

“ASPECTOS JURÍDICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DE LAS METRÓPOLIS.”

Brasilia, Brasil, diciembre 2008

A la fecha se han delimitado y reconocen un total de 56 zonas metropolitanas, en las que reside el 56.05% (57.9 millones de habitantes) de la población total de México (103.3 millones de mexicanos). Nueve de ellas tienen una población mayor a 1 millón de habitantes¹, 18 poseen un rango poblacional menor a 1 millón y superior a 500 mil habitantes² y las 29 restantes menor de 500 mil y superior a 50 mil habitantes. Tres cuartas partes (el 75%) del producto interno bruto nacional se generan en el conjunto de las 56 zonas metropolitanas, compuestas con un total de 345 municipios metropolitanos, que en conjunto comprenden apenas el 8.5% del territorio nacional.

Aunque hay necesidades, problemas y requerimientos distintos entre zonas metropolitanas y municipios, según su conformación, evolución y desarrollo, todos comparten retos similares, entre los más apremiantes establecer una planeación del desarrollo, gestión pública y coordinación intergubernamental efectivamente a escala metropolitana. De cara a estos retos es que debiera asumirse el compromiso y la responsabilidad para contribuir a los cambios que en materia jurídica, administrativa y financiera exige la nueva realidad metropolitana de la nación.

A) Retos administrativos de las metrópolis

1.- El reto fundamental en materia administrativa radica en inducir una gestión pública metropolitana; la mejor manera de organizar dicha gestión, en un sistema federal, es a través de la coordinación intergubernamental y el mejor mecanismo es a través de un sistema de planeación del desarrollo local y regional.

De lo que se trata es que los gobiernos locales se hagan cargo de la gestión pública de alcance metropolitano (coordinación, planeación y asignación de recursos), lo que no supone necesariamente el establecimiento de una autoridad intermedia o un cuarto orden de gobierno, sino la concertación entre los ejecutivos de las entidades federativas y los Ayuntamientos municipales a través del presidente municipal para establecer el mecanismo de coordinación. Cabe destacar que en la actual Legislatura, los diputados de todos los partidos pudimos ponernos de acuerdo para promover que, para efectos del ejercicio de los recursos que la Federación actualmente asigna en apoyo a las zonas metropolitanas, fuera creado un Consejo Metropolitano y un Fideicomiso en cada caso.

¹ Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna.

² San Luís Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, Querétaro, Mérida, Mexicali, Aguascalientes, Tampico, Cuernavaca, Acapulco, Chihuahua, Veracruz, Morelia, Saltillo, Villahermosa, Reynosa-Río Bravo, Xalapa, Cancún, Tuxtla Gutiérrez y Oaxaca.

2.- En materia de planeación, el reto es introducir el desarrollo metropolitano como un nivel distinto de planeación, dentro del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo, que no es asimilable al actual nivel regional de proyectos y obras concurrentes entre Federación y entidades federativas, reconocido en el artículo 26 de la Constitución Política. La planeación del desarrollo metropolitano es sin duda una función concurrente entre órdenes de gobierno.

3.- Una vía congruente con nuestro sistema federal de gobierno, factible en su instrumentación y viable en el corto plazo consiste en inducir la adopción de una gestión, planeación y coordinación concurrente entre órdenes de gobierno en el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas, así como inducir y promover que cada entidad federativa establezca la legislación, los mecanismos administrativos y las políticas públicas que sus respectivos ejecutivos y legislativos, atendiendo a las propuestas de los Ayuntamientos, consideren más adecuada para la situación y las perspectivas de desarrollo de la zona o las zonas metropolitanas comprendidas en sus respectivos territorios. Actualmente, la coordinación intergubernamental, la planeación del desarrollo y la gestión pública a escala metropolitana son funciones y tareas dejadas al voluntarismo de las autoridades.

En condiciones de mayor pluralismo político y no reelección inmediata, ante una cada vez más frecuente posibilidad de alternancia partidista en los cargos representativos y, en consecuencia, de la formación de “gobiernos divididos” en los estados y de “gobiernos yuxtapuestos” (De Remes) entre ejecutivos estatales y municipios, no hay prácticamente incentivos para la coordinación intergubernamental, elemento indispensable para que funcione una gestión y planeación del desarrollo a nivel metropolitano. Los actores políticos no tienen incentivos para comprometer voluntad política, acuerdos y colaboración recíproca con miras a impulsar, regular y orientar el desarrollo económico y urbano en la zona metropolitana de la que forman parte.

La coordinación entre ejecutivos de las entidades federativas y las autoridades municipales, así como la colaboración y asociación entre éstas últimas, propician y permiten una gestión pública horizontal y transversal que es requerida para resolver los problemas de funcionamiento urbano, ordenamiento de los asentamientos y las actividades sobre el territorio y la provisión de infraestructura, equipamiento y servicios públicos a escala metropolitana. La gestión pública en este caso no puede seguir orientándose en esquemas sectoriales y verticales, porque deriva en un alcance parcial y fragmentado y una menor eficacia para planear, ejecutar la acción pública y sumar recursos entre órdenes de gobierno.

La cuestión es entonces ¿cómo inducir una gestión pública, una planeación del desarrollo urbano y un esquema de financiamiento para el desarrollo metropolitano? La respuesta puede provenir desde dos perspectivas distintas y opuestas entre sí. Por un lado una perspectiva política centralista, que predominó cuando el PRI fue partido hegemónico en México, impulsaría que desde la federación, es decir, desde el Congreso federal, se establezcan las disposiciones jurídicas para regular el desarrollo metropolitano en todo el país, a la que se ajustarían las entidades federativas. Esta vía tendería a inducir la homologación de las condiciones y los términos de la regulación del desarrollo metropolitano, al sentar las bases de un solo patrón de comportamiento.

Frente a esa visión, puede considerarse la perspectiva política federalista que, a diferencia de la primera, implica la descentralización de las decisiones y su ubicación al nivel más próximo a los ciudadanos, a los que concierne y afecta los fenómenos de metropolización y los desequilibrios interregionales del desarrollo nacional. Desde la visión de federalismo cooperativo, la Federación a través del Poder Legislativo tendría que establecer sólo las bases generales, a partir de una reforma constitucional, para que en cada entidad federativa sean los poderes públicos y las autoridades municipales quienes promuevan y establezcan la legislación que más convenga, así como para darse a sí mismo los mecanismos e instrumentos para la regulación de la planeación, la coordinación y la gestión pública a escala metropolitana.

Hay una diferencia de fondo entre ambas perspectivas y enfoques del reto. La descentralizadora y federalista respeta la soberanía de los estados y la autonomía del Municipio Libre. La centralista y concentradora conculca soberanía y autonomía e imponería una especie de "camisa de fuerza" para todas las entidades federativas, inhibiendo y obstaculizando la capacidad institucional de innovación gubernamental, legislativa y administrativa, en perjuicio de los avances que ya se muestran en algunas regiones, entidades y municipios del país.

El criterio primordial para evaluar ambas perspectivas debiera ser atender a la heterogeneidad entre regiones, estados y municipios del país, que se refleja coherentemente en las diferencias entre las características que distinguen a las zonas metropolitanas entre sí, incluso al interior de una misma entidad federativa. La conformación y el desarrollo ha sido diferente entre ellas, y es difícil por tanto establecer un solo patrón de comportamiento en su evolución.

La respuesta entonces es decidir entre dejar a las entidades que desarrollen la legislación y normatividad, sobre bases mínimas que el Legislativo federal establecería, o bien si éste poder establece la legislación que regule el desarrollo metropolitano en todo el país, indistintamente del heterogéneo desarrollo que guardan las zonas metropolitanas. Esta en juego dar el primer paso en materia de regulación jurídica del desarrollo metropolitano en México, por tanto la decisión entraña una grave responsabilidad de cara al desarrollo futuro de las metrópolis.

En la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados hemos estudiado el problema y deliberado ampliamente acerca de las alternativas, por lo que anteponiendo criterios técnicos, jurídicos, económicos, políticos y sociales a los partidistas limitados a la distribución del poder político, hemos coincidido y acordado que a México le conviene legislar con una perspectiva federalista y una visión descentralizadora del desarrollo nacional. El federalismo concibe a los gobiernos como entidades en recíproca cooperación permanente para el mejor resultado de sus respectivas responsabilidades³.

³ Clarke, Jane Perry, "Interdependent Federal and State Law as a Form of Federal-State Cooperation", *Iowa Law Review*, mayo de 1938, pp. 539-564.

Hay que reconocer, en esta orientación, que en el país contamos con avances en materia de coordinación entre ejecutivos estatales y autoridades municipales, así como por lo que hace a la colaboración entre municipios, de acuerdo a ciertas experiencias limitadas pero ilustrativas. Tales avances han podido ser llevados hasta el asociacionismo municipal, que aunque aparentemente llega tarde en México, no es así tal como demuestra el hecho de que hace varias décadas la municipalidad de Guadalajara y el ejecutivo de Jalisco concertaron la creación del primer Consejo Metropolitano en México.

Es un hecho que la acelerada y desordenada urbanización del país desbordó y rebasó la escala espacial en que debe incidir la acción de gobierno. En paralelo, crecieron las presiones para descentralizar el poder político, del nivel central al nivel local, así como para fortalecer la autonomía decisoria en el nivel de autoridad más próxima a la población⁴.

B) Retos jurídicos de las metrópolis

Es importante mencionarles que en el proceso introductorio de la metropolización del país se puede observar la heterogeneidad de las zonas metropolitanas (estatales, interestatales, transfronterizas, turísticas, industriales, de menor o mayor tamaño etc.), lo cual significa que no responden a un solo patrón. Esta situación no permite que se establezca una legislación homogénea, en consecuencia la homologación no es una alternativa, ya que implicaría una camisa de fuerza para las entidades federativas.

La solución a lo anteriormente expuesto, es que desde la legislación federal se induzca para que las entidades federativas legislen en materia de desarrollo metropolitano, por lo que desde la Constitución Política se deben de dar las reformas correspondientes.

En un país predominantemente urbano, con pluralismo político y acentuada diversidad social y regional, con alternancia partidista en el gobierno y una distribución menos asimétrica de la representación democrática en los órganos legislativos, resulta imperativo para el interés general acometer la adecuación de nuestro ordenamiento jurídico nacional para dar respuesta a los problemas y requerimientos de la urbanización de índole metropolitana, que comprende a la fecha a 29 de las 32 entidades federativas.

Es evidente que el marco legal, federal y estatal, resulta obsoleto e insuficiente para dar paso a una efectiva gestión pública metropolitana.

⁴ Apenas en 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos dio fundamento legal a las “declaratorias de conurbación” y a las comisiones correspondientes para su atención y la reforma constitucional de 1983 otorgó facultades al municipio para asociarse”. Por otro lado, habría que considerar además que aún en Estados Unidos de América, la federación moderna más duradera, tardó 50 años en pasar de ser una federación centralizada a una federación descentralizada.

Por lo anterior la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la H. Cámara de Diputados, se ha avocado en trabajar respecto a la adecuación de la Constitución Política para que se contemple el fenómeno metropolitano, resultado de ese trabajo es la propuesta que comprende reformar el contenido del primer y segundo párrafo del artículo 26; de la fracción VI del artículo 115 Constitucional, así como adecuar el contenido del artículo 122, apartado G, bajo las siguientes premisas:

- Establecer el reconocimiento de la unidad físico-espacial, económica y urbana de naturaleza metropolitana, que presenta características y requerimientos de desarrollo distintos a otros centros urbanos y conurbaciones que conforman al sistema nacional de ciudades, como un ámbito diferenciado del desarrollo nacional así como la actuación de los poderes públicos, ordenes de gobierno y autoridades administrativas.
- Inducir la adecuada integración transversal, no sólo intersectorial, de normatividad, políticas públicas, proyectos de desarrollo regional, planeación y programas de acción sobre el territorio metropolitano, constituido como unidad especial de actuación pública, convivencia social y desarrollo regional. Lo que supone impactos diferenciados pero interrelacionados en el desarrollo económico y el funcionamiento urbano de las metrópolis y zonas metropolitanas y de éstas con el territorio regional que las contiene y al que contribuyen a definir.
- Orientar la concurrencia de autoridades municipales e inducir la debida coordinación entre ellas y con el gobierno estatal, cuando se trate de zonas de intraestatales, así como entre gobiernos municipales, estatales y federales cuando se trata de metrópolis o zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas e incluso la concurrencia de los tres órdenes de gobierno con gobiernos extranjeros cuando la zona metropolitana se encuentre en una zona fronteriza. Lo que se supone conciliar la autonomía municipal y la soberanía estatal entre sí y de ambas con respecto a la Federación, así como la respectiva distribución de competencias y la atribución de facultades exclusivas y concurrentes que aseguren la gobernabilidad democrática en el espacio territorial metropolitano, de conformidad al sistema republicano federal vigente.
- Asegurar la adecuada concurrencia de los sectores privado y social y la participación ciudadana en el desarrollo económico y urbano metropolitano. Lo que supone establecer bases amplias para inducir que la concertación de intereses, actuaciones e intervenciones de los agentes privados y las organizaciones civiles, pueda ser armonizada con la canalización y atención de demandas ciudadanas y propuestas de colaboración social que tengan lugar a través del cauce institucional de la jurisdicción política y administrativa del municipio.

En conclusión a este punto, estimo necesaria una reforma constitucional cuyo alcance establezca las bases de orden general, suficientemente incluyentes, para inducir con la debida consistencia y congruencia las subsecuentes reformas a las leyes federales y estatales en la materia.

C) Retos financieros de las metrópolis.

El Fondo Metropolitano creado en el 2006, fue asignado a la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), por un monto de 1,000 millones de pesos, destinado a proyectos de mejoramiento ambiental, con cargo al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, dentro del cual representó el 9.30% del gasto neto total autorizado y el 0.051 % del gasto neto total aprobado del PEF. Esta partida presupuestaria se clasificó en el Decreto del PEF 2006 como gasto de capital, específicamente como “Inversión Física”.

Para el ejercicio 2007 la Comisión de Desarrollo Metropolitano pugnó por que se ampliara el Fondo, por lo que se asignó 3000 millones de pesos, el cual fue destinado a la misma ZMVM para continuar y terminar obras, proyectos iniciados, presentando un crecimiento del 200% respecto a lo aprobado en el 2006. Ahora bien, para el ejercicio fiscal 2008 la Comisión en LX Legislatura promovió y logró que el Fondo se ampliara aún más (5550 millones de pesos), que se le otorgara un carácter federalista para incluir 7 zonas metropolitanas ⁵ y se establecieron por primera vez reglas de operación para fiscalizar el Fondo. Mediante los criterios de operación establecidos (artículo 40 del PEF 2008), la Comisión impulsó una política pública de coordinación interinstitucional: comprometer al gobierno de la entidad a coordinarse con los municipios para determinar las obras y los proyectos a realizar en la ZM, es decir, inducir una gestión pública metropolitana a través de instituir un Fideicomiso y un Consejo Metropolitano, por su parte los municipios pueden constituir una asociación.

Se trata de inducir la coordinación entre el ejecutivo estatal y la autoridad municipal y la asociación entre municipios para conducir la colaboración y coordinación de esfuerzos a partir de obras y proyectos concertados por todos y con base en planes metropolitanos de acción conjunta (atribuciones concurrentes).

Fondos Metropolitanos 2008.

- Mayor contribución de Federación: 5,550 millones de pesos, 85% más que 2007.
- Planeación y Gestión Metropolitana: a cargo de gobiernos locales, evidenciada por la aportación con recursos propios que comprometen los gobiernos estatales- **Guanajuato (ZM León) y Jalisco (ZM Guadalajara) primeros en comprometer aportaciones propias para incrementar alcance-**, de acuerdo a la normatividad federal, estatal y municipal para la ejecución de obras de infraestructura hidráulica y vial, transporte y ordenamiento territorial del desarrollo urbano.
- Coordinación intergubernamental: Alcaldes y Gobernadores de cada zona concertaron las obras y los proyectos y estos se basan en planeación metropolitana.
- Transparencia y Eficacia: al establecerse reglas de operación que aseguran que los recursos federales sean aplicados al fin asignado.
- Colaboración, coordinación y asociacionismo entre municipios, siendo la primera ZM del país en crear Fideicomiso, Comité Técnico, Consejo Metropolitano La Laguna (Torreón y Matamoros Coahuila y Gómez Palacio y Lerdo, Durango).

⁵ Zona Metropolitana del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, León, La Laguna, Querétaro y Puebla-Tlaxcala.

Para el ejercicio 2009 le fue asignado a los Fondos Metropolitanos **5,985 millones de pesos**, registrando un incremento del **7.8%** respecto a lo asignado en 2008 (5,550 millones de pesos), beneficiando a una población total **40.2 millones de habitantes**, asignándolos a 16 zonas metropolitanas⁶.

Resalta de la composición de los Fondos Metropolitanos para 2009, la inclusión de **9 zonas metropolitanas más**:

- Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa y Veracruz, todas con **40 millones cada una**. Destaca que de las nuevas metrópolis que se incluyen todas son estatales, con excepción de **Tijuana, que reviste un carácter transfronterizo (sería la primera en su género que gozaría del fondo)**.

Es de resaltar que del conjunto de las 9 ZM más grandes del país (más de 1 millón de habitantes), sólo Toluca y Cd. Juárez quedarían pendientes de inclusión (las 7 restantes ya han sido contempladas, ZMVM, Monterrey, Guadalajara, La Laguna, León, Puebla-Tlaxcala y Tijuana).

Con esta propuesta se estarán incluyendo la mitad (9 ZM, Querétaro, Mérida, Aguascalientes, Acapulco, Veracruz, Villahermosa, Cancún, Tuxtla Gutiérrez y Oaxaca) del total de las 18 ZM de rango medio (población de entre 500 mil a 1 millón de hab.), el resto quedarían pendiente de inclusión. (San Luis, Mexicali, Tampico, Cuernavaca, Chihuahua, Morelia, Saltillo, Reynosa y Xalapa).

Finalmente aún quedan por atender las restantes 29 ZM de menor tamaño (población de menos de 500 mil hab.).

Nos queda claro que los Fondos Metropolitanos deberán institucionalizarse en la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de que las 56 ZM del país sean beneficiarias, sin embargo, se ha dado un avance en este tema con la publicación de las reglas de operación para dichos Fondos, las cuales contienen diversos criterios generales que resultan relevantes en el ámbito de la planeación y gestión metropolitana, entre los que destacan; la creación de consejos metropolitanos, la Planeación y la naturaleza metropolitana de los proyectos, la fiscalización de los recursos, las aportaciones adicionales de las ZM beneficiadas, contar con un Fideicomiso para la administración de los recursos, la participación social y la delimitación de las ZM.

Quiero que tengan conocimiento que estamos avanzando en lograr que los Fondos induzcan una política pública de estado, porque nos encontramos vacunando estos recursos de criterios partidistas, con mecanismos de participación ciudadana, así mismo estamos incluyendo criterios de federalismo, transparencia, vigilancia, y eficiencia para la operación de los fondos metropolitanos, lo cual dará certeza para que se de una continuidad en las acciones metropolitanas de las zonas.

⁶ Valle de México, Guadalajara, Monterrey, León, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, La Laguna, Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz y Villahermosa.

Así mismo cabe resaltar que algunos han argumentado que la canalización de los recursos federales del Fondo Metropolitano han hecho posible la coordinación. Esto es parcialmente cierto y, aplicaría a la ZMVM cuyas Comisiones metropolitanas no funcionaron óptimamente durante aproximadamente siete años- desde antes del sexenio de Andrés Manuel López Obrador y Arturo Montiel Rojas-, por considerarse como espacios de concertación y deliberación débiles, complejas y burocráticas, basadas en una voluntad institucional voluble.

Por otro lado existen experiencias de coordinación y planeación metropolitana, tales como la experiencia de coordinación de la Zona Metropolitana de Guadalajara en Jalisco, que data desde los años cuarentas, experiencia previa a la asignación de los recursos.

Ahora bien, quiero hacer hincapié en que existen gobiernos locales que han entendido muy bien la función de los Fondos Metropolitanos, y otros que no lo han hecho bien, estos últimos asumen los recursos de los Fondos como subsidios, y los primeros lo asumen como un recurso adicional que contribuirá a la realización de los proyectos.

Solo con la aportación de los recursos de las entidades se asegura la continuidad de los proyectos metropolitanos.

Conclusiones.

El desarrollo metropolitano debe de contemplarse como una materia de regulación jurídica, de gestión pública y de financiamiento.

La Política Pública Integral del estado para el desarrollo metropolitano en México, en cuanto a su gestión pública, tiene que ser transversal no solo sectorial, como muchos especialistas han reiterado⁷, no se puede responder al desarrollo metropolitano de una manera sectorial, si no transversal.

Es importante reflexionar que las ZM no pueden ser vistas solo como un problema, al contrario, se deben visualizar sus ventajas comparativas para impulsar el desarrollo económico, cultural y social, y detonar a nivel local las áreas de influencia, lo cual debe de llevar a los gobiernos locales ha impulsar la competitividad económica y adecuar el ordenamiento territorial de la población económica según la vocación y destinos del suelo para cada área y para cada zona.

En un mundo que funciona globalmente, las ZM juegan un papel clave ya que integran las cadenas productivas, interconectan mercados y sirven de clusters para la importación de productos

Dip. Obdulio Avila Mayo

Presidente
Comisión de Desarrollo Metropolitano,
LX Legislatura

⁷ Arq. Roberto Eibenschutz, Dr. Alfonso Iracheta.