

# Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa\*

**Juan Carlos Zentella Gómez\*\***

*El fenómeno de metropolización en México data de la década de los cuarenta, sin embargo fue hasta los setenta cuando surgieron los primeros instrumentos para regular el fenómeno, tales como las “declaratorias de conurbación” o el otorgamiento de facultades a los municipios para asociarse. Desde entonces el fenómeno de metropolización se ha extendido en la mayor parte de las ciudades grandes y medias del país y ha obligado a los municipios a negociar, encontrar acuerdos y dirimir conflictos. En este contexto la noción de “gobernabilidad urbana”, tal como es entendida por los científicos, toma dimensiones inusitadas dependiendo de los intereses y proyectos de cada municipio. En el estado de Veracruz hemos identificado la Zona Metropolitana de Xalapa, donde coexisten varios municipios en el mismo espacio urbano. La dinámica intermunicipal da cuenta de los límites de la teoría de la gobernabilidad y de la dificultad que implica el formular una agenda pública de gobierno aplicable en una escala metropolitana. En este contexto, en un primer momento abordaremos de manera sucinta los principales supuestos que plantea la teoría de la “gobernabilidad urbana”; en seguida presentaremos una crónica sobre los principales problemas que fueron observados en la Zona Metropolitana de Xalapa y que ilustran las dificultades que surgen al gobernar un territorio fragmentado. En un tercer momento contrastaremos los planteamientos expuestos por la gobernabilidad urbana y concluiremos explicando las dificultades que enfrentan las zonas conurbadas en México dentro del proceso de políticas públicas para la formulación de una agenda de gobierno a una escala metropolitana.*

Palabras clave: municipalidad, políticas públicas, gobierno urbano, conurbación, gobernabilidad, zona metropolitana, Veracruz, Xalapa.

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2003.

Fecha de aceptación: 22 de junio de 2004.

\* Este artículo forma parte de una investigación doctoral más amplia sobre la gobernabilidad urbana en dos ciudades medias sujetas al fenómeno de metropolización en el Golfo de México y los retos políticos y administrativos que esto representa para los municipios. El autor agradece los comentarios y sugerencias de la dra. Marie-France Prévot-Schapira, así como la asistencia del arq. Luis Armando Soto en la elaboración de los mapas.

\*\* Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. Correo electrónico: jczenete@servidor.unam.mx.

## Inter-Municipal Relations and Urban Governance in Metropolitan Zones of Mexico: the Case of the Metropolitan Zone of Xalapa

*The phenomenon of metropolization in Mexico dates from the 1940s. However, it was not until the 1970s that the first instruments arose for regulating the phenomenon, such as the “conurbation declarations” or authorizing municipalities to associate. Since then, the phenomenon of metropolization has spread to most of the large and medium-sized cities in the country and forced the municipalities to negotiate, reach agreements and solve conflicts. In this context, the notion of “urban governance” as understood by scientists, assumes unexpected dimensions based on the interests and projects of each municipality. In the state of Veracruz, we have identified the Metropolitan Zone of Xalapa, where various municipalities coexist in the same urban space. The inter-municipal dynamic reveals the limits of the theory of governance and the difficulty of formulating a public agenda of government that can be applied on a metropolitan scale. In this context, the author begins with a brief summary of the main assumptions of the principle of “urban governance” followed by a chronicle of the main problems observed in the Metropolitan Zone of Xalapa, which illustrate the difficulties that emerge when governing a fragmented territory. The author then contrasts the proposals put forward by urban governance and ends by explaining the difficulties faced by conurbated areas in Mexico within the process of Public Policies in formulating a government agenda on a metropolitan scale.*

Key words: municipality, government policy, urban government, conurbation, government control, governance, metropolitan areas, Veracruz, Xalapa.

### Introducción

En el presente texto pretendemos dar cuenta de las dificultades que confrontan los gobiernos locales que forman parte de una zona metropolitana para instrumentar políticas de desarrollo urbano, prestar servicios públicos y diseñar una agenda metropolitana de acción pública. Para ello hemos decidido apoyarnos en los planteamientos de la teoría de la gobernabilidad urbana y contribuir a la reflexión que otras disciplinas como la geografía, la economía, el derecho o la ciencia política han enriquecido. Hemos decidido dejar de lado los debates todavía vigentes sobre la pertinencia y definición de conceptos como “conurbación”, “metropolización”, “zona metropolitana”, etc., así como sus formas de medición, y centrarnos en cambio en la caracterización de las relaciones entre municipios metropolitanos a partir del caso de

<sup>1</sup> En este trabajo vamos a entender por ZMX al área delimitada en la *Actualización*

la Zona Metropolitana de Xalapa<sup>1</sup> (en lo subsecuente ZMX).

Asimismo hemos privilegiado la visión transversal y empírica de las relaciones intermunicipales al abordar varios temas ilustrativos de los límites de la teoría de la gobernabilidad urbana: el ordenamiento urbano, los servicios de agua potable y saneamiento, la localización de un relleno sanitario, y la construcción de un libramiento para la ZMX. Así, presentamos en una primera parte una crónica de las interrelaciones políticas de los municipios alrededor de estos cuatro temas. La selección de los mismos se justifica por su naturaleza técnica y política, que hace emerger de manera evidente los conflictos y acuerdos entre los municipios. Estos ejes de análisis permiten comprender mejor tales conflictos o acuerdos, y su interpretación.

Sin embargo no hemos querido dejar fuera al Gobierno Federal como actor estratégico cuyas políticas públicas pueden llegar a influir significativamente en las relaciones intermunicipales, motivo por el cual incluimos la construcción de un libramiento para la ZMX promovido por aquél, lo que nos permitió identificar la dinámica intermunicipal frente a los proyectos de gran envergadura que lleva a cabo el Gobierno Federal.

Dejamos fuera otros ejes de análisis como la seguridad y el transporte públicos. La primera porque depende completamente del gobierno del Estado de Veracruz en presupuesto, equipamiento y logística, por lo que la participación de los municipios es *de facto* nula y no aporta elementos de análisis de la dinámica intermunicipal, aun cuando se trate de una policía intermunicipal. El segundo porque siendo éstas concesiones a empresas privadas, corresponde a los municipios un papel secundario. Por otro lado, la realización de un estudio sobre el transporte implica la elaboración de análisis más complejos y de mayor alcance que el que presentamos aquí, por lo que decidimos dejarlo como una línea de investigación futura.

En un segundo momento, y situándonos en el marco de la sociología política, intentamos caracterizar la postura de cada municipio y de los actores que intervienen en la cuestión dentro de la dinámica de poder de la zona metropolitana en cada uno de los temas a desarrollar. En un tercer momento contrastamos los planteamientos expuestos por la teoría de la gobernabilidad urbana con la realidad intermunicipal observada en la ZMX. Como reflexión final, intentamos evidenciar las

<sup>1</sup>del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada de Xalapa-Banderilla-Coatepec-Emiliano Zapata y San Andrés Tlalnelhuayocan (Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 2002).

dificultades que pueden presentar las zonas metropolitanas en el país dentro del proceso de políticas públicas para formular una agenda de gobierno que trascienda el territorio municipal hacia una escala en la que cabe cada vez un mayor número de municipios, y sobre todo de población en México: la escala metropolitana.

En efecto, a partir de la década de los cuarenta aparecieron las primeras ciudades sujetas al fenómeno de conurbación.<sup>2</sup> Hubo que esperar más de 35 años para la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que fue aprobada el 20 de mayo de 1976 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 (Azuela, 1999: 41). La LGAH dio origen a los primeros instrumentos de regulación del fenómeno de conurbación; nos referimos a las Declaratorias de Conurbación y a los Programas de Desarrollo Urbano de Zonas Conurbadas.<sup>3</sup> Al respecto Azuela (1999: 70) aclara que con excepción de las zonas conurbadas, los planes derivados de esta ley no tienen como objeto la ciudad, definida geográficamente, sino las circunscripciones político administrativas, es decir, los municipios.

Sin pretender extendernos en las implicaciones de dicha ley sobre las zonas conurbadas, debemos matizar la idea de Azuela pues los perímetros definidos en los planes de desarrollo urbano de zonas conurbadas tampoco tienen como objeto la ciudad (el espacio urbano construido) sino vastas regiones que incluyen en ocasiones localidades aisladas pero que se hallan cerca del área urbana continua. Más relevante aún es el hecho de que son varios los municipios que están parcialmente incluidos en los perímetros de la conurbación y en ocasiones la cabecera de un municipio periférico se encuentra fuera del mismo. Esto tiene implicaciones muy importantes para el gobierno de una zona metropolitana donde coexisten varios poderes ejecutivos locales.

Esto último nos remite al asociacionismo municipal como otro instrumento para la gestión de zonas metropolitanas. El artículo 115 fracción III permite a los municipios asociarse para la prestación de los servicios públicos. Llama la atención sin embargo que ésta sea una práctica poco recurrente en las zonas urbanas. En efecto, de los 2 427 municipios del país, 527 cuentan con un acuerdo de asociación, y de ellos sólo 43 corresponden a zonas urbanas (8% de los asociados

<sup>2</sup> Se trata de la Ciudad de México, que se conurbó con el municipio de Naucalpan del Estado de México, y también de las ciudades de Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba (Sobrino, 1996: 128).

<sup>3</sup> Véase el capítulo IV de la LGAH: "Sobre las conurbaciones".

y 1.8% del total nacional) mientras que 438 están en zonas semiurbanas, semirrurales y rurales, es decir, 92% de los asociados y casi 20% de la República (Santín del Río, 2003: 167).

No sólo las prácticas asociacionistas son escasas en el país, sino que su frecuencia es mucho más alta en las zonas rurales que en las urbanas, probablemente porque en estas últimas existen mucho más elementos en juego por la simple concentración de población, bienes, servicios, infraestructura, equipamientos, electores, etc. que, en virtud del ejercicio patrimonialista del poder en la cultura política local mexicana, no necesariamente incentivan la disposición de asociarse. En todo caso, no parece existir una articulación en la teoría (por medio del derecho) o en la práctica (mediante el ejercicio de estas facultades) entre los instrumentos y procedimientos administrativos aportados por la LGAH y las facultades que se otorgan a los municipios para asociarse. Tenemos la impresión de que ambos marcos jurídicos han estado hasta cierto punto disociados dentro de la reflexión jurídica sobre las zonas metropolitanas o conurbaciones.<sup>4</sup>

Si durante la década de los cincuenta se sumaron dos ciudades más, haciendo en total siete zonas metropolitanas (Sobrino, 1996: 128), hoy día el actual Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006 (Sedesol, 2001) refiere la existencia de 46 zonas metropolitanas en donde habita casi 70% de la población del país y que concentran 76% del PIB nacional.<sup>5</sup> A pesar de esta transición de lo “urbano” a lo “metropolitano”, son aún pocos los científicos sociales que han estudiado sus implicaciones en términos de las relaciones intermunicipales para la gestión metropolitana. El espacio urbano compartido obliga a los municipios a negociar y llegar a acuerdos para la construcción de infraestructura, la provisión de servicios públicos y las políticas de ordenamiento urbano. ¿Qué formas toma este tipo de acuerdos y negociaciones? ¿Es posible gobernar una ciudad confrontada a una fragmentación política, administrativa y de poder?

<sup>4</sup> Para profundizar sobre el asociacionismo municipal o intermunicipalidad, se recomienda además de la lectura de Santín del Río, la de Janetti y Pontifies, 1996.

<sup>5</sup> De acuerdo con Juan Felipe Ordóñez Cervantes, ex director general de Desarrollo Urbano y Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2002).

### **Consideraciones teórico metodológicas. ¿Por qué la gobernabilidad urbana y por qué Xalapa?**

No es necesario hacer una revisión exhaustiva de los estudios sobre la metropolización en México para percatarnos de que la mayoría de los mismos ha sido elaborada a partir de enfoques fundamentalmente cuantitativos donde se ha otorgado a la demografía y a la economía un papel preponderante. Los procesos de urbanización, las características de la población, la estructura del empleo y del mercado de trabajo, la concentración de la riqueza, así como la integración regional y funcional de actividades económicas, entre otros ejes de análisis, han desempeñado un papel capital para la delimitación de una zona metropolitana (Negrete y Salazar, 1986; Sobrino, 2003) o simplemente para su estudio sistemático (Aguilar Barajas, 1995; Garrocho y Sobrino, 1995; Garza y Rivera, 1993; Sobrino, 1996). Por ello hemos querido contribuir con enfoques cualitativos, fundamentalmente a partir de la ciencia política, y de la sociología política en particular; enfoques que han estado relativamente al margen del estudio sobre la metropolización.

Asimismo juzgamos que los estudios que asocian el proceso de metropolización con sus implicaciones para la administración pública local y con las relaciones intergubernamentales son igualmente la excepción. Entre los pocos autores que han abordado este tema en México están Cabrero (1996), Villar Calvo (1998), Rowland (1999), Ramírez Sáiz (2002) e Iracheta (2001).

El fenómeno de metropolización visto por la ciencia política y la administración pública data de la década de 1960 y se abordó inicialmente en Estados Unidos, concentrándose en los problemas que enfrentaban las grandes áreas metropolitanas sujetas a una fragmentación de sus estructuras institucionales y político administrativas. A partir de entonces emergieron dos escuelas de pensamiento: la escuela de *public choice* (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961) y la escuela de reformadores (Woods, 1958). Quienes se adscribieron a la primera sostenían que una ciudad fragmentada en varios gobiernos locales estimula la competencia entre ellos y en consecuencia la innovación en la prestación de servicios públicos, lo que favorece una elección racional de los actores económicos para localizarse en el territorio. La gestión a escala metropolitana estaría entonces subordinada a una cooperación horizontal entre municipios metropolitanos. Al contrario, quienes se adscriben a la segunda escuela defienden la instauración de instituciones metropolitanas fuertes, incluso de gobiernos metropolitanos que cu-

bran el área funcional de la zona metropolitana, lo que permite una mejor distribución de los recursos públicos en el territorio y que participen en el financiamiento de los servicios públicos quienes realmente los consumen, evitando así el fenómeno del “gorrón” o *free rider*. Sin establecer un veredicto riguroso, algunos expertos (Jouve y Lefèvre, 1999) sugieren que las instituciones metropolitanas creadas desde entonces y cercanas a la escuela de reformadores no respondieron a las expectativas de los gobiernos locales ni de los nacionales.

Con la crisis del Estado benefactor, la globalización, las políticas neoliberales y de ajuste estructural, así como los procesos incipientes de democratización y descentralización en favor de estratos subnacionales emergió una serie de actores, como la iniciativa privada, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, entre otros cuyos espacios de acción son precisamente los gobiernos locales. Para muchos polítólogos que habían reflexionado sobre las mejores formas de gobernar una zona metropolitana, la discusión entre los reformadores y la escuela de *public choice* fue perdiendo sentido y una tercera noción comenzó a escucharse en los círculos académicos y en el discurso de los organismos internacionales a partir de los ochenta para dar cuenta de la fragmentación ya no sólo de las áreas metropolitanas y sus estructuras gubernamentales, sino de las instituciones y el poder político locales. Nos referimos a la *governance*, término anglosajón acuñado por la economía desde los años treinta y que fue incorporado en varias disciplinas a partir de las reformas estructurales enunciadas arriba.

En la medida en que las ciudades devinieron el lugar por excelencia donde estas reformas tenían lugar y donde más se observaban sus efectos y contradicciones, muy pronto se adoptó el término de *urban governance* (Osmont, 1998: 21), que hemos decidido traducir en esta ocasión como “gobernabilidad urbana” y que nos remite a la dificultad que están teniendo las élites políticas para gobernar el espacio local (Novarina, 1997: 214). Actualmente no existe una definición rigurosa y consensuada del término, sin embargo algunos autores, particularmente de la escuela neoconstitucionalista, insisten en que la gobernabilidad urbana es de hecho una realidad política e institucional que se sustenta en nuevos principios de acción pública de carácter local, en nuevas formas de regulación política, en nuevos procedimientos administrativos entre distintos actores públicos y privados, y en la consideración de nuevas escalas territoriales de acción pública (Godard, 1997: 1-8).

Más que dar una definición de la gobernabilidad urbana, preferimos exponer los supuestos más importantes que han generado consenso entre los estudiosos del tema. Por una parte, para la gobernabilidad urbana la configuración de poder supone la desaparición de los esquemas clásicos de “centro-periferia” y de las estructuras jerárquicas y piramidales del ejercicio de poder, en beneficio de una pluralidad de actores que disponen de cierta autonomía de poder y decisión. Esta teoría nos remite a la observación del proceso de cooperación entre los actores, de los mecanismos de definición de preferencias y de los recursos materiales, intelectuales u otros dispuestos a ser movilizados como fuente de poder (Novarina, 1997: 214-215). Asimismo la gobernabilidad urbana reconoce la fragmentación e incoherencia a las que se ven confrontadas la acción pública y las instituciones locales y sugiere en consecuencia priorizar las formas de coordinación horizontales y verticales entre los distintos actores políticos y sociales, lo que en principio facilita conocer mejor la capacidad estratégica de los mismos en la dinámica del proceso de negociación (Le Galès, 1995).

En la medida en que el poder se encuentra disperso entre varios actores e instituciones, su ejercicio está condicionado por los acuerdos que se logren entre el sector público y los sectores privado y social. Sin embargo la búsqueda de eficacia en el ejercicio del poder implica la necesidad de superar la resistencia de dichos actores a la acción gubernamental.

Tratándose de una zona metropolitana fragmentada en varios municipios, las relaciones intermunicipales poseen un potencial heuristic para poner a prueba los planteamientos de la gobernabilidad urbana; son ellas las que pueden evidenciar los límites de los supuestos de esta teoría, las dificultades para gobernar una ciudad fragmentada, y los retos dentro del proceso de políticas públicas para incorporar la escala metropolitana en su formulación.

En este contexto hemos identificado el estado de Veracruz como escenario de varios casos de metropolización o conurbación. Dentro del sistema urbano nacional compuesto por 46 zonas metropolitanas (Sedesol, 2001: 59), Veracruz cuenta con mayor número de ciudades sujetas a procesos de metropolización que cualquier otro estado del país (Zentella, 2004) (véase el cuadro 1). Además, es de los pocos que no presentan el fenómeno de “macrocefalia”, ya que se trata de un sistema urbano relativamente equilibrado donde cada zona metropolitana funciona como una metrópoli regional dentro de las siete regiones que lo componen (véase el mapa 1). Después del Distrito Federal

**CUADRO 1****Zonas metropolitanas del estado de Veracruz, 2000**

<i>Zonas metropolitanas</i>	<i>Población</i>
Córdoba (4 municipios)	291 672
Coatzacoalcos (3 municipios)	342 686
Minatitlán (3 municipios)	352 404
Orizaba (11 municipios)	379 288
Poza Rica (4 municipios)	477 744
Veracruz (3 municipios)	661 216
Xalapa (5 municipios)	556 686

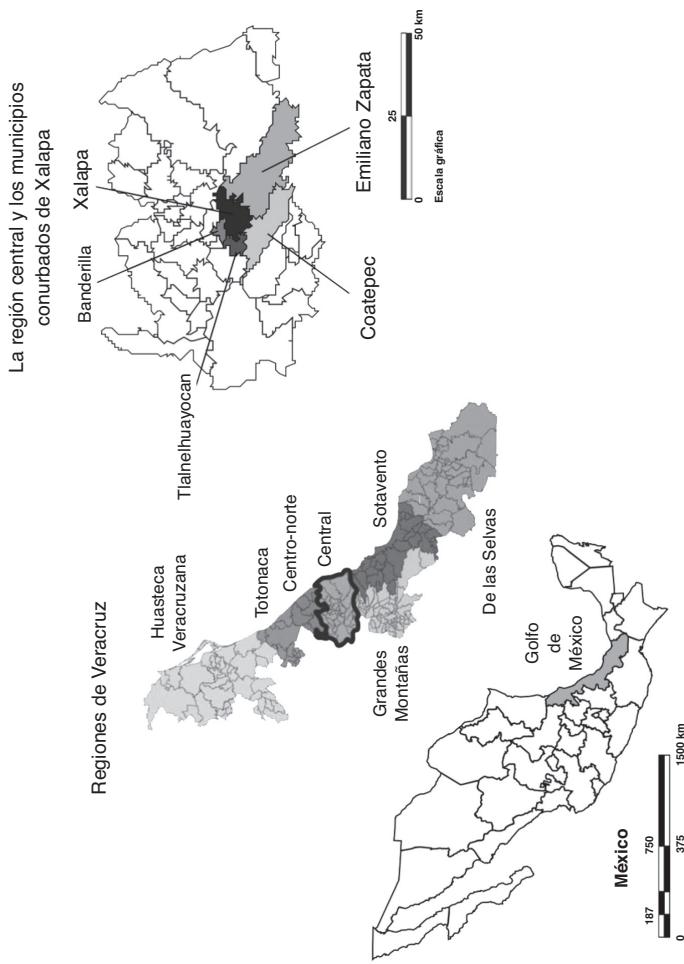
FUENTE: Covarrubias (2000). El autor se basó en las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo, 1998 y 1999).

y del Estado de México, es el estado más poblado del país con 6 908 975 habitantes (INEGI, 2001). Finalmente, es uno de los pocos estados que cuentan con los tres tipos de zonas metropolitanas que pueden identificarse, a saber, una zona metropolitana que se encuentra en el interior del estado sin ser su capital, una zona metropolitana capital de estado, y finalmente una zona metropolitana interestatal.<sup>6</sup> Por todos estos motivos juzgamos que Veracruz es un verdadero laboratorio para entender y estudiar el fenómeno de metropolización en su naturaleza política y administrativa mediante el estudio de las relaciones intermunicipales que tienen lugar en cada una de las zonas metropolitanas.

Nuestra decisión de tomar el caso de la ZMX obedece a que esta ciudad, además de su condición de zona metropolitana, ha sido escenario de varios casos de acuerdos y conflictos entre los municipios que la conforman. Así, intentamos desentrañar ciertas posiciones políticas e institucionales de los municipios para entender por qué hay consensos en algunos sectores de la acción gubernamental, y por qué en otros hay conflictos. Por otro lado hemos tenido conocimiento de proyectos de infraestructura promovidos por el Gobierno del Estado y por el Gobierno Federal, lo cual juzgamos fundamental para caracterizar las

<sup>6</sup> Se trata de la Zona Metropolitana de Tampico, que si bien se encuentra en el estado de Tamaulipas, está sujeta a procesos de metropolización con tres municipios del norte de Veracruz, que son Pueblo Viejo, Pánuco y Tampico Alto. Otros casos de esta naturaleza son la propia Zona Metropolitana del Valle de México y las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala, Torreón-Gómez Palacio-Lerdo; recientemente Monterrey-Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga, que fue clasificada como tal por la Sedesol (2001) y la zona metropolitana de Puerto Vallarta que concierne a los estados de Jalisco y Nayarit (Sedesol, 2001).

**MAPA 1**  
Localización de la Zona Metropolitana de Xalapa en su contexto regional y estatal



FUENTE: Elaboración propia con base en el *Programa Veracruzano de Desarrollo Regional y Urbano, 1999-2004* (Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 1999a).

relaciones intermunicipales en el marco de proyectos promovidos por otras jerarquías de gobierno y su influencia en la legitimidad y capacidad de las instituciones municipales para gobernar.

Nuestro análisis consistió en una revisión hemerográfica relativamente exhaustiva de los artículos publicados en varios periódicos locales sobre los temas que aquí abordamos. Asimismo hemos tenido la oportunidad de realizar entrevistas a profundidad a algunos funcionarios municipales en Xalapa, Coatepec, Banderilla y Emiliano Zapata, y también a varios miembros de organizaciones civiles y no gubernamentales, lo que nos proporcionó la versión del sector social que requeríamos en nuestro caso de estudio. Además hemos apoyado nuestro análisis en documentos oficiales del gobierno del estado de Veracruz, tales como programas de desarrollo regional, leyes, reglamentos y periódicos oficiales. Procedimos al análisis y sistematización de esta información de carácter cualitativo tratando de identificar la posición relativa de cada municipio de la ZMX frente a los temas propuestos, es decir, las relaciones intermunicipales, y teniendo como referente los planteamientos arriba expuestos sobre la gobernabilidad metropolitana.

### **Crónica de las relaciones intermunicipales en la Zona Metropolitana de Xalapa**

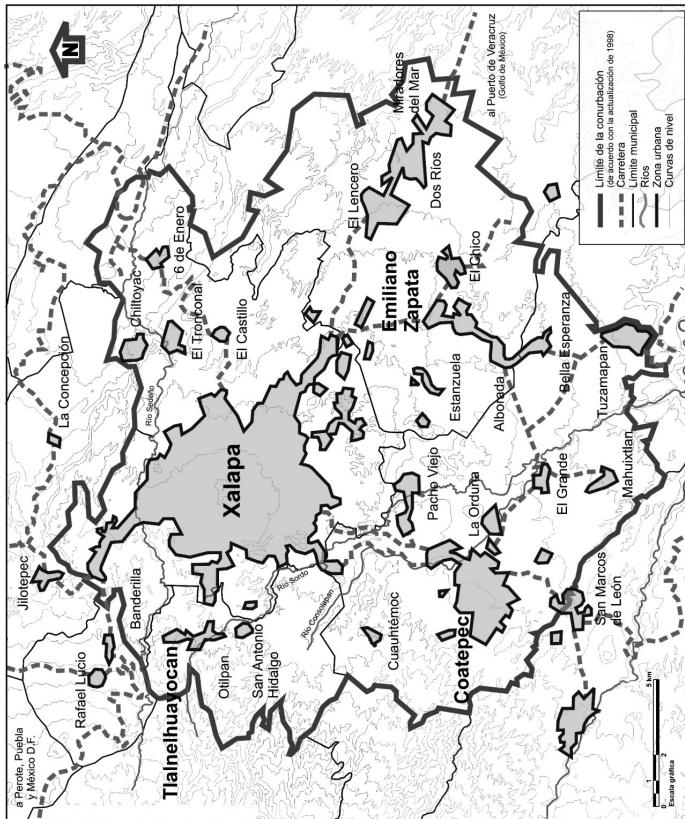
#### *El proceso de planificación urbana en la Zona Metropolitana de Xalapa: espacio de encuentro intermunicipal*

Xalapa es una zona metropolitana compuesta por los municipios de Banderilla (16 433 habitantes), Coatepec (73 536), Emiliano Zapata (44 580) y San Andrés Tlalnelhuayocan (11 484). La población municipal de Xalapa es de 390 590 habitantes, sin embargo en conjunto con los otros cuatro municipios alcanza 536 623 (INEGI, 2001)<sup>7</sup> (véase los mapas 1 y 2).

El proceso de urbanización de Xalapa no tuvo mayores sobresaltos hasta antes de la década de los cincuenta; la expansión urbana se dio prácticamente hacia todos los puntos cardinales. Sin embargo, después de los cincuenta y hasta 1980 las migraciones del medio rural aportaron más de 100 000 nuevos habitantes, lo que incrementó 2.6 veces la

<sup>7</sup> No se ha logrado acceder a las poblaciones por localidad, por lo que insistimos en que se trata de la población municipal, incluyendo las localidades de los municipios periféricos a Xalapa que no necesariamente forman parte de la zona conurbada.

**MAPA 2**  
Área urbana de la Zona Metropolitana de Xalapa



FUENTE: Elaboración propia con base en la Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Comurbada de Xalapa-Banderilla-Coatepec-Emiliano Zapata y San Andrés Tlaxielihuayan (Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 2002).

población y triplicó la extensión del área urbana, fundamentalmente hacia el norte y el oriente. La construcción de la zona universitaria y de un hospital, la modernización de la infraestructura urbana, el trazo de nuevas vías de comunicación, así como la instrumentación de programas habitacionales que emprendieron el Infonavit, el Indeco y el Inmecafé, aceleraron y consolidaron este proceso (Palma, 2002: 12-13).

Fue durante el decenio de los ochenta cuando ocurrió la conurbación con los municipios de Banderilla al noroeste y de Tlalnelhuayocan al oeste y suroeste. Sin embargo las pendientes que definen las faldas del Cofre de Perote constituyen una barrera natural al crecimiento urbano, por lo que la extensión tuvo lugar fundamentalmente al norte, sureste y este de la capital veracruzana. Fue también durante este periodo que el área urbana perdió continuidad tras la formación de zonas habitacionales aisladas sobre terrenos ejidales en comunidades como Lencero, Estanzuela y El Chico, hacia el sur y sureste (Palma, 2002: 14).

Este fenómeno de metropolización justificó la Declaratoria de Conurbación publicada en la *Gaceta Oficial* en 1989 y dio nacimiento institucional y jurídico a la ZMX.<sup>8</sup> En 1991 se aprobó el primer Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Metropolitana, mismo que fue actualizado dos años después. Sin embargo no se publicó en la *Gaceta Oficial del Estado* sino hasta el 16 de junio de 1998, por lo que tal publicación marcó el nacimiento de un programa de ordenamiento urbano ya obsoleto en sus diagnósticos y propuestas de acción pública. Así, otra actualización se imponía.

Para realizar la actualización, la Secretaría de Desarrollo Regional y Urbano del Estado (Sedere), por medio de la Dirección General de Ordenamiento Urbano y Regional (DGOUR), lanzó una licitación pública para la “Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Metropolitana de Xalapa-Banderilla-Coatepec-Emiliano Zapata-Tlalnelhuayocan”, mismo que aún no ha sido aprobado por el Congreso local. El proceso que siguió dicha actualización es ilustrativo de la forma que toman las relaciones intermunicipales en las políticas de ordenamiento urbano cuando se trata de una zona metropolitana, y da cuenta de la representación que tiene cada municipio en

<sup>8</sup> “Decreto de conurbación de los municipios de Xalapa, Banderilla, Coatepec, Tlalnelhuayocan, Rafael Lucio, Emiliano Zapata, Teocelo y Xico, declarado por el Poder Ejecutivo del Estado”, *Gaceta Oficial*, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, tomo 140, núm. 12, Xalapa, 28 de enero de 1989.

tanto miembro de un territorio que en principio tendría que ser planificado de manera conjunta.

Este mismo proceso muestra que el gobierno federal ya no es el centralizador del conocimiento ni del *expertise* en materia de asentamientos humanos, menos aún después de los procesos de descentralización emprendidos durante la administración de Miguel de la Madrid en 1983. Sin embargo Xalapa, como tantos otros municipios, se ve en la necesidad de solicitar a expertos independientes la elaboración de los programas de desarrollo urbano, mediante contratos entre el municipio o el Estado y una empresa consultora. ¿Qué consecuencias podemos esperar de tal lógica y cuál es su conexión con la representación de la ZMX y las relaciones intermunicipales subyacentes?

Antes de las reformas estructurales instrumentadas por el Estado mexicano, la planificación urbana era reservada al *expertise* de las estructuras gubernamentales. El Estado monopolizaba el *savoir-faire* de la planificación e imponía su propia representación del territorio en función de una estrategia de política pública nacional, pero cuyas acciones se concretaban en espacios regionales y locales, sobre todo durante la época de oro de la planificación en los años setenta (Hoffmann y Salmerón, 1997: 19). Hoy día esto ha cambiado sensiblemente y la elaboración de programas de desarrollo urbano de centros de población se restringe al espacio local y se hace surgir a otros actores locales antes invisibles. ¿Cuál es la especificidad del proceso de elaboración de las políticas y planes de desarrollo urbano cuando se trata de una zona metropolitana?

De acuerdo con la descripción hecha por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Banderilla,<sup>9</sup> la DGOUR convoca a reuniones periódicas entre los distintos equipos municipales responsables del sector y la empresa consultora que ganó la licitación. Dichas reuniones tienen por objetivo proporcionarle a la empresa toda la información que requiera, socializar las propuestas sobre usos de suelo, densidades, definición de reservas territoriales, localización de equipamientos, etc. y confrontar las mismas con los propios equipos de cada municipio de la zona metropolitana.

En estas reuniones la empresa consultora parece ir más allá de sus clásicas funciones de asesoramiento técnico, pues debe negociar sus propuestas con cada uno de los equipos municipales y además intervenir en la definición de los objetivos, contribuir a la participación

<sup>9</sup> Entrevista realizada el 2 de octubre de 2002 en Banderilla.

democrática,<sup>10</sup> e incluso a la búsqueda de consensos, constituyendo así una suerte de “espacio de negociación” (Gaudin, 1999: 190).

Este ámbito de acercamiento intermunicipal no sólo concierne al ordenamiento urbano, ya que otras áreas de la administración municipal como el agua potable y saneamiento o la recolección de desechos sólidos están sujetas a encuentros y desencuentros entre los municipios metropolitanos, lo que implica no sólo un cambio en la naturaleza del espacio de negociación, sino una reducción del mismo o incluso su desaparición, y por lo tanto el surgimiento de conflictos a partir de decisiones emanadas del gobierno del estado o del gobierno federal y que son percibidas como unilaterales.

En el caso del agua potable, alcantarillado y saneamiento, las relaciones intermunicipales se hacen más explícitas, sobre todo cuando se trata de sacar ventaja de la condición de centralidad de Xalapa. Así, los municipios periféricos como Banderilla o Tlalnelhuayocan intentan llamar la atención para que la capital movilice recursos técnicos o de financiamiento en beneficio de su población, pues ellos mismos no son capaces de satisfacerla. Esto sugiere la aplicación del principio de “subsidiariedad” dentro de las relaciones entre los municipios, en donde el municipio concentrador de los medios realiza aquello que los otros no tienen la capacidad de hacer.

#### *Agua potable y saneamiento: solidaridad intermunicipal en beneficio de los municipios periféricos*

En el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, la cuestión intermunicipal o metropolitana no se había abordado sino hasta hace poco, después de la transferencia que actualmente lleva a cabo el estado de Veracruz hacia los municipios. Anteriormente el gobierno del estado era el responsable de la provisión del servicio a todas las localidades por medio de una Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento. En 2001 fue Xalapa el primer municipio al que se le transfirió la atribución, pero poco se pensó en las implicaciones de esta transferencia al tratarse de una zona metropolitana que comparte una red de infraestructura, de tal suerte que Xalapa no sólo deviene de manera

<sup>10</sup> Para la aprobación e instrumentación de los planes parciales de desarrollo urbano en algunos barrios de la Ciudad de México, las empresas consultoras contribuyeron a las formas de participación democrática durante las consultas públicas que se hicieron antes de su publicación (Ziccardi, 2001).

explícita el responsable de la gestión del servicio en su territorio, sino de manera tácita en los territorios contiguos de los municipios periféricos, sobre todo de Banderilla y Tlalnelhuayocan.

Al respecto cabe mencionar que no sólo existen dudas sobre la delimitación municipal en la zona metropolitana xalapeña,<sup>11</sup> sino que la división administrativa de ninguna manera impide la articulación funcional de la zona urbana. Así, Xalapa provee del servicio a las colonias precarias de los dos municipios vecinos, adyacentes al área urbana. Por lo que concierne al resto de las localidades en Banderilla y Tlalnelhuayocan, la “solidaridad” xalapeña ya no llega, y la provisión continúa siendo responsabilidad de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

La contigüidad por lo tanto parece ser determinante para entender la forma en que Xalapa percibe y actúa *vis-à-vis* los otros municipios. El hecho de compartir la misma red de agua potable hace pertinente la noción de “espacio funcional” y justifica en principio el aprovechamiento de las economías de escala por la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Xalapa, lo que es totalmente consecuente con los cobros por derechos de agua que realiza la Comisión a aquellas colonias que no pertenecen al municipio. Pero ni la contigüidad ni la articulación funcional agotan las formas que pueden tomar las relaciones intermunicipales, y el tratamiento de aguas residuales es un buen ejemplo de ello.

En efecto, actualmente no hay ninguna planta de tratamiento de aguas residuales para la zona metropolitana. Sin embargo existe un proyecto de desarrollo urbano en la comunidad de El Castillo al

<sup>11</sup> Cabe recordar que antes de la municipalización de los servicios de agua potable hubo un conflicto entre Banderilla y Xalapa por la pertenencia de ciertos barrios que decían formar parte de uno u otro municipio. De acuerdo con lo expuesto por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Banderilla, algunas comunidades de vecinos decían pertenecer a Banderilla y sin embargo pagaban el impuesto predial y los derechos por el agua en Xalapa y viceversa. A fin de eliminar cualquier controversia al respecto, se publicaron los límites definitivos en la Gaceta Oficial del Estado. Para que no hubiera duda, el Congreso del estado determinó que el río Sedeño sería la nueva frontera entre los dos municipios. Esto implicó para Banderilla la pérdida de casi la mitad de su población original (incluso de colonias de indiscutible pertenencia a Banderilla), y en consecuencia, la reducción de las transferencias de los fondos federales del Ramo 33. Si antes del decreto Banderilla recibía de la federación alrededor de 12 millones de pesos, para 2002 dichas transferencias se redujeron a 6 millones; sin embargo los programas previstos durante el trienio se habían diseñado con el presupuesto anterior al decreto (véase el “Decreto número 89 que determina de manera definitiva los límites que dividen a los municipios de Xalapa y Banderilla”, *Gaceta Oficial*, órgano de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, tomo 157, núm. 151, Xalapa, 16 de diciembre de 1997).

oriente del municipio de Xalapa y colindante con el municipio de Emiliano Zapata (Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 2000), así como el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Sector Oriente (Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 1999b) que pretende desconcentrar las oficinas del gobierno del Estado y construir otros equipamientos públicos. Entre las acciones que se proyectan destaca la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales que beneficie a todos los municipios de la zona metropolitana. Según expone un funcionario de la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Xalapa, dicha planta será financiada esencialmente por Xalapa y construida sobre terrenos de Emiliano Zapata. Xalapa se comprometió a realizar obras públicas de base en beneficio de las comunidades contiguas, pero que forman parte de Emiliano Zapata. A cambio este municipio se compromete de manera tácita a aportar la mayor parte de las reservas territoriales de Xalapa, que se encuentra limitada para crecer sobre su propio suelo dada la poca disponibilidad y sus condiciones topográficas,<sup>12</sup> compromiso que hasta ahora parece estar mediado por acuerdos o convenios informales fuera de cauces jurídicos o institucionales.

Por otro lado, la Comisión de Aguas de Xalapa tiene otros proyectos de saneamiento del río Sordo, frontera natural con el municipio de Coatepec. El funcionario entrevistado asegura que las acciones emprendidas y financiadas por Xalapa beneficiarán a las comunidades de ambas márgenes del río, lo que puede ser interpretado como un acercamiento entre los municipios. Incluso relata que ha habido iniciativas de colaboración entre los dos municipios que no se han concretado porque “antes no había recursos. Ahora definimos mejor los proyectos porque ya hay recursos”. Esta declaración sugiere que la disposición de fondos públicos desempeña un papel muy importante en las relaciones intermunicipales, tan es así que Xalapa está dispues-

<sup>12</sup> Esta versión de los hechos la expuso uno de los funcionarios de la Comisión de Agua y Saneamiento gracias al cual se pudo acceder al organismo. La entrevista tuvo lugar en Xalapa el 14 de octubre de 2002. Sin embargo por el momento no se tiene una versión suficientemente explícita de la disposición que tiene Emiliano Zapata para aportar la mayor parte de las reservas territoriales de la ZMX. No obstante no se puede ser ajeno a las declaraciones del presidente municipal de Emiliano Zapata en el sentido de que “desde hace 50 años el municipio ha perdido 540 hectáreas que fueron anexadas a Xalapa”. El alcalde asegura asimismo que Emiliano Zapata no cederá más de su territorio para el crecimiento de la capital (véase *El Diario de Xalapa*, sección A, miércoles 25 de septiembre de 2002). Pese a esto, el programa de desarrollo urbano de la ZMX muestra que la mayor parte de las reservas territoriales se encuentran efectivamente en el municipio de Emiliano Zapata, pues se trata de zonas aptas para el crecimiento urbano.

to a dotar de agua potable a las colonias periféricas de los municipios vecinos en la medida en que es él quien percibe los ingresos por derechos de agua.

El aprovechamiento de las economías de escala propias a redes de infraestructura como el agua o saneamiento, sumado a la incapacidad estructural de los municipios periféricos para proveer servicios esenciales, sugiere que éstos están dispuestos a permitir acciones de Xalapa en su territorio. No obstante tales servicios urbanos no sólo se perciben como bienes que son fuente de efectos positivos para el bienestar de la ciudadanía, sino también como generadores de males en la medida en que son productores de aguas residuales, desechos sólidos o tóxicos, contaminación del aire, etc., todo lo cual se encuentra en el origen de eventuales tensiones.

### *El problema de los desechos sólidos*

En 1990 el alcalde de Xalapa Guillermo Zúñiga Martínez tomó la decisión de construir un relleno sanitario y sanear el basurero a cielo abierto que se encontraba al este de la capital veracruzana, cerca de la actual unidad habitacional Xalapa 2000. Como medida temporal fue improvisado un basurero a cielo abierto en un terreno utilizado como mina de arena en la comunidad de El Atorón, Coatepec, en el marco de un acuerdo que firmaron las autoridades xalapeñas y el propietario del terreno. Mientras tanto se iniciarían las primeras obras de habilitación para la construcción de un relleno sanitario regional en Pacho Viejo, también en el municipio de Coatepec, que daría servicio en principio a los cinco municipios de la zona metropolitana, además de los municipios de Xico, Rafael Lucio y Teocelo.<sup>13</sup> Se tenía previsto construir un centro de reciclaje para disminuir las descargas que recibiera el relleno sanitario.

<sup>13</sup> En la declaratoria de conurbación del 28 de enero de 1989 se incluía a los ocho municipios; sin embargo los programas de desarrollo urbano que se publicaron posteriormente excluyeron a Xico, Rafael Lucio y Teocelo del perímetro de la zona conurbada, y en consecuencia de los diagnósticos, programas y proyectos propuestos. Desconocemos las razones por las cuales estos tres municipios fueron excluidos, pero juzgamos, a manera de hipótesis, que una falta de recursos públicos para ejercerlos en obras consecuentes con la escala territorial explica la decisión de disminuirla por medio de la exclusión de los municipios más alejados de Xalapa. Véase Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, *Gaceta Oficial*, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, tomo 140, núm. 12, Xalapa-Enríquez, 28 de enero de 1989.

De acuerdo con lo expuesto por un miembro de una organización civil a favor de la protección al medio ambiente,<sup>14</sup> la localización del basurero en El Atorón fue la peor decisión que pudo haberse tomado ya que se trata de una mina de arena cuyo suelo expone los mantos acuíferos a una contaminación eventual, pues dada su permeabilidad permite la infiltración de lixiviados. Además se trata de un área que fue declarada “reserva ecológica” por el Programa de Desarrollo Urbano en vigor, en cuyas cercanías se encuentran zonas habitacionales como La Pitaya, el Fraccionamiento Briones y la colonia Mariano Escobedo, además de diversas escuelas públicas y privadas, el Instituto de Ecología y el Jardín Botánico. La habilitación de El Atorón como basurero a cielo abierto no sólo violentó la vocación de reserva ecológica de la zona, sino que fue mal acogida por la comunidad local que supo organizarse en asociaciones civiles y generar una corriente de opinión contra el basurero.

En otro orden de ideas, dadas las especificaciones técnicas propias de un relleno sanitario, difícilmente un municipio puede asumir los costos de su construcción, de ahí que Xalapa solicitara la participación del gobierno del estado argumentando que se trataba de un relleno sanitario intermunicipal. El gobierno del estado se comprometió a comprar un terreno apto para este tipo de usos. En principio la decisión de localización no debió plantear ningún problema, pues ésta y las acciones de habilitación y construcción se encontraban previstas en los programas de desarrollo urbano de la zona metropolitana. Sin embargo la primera decisión, la de localización, inició una serie de compras de terrenos en distintos emplazamientos, el comienzo de trabajos de habilitación para la entrada de camiones recolectores y recepción de las primeras descargas, y la paralización de toda acción posterior provocada por las manifestaciones de los vecinos y los ejidatarios. Primero fue en Pacho Viejo, Coatepec; luego en el municipio de Emiliano Zapata, donde el gobierno del estado había adquirido ya tres terrenos. Cada vez que el municipio de Xalapa iniciaba las obras, inmediatamente la población reaccionaba en contra.<sup>15</sup>

Si respecto al ordenamiento urbano no sorprende percibir un acercamiento entre Emiliano Zapata y Xalapa, en una suerte de “trueque” de la reserva territorial que Xalapa necesita, por las obras de in-

<sup>14</sup> Se trata de “Marangola, A.C.” Se entrevistó a uno de sus miembros el 14 de octubre de 2002 en Xalapa.

<sup>15</sup> El último terreno adquirido fuera de Xalapa se hallaba en la localidad de Pinoltepec, en el municipio de Emiliano Zapata. Las manifestaciones en contra no se hicieron esperar. Véase *El Diario de Xalapa*, sección A, 11 de diciembre de 2002.

fraestructura básica que requiere Emiliano Zapata, el caso de los desechos sólidos es otra historia. La reacción que provocó la noticia de la construcción del relleno sanitario en Pinoltepec fue por demás violenta. Los campesinos, que temían la contaminación de sus acuíferos, no demoraron en manifestar su desacuerdo impidiendo la entrada de los camiones recolectores de Xalapa. Incluso tuvo que intervenir la policía intermunicipal.

Así, un quinto terreno fue adquirido por Xalapa y en Xalapa. En efecto, el alcalde del municipio decidió comprar un terreno en la localidad de El Tronconal sobre territorio municipal, esperando así evitar cualquier conflicto con los municipios vecinos y sobre todo, no tener que “depender de otras voluntades para continuar [el] programa de limpieza en la ciudad”.<sup>16</sup> Sin embargo las acciones dentro del propio municipio no garantizan la ausencia de conflictos y las protestas de los vecinos aparecieron inmediatamente.<sup>17</sup>

Es evidente que en las relaciones intermunicipales las acciones y decisiones tomadas por unos pueden beneficiar, dejar indiferentes o perjudicar a otros. Las vías que toman estas relaciones cambian en el momento en que interviene un tercero, sobre todo tratándose de un actor cuyo estatus político y administrativo parece conferirle una posición dominante, o en el mejor de los casos favorecida respecto a los municipios de una zona metropolitana. Hacemos referencia, evidentemente, al Estado federal y a su propia agenda gubernamental y de políticas públicas. En este contexto, ¿cómo podríamos caracterizar la “intermunicipalidad” en las zonas metropolitanas? ¿Cuál es la dinámica de las relaciones de poder entre los tres órdenes de gobierno?

#### *Desacuerdos por el trazo del libramiento de Xalapa*

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el gobierno federal se dispuso, entre otras cosas, a modernizar

<sup>16</sup> Véase *El Diario de Xalapa*, “En 12 semanas quedará lista la primera celda del relleno sanitario”, sección A, 15 de enero de 2003.

<sup>17</sup> Se trata de un grupo de habitantes de la localidad de Chiltoyac, aproximadamente a un kilómetro al norte de El Tronconal, quienes impidieron la entrada de los camiones recolectores argumentando que el futuro relleno sanitario contaminaría las fuentes de agua potable de la localidad. Tal como en el caso de Pinoltepec, en Emiliano Zapata, la policía intermunicipal tuvo que intervenir. Véase *El Diario de Xalapa*, “Usan fuerza pública para depositar la basura en Xalapa en El Tronconal”, sección A, 6 de marzo de 2003.

la infraestructura de comunicaciones con el fin de estimular los encañamientos productivos entre México, Estados Unidos y Canadá. Para fortalecer la integración económica del sur y sureste del país se firmó una serie de acuerdos con los siete gobiernos de Centroamérica que eventualmente darían nacimiento al Plan Puebla-Panamá (PPP) (Morales, 2003: 39-41). El PPP se compone de varios programas que se centran en ciertas regiones donde se pretende ejecutar obras de infraestructura con la colaboración del gobierno federal y los gobiernos de los estados. Tal es el caso del libramiento de Xalapa, cuyos objetivos son alejar el tráfico pesado de la capital veracruzana y facilitar el flujo de mercancías y personas entre la Ciudad de México y el puerto de Veracruz.

El primer planteamiento que propuso la construcción de un libramiento data del decenio de los setenta y proponía un trazo por el norte y noreste de la zona urbana. Se trató de una propuesta nombrada “Autopista Xalapa” y fue promovida por el estado de Veracruz en el marco del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y Rural de la época. Asimismo las varias versiones de los programas de ordenamiento urbano de la ZMX y el actual Programa de Desarrollo del Municipio de Xalapa prevén el trazo por la misma zona, relativamente cerca del área urbana.<sup>18</sup> Por otra parte, la Asociación de Constructores del Estado de Veracruz, A.C. (ACEVAC) formuló una propuesta dirigida hacia los mismos puntos cardinales, pero más alejada del área urbana (véase el mapa 3).

El trazo por el norte y noreste de la capital cruza la zona definida como reserva territorial por el programa vigente de ordenamiento urbano de 1998 y por la actualización en curso, lo que en principio le confiere un sustento jurídico y en última instancia otorga una legitimidad política a cualquier acción que emprendan los gobiernos del estado o el federal.

A pesar de este consenso, en enero de 2001 el secretario de Comunicaciones y Transportes del Estado de Veracruz anunció el trazo del libramiento por el lado poniente y surponiente de la zona metropolitana, siguiendo los contornos de la zona montañosa de las faldas del Cofre de Perote. Esta decisión movilizó a varios sectores de la opinión pública y vecinos de los municipios de Xalapa, Tlalnelhuayocan, Coatepec, La Joya y Emiliano Zapata contra tal proyecto, toda vez que esa zona es una de las pocas que conservan manchones del bosque mesófilo o bosque de niebla, ecosistema frágil que cuenta con una

<sup>18</sup> Véase *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave*, tomo 158, núm. 72, 16 de junio de 1998, p. 119.

notable biodiversidad de especies vegetales y animales endémicas en peligro de extinción. Huelga decir que se trata de una zona montañosa, accidentada, de fuertes pendientes y con intensas lluvias<sup>19</sup> donde nacen los afluentes que alimentan los ríos y mantos acuíferos de la zona metropolitana (Gerez y Otero, 2002: 3).

El trazo propuesto por el secretario de comunicaciones viola varias disposiciones en materia de regulación de asentamientos humanos y medio ambiente. Se trata por un lado del Programa de Ordenamiento Urbano de la ZMX que define esta zona como “reserva ecológica” mediante tres decretos cuya utilidad es proporcionar servicios ambientales tales como parques naturales, teatros a cielo abierto, turismo ecológico, e investigación científica y conservar el área como una zona que amortigüe el crecimiento urbano entre Xalapa y Coatepec.<sup>20</sup> Por otro lado, el nuevo trazo pasa por alto un decreto de “área natural protegida” de 606 hectáreas que data del 30 de septiembre de 1980 de la región de San Juan del Monte.<sup>21</sup>

Otro inconveniente tiene que ver con el aumento del tráfico en la zona comprendida entre Xalapa y Coatepec, misma que ya se encuentra sujeta a la presión del crecimiento urbano. Dado que el libramiento, tal como lo propone la Secretaría de Comunicaciones del Estado, pasaría por esta zona, es previsible que su vida útil se redujera significativamente, pues el aumento del tráfico en horas pico implicaría la saturación eventual de una vía que supuestamente facilitaría la fluidez del tráfico.

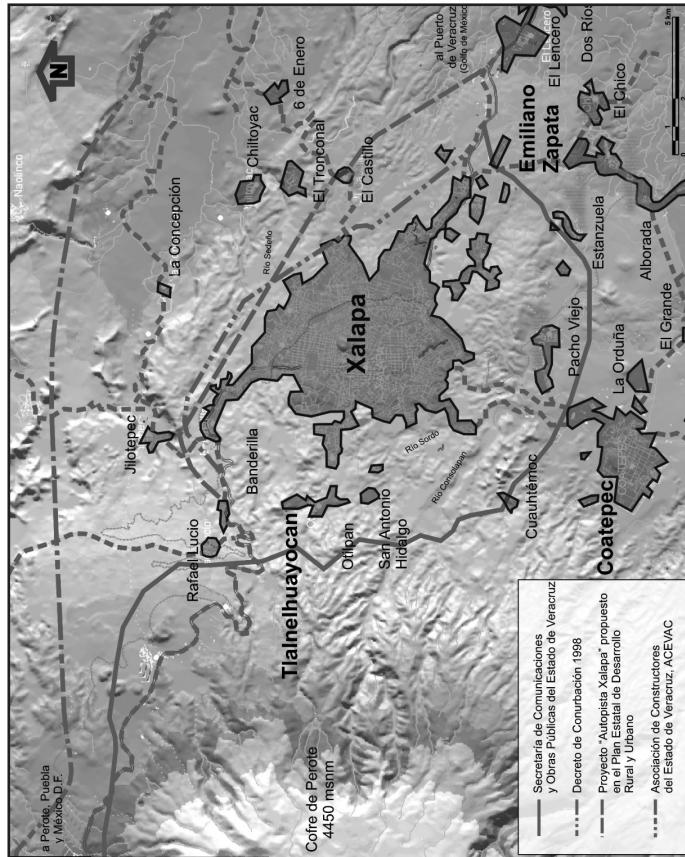
Estas dificultades no se restringen a la esfera local o regional. El Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) elaborado por una empresa privada y remitido a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) como autoridad federal en la materia, mostró

<sup>19</sup> Las precipitaciones van de 2 000 a 2 200 mm al año. Por otro lado, gracias a los grandes volúmenes de neblina provenientes del Golfo de México que rozan la vegetación, un solo pino es capaz de captar e infiltrar 57.6 litros de agua por hora, además de la proveniente de precipitaciones (Caudillo y Alatorre, 2002: 7).

<sup>20</sup> Se trata de tres decretos de “Zona de Reserva Ecológica” de los días 2, 8 y 13 de julio de 1991, ratificados en la última actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de 1998 (Gerez y Otero, 2002: 7).

<sup>21</sup> La Ley de Protección Ambiental del Estado de Veracruz número 62 estipula en su artículo 66 que en un área natural protegida queda prohibido, entre otras cosas “interrumpir, llenar, dесecar o desviar los flujos hidrológicos [además de] realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre terrestre y acuáticas que no estén fundamentadas en un programa técnico de aprovechamiento sustentable técnicamente fundado, y autorizado por las autoridades correspondientes”. Véase Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, *Ley Número 62 de Protección Ambiental*, 27 de junio de 2000.

MAPA 3  
Cuatro diferentes propuestas desde 1970 para el trazo del libramiento de Xalapa



FUENTE: Elaboración propia a partir de un plano base disponible en <http://www.libramientoxalapa.org> y de Martínez y Mencos, 2002.

graves insuficiencias que la propia Semarnat refirió, pues se alude únicamente al número de árboles por derribar, pasando por alto sus efectos sobre el suelo, los cuerpos de agua, los cursos de los ríos y las especies animales. Estas insuficiencias motivaron a la Semarnat a diferir el visto bueno y en consecuencia a posponer el inicio de las obras. Sin embargo los habitantes de los municipios de Xalapa, Coatepec, Tlalnelhuayocan, Emiliano Zapata y La Joya han informado sobre la intromisión a sus propiedades de empleados de la Secretaría de Comunicaciones del Estado para clavar y numerar estacas y hacer brechas en el terreno, advirtiendo que se trata de los primeros trabajos para la construcción del libramiento de Xalapa.<sup>22</sup>

Es de llamar la atención que a la fecha, con la excepción de Coatepec, donde uno de los regidores se manifestó contra el nuevo trazo,<sup>23</sup> no se hayan expresado abiertamente las opiniones en contra o a favor de las autoridades de los otros municipios de la zona metropolitana. En todo caso, es probable que la lejanía de la decisión implique una indiferencia no sólo respecto al trazo del libramiento, sino incluso sobre su construcción. O bien, si se tiene conocimiento del trazo y del inicio de las obras (aun en ausencia del visto bueno de la Semarnat), es probable que se trate de posiciones que no se ha logrado consolidar y hacer públicas dentro del contexto político metropolitano. Cualquiera que sea el trazo del controvertido libramiento, son varios los municipios concernidos que se han mostrado indiferentes. La única reacción visible, tal como hemos visto, tiene su origen en la movilización de la sociedad civil. ¿A qué se debe esta indiferencia? ¿Se trata realmente de una indiferencia o de un alineamiento de los municipios al proyecto de la Secretaría de Comunicaciones del estado de Veracruz?

### **Sociología política de las relaciones intermunicipales y representaciones de la Zona Metropolitana de Xalapa**

Después de haber revisado estos ejemplos en que las relaciones intermunicipales suscitan desde una solidaridad *de facto*, hasta desacuerdos explícitos, proponemos una reflexión sobre la configuración del poder

<sup>22</sup> El cambio inesperado del trazo provocó la movilización de habitantes de estos municipios en apoyo de los grupos ambientalistas y las organizaciones no gubernamentales. Uno de ellos incluso montó un sitio en internet donde es posible consultar los documentos, planos, normatividad federal y estatal, los inconvenientes del nuevo trazo y otras opciones sugeridas. Véase <http://www.libramientoxalapa.org>.

<sup>23</sup> Véase *El Diario de Xalapa*, sección A, 30 de septiembre de 2003.

a una escala metropolitana sobre la capacidad estratégica de los municipios que forman parte de ella, y sobre la del resto de los actores que intervienen (el estado de Veracruz, el gobierno federal, las ONG). En esta parte intentaremos responder a dos interrogantes: ¿Cómo podemos caracterizar las relaciones intermunicipales en Xalapa y su zona metropolitana?, y ¿cuál es el margen de maniobra de cada uno de los municipios y actores para incitar o dificultar la toma de decisiones en cuestiones como el agua potable o la construcción del libramiento? En un segundo momento intentaremos confrontar la especificidad de la dinámica intermunicipal con los planteamientos expuestos por la teoría de la gobernabilidad urbana, pues se trata justamente de mostrar que la particularidad de un espacio urbano fragmentado política y administrativamente plantea una serie de retos en términos de la capacidad que tienen los organismos de gobierno para ejercer su función, es decir, gobernar.

En lo concerniente al ordenamiento urbano habíamos mencionado que el sector privado, encarnado por la empresa consultora, puede tener un papel determinante en la representación de la zona metropolitana como territorio compuesto por varios municipios que es necesario planificar de manera conjunta. El hecho de que la Sedere haya firmado un contrato con una empresa privada para la actualización del Programa de Desarrollo Urbano es más relevante de lo que parece, pues mediante el contrato la empresa deviene no sólo consultora y procesadora de información, sino un verdadero actor, poco visible pero importante, toda vez que en las reuniones a las que convoca la Secretaría, los municipios y funcionarios estatales del ramo se encuentran, discuten, llegan a acuerdos y expresan inconformidades. Así, la empresa consultora parece desempeñar la función de intermediaria entre el estado de Veracruz y los municipios, y entre los municipios mismos.

De acuerdo con lo declarado por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Banderilla, la empresa consultora constituye una suerte de “espacio consultor [...]” donde participan activamente los miembros de cada municipio”, quienes dan a conocer y socializan la problemática más importante que les concierne. Este “espacio de consulta y retroalimentación” entre el estado de Veracruz, los municipios y la propia empresa, construido alrededor de ella, determina la forma en que cada municipio se asume como parte de la zona metropolitana. Sin este espacio de consulta cada municipio parecería asumirse y actuar de manera aislada, en función de sus propios medios. Podemos sugerir que la representación territorial de la zona metropo-

litana está determinada por la empresa consultora y pasa por su tamiz. Sin embargo existen dos limitantes que obligan a matizar nuestros planteamientos.

En efecto, en primer lugar el espacio de consulta y retroalimentación entre los municipios y el gobierno estatal no determina forzosamente la toma de decisiones sobre los grandes proyectos metropolitanos, a falta de un verdadero poder político autónomo y unitario del que sí goza la institución municipal. Es decir, una cosa es la representación que cada equipo municipal manifiesta en función de su propia problemática, y otro el poder real del que cada municipio dispone o moviliza en el juego político para la toma de decisiones. Así, las acciones públicas se siguen circunscribiendo a los territorios municipales, pese a la condición de “zona metropolitana” o de “conurbación” y a pesar de haber seguido al pie de la letra los procedimientos señalados en la LGAH sobre las conurbaciones. Huelga decir que no se conoce a la fecha documento alguno donde se establezca la asociación entre dos o más municipios de la zona metropolitana para la prestación de algún servicio público. En todo caso, el poder con el que cuentan los municipios cuando se trata de llevar a cabo acciones públicas a una escala metropolitana o regional coexiste con el poder del estado de Veracruz o del gobierno federal, tal como lo hemos constatado en el caso del relleno sanitario o el libramiento de Xalapa.

Otra limitante tiene que ver con el hecho de que la empresa consultora desempeña un rol determinante (sin forzosamente estar consciente de ello) para la construcción legítima de una nueva escala de representación de la acción pública, en el sentido de que se trata de negociaciones entre los municipios, la empresa y el estado de Veracruz como convocante por medio de la DGOUR. Sin embargo juzgamos que la legitimidad está condicionada por el conocimiento que puedan tener los diferentes sectores de la sociedad sobre las cuestiones que afectan a todos los municipios de la ZMX, y no sólo por el conocimiento de los equipos técnicos desarrollados en el seno de las burocracias municipales o estatales, sobre todo tratándose de grandes proyectos regionales como el relleno sanitario o el libramiento. En este sentido, la construcción social y política de la escala metropolitana está aún en desfase respecto al marco institucional y a los instrumentos jurídicos actuales, esencialmente de carácter técnico,<sup>24</sup> ejercidos por equipos municipales herméticos y al abrigo del escrutinio público.

<sup>24</sup> Los asuntos que suelen tratarse en las reuniones son esencialmente la localización de equipamientos colectivos, la asignación de usos del suelo, la determinación de den-

Sin embargo, aun cuando el ciudadano medio no disponga de la información que circula en estas reuniones, y a pesar de que se muestre indiferente a la construcción social y política de la escala metropolitana, su participación se manifiesta gracias a proyectos regionales decididos desde el gobierno federal, desde el estado de Veracruz e incluso desde Xalapa como municipio central, y no sólo por decisiones que se tomen en reuniones de carácter técnico. Así, el relleno sanitario, el libramiento, y en menor medida el agua potable y el saneamiento afectan muchos intereses individuales y colectivos en el seno de las administraciones municipales y de la opinión pública.

En cuanto al servicio de agua potable y saneamiento, la representación que se construye el municipio de Xalapa del resto de la zona metropolitana está determinada por su implicación con el resto de los territorios vecinos; lo hemos visto con la provisión que realiza en colonias de los municipios de Emiliano Zapata, Banderilla y Tlalnelhuayocan. Todos los planteamientos expuestos por los ingenieros del organismo municipal llevan a pensar que Xalapa desempeña el rol de “benefactor” hacia los otros municipios. Sin embargo la capital no solamente participa en acciones públicas o de financiamiento de servicios urbanos, también se involucra en acciones que entrañan conflictos, desacuerdos y oposiciones que le asignan el rol de “villano”, sobre todo en rubros delicados que muestran otra faceta de la intermunicipalidad.

Es decir, si Xalapa tiene el consentimiento de Banderilla y Tlalnelhuayocan para dotar del servicio de agua potable y saneamiento a colonias colindantes con él, en el caso de Emiliano Zapata se hace más explícito el “trueque” entre la dotación del servicio que proporciona Xalapa y una generosa reserva territorial que entrega Emiliano Zapata y de la que Xalapa puede disponer. Si esta interpretación es adecuada, podríamos sugerir que los acuerdos intermunicipales en las zonas metropolitanas están mediados por una especie de “mercado de recursos políticos” –se trate de territorio, de *savoir-faire*, de recursos naturales, de dinero o de capacidad técnica–, del cual se derivan políticas, decisiones, programas y acciones en el territorio que debieran beneficiar en principio a todos los actores.

---

sidades de población, la decisión sobre reservas territoriales, la compatibilidad de usos de suelo y las propuestas de nuevas vías de comunicación. Véase Secretaría de Desarrollo Urbano de Veracruz, *Programa de Ordenamiento Urbano del Área Metropolitana de Xalapa-Banderilla-Coatepec-Emiliano Zapata-San Andrés Tlalnelhuayocan. Carta de usos destinos y reservas*, Grupo Sistema de Alta Dirección S.A., México, 1998 (tres planos).

Sin embargo parece que no todos los actores se benefician proporcionalmente de este mercado político. La igualdad y reciprocidad de los acuerdos están subordinadas al tipo de “bien” que circule en el mercado, y probablemente a las ventajas que el presidente municipal en turno pueda obtener. Por ejemplo, la definición de las reservas territoriales de Xalapa sobre el municipio de Emiliano Zapata confiere tres ventajas esenciales para este último: en primer lugar, una acción pública financiada por Xalapa y por el propio estado de Veracruz mediante los proyectos de agua potable y saneamiento, de la habilitación de una serie de vías de comunicación, la modernización de infraestructura, la construcción de hospitales, de un aeropuerto y de una planta de tratamiento de aguas residuales; todo esto en el marco del Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Sector Oriente de la ZMX.

La segunda ventaja para Emiliano Zapata es el efecto “vitrina” o de “marketing urbano” que estas acciones producen en algunos sectores de la población local que constituyen un mercado político rentable y susceptible de ser seducido con obras vistosas, pero sobre todo perceptibles para una población que demanda resultados concretos y palpables en materia de servicios públicos básicos. La tercera ventaja es el efecto simbólico de estas acciones en el sentido de que las mismas proporcionan un carácter más urbano y de alguna forma más “moderno” a las colonias y ejidos de Emiliano Zapata; carácter que la cabecera municipal no parece poder proporcionar.

Otro ejemplo de las asimetrías en este “mercado de recursos políticos” que hemos sugerido lo constituye la relación entre Xalapa y Coatepec. Este último municipio disfruta de mayor margen de maniobra que los otros municipios periféricos, pues cuenta con una población importante, una base gravable significativa, con su propia comisión de agua y saneamiento y con una identidad fuerte que percibe como una amenaza las “incursiones” de la capital en su territorio.<sup>25</sup> En esta relación, intensificada por el problema de los desechos sólidos y el basurero a cielo abierto de El Atorón, la subordinación de los acuerdos en beneficio de los intereses particulares de cada municipio toma la forma de “indemnización” o “compensación”, en principio oportunista, de-

<sup>25</sup> En una breve entrevista al alcalde de Coatepec, el municipio hizo un comentario breve pero elocuente respecto al sentimiento de los coatepecanos hacia Xalapa: “los peces gordos se comen a los pequeños”. Fue insistente en el sentido de que Xalapa tenía que asumir las consecuencias de sus actos y controlar el crecimiento urbano que comenzaba a extenderse más allá de sus fronteras, afectando al resto de los municipios vecinos, refiriéndose al problema de la basura (entrevista realizada el 19 de octubre de 2002 en el Palacio Municipal de Coatepec).

mandada en este caso por Coatepec a Xalapa, de 10 millones de pesos anuales (pesos de 2002) por la disposición de sus desechos en El Atorón.<sup>26</sup> Esta compensación parecería legítima, tal como es legítimo el cobro que realiza Xalapa a los usuarios de los barrios periféricos de los otros municipios.

En este sentido, las relaciones intermunicipales no sólo deben concebirse como conflictivas o cooperativas en un sentido amplio del término, sino también como un medio para equilibrar una relación de poder entre dos entes en igualdad de condiciones legales e institucionales pero extraoficialmente desiguales, pues se trata de un municipio periférico y otro que es a la vez municipio central de una zona metropolitana y capital de estado.

Si bien ninguno de los municipios conurbados quisiera depender de lo que hace o decide otro, no parecen estar en posibilidades de diseñar e instrumentar políticas autónomas o aisladas respecto de Xalapa. A nuestro parecer la desigualdad de poder político y de medios financieros frente a una acción pública entraña una dependencia de los municipios de Banderilla, Emiliano Zapata y Tlalnelhuayocan respecto a Xalapa; tal dependencia se revela incómoda para Xalapa respecto a Coatepec en lo que concierne a los desechos sólidos.

Si en términos del ordenamiento urbano los municipios intentan sacar ventaja de ese “mercado de recursos políticos”, el hecho de recibir la basura de Xalapa ¿implica una ventaja concreta para Coatepec, o para Emiliano Zapata o para algún actor en particular involucrado con este sector? Para ciertos grupos privados (el propietario del terreno, por ejemplo) la respuesta es en principio afirmativa, pero desde un punto de vista político el tema es bastante delicado, y aun cuando existan acuerdos implícitos o explícitos para compensar con obras públicas el hecho de transformar el área en una especie de “municipio basura”, dichos acuerdos no garantizan de ninguna manera el consentimiento de todos los actores municipales ni de su población.

Esto se manifestó cuando el estado de Veracruz intentó adquirir un emplazamiento adecuado para el relleno sanitario, primero en Coatepec, luego en tres ocasiones en Emiliano Zapata, y en ninguno de los casos se concretó el propósito, pues se cometió la torpeza de no consultar a la población local. Sin embargo la producción de desechos sólidos es constante y El Atorón continúa funcionando en condiciones sumamente precarias y sin ninguna especificación técnica para salva-

<sup>26</sup> Véase *El Diario de Xalapa*, sección A, 10 de enero y 15 de enero de 2003.

guardar, aún en forma elemental, los recursos naturales que rodean el lugar.

Respecto al libramiento habíamos distinguido dos circunstancias contradictorias: por un lado la opinión pública contra el proyecto, y por otra la ausencia de posturas definidas de las autoridades municipales, con excepción de Coatepec. Esto explica que el grado de compromiso asumido por los actores para apoyar o impedir (incluso boicotear) una decisión puede cambiar en función del asunto en cuestión y si éste les concierne directamente o no. Aquí la movilización de las asociaciones civiles es muy importante pues emprenden acciones como distribución de propaganda, manifestaciones en las calles y los espacios públicos, montaje de sitios en internet, e incluso realizan publicaciones de carácter científico en revistas que circulan en las universidades y los centros de investigación. Por su parte, el sector gubernamental se muestra mucho más discreto.

En efecto, los alcaldes de los municipios conurbados no se habían manifestado hasta el día en que se escribieron estas líneas ni a favor ni en contra del libramiento por el este y sureste de la zona metropolitana, con la excepción nuevamente de Coatepec.<sup>27</sup> Podemos atribuir esta aparente indiferencia al hecho de que los trabajos mayores de desplazamientos de tierra y la deforestación no sean aún evidentes, o bien a la lejanía de las decisiones, tomadas discretamente en arenas federales y estatales, sin que hayan permeado aún los espacios municipales y ciudadanos. Así, mientras que la provisión de los servicios públicos sigue siendo un asunto central para los municipios, no parece haber una coincidencia entre las escalas territoriales (zona metropolitana *versus* municipio) y las prioridades municipales o los intereses políticos de los alcaldes.

Los limitados presupuestos municipales, la ausencia de instrumentos de incitación, y la poca o nula puesta en práctica del asociacionismo municipal, hacen que los municipios no participen en un proyecto común. No obstante, el espacio funcional irreductible compartido entre los cinco municipios los obliga a encontrar formas múltiples de asociacionismo que dependen del tipo de sector de que se trate: desarrollo urbano, agua potable, desechos sólidos, proyectos federales, etc., y que condicionan la forma en que cada uno se asume como participante en la dinámica metropolitana.

Así, para Banderilla, y de acuerdo con nuestra interpretación del discurso del director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el ejerci-

<sup>27</sup> Véase *El Diario de Xalapa*, sección A, 30 de septiembre de 2003.

cio de la intermunicipalidad se hace a partir de la pertenencia al programa de ordenamiento urbano de la zona metropolitana, de la participación de los municipios en las reuniones con la empresa consultora, de los encuentros entre los alcaldes para sacar ventaja de los proyectos promovidos por los gobiernos federal, estatal o incluso xalapeño, como el “acuaférico” previsto en el Programa Integral de Saneamiento de la ZMX que deberá aportar caudales a las colonias vecinas, o la planta de tratamiento de aguas residuales cuya construcción está prevista en Emiliano Zapata.

Coatepec, por el contrario, aun cuando participe en las reuniones con los otros equipos municipales conserva cierta autonomía en términos políticos y financieros, lo que le permite controlar los servicios de agua potable y saneamiento, y tomar decisiones que pueden llegar a afectar a la zona metropolitana. Así sucedió con el cobro de 10 millones de pesos anuales que le impuso a Xalapa, y el de 4 millones de pesos a Emiliano Zapata para que pudiera depositar sus desechos en El Atorón.<sup>28</sup>

Por lo tanto la construcción social y política de la escala metropolitana se hace mediante representaciones a “geometría variable” en función del sector de acción pública que esté en juego: ordenamiento urbano, localización de equipamientos, construcción de infraestructura o provisión de servicios urbanos básicos. En este contexto no parece existir una coherencia interna entre los instrumentos de regulación de las zonas metropolitanas y los del asociacionismo municipal con las decisiones y acciones llevadas a cabo por los municipios para gobernar su propio territorio. Más bien parece establecerse una especie de gobernabilidad urbana improvisada, estructurada alrededor de decisiones y acciones municipales relativamente aisladas a causa de desacuerdos, o bien articuladas por intereses que coinciden en el espacio y en el tiempo.

Asimismo hemos podido observar que las relaciones intermunicipales pueden ir de la indiferencia (el libramiento) a la cooperación (el agua potable y saneamiento) e incluso al conflicto (los desechos sólidos). Por lo tanto, si hablamos de asociacionismo municipal, juzgamos que para el caso de la ZMX se trata de un asociacionismo “a la carta” o “a la medida” del sector de acción pública de que se trate.

<sup>28</sup> Véase *El Diario de Xalapa*, sección A, 4 de marzo de 2003.

## **Límites de la gobernabilidad urbana y retos para la formulación de una agenda pública en las zonas metropolitanas.**

### **Comentarios finales**

La cooperación, la indiferencia y el conflicto parecen ser la expresión de las diferentes formas que pueden tomar la administración y el gobierno de una zona metropolitana en México, y que se caracterizan por una fragmentación no sólo del territorio, sino sobre todo de las instituciones y de los cuerpos administrativos que, en nuestra opinión y en el caso particular de la ZMX, trasciende la noción de “gobernabilidad urbana”. Habíamos expuesto que la gobernabilidad urbana supone la desaparición de los esquemas clásicos de “centro-periferia” en la configuración del poder; al contrario, se trataría más bien de una pluralidad de actores que disponen de un margen de maniobra relativamente amplio para ejercer un poder difundido e influir en la toma de decisiones (Novarina, 1997: 213). Sin embargo en el caso de la ZMX el esquema de centro-periferia parece persistir en algunos rubros tales como los servicios de agua potable y saneamiento, ya que es Xalapa quien centraliza los medios técnicos y financieros para proveer del servicio a las colonias de los municipios periféricos.

Respecto a la posesión y ejercicio del poder, tal como sugerimos anteriormente, la gobernabilidad urbana supone una configuración de poder dispersa entre varios actores e instituciones y su ejercicio está condicionado por acuerdos con otros actores públicos, privados y del sector social (Le Galès, 1995). Sin embargo las reacciones de ejidatarios y vecinos de las comunidades de Emiliano Zapata, Coatepec y Xalapa respecto al relleno sanitario, e incluso las de las asociaciones civiles contra el trazo del libramiento por el bosque de niebla, no parecen constituir un verdadero contrapeso frente a la acción del gobierno estatal o el de Xalapa. En otras palabras, el poder está mucho más concentrado que disperso y el hecho de negar sistemáticamente una consulta pública para la localización del relleno sanitario o para el trazo del libramiento sugiere que quienes concentran la información, y por lo tanto el poder, no están en la mejor disposición de compartirlo.

Habíamos mencionado asimismo que la gobernabilidad urbana plantea superar la resistencia de los interesados en la acción gubernamental como estrategia para garantizar la eficiencia en la toma de decisiones. Para ello es precisa la definición de arbitrajes entre los actores, así como recurrir de manera permanente a la negociación (Novarina, 1997: 215). En el caso de la ZMX no parece existir un “árbi-

tro” que pueda proclamarse como tal. En todo caso, el único que pudiera proclamarse árbitro es el gobierno del estado cuando se trata de las relaciones intermunicipales, o bien el gobierno federal cuando se trata de relaciones verticales donde instancias federales son llamadas a participar, tal como la Semarnat para otorgar el visto bueno de los MIA, o la Profepa para imponer eventuales multas. Sin embargo ambos actores participan dentro de la dinámica del juego de poder en la zona metropolitana. Dicho de otro modo, ambos actores son “juez y parte” en las decisiones que se toman o se dejan de tomar. En este sentido la eficacia buscada se encuentra mediada por el consentimiento o desacuerdo de uno u otro.

El ejemplo del libramiento es elocuente al respecto. El gobierno federal y los distintos programas de desarrollo urbano consideraban desde los años setenta un libramiento por el norte y noreste de la ciudad de Xalapa. La decisión de que pasara por otro lado fue tomada por el gobierno del estado, lo que desencadenó protestas de varios actores en detrimento de la eficacia de la decisión y pese al consenso que existe sobre la necesidad del libramiento para evitar que el tráfico pesado siga transitando por la zona urbana. Por otro lado, si bien existen diagnósticos detallados sobre las desventajas del trazo propuesto por la Secretaría de Comunicaciones del gobierno del estado, éstos no parecen servir como fuentes de arbitraje ni como contrapeso a la decisión de la Secretaría de Comunicaciones.

El caso de la ZMX, particularmente conflictivo desde varios puntos de vista, parece sintetizar el retraso de los procesos de democratización de la vida local en México. La persistencia de las prácticas autoritarias en el ejercicio del poder y la continuación de ciertas lógicas de toma de decisiones de antaño nos hacen reflexionar sobre las complicaciones para gobernar una zona metropolitana en el país y para elaborar una agenda de gobierno a esa escala territorial, y no es sorprendente reconocer dichas dificultades dentro del proceso de políticas públicas para la conformación de una agenda de gobierno.

En este sentido nos parece pertinente plantear algunas reflexiones finales sobre la elaboración de las políticas públicas en el contexto cultural mexicano y sobre el juego político en la ZMX que sirve como ilustración de dicho proceso. Si bien el caso que hemos abordado no esclarece la totalidad del complejo proceso de políticas públicas en México, da cuenta de lo que ocurre en los espacios locales en general, y del desafío que representan las zonas metropolitanas en México no sólo como objetos de estudio, sino como espacio de acción pública en

donde, pese a la existencia de instrumentos de asociacionismo municipal y de regulación del fenómeno de conurbación, la elaboración de una “agenda pública metropolitana” se manifiesta como tarea difícil.

Cabrero (2000: 220-221), al explicar el proceso de políticas públicas en un contexto como el mexicano, advierte una propensión al hermetismo en la definición de la agenda, como sucedió cuando el gobierno del estado cambió inesperadamente el trazo del libramiento sin hacerlo del conocimiento de otros actores, incluyendo a la ciudadanía. Otra particularidad es la autarquía de los grupos de expertos gubernamentales en la formulación de las políticas públicas, como las reuniones que sostienen los grupos de expertos gubernamentales de cada municipio para la formulación del Programa de Ordenamiento Urbano. Es necesario aclarar sin embargo que en este caso la participación de la empresa privada, en tanto experto no gubernamental, es signo de una apertura, todavía modesta, de la burocracia municipal, y cuya manifestación más avanzada son las consultas públicas de los programas de desarrollo urbano, todavía más simbólicas que sintomáticas de una verdadera transparencia del proceso de la política pública.

La búsqueda de un equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad y no entre eficiencia y legitimidad, como se da en otros contextos nacionales más democráticos, es otro rasgo característico de las políticas públicas que se ponen en práctica en México (Cabrero, 2000: 220). La localización del relleno sanitario es elocuente al respecto: una vez identificada la necesidad de construir un relleno sanitario para la ZMX, y después de varios intentos infructuosos, el municipio de Xalapa prefirió ponerlo dentro de sus propias fronteras so pretexto de evitar la continuidad de los conflictos con comunidades campesinas, sobre todo con los municipios vecinos, y así superar la parálisis de la acción pública. La construcción del relleno sanitario en Xalapa favoreció la gobernabilidad de la zona metropolitana, pero la decisión no fue suficientemente legítima como para evitar que los propios habitantes de Xalapa se mostraran reacios al relleno sanitario.

Si hemos contrastado la dinámica sociopolítica de las relaciones intermunicipales con los principios planteados por la teoría de la gobernabilidad es para mostrar que en Xalapa, como en muchas otras zonas metropolitanas en el país, es más atinado hablar de una especie de “gobernabilidad urbana truncada”. Si bien es cierto que la fragmentación del territorio, de los intereses, del poder y de las capacidades de acción constituyen un escenario altamente conflictivo y competitivo entre los actores, también lo es que un escenario de este tipo entra-

ña necesariamente una dependencia mutua para movilizar los medios económicos, técnicos, financieros, políticos o de cualquier otra índole para sacar mayor provecho. Así, los municipios y los actores de los que hemos hablado son “socios” y “competidores” a la vez. En Xalapa, como creemos es el caso de otras metrópolis mexicanas, la coerción, la concertación, la neutralización y el arbitraje (Mabileau, 1994: 77) suelen aparecer como características inherentes a las relaciones intermunicipales.

La construcción social y política de la “zona metropolitana” como escala de acción pública –al margen de su construcción jurídica, que no fue tratada en el presente texto– está condicionada por la existencia de “referentes”<sup>29</sup> comunes, es decir, por un sistema de creencias y valores que forman parte de la historia de una sociedad y que justifican sus acciones. En la ZMX este referente se desdibuja a causa de la existencia de un sistema de valores que no parece ser compartido por todos los actores y que se encuentra en una reconfiguración permanente mediante la acción diaria, en un proceso de aprendizaje, ensayo y error, y compromisos inestables. Los acuerdos para la toma de decisiones y la acción pública hacen emergir una red de actores cuyo poder depende más de la capacidad de cooperar que del seguimiento de la norma o la detención de posiciones institucionales.

Lo que ocurre en la ZMX ilustra la dificultad de gobernar una zona metropolitana, pues todos los procesos de la acción pública territorial que se desarrollan alrededor de los temas aquí abordados sugieren una situación intermedia entre un estado de gobernabilidad urbana en reconfiguración permanente y otro de ingobernabilidad sistémica. En este sentido cabe preguntarse si el contexto sociopolítico de la ZMX se encuentra en una fase de gobernabilidad urbana “en retraso” o “emergente”; si se trata de una gobernabilidad a diferentes velocidades pero inacabada en su conjunto, o bien de un asociacionismo municipal “a la medida”.

<sup>29</sup> Véase Bruno Jobert y Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, PUF, 1997.

## Bibliografía

- Aguilar Barajas, Ismael (1995), “Desarrollo económico y macroeconomía urbana: tendencias internacionales”, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 10, pp. 727-735.
- Azuela, Antonio (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Cabrero, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, vol. 9, núm. 2, pp. 189-229.
- (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados (2002), *Boletín* núm. 1154, México, Coordinación General de Comunicación Social, Sala de Prensa, Archivo de Boletines, 22 de mayo.
- Caudillo, Rosa Delia y Gerardo Alatorre (2002), “El libramiento Banderilla-Xalapa-Coatepec: viejas prácticas, nuevas realidades”, *El Jarocho Verde. Red de Información y Acción Ambiental de Veracruz*, núm. 15.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (2000), *Ley Número 62 de Protección Ambiental*, Veracruz, 27 de junio.
- Conapo (1999), *Situación demográfica de México, 1998*, México, Consejo Nacional de Población/Secretaría de Gobernación.
- (1998), *Situación demográfica de México, 1997*, México, Consejo Nacional de Población/Secretaría de Gobernación.
- Covarrubias, Francisco (2000) “Prospectiva del Sistema Urbano Nacional”, *El Mercado de Valores*, año 60, núm. 3, México, Nacional Financiera, pp. 3-21.
- Garrocho, Carlos (1995), “Sistemas metropolitanos: reflexiones sobre algunos aspectos del desarrollo metropolitano y recomendaciones de acción”, en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, México, El Colegio Mexiquense/Sedesol, pp. 555-574.
- y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, México, El Colegio Mexiquense/Sedesol.
- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1993), “Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1990”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 55, núm. 1, pp. 177-212.
- Gaudin, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat: l'action publique en question*, París, Presse de Science Po.
- Gerez, Patricia, Amapola Otero et al. (2002), *Implicaciones del libramiento Banderilla-Xalapa-Coatepec y algunas posibilidades de desarrollo regional integral* (resumen ejecutivo), Xalapa, Marangola, A.C.

- Gobierno del Estado de Veracruz-Llave (2002), *Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada de Xalapa-Banderilla-Coatepec-Emiliano Zapata y San Andrés Tlalnelhuayocan, Xalapa-Enríquez.*
- (2000), *Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Urbana del Ejido El Castillo, Xalapa-Enríquez, Secretaría de Desarrollo Regional, Dirección General de Ordenamiento Urbano y Regional.*
- (1999a), *Programa Veracruzano de Desarrollo Regional y Urbano, 1999-2004, Xalapa-Enríquez, Secretaría de Desarrollo Regional, Dirección General de Ordenamiento Urbano y Regional.*
- (1999b), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Sector Oriente de la Zona Conurbada de Xalapa, Xalapa-Enríquez, Secretaría de Desarrollo Regional, Dirección General de Ordenamiento Urbano y Regional.*
- (1997a), “Decreto número 89 que determina de manera definitiva los límites que dividen a los municipios de Xalapa y Banderilla”, *Gaceta Oficial*, tomo 157, núm. 151, 16 de diciembre.
- (1997b), *Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Xalapa-Enríquez*, tomo 157, núm. 151, 16 de diciembre.
- (1989), “Decreto de conurbación de los municipios de Xalapa, Banderilla, Coatepec, Tlalnelhuayocan, Rafael Lucio, Emiliano Zapata, Teocelo y Xico, declarado por el Poder Ejecutivo del Estado”, *Gaceta Oficial*, tomo 140, núm. 12, 28 de enero.
- Godard, Francis (coord.) (1997), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, París, Descartes et Cie (Les urbanités).
- Hoffmann, Odile y Fernando Salmerón (1997), *Nueve estudios sobre el espacio: representación y formas de apropiación*, México, CIESAS/OSTROM.
- INEGI (2001), *xii Censo general de población y vivienda, 2000*, tomo 1, *Tabulados básicos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Iracheta, Alfonso (2001), *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México: evaluación y perspectivas (anexos)*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense.
- Janetti Díaz, Ma. Emilia y Arturo Pontífices Martínez (1996), “La asociación de municipios: formas y alternativas posibles en el caso de México”, *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 4, pp. 731-749.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, París, PUF.
- Jouve, B. y Christian Lefèvre (1999), “Pouvoirs urbains: entreprises politiques, territoires et institutions en Europe”, en B. Jouve y Christian Lefèvre (coords.), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, París, Anthropos, pp. 9-44 (Villes).
- Le Galès, Patrick (1995), “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, núm. 1, pp. 27-95.
- Ley General de Asentamientos Humanos* (2002), México, Delma.
- Mabileau, Albert (1994), *Le système local en France*, 2<sup>a</sup> ed., París, Montchrestien (Clefs Politique).

- Martínez, Jesús L. y Edgar Leonel Mencos (2002), *Sistema vial de Xalapa, Xalapa-Enríquez*, Asociación de Constructores del Estado de Veracruz, A.C./Consejo Coordinador Empresarial.
- Morales, Melquiades (2003), “Plan Puebla-Panamá. ¿Utopía o realidad?”, *ConCiencia Política*, año 2, núm. 3, El Colegio de Veracruz, pp. 37-53.
- Muller, Pierre e Yves Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Mont-chrestien (Clefs).
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar Sánchez (1986), “Zonas Metropolitanas en México, 1980”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, pp. 97-126.
- Novarina, Gilles (1997), “Les réseaux de politique urbaine. Concurrence et coopération entre acteurs”, en Francis Godard (coord.), *Les gouvernements de villes. Territoire et pouvoir*, París, Descartes & Cie, pp. 213-254.
- Osmont, Annick (1998), “La Gouvernance: concept mou, politique ferme”, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 80-81, pp. 19-26.
- Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren (1961), “The Organization Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry”, *American Political Science Review*, núm. 5.
- Palma Grayeb, Rafael (2002), “Xalapa entre los siglos XVIII y XX: expansión de la ciudad y lógicas de libramiento vial urbano”, *El Jarocho Verde. Red de Información y Acción Ambiental de Veracruz*, núm. 15, Xalapa, pp. 9-14.
- Ramírez Saíz, Juan Manuel (2002), “Experiencias internacionales de administración y gobiernos metropolitanos”, *Ciudades*, núm. 53, México, RNIU, pp. 3-11.
- Rowland, Allison M. (1999), “Los municipios y la coordinación intergubernamental”, *Cuadernos de la División de Administración Pública*, México, CIDE.
- Santín del Río, Leticia (2003), “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre los municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Leticia Santín del Río (coord.), *Perfil y perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol/Indesol/Flacso, pp. 147-202.
- Secretaría de Desarrollo Social (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006*, México, Sedesol.
- Secretaría de Desarrollo Urbano de Veracruz (1998), *Programa de Ordenamiento Urbano del Área Metropolitana de Xalapa-Banderilla-Coatepec-Emiliano Zapata-San Andrés Tlalnelhuayocan. Carta de usos destinos y reservas*, México, Grupo Sistema de Alta Dirección S.A. (tres planos).
- Sobrino, Luis Jaime (2003), “Zonas metropolitanas en México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3 (54), pp. 461-507.
- (1996), “Tendencias de la urbanización hacia finales del siglo”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 11, núm. 1 (31), pp. 101-137.

- Villar Calvo, Alberto (1998), *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Estudio de caso: Estado de México*, México, Plaza y Valdés.
- Woods, R. (1958), "The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua", *American Political Science Review*, vol. 58, pp. 108-122.
- Zentella, Juan Carlos (2004), "Zonas metropolitanas y asociacionismo municipal. Reflexiones a partir de la experiencia francesa de cooperación intercomunal. ¿Qué interés para el estado de Veracruz?", *Con-Ciencia Política*, núm. 6, El Colegio de Veracruz, pp. 69-107.
- Ziccardi, Alicia (2001), "Un balance de la experiencia de planeación participativa de nivel local en la Ciudad de México, 1998-2000", *L'Ordinaire Latinoaméricain*, núm. 185, pp. 73-80.

### Fuentes hemerográficas

- Cárcamo Rojas, Carlos (2003), "Nachón y Serrano, amafiados con la vialidad, dice Quintano", *El Diario de Xalapa*, sección A, 30 de septiembre.
- Meza, Martha y Jair García (2002), "Xalapa ha robado terreno a Emiliano Zapata", *El Diario de Xalapa*, sección A, 25 de septiembre.
- Quiroz Méndez, Alma Rosa (2003), "En 12 semanas quedará lista la primera celda del relleno sanitario", *El Diario de Xalapa*, sección A, 15 de enero.
- Sin autor (2002), "Viven 5 mil familias de la pepena de la basura", *El Diario de Xalapa*, sección A, 30 octubre.
- Sin autor (2003), "La ciudad no está a capricho de nadie, advierte Reynaldo", *El Diario de Xalapa*, sección A, 6 de marzo.
- Vidal Varas, Gonzalo (2003a), "Ayudará Sedere a construir el relleno municipal en Xalapa", *El Diario de Xalapa*, sección A, 10 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2003b), "Estudian viabilidad del basurero en El Tronconal", *El Diario de Xalapa*, sección A, 8 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2003c), "Usan fuerza pública para depositar la basura de Xalapa en El Tronconal", *El Diario de Xalapa*, sección A, 6 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Suspenden la construcción del centro de confinamiento de residuos sólidos", *El Diario de Xalapa*, sección A, 11 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ y Jair García (2003), "Avanzan trabajos en área natural protegida. Deficiente, el manifiesto de impacto ambiental", *El Diario de Xalapa*, sección A, 3 de febrero.