tales como la capacidad de negociar créditos, apoyo y cooperación internacionales (Yaro y Ronderos, 2011).
- Las instituciones metropolitanas que controlan sus finanzas tienden a prosperar; aquellas que no lo hacen por lo general se debilitan debido a las controversias que surgen entre financiadores (Bird y Slack, 2008).
- El aumento en el suministro de servicios a fin de reducir costos funciona en algunas áreas como agua potable y aguas residuales, pero no en todas: los gastos en regiones variadas tienden a elevarse en los servicios de vigilancia policial, recolección de desperdicios y recreación. Los salarios y niveles de servicio tienden a armonizarse en mayor medida entre las regiones (Bird y Slack, 2008). De acuerdo con un reporte reciente de la OCDE (2015), las áreas clave que requieren gobernanza metropolitana son: uso de suelo y movilidad (transporte público); por ello, el financiamiento deberá estar fuertemente orientado a estas cuestiones.
- Los mecanismos generadores de ingresos pueden incluir: derechos de uso, impuestos prediales, impuestos especiales (sobre actividades o productos), impuestos sobre nómina, impuestos sobre la renta, impuestos sobre



Metro Vancouver recolecta y trata el agua residual en 5 plantas de tratamiento. La planta de Annacis Island brinda este servicio a más de 1 millón de residentes en 14 municipios (Metro Vancouver, 2015).

Crédito de la foto: Jeff Hitchcock, CC BY-NC 2.0 via Flickr



Belcarra Regional Park (arriba) es uno de los 22 parques en el sistema de parque regional de Metro Vancouver

Crédito de la foto: GoToVan, CC BY 2.0, via Flickr

ventas, impuestos empresariales, así como contribuciones por costo de desarrollo. En el caso de América Latina, el Lincoln Institute of Land Policy (Instituto Lincoln de Política de Suelo- LILP) analizó diversos mecanismos en una conferencia celebrada en Quito en 2013 (Smolka y Furtado, 2014).

- Los servicios de ciudad pueden facturarse mediante un sistema de precios de “línea de vida” (en el que el primer bloque de uso de servicios esenciales se factura a un precio más barato que el siguiente) a fin de abordar las cuestiones de equidad. Los mecanismos de base gravable compartida pueden vincular la eficiencia y la equidad, como lo está llevando a cabo la región de Minneapolis-St. Paul (consulte los ejemplos relacionados).
- Las asociaciones público privadas (conocidas como P3s) son asociaciones entre el gobierno y el sector privado a través de las cuales el segundo proporciona infraestructura o servicios que tradicionalmente han sido suministrados por el primero. En una P3, el gobierno conserva la propiedad de los activos y establece políticas y niveles de servicio al mismo tiempo que recurre al sector privado para que aporte su estrategia y experiencia.

Ejemplos relacionados

- Los mecanismos de base gravable compartida pueden vincular la eficiencia y la equidad, como lo está logrando el Plan de Disparidad Fiscal de la región metropolitana de Minneapolis-St. Paul (Bird y Slack, 2008). Dicho plan redistribuye el 40% del incremento anual en la base gravable de los bienes comerciales-industriales de cada municipio, a aquellos municipios necesitados con una fórmula que toma en consideración la capacidad fiscal comercial neta y el valor de mercado promedio per cápita. Por lo tanto, los beneficios de un crecimiento comercial o industrial rápido en algunas comunidades son ampliamente compartidos.
- Las P3s son ampliamente utilizadas en los EE.UU. y Europa, promovidas por un interés en mejorar la

eficiencia y efectividad del suministro de servicios públicos a nivel local. Por ejemplo, Partnerships BC (Canadá) es una compañía propiedad del gobierno provincial que agrupa a ministerios, agencias y el sector privado en la implementación de proyectos tales como plantas de tratamiento de agua, puentes, vialidades y un libramiento hacia el aeropuerto. En 2012, se aprobó una ley para regular las asociaciones público privadas que podría ofrecer oportunidades útiles para la administración de servicios en áreas metropolitanas (Ley de Asociaciones Público Privadas, 2012).

- En Metro Vancouver, el tratamiento y abastecimiento de agua es pagado por todos los municipios que se benefician del servicio en función de la cantidad de suministro que reciben, según se determina mediante medidores de agua, lo cual genera un costo compartido equitativo y ofrece un incentivo para que los municipios introduzcan medidas de ahorro de agua.
- Existe un estudio sobre ejemplos innovadores que presenta 21 casos como el de “Beneficios de la concesión de los derechos de construcción”, en Brasil, o el “Desarrollo integral entre constructores y autoridades municipales” en Chile, que ofrecen ejemplos tangibles y demostrados de lo que se puede implementar en América Latina (Smolka y Furtado, 2014).

CONCLUSIONES

Este proyecto facilitó un intercambio entre mexicanos, canadienses y brasileños con respecto a las opciones, modelos y consideraciones para desarrollar una gobernanza metropolitana efectiva. Algunas lecciones importantes aprendidas que surgieron a través de este proceso se incluyen en el presente documento a fin de que los funcionarios públicos y generadores de políticas de México las tomen en consideración.

Gobernanza metropolitana obligatoria

Se requiere el reconocimiento de las regiones metropolitanas en la Constitución, así como un marco jurídico para una política metropolitana de alcance nacional que otorgue a la coordinación regional un carácter permanente y obligatorio. Aunque el modelo de cooperación voluntaria es atractivo debido a que evitaría algunas de las barreras legales existentes para el establecimiento de estructuras formales, los entrevistados sugirieron que, teniendo en cuenta las experiencias y la cultura mexicana hasta la fecha, es más probable que la regulación obligatoria tenga más éxito. Asimismo, a fin de lograr que la colaboración regional sea significativa y perdurable, se requiere contar con la estabilidad y solidez de un marco jurídico (Martin, 2010).

Permitir que surjan una variedad de modelos

En el contexto mexicano, es necesario tener en cuenta una diversidad de acciones en el diseño de políticas públicas a fin de coordinar los esfuerzos metropolitanos. Algunos ejemplos son los modelos metropolitanos legales o los convenios de colaboración específica como parte de nuevos esquemas de asociaciones entre estados y municipios. Estas políticas públicas han asentado bases importantes para el objetivo de crear condiciones óptimas para nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitanas (Huacuz-Elías, 2012).

La participación y rendición de cuentas son factores clave para el éxito

Aquellos organismos encargados de la toma de decisiones que sean responsables y equitativos requieren formas efectivas para involucrar a los grupos de interés y a la sociedad civil. Las entrevistas llevadas a cabo con representantes de los municipios metropolitanos en Colima-Villa de Álvarez y Guadalajara indican que los funcionarios gubernamentales están normalmente al tanto de esta necesidad, y que la reforma a la legislación mexicana debe incluir mecanismos y políticas de participación pública. Debería ser obligatorio celebrar audiencias públicas periódicas y asignar días específicos para debatir políticas metropolitanas, lo cual debería tener lugar en toda la región. Las herramientas democráticas deliberativas, como jurados de ciudadanos y procesos de presupuesto participativo (como se realiza en diversos municipios de Brasil), son modelos útiles.

Considerar trabajar con el sector privado para el suministro de servicios

La mejora de las capacidades técnicas dentro de los municipios puede derivar en múltiples avances en el suministro de servicios. No obstante, en algunas ciudades podría resultar más rentable y realista recurrir a contratistas privados para ciertos servicios o una parte de los mismos.

Con respecto a las asociaciones público privadas, es importante para el sector privado tener confianza con respecto a la estabilidad de las normas aplicadas a proyectos conjuntos, de modo que exista continuidad a pesar de los tres o seis años que integran un ciclo político (a nivel municipal y federal, respectivamente). Las iniciativas serían más fuertes si estuvieran ancladas en un plan metropolitano respaldado por un compromiso de todos los municipios y que fuera ratificado por sus órganos legislativos.

Empezar desde cero

Llevar a cabo la coordinación de uno o más servicios a nivel metropolitano puede ser un excelente punto de partida, lo cual permite a los municipios conservar su autonomía al mismo tiempo que se reducen los costos y se mejora el suministro de servicios en sectores particulares, tales como el manejo de desperdicios. Esto requeriría una clara identificación de las áreas de servicio que se beneficiarían de la coordinación metropolitana y aquellas otras que estén dentro de los intereses municipales individuales.

La importancia del liderazgo

El liderazgo político será un factor crítico para avanzar en los esfuerzos hacia una gobernanza metropolitana. A este respecto, se requiere promover cierto nivel educativo y de conocimientos entre los líderes para crear conciencia e impulsarlos a emprender acciones. En un sistema político como el mexicano, en donde las cabezas de las administraciones municipales no pueden ser reelegidas para un segundo mandato, los esfuerzos educativos deberán ser acompañados por una fuerte participación de los grupos de interés y las estructuras de planeación que respalden el planteamiento a largo plazo y sean independientes de los ciclos políticos.

Explorar City Labs - una herramienta innovadora para resolver problemas urbanos

Una forma de promover la colaboración no solo entre los municipios involucrados sino también entre sectores es a través del relativamente nuevo concepto de City Labs, el cual es una herramienta popular de aprendizaje e innovación establecida en diversas ciudades alrededor del mundo. El concepto implica formar equipos interdisciplinarios integrados por grupos de interés locales a fin de desarrollar soluciones para problemas prácticos que se viven en las ciudades. City Labs produce múltiples beneficios, uno de los cuales es su utilidad como herramienta de compromiso y colaboración, lo que puede ser explorado más a fondo ya sea a nivel de ciudad o región.

Utilizar múltiples fuentes de financiamiento

Es esencial garantizar que exista una fuente de financiamiento clara para el suministro de servicios compartidos a un nivel metropolitano. Las fuentes de ingresos pueden incluir: derechos de uso, impuestos prediales, impuestos especiales (por ejemplo, sobre actividades o productos), impuestos sobre nómina, impuestos sobre la renta, impuestos sobre ventas e impuestos empresariales. Asimismo, se puede recurrir a contribuciones por costo de desarrollo, asociaciones público privadas y créditos.

COMENTARIOS ADICIONALES

El fin último de este proyecto fue compartir experiencia práctica y explorar las estructuras y herramientas que podrían ser adaptadas a México en su búsqueda de una gobernanza metropolitana efectiva. Fomentamos un proceso exploratorio a través de una revisión integral de la bibliografía, entrevistas con participantes clave y la oportunidad de analizar las prácticas de regiones metropolitanas fuera de México, tales como Vancouver (Canadá) y Natal (Brasil).

La investigación y el intercambio que tuvo lugar en Guadalajara reveló que existen diversas áreas que requieren mayor investigación para que la gobernanza metropolitana pueda ser desarrollada en México, siendo las más importantes:

Jurisdicción

¿Qué tipo de servicios y políticas presentan una mejor coordinación a nivel metropolitano y cuál es preferible que sea abordada individualmente por los municipios? Esta información facilitará conocer la forma de asignar facultades y responsabilidades a los Institutos Metropolitanos.

Normatividad

¿Qué tipos de reformas legales son necesarias para promover e incentivar en forma efectiva una gobernanza metropolitana en México?

Participación social

¿Cuáles son los mejores mecanismos de participación social para garantizar una planeación efectiva a largo plazo, a pesar de la corta duración de los cargos públicos?

REFERENCIAS

- Agyeman, J., Bullard, R., & Evans, B. (Eds.). (2003). *Just sustainabilities: Development in an unequal world*. London: Earthscan.
- Alexander, E.R. (2006). Institutional design for sustainable development. *The Town Planning Review*, 77(1): 1-27.
- Arévalo, A. (n.d.). *Diagnóstico del municipio en México*. Mexico City: Centro de Servicios Municipales (CESEM).
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, 35(4): 216-224.
- Avritzer, L. (2008) *Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. *Opinio Publica*, Campinas, 14(1): 43-64.
- Baiocchi, G. (2003) *Participation, activism and politics*. In Fung, A. & E. Wright (Eds.), *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project)*. London: Verso.
- Bird, R., & Slack, E. (2008). Fiscal aspects of Metropolitan Governance. In E. Rojas, J., Cuadrado-Roura, J. & F. Guell (Eds.), *Governing the Metropolis: Principles & Cases*. New York: InterAmerican Development Bank.
- Cabannes, Y. (2004) *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. *Environment and Urbanization*, 16(1): 27-46
- CMM-Centro Mario Molina. (2013). *Ciudades y estados con iniciativas climaticas: zona metropolitana de Guadalajara*. http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2014/01/4.-CiudadesEstado_sIniciativasClim%C3%A1ticas_CasoGuadalajara.pdf
- Dowding, K., & Feiock, R. (2012). *Intralocal Competition and Cooperation*. In Mossberger, K., Clarke, S.E., & P. John (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.

ETU-Education and Training Unit. (2010). Municipal Service Delivery. <http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/munservice.html>

Heinelt, H. & Kübler, D. (2005). Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place. London / New York: Routledge..

Hulst, R. (2005). Regional governance in unitary states: Lessons from the Netherlands in comparative perspective. *Local Government Studies*, 31(1): 99-120.

Iracheta, A., & Iracheta, J.A. (2014). Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano. México City: CIDE, Centro CLEAR para América Latina, SHCP, BID, El Colegio Mexiquense, Centro Eure. http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20Fondos%20Metropolitano%20y%20Regional_Iracheta%20e%20Iracheta.pdf

Iracheta, A. (2005). Zona Metropolitana del Valle de México: Crisis y Oportunidad. Colegio de México, presentación de tema para Metropoli.org

Iracheta, A. (2003). Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, 9(36), 211-239.

Keil, R., & Whitehead, M. (2012). Cities and the Politics of Sustainability. In Mossberger, K., Clarke, S.E., & P. John (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Klink, J. (2008). Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. & F. Guell, (Eds.), *Governing the Metropolis: Principles & Cases*. New York: InterAmerican Development Bank.

Kroen, A. (2009). Cooperative Metropolitan Governance: Towards Effective Regional Sustainable Development? PhD Dissertation, RMIT University, Melbourne, Australia. <http://researchbank.rmit.edu.au/eserv/rmit:6162/Kroen.pdf>

Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4): 473-502.

LeFevre, C., & Weir, M. (2012). Building Metropolitan Institutions. In Mossberger, K., Clarke, S.E., & P. John (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.

LeFevre, C. (2008). Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. & F. Guell, (Eds.), *Governing the Metropolis: Principles & Cases*. New York: InterAmerican Development Bank.

Ley de Asociaciones Publico Privadas (2014). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_110814.pdf

Martin, R. 2010. Rethinking Regional Path Dependence: Beyond Lock-in to Evolution. *Economic Geography*, 86(1): 1-27.

OECD-Organization for Economic Co-operation and Development. (2015). *Governing the City*. OECD Publishing: Paris.

OECD-Organization for Economic Co-operation and Development. (2006). *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*. <http://www.oecd.org/gov/oecdterritorialreviewscompetitivecitiesintheglobaleconomy.htm>

OECD-Organization for Economic Cooperation and Development. (2005). Land Use. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6493>

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Espejel Mena, J. & Rodríguez Mena, J.L. (2014). Los procesos urbanos y regionales de las metrópolis en México. Centro Universitario UAEM Zumpango: Work presented at the 2nd International Congress of the Mexican Association of Political Science (AMECIP), organized in collaboration with the Autonomous University of the State of Mexico, in the City of Toluca on September 11th, 12th and 13th, 2014.

Moreno Pérez, S. (2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metropolis; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo número 9.

- Pascual Esteve, J.P. & Fernández Paricio, A. (n.d.). La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales. <http://www.aeryc.org/correspondencia/puerto%20rico/PUB%20BOGOTA%20JA%20GOBERNANZA%20DEMOCRATICA,%20NUEVO%20ENFOQUE%20RETOS%20URBANOS%20Y%20REGIONALES.pdf>
- Rojas, E. (2008). The Metropolitan Regions of Latin America: Problems of Governance and Development. In Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. & F. Guell, (Eds.), *Governing the Metropolis: Principles & Cases*. New York: InterAmerican Development Bank.
- Rusk, D. (2006). Inclusionary zoning: A key tool in the search for workable affordable housing programs. *Public Management*, 88(3): 18-22.
- Rusk, D. (2005). Nine lessons for inclusionary zoning. Keynote remarks to the National Inclusionary Housing Conference, Washington, DC., Oct. 2015. <http://www.wellesleyinstitute.com/wp-content/uploads/2013/01/ResourceUSRuskNIHC.pdf>
- Sancton, A. (2005). The Governance of Metropolitan Areas in Canada. *Public Administration and Development*, 25(4): 317-327.
- SEDESOL-Secretaria de Desarrollo. (2010). Indicadores Sociales con Informacion de los Censos 1990, 2000 Y 2010. http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Censos_
- Schneider, M., Scholz, J., Lubell, M., Mindruta, D., & Edwardsen, M. (2003). Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science*, 47(1): 143-158.
- NBI-National Business Initiative. (2006). Overview of Municipal Service Delivery Mechanisms. Johannesburg, South Africa. http://www.nbi.org.za/Lists/Publications/Attachments/76/Overview_Municipal_Service_Delivery_Mechanisms.pdf
- Slack, E. & Bird, R. (2013). *Merging Municipalities: Is Bigger Better?* Toronto, Ontario: Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs. http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/219/imfg_no_14_slack_bird3_online_final.pdf
- Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities*. World Bank, Urban Development Unit. Policy Research Working Paper 4317. http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/99/world_bank_paper_aug_07.pdf

Smolka, M.O., & Furtado, F. (Eds.) (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. http://www.lincolnst.edu/pubs/2414_Instrumentos-notables-de-pol%C3%ADticas-de-suelo-en-Am%C3%A9rica-Latina

Tretter, E. (2013). Sustainability and Neoliberal Urban Development: The Environment, Crime and the Remaking of Austin's Downtown. *Urban Studies*, 50(11): 2222-2237.

UNDP-United Nations Development Programme (1997). Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document. <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>

UN Habitat, CONAVI. (2013). México. Perfil del Sector Vivienda. Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad. http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/perfil_sector_vivienda_digital.pdf

Urban and Regional Planning Economic Development Handbook. (2005). Fiscal Disparity Plan. <http://www.umich.edu/~econdev/fiscaldisparityplan/>

World Bank. (2007). Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities. Urban Development Unit. <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4317>

Yaro, R., & Ronderos, N. (2011). International Metropolitan Government: Typology, Cases and Recommendations. The World Bank Group and Regional Plan Association: Colombia Urbanization Review. http://www.urbanknowledge.org/ur/docs/Colombia_Interjurisdictional%20Coordination.pdf

Créditos de imágenes adicionales

Mapa Brazil:

GFDL, CC BY-SA 2.5-2.0-1.0, (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5-2.0-1.0>), via Wikimedia Commons

Mapa Canada:

Lokal_Profil image cut to remove USA by Paul Robinson, CC BY-SA 2.5, <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5>], via Wikimedia Commons

Mapa Mexico:

Allstrak, CC BY-SA 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>) or GFDL (<http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html>), via Wikimedia Commons

Para mayor información, puede contactar a:

Gretchen Ferguson: gha13@sfu.ca

Edna Aguiñaga: edna@icsc.ca

www.sfu.ca/cscd/Projects



Canada

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá.

Diseño: Michelle Vandermoor

Producción de mapas: Cory Cheung (excepto el mapa de Natal)