

¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?

Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020

Los tres mejores trabajos del Concurso de Ensayo realizado en 2006 por la Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. / Metrópoli 2025, la Fundación Este País y la Revista Este País.

Thomas Cieslik (compilador)

Diseño de imagen en portada:
Marcela Rivas, Fundación Este País

Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, así como la foto de portada, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin previa autorización por escrito de los autores.

Impreso en la Ciudad de México, 2007

Publicado por:

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Oficina Regional América Latina
Cerrada de la Cerca No. 82
Col. San Ángel Inn
C.P. 01060 México, D.F.
Tel.: (5255) 5550 1039
Fax: (5255) 5550 6223
www.la.fnst.org

ÍNDICE

Thomas Cieslik:	
<i>Prólogo</i>	5
Juan Carlos Zentella:	
<i>¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?</i>	
<i>Propuestas para el corto, mediano y largo plazo.</i>	7
Abigail Rolón:	
<i>¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?</i>	
<i>Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020.</i>	27
Alfredo Sánchez Flores:	
<i>¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?</i>	
<i>Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020.</i>	41
Datos de los autores.....	56

PRÓLOGO

El caos cotidiano: los mexicanos diariamente quedan atrapados dos, tres o más horas en el tráfico. Además, luchan con la escasez del agua, las fallas de luz, las inundaciones en tiempos de lluvia, la contaminación, la delincuencia, la ausencia de la policía (no corrupta), etc. Las zonas metropolitanas de México no son realmente lugares de esperanza como por ejemplo lo ha anunciado en los últimos años en spots de televisión el Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, las zonas metropolitanas son atractivas en un país centralizado, donde las provincias son marginadas y no desarrolladas, porque hay empresas grandes, hay trabajo, hay escuelas y universidades, hay hospitales, hay transporte público, hay supermercados y shopping malls, hay eventos culturales y deportivos, hay casas de interés social y hay infraestructura. Las zonas metropolitanas están siempre marcadas por el progreso y el bienestar. Pero en los últimos años el crecimiento fue tan rápido que la planeación urbana sustentable no funcionó. Hoy en día vemos los resultados que enfrentan las zonas metropolitanas. Por eso nos preguntamos, ¿Cuáles son los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México? ¿Habrán conceptos para mejorar la calidad de vida?

Según el análisis "World Urbanization Prospects: The 2005 Revision" del departamento de asuntos económicos y sociales de la división sobre poblaciones de la Organización Naciones Unidas (ONU) México tiene tres zonas metropolitanas. La Mega-City, la Ciudad de México, es la ciudad más grande del mundo después de la capital japonesa Tokio. No sólo incluye el Distrito Federal, sino también ciudades grandes del Estado de México como Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Atizapán de Zaragoza con 19.4 millones de habitantes. Otras aglomeraciones son Guadalajara con cuatro millones y Monterrey con 3.6 millones de habitantes.

Con el fin de estimular la reflexión sobre las zonas metropolitanas del país en temas tales como la gobernabilidad democrática, la seguridad pública, el medio ambiente y el transporte público, y procurar así la calidad de vida de millones de ciudadanos en 2020, la Friedrich-Nau-mann-Stiftung für die Freiheit, la Fundación Este País, la Revista Este País, la asociación civil independiente Metrópoli 2025 y el CIDE (Centro

de Investigación y Docencia Económicas) convocaron a un concurso de ensayo. Recibimos ensayos de México, Estados Unidos y España. Fueron parte del jurado el Dr. Thomas Cieslik, Coordinador de Proyecto México de la Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, el Dr. Benito Nacif, profesor-investigador del CIDE, el Lic. René Solís Brun, Director General de "Metrópoli 2025" y el Lic. Eduardo Bohórquez, Director Ejecutivo de la Fundación Este País.

El ganador de este concurso, el maestro en urbanismo, Juan Carlos Zentella Gómez, presenta ideas claras de cómo deberíamos gobernar las zonas metropolitanas de México en el corto, mediano y largo plazo. También los conceptos del segundo lugar, Abigail Rolón, planeadora en transporte en Oakland (California), y del tercer lugar, el politólogo Alfredo Sánchez Flores, están bien analizados y contienen propuestas concretas que seguramente podrán enriquecer el debate político.

En este sentido entendemos nuestra contribución. La Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit es una fundación alemana para las ideas y la capacitación en libertad. Esta fundación es una organización no gubernamental, independiente y sin fines de lucro. La fundación contribuye en más de 50 países alrededor del mundo con organizaciones asociadas en programas de cooperación destinados al avance de principios como la libertad con dignidad humana en todos los sectores de la sociedad, apoyando la aplicación de los conceptos centrales como Derechos Humanos, Estado de Derecho, democracia liberal y una economía de libre mercado. El núcleo del proceso político es siempre el ciudadano libre. Por eso invitamos a los lectores a disfrutar los ensayos, discutir con los autores y finalmente con los gobernantes y otros ciudadanos, porque la ciudad es también un producto y una imagen de la sociedad civil en la búsqueda de la prosperidad y la libertad.

Dr. Thomas Cieslik¹
Coordinador de Proyecto Mexico
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

1 Thomas Cieslik es Coordinador del Proyecto México de la Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Es politólogo con un Doctorado por la Universidad Católica de Eichstätt en Alemania. Ha vivido en la Ciudad de México desde el 2001 y trabaja como profesor e investigador en el área de Relaciones Internacionales y Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México. Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?

Propuestas para el corto, mediano y largo plazo

Juan Carlos Zentella

¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo.

Juan Carlos Zentella

Hoy más que nunca las zonas metropolitanas están de moda. Es en ellas donde se sintetizan los problemas más acuciantes de la sociedad contemporánea de principios del siglo XXI: pobreza, marginación, segregación, desempleo y subempleo, delincuencia, explotación de recursos naturales, etc. Sin embargo, es también en ellas donde están generándose las mayores oportunidades de generación de riqueza, de inserción de las economías nacionales a los flujos globales de capital e información, oferta de servicios de educación y salud, economías de aglomeración, así como la generación de riqueza y empleo para una población económicamente activa joven y en muchos casos cada vez más numerosa.

Confrontar estos desafíos y aprovechar las oportunidades está dependiendo cada vez más de la forma en que las zonas metropolitanas están siendo gestionadas por autoridades locales, estatales y nacionales. Utilizo deliberadamente el concepto "gestionadas", pues en México no existen figuras de gobierno que ejerzan esta función en un contexto metropolitano. En otras palabras, y en las condiciones actuales de nuestro país, las zonas metropolitanas no se gobiernan, pues cualquier acto de gobierno pasa necesariamente por la autoridad municipal que forma parte de ella, o por las autoridades estatales o federales. Vale la pena auxiliarnos de la definición sobre zona metropolitana que da Luis Unikel, y que no ha perdido vigencia, a fin de entender el punto: *"...es la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa"* (Unikel, 1978).

Así pues, la característica definitoria de una zona metropolitana es la fragmentación de su territorio en varios municipios, y en ocasiones en

varios estados.¹ En este contexto, es válido preguntarse cómo se gobierna una metrópoli. Existen autores, en particular geógrafos, demógrafos, urbanistas y arquitectos que definen el proceso en función de la cantidad de población y en la misma definición, intentan delimitar el fenómeno territorialmente. ¿Hasta dónde llega el territorio metropolitano? Regresando a la definición de Unikel (1978), él identifica tres tipos de zonas metropolitanas: las **zonas metropolitanas subdelimitadas**, cuyos límites político-administrativos definidos por los municipios que la componen son excedidos por la superficie poblada o el área urbana continua; las **zonas metropolitanas supradelimitadas** cuyo perímetro abarca a todos los municipios ocupados total o parcialmente por el área urbana continua, y finalmente las **zonas metropolitanas bien delimitadas** cuyo perímetro coincide tanto con el área urbana continua, como con la jurisdicción político-administrativa. El perímetro de las zonas conurbadas del país definido por las Comisiones de Conurbación en la década de los 70 son buenos ejemplos de zonas metropolitanas supradelimitadas pues generalmente su perímetro abarcaba mucho más allá de la zona urbana continua e incluía vastas zonas rurales y pequeñas localidades periféricas. Por su parte, las definiciones proporcionadas por los economistas, centran la atención en el tipo y magnitud de las actividades económicas y el tamaño del mercado. Asocian las grandes metrópolis con la concentración espacial de las actividades que hoy en día poseen el mayor valor agregado en la cadena productiva, tales como la electrónica, servicios financieros, telecomunicaciones, y servicios en general al productor en un contexto de competencia nacional e internacional por atraer inversión. Una zona metropolitana será por lo tanto una ciudad que concentra este tipo de actividades en una magnitud muy por encima de otras ciudades. Si bien este tipo de definiciones no remiten a formas de gobierno o figuras para la gestión y administración metropolitanas, llama la atención que las metrópolis con los mejores indicadores en términos de productividad, PIB y PIB *per capita* cuentan por lo general con figuras promotoras del desarrollo económico, como Consejos Metropolitanos de Desarrollo Económico.²

1 Es el caso de las Zonas Metropolitanas del Valle de México, de la Laguna (compartida entre los estados de Coahuila y Durango), la de Puebla – Tlaxcala, la de Tampico (compartida entre los estados de Tamaulipas y Veracruz) entre algunas otras. Véase SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2004.

2 Por ejemplo, el Gran Londres cuenta con la Agencia de Desarrollo del Gran Londres;

Una de las limitantes de este tipo de definiciones para aproximarse al fenómeno de metropolización es la ausencia de elementos que nos permitan dar cuenta en primer lugar de los desafíos para gobernarlas y de las formas institucionales más adecuadas para tal fin. Las definiciones de Unikel intuyen la coexistencia de dos o más municipios en un mismo espacio urbano, pero no profundizan en el diseño institucional que se requiere para gobernar un espacio de estas características.

La Ciencia Política y la Administración Pública han hecho contribuciones importantes en ese sentido. En una sociedad como la norteamericana de la posguerra, cuyas ciudades se vieron invadidas por los suburbios en un proceso intenso de urbanización, emergieron en la Ciencia Política dos escuelas de pensamiento, no tanto para regular la expansión de las ciudades (que continuó de manera acelerada hasta nuestros días) sino para gobernar espacios urbanos caracterizados por una fragmentación en varios condados (espacios locales equivalentes a los municipios de México). Me refiero a la escuela de reformadores y a la escuela de elección racional (*rational choice*).

Para la escuela de reformadores (Wood, 1958; Wood, 1964), la multiplicidad de estructuras administrativas constituye una desventaja para el desempeño de la ciudad, implica una falta de coordinación entre gobiernos locales e instituciones públicas encargadas de los servicios urbanos, cuyas acciones se vuelven fragmentadas, se duplican o se superponen con costos financieros excesivos y por lo tanto dispendio de recursos públicos.

En ese sentido, es necesario constituir estructuras de gestión metropolitanas fuertes que cubran el área funcional de la zona urbana. Para esta escuela de pensamiento, una estructura metropolitana fuerte u organismos o agencias metropolitanas responsables de los servicios públicos, tienen la ventaja de cobrar los impuestos y derechos por dichos

Lyon, en Francia, cuenta con la Dirección de Asuntos Económicos del Gran Lyon, el Gran Toronto cuenta con el Comité de Desarrollo Económico del Gran Toronto; incluso el Gran Santiago cuenta con la Comisión de Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico del Gobierno Regional Metropolitano de Chile. Si bien la instalación en enero de 2007 del Consejo de Competitividad de la Ciudad de México es relevante en el intento de promover la competitividad, productividad e inversión, no podemos ser indiferentes al hecho de que se trata de un Consejo restringido al Distrito Federal, dejando fuera a los más de 58 municipios conurbados del Estado de México que no necesariamente estarán representados en él.

servicios a quienes realmente los consumen. En otras palabras, se evita el fenómeno del "gorrón" o *free rider*.

Esta lógica cobra sentido cuando nos percatamos que por lo general los costos para el mantenimiento de los grandes equipamientos urbanos y culturales son asumidos por los gobiernos locales centrales, no obstante que es toda la población metropolitana quien se beneficia de ellos, sin que necesariamente participen en su financiamiento. En otros rubros, es común observar las diferencias del manejo sustentable del territorio entre dos jurisdicciones adyacentes, una optando por proteger y salvaguardar una zona de alto valor natural (que probablemente sirva como pulmón de toda el área metropolitana); y la otra decidiendo desarrollarla para el crecimiento urbano. Un ejemplo más es la seguridad pública, cuya falta de coordinación y continuidad entre distintos cuerpos policiales es aprovechado por bandas para delinquir en una zona de la ciudad central y resguardarse en otra donde la policía no puede transgredir su jurisdicción.

Este tipo de ejemplos se reproducen cotidianamente en otros rubros como en rutas de transporte colectivo o de recolección de basura que no tienen continuidad; localización de equipamientos metropolitanos como escuelas, universidades y centros de salud desigualmente accesibles para la población; o aeropuertos y rellenos sanitarios que son tan indispensables como causantes de conflictos por su localización.³

Finalmente, para los reformadores, una estructura metropolitana poderosa permite una mejor asignación de recursos públicos en el espacio, una redistribución fiscal que incide en una disminución de las desigualdades socio-espaciales, una localización más eficiente de actividades, zonas residenciales y equipamientos colectivos y el aprovechamiento de economías de escala; lo que se traduce *a priori*, en menos segregación y mayor justicia distributiva de acceso a los servicios sociales.

La forma más acabada de llevar a la práctica los planteamientos de la escuela de reformadores, es la creación de gobiernos metropolitanos. Sin embargo, éstos han sido un fracaso prácticamente en todas aquellas

3 El caso más emblemático es la polémica que suscitó la localización del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Zona Metropolitana del Valle de México en San Salvador Atenco, Estado de México y los graves conflictos sociales que derivaron en su cancelación. A este ejemplo, se suma el reciente conflicto por el puente que construyen promotores inmobiliarios en la Barranca de Hueyatlaco para conectar el municipio de Huixquilucan en el Estado de México con la Delegación Cuajimalpa en el Distrito Federal.

zonas metropolitanas en las que se han instaurado, pues como bien señala Iracheta, cualquier gobierno metropolitano será visto siempre con incredulidad y desconfianza, pues compite por poder político contra los gobiernos centrales (estatal o federal) y por recursos públicos contra los gobiernos locales. (Iracheta, 2001)

Por otro lado, tenemos a los partidarios de la **escuela de elección racional**, quienes insisten en una cooperación horizontal entre municipios. Algunos autores norteamericanos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961) han denunciado que un gobierno o autoridad metropolitana constituye un monopolio de los servicios urbanos, no permite la elección racional del individuo, familia, industria o empresa para que cada uno de estos agentes económicos seleccione dónde localizarse en función de los impuestos locales ("votar con los pies") o de la calidad de los servicios públicos y otros motivos tangibles e intangibles. Parten de la idea que la existencia de múltiples estructuras locales permite o estimula una "competencia sana" entre los municipios y en consecuencia un estímulo en la capacidad de innovación en la gestión urbana.

El problema con la escuela de elección racional, acaso por haber sido concebida en un contexto socioeconómico como el estadounidense, es que no toma en cuenta que los gobiernos locales no están en posibilidades para competir en igualdad de condiciones; menos aún en contextos como el latinoamericano cuyas zonas metropolitanas son caracterizadas por profundas desigualdades socioespaciales y socio-fiscales. Esto último es muy relevante en la medida en que una de las características de las zonas metropolitanas en México es que sólo unos cuantos municipios que las componen poseen bases gravables tan vigorosas que les permiten recaudar y financiar mejores servicios urbanos en beneficio de su población, mientras que los municipios periféricos, con bases fiscales pobres, recaudan poco y no tienen la misma capacidad de financiamiento que los municipios vecinos ricos aún cuando tengan la población menos favorecida; lo que profundiza estas diferencias en una espiral ascendente de desigualdades (Morales, 2006).

Con esta salvedad, podemos señalar que la escuela de reformadores defiende valores como la igualdad social y la solidaridad territorial y socio-fiscal, mientras que la escuela de elección racional valoriza la libertad individual, la competencia entre gobiernos locales para estimular la innovación y la rendición de cuentas (*accountability*).

De lo urbano a lo "metropolitano" y los desafíos para gobernar las zonas metropolitanas

Es válido sugerir que las comisiones de conurbación que fueron creadas en seis zonas metropolitanas durante la década de los 70⁴, se acercan a los planteamientos de la escuela de reformadores, aunque respondieron a un contexto económico, político y social en el cuál eran útiles para el proyecto modernizador por el que transitaba el país: una presencia muy fuerte del Estado Mexicano en todo el territorio nacional, construcción de grandes obras de infraestructura como puertos y parques industriales; una industria petrolera creciente que demandaba enormes extensiones de tierra e inversión, construcción de presas y sistemas de riego, y desde luego, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y ordenación del territorio.

El Estado era omnipresente durante esta época, que puede considerarse como la época de oro de la planificación urbana. Sin embargo, era el Gobierno Federal quien ejercía el poder y decisiones en las zonas metropolitanas y no un gobierno metropolitano ni las Comisiones de Conurbación que fueron creadas. Éstas eran un cuerpo colegiado sin poder real y en el mejor de los casos contaban con un Secretariado Técnico que asumía algunas funciones de gestión metropolitana y ordenación del territorio. La participación de los gobiernos estatales y municipales en este proceso era en el mejor de los casos marginal, acaso invisible en virtud de la fuerte presencia del Estado, quien prácticamente hacía las veces de "gobierno metropolitano".

Sin embargo, a partir de la década de los 80 inicia un proceso modesto pero continuo de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, al tiempo que México entraba al GATT y adoptaba los lineamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para hacerle frente al déficit fiscal y la (enésima) crisis económica. Si a nivel nacional, se abrieron los mercados a la inversión extranjera y a la privatización de algunos sectores productivos; a nivel local emergieron iniciativas innovadoras de gestión pública y prestación de servicios urbanos. (Cabrero y Nava, 1999; Cabrero, 2000).

Las reformas de 1983 al Artículo 115 fortalecieron las facultades muni-

4 En efecto, durante la segunda mitad de la década de los 70, se publicaron seis Declaratorias de Conurbación en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Monterrey, Tampico, Puebla-Tlaxcala, Puerto Vallarta y Córdoba-Orizaba.

cipales para la creación de reservas territoriales y el control y la planeación del desarrollo urbano; además de facultarlos para asociarse a fin de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos. Los municipios metropolitanos, junto con los urbanos, son quienes más se beneficiaron de esta reforma (Cabrero, 2000), sin reparar en su pertenencia a una zona metropolitana y en consecuencia ignorando, acaso desdeñando, la posibilidad de asociarse con el municipio vecino para una mejor prestación de los servicios públicos y la construcción de una política común de ordenamiento del territorio.⁵

Si en los 70 el poder de los actores locales se diluía frente al poder del Estado con su presencia en los espacios regionales y locales, su repliegue en los 80 desencadenó el surgimiento de estos actores quienes no necesariamente estaban en disposición de cooperar. En las zonas metropolitanas, esta circunstancia es particularmente grave, pues son varios los municipios que interactúan en un espacio urbano irreductible, de tal suerte que lo que haga o deje de hacer uno, va afectar directa o indirectamente, para bien o para mal, al municipio vecino. Las interacciones entre municipios y actores sociales en un mismo espacio urbano, adquieren un grado de complejidad tal que no basta con estudiar al municipio central para entender a la zona metropolitana. Los juegos de poder, las disputas por el territorio, los intereses contrapuestos y los problemas comunes entre los municipios metropolitanos configuran un escenario que se acerca más a los planteamientos de la escuela de elección racional, donde los municipios se ven sujetos a una competencia cruel por recursos escasos donde solamente sobreviven los más fuertes. Se transitó pues de un modelo cercano a la escuela de reformadores, a otro cercano al de elección racional, cuyos efectos pueden sintetizarse en una profundización de las desigualdades socioespaciales, una fragmentación del territorio metropolitano, la emergencia de un modelo de metrópolis segregadas y la ausencia de consensos para lograr una gobernanza metropolitana.

5 Si bien desde las reformas al Artículo 115 Constitucional en 1983, se faculta a los municipios para asociarse en la prestación de los servicios públicos, llama la atención que sea una práctica poco recurrente en zonas urbanas. En efecto, de los más de 2,427 municipios que existían en el país cuando se levantó la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, existían 527 bajo un acuerdo de asociación, de los cuáles sólo 43 correspondían a zonas urbanas (8% de los asociados y 1.8% del total nacional) mientras que eran 438 en zonas semiurbanas, semirurales y rurales, es decir, 92% de los asociados y casi el 20% a nivel nacional (Santín del Río, 2002: 167).

A pesar de contar con zonas metropolitanas desde los 40 (atendiendo a la definición que proporcionara Unikel), las distintas reformas económicas, políticas y constitucionales por las que atravesó el país, pasaron por alto la tendencia hacia la metropolización de muchos centros urbanos; tendencia que habría de acelerarse y consolidarse en las décadas siguientes. En efecto, si en 1940 Unikel reconoció la existencia de 5 zonas metropolitanas, su número no ha dejado de aumentar hasta alcanzar 55 zonas metropolitanas en 2005 que concentran más del 65% de la población total del país, casi el 70% de la población urbana y el 70% del PIB nacional (INEGI, CONAPO, SEDESOL, 2004). (Ver Tabla 1)

Tabla 1. Número de Zonas Metropolitanas respecto al Sistema Urbano Nacional (1940-2000)

Año	Número de ciudades (mayores a 15 mil habitantes)	Número de zonas metropolitanas	Población que habita en las zonas metropolitanas
1940 ¹	55	5	Sin dato
1950 ¹	84	7	5,335,963
1960 ¹	123	12	10,574,796
1970 ¹	178	27	17,569,148
1980 ²	236	26	25,568,677
1990 ³	308	37	32,277,278
2000 ⁴	364	55	51,502,972

1. De 1940 a 1970 ver Unikel, Luis et.al. (1978) El Desarrollo Urbano en México. El Colegio de México. México.

2. Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor (1986) "Zonas Metropolitanas en México, 1980" en Estudios Demográficos y Urbanos. Vol.1, No. 1, pp. 97 - 124. Es necesario señalar que en 1986, Negrete y Salazar (1986) identificaron 26 zonas metropolitanas; es decir, una menos que Unikel en 1970, probablemente en razón de los distintos criterios para definir las características de una zona metropolitana.

3. Sobrino, Luis Jaime (1996) "Tendencias de la Urbanización hacia finales del siglo". En Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 11, Num. 1 (31). Pp. 101 - 137.

4. SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2004) Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México. SEDESOL. CONAPO. INEGI. México. 168p. Es necesario señalar que en 2000, la SEDESOL había estimado la existencia de 46 zonas metropolitanas, INEGI 32 y CONAPO 42; coincidiendo en sólo 26 zonas metropolitanas, lo que da cuenta de la dificultad para establecer criterios comunes.

A este hecho sobre la realidad del sistema urbano nacional, se suman las tendencias demográficas del país hacia una población no sólo urbana, sino predominantemente metropolitana que tiende a migrar de

las grandes áreas metropolitanas hacia las ciudades medias en procesos de metropolización, ocupando áreas rurales adyacentes en municipios periféricos, acentuando los procesos de dispersión del crecimiento, y en consecuencia, el proceso mismo de metropolización. (Aguilar, 2004).

Este proceso se debe en parte a las reformas al Artículo 27 Constitucional que tuvieron lugar en 1992 y que sigue surtiendo efecto. Concebida bajo el argumento de aumentar la productividad del campo, la reforma a esta Ley no previó que los ejidatarios localizados en las periferias de las ciudades, iban a preferir incorporar sus parcelas al desarrollo urbano, cientos de veces más rentable que el uso rural. En lugar de ello, los ejidatarios de las periferias metropolitanas especulan con sus tierras y las venden al mejor postor, que en general se trata de los grandes desarrolladores inmobiliarios. Esta dinámica no hace más que acentuar la dispersión del crecimiento metropolitano.

En las zonas metropolitanas del país, tiene cada vez menos sentido estudiar la forma de gobierno municipal si no se toma en cuenta el espacio metropolitano al cuál pertenece y las relaciones intermunicipales que subyacen al ejercicio de gobierno. ¿Cómo concebir entonces al gobierno municipal en su contexto metropolitano? Probablemente una pregunta más justa sería la de ¿cómo gobernar una zona metropolitana?

Escenarios futuros de solución para gobernar las zonas metropolitanas de México en 2020

Quiero insistir en que las iniciativas para crear "gobiernos metropolitanos" o fusionar municipios han demostrado su fracaso, pues los municipios, a pesar de ser metropolitanos, se han convertido en el espacio donde se procesan las demandas más inmediatas de la población y se han fortalecido como institución inflexible de representación política gracias a los crecientes procesos de democratización y de participación social y política. Son los principales interlocutores entre la población y las instancias estatales y nacionales. Las soluciones tienen que ser mucho más imaginativas, innovadoras y graduales.

Asimismo, es necesario señalar que el panorama metropolitano del país es complejo, no solamente por lo aventurado que sería estimar el número de zonas metropolitanas que habrá en 2020, sino por el tipo de zonas metropolitanas que existen en el país y que imponen soluciones

ad hoc: zonas metropolitanas capitales de estado (Guadalajara, Monterrey, Xalapa etc.) interestatales (Puebla-Tlaxcala, Tampico, La Laguna, etc.), intraestatales sin ser capital de estado (Córdoba-Orizaba, Poza Rica, Coatzacoalcos-Minatitlán, etc.), transfronterizas (Matamoros-Brownsville, Laredo-Nuevo Laredo, Reynosa-McAllen, Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso), o que conjuga dos características simultáneas.

De cualquier forma, juzgo que lo importante no es tener un estimado del número de zonas metropolitanas que habrá en 13 años, sino contar con políticas e instrumentos para lograr efectivamente gobernarlas de manera legítima sin importar cuántas sean ni de qué tipo.

Soluciones en el corto plazo

¿Por qué no ejercer las facultades que tienen hoy en día los municipios para suscribir **convenios de colaboración intermunicipal** en la resolución de problemas comunes? Habría que indagar los motivos por los cuales esta prerrogativa casi no es ejercida en zonas metropolitanas. A manera de hipótesis, una de ellas es la falta de incentivos (económicos y de otro tipo) para cooperar, punto que será abordado en las soluciones en el mediano plazo. Otro motivo por el cual no parece existir la voluntad de cooperar son los intereses que se juegan en el proceso de metropolización. La articulación funcional de dos o más municipios implica en muchos casos conflictos por abastecimiento de agua potable, rutas de transporte público, localización de grandes equipamientos como aeropuertos, rellenos sanitarios o confinamiento de residuos peligrosos, disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano, especulación, etc.

Estos conflictos, no sólo intermunicipales sino intergubernamentales⁶,

6 En efecto, tal como lo remarca Azuela (2001), una de las características del sector desarrollo urbano en México es el hecho de que se trata de una facultad concurrente entre la Federación, los Estados y los municipios. Todo el marco jurídico que regula el fenómeno, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación y el mismo Artículo 115 Constitucional, señalan esta concurrencia en el diseño e instrumentación de las políticas de desarrollo urbano y ordenación del territorio. En consecuencia, y coincidiendo con Azuela sobre la regulación excesiva del sector desarrollo urbano, éste pasa necesariamente por el establecimiento de acuerdos intergubernamentales que en muchas ocasiones implican disputas entre los distintos órdenes de gobierno. Los Comités de Planeación para el Desarrollo a nivel estatal y municipal (COPLADES y COPLADEMUN), los manifiestos de impacto ambiental, incluso las Declaratorias de Conurbación, son ejemplos de la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno y de las relaciones intergubernamentales o RIGs, como se les llama dentro de la jerga de la ciencia administrativa.

no son otra cosa que síntomas del rezago en los procesos de democratización que no han logrado discurrir hasta los espacios locales, donde persisten cotos de poder, cacicazgos y ausencia de causas institucionales para la participación ciudadana. Será fundamental por lo tanto, continuar con estos procesos de democratización de la vida local mexicana.

Estas circunstancias nos remiten a una estrategia para la gestión metropolitana que puede ser ejecutada de manera inmediata. La constitución de **organismos intermunicipales o comisiones metropolitanas** para la prestación de los servicios públicos. Ya los hay en algunas zonas metropolitanas del país, pero sólo en algunos sectores como los organismos operadores de agua o las policías intermunicipales. En ambos casos, la participación del gobierno estatal suele ser determinante para impulsar este tipo de organismos, aunque esto mismo puede desincentivar a los mismos gobiernos municipales a suscribir un convenio con el Estado, pues lo perciben como una intromisión en facultades recientemente adquiridas y como una pérdida de control político. En el mediano plazo, los organismos operadores intermunicipales podrían evolucionar hacia **Agencias o Empresas Públicas Metropolitanas** con una mayor autonomía financiera, técnica y de gestión.

Los Institutos Municipales de Planeación (Implanes) en aquellos municipios con características metropolitanas, pueden constituirse en **Institutos Metropolitanos de Planeación**, como es el caso en Veracruz, que incluye a actores sociales y gubernamentales de los municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín, o el IMEPLAN de la Zona Metropolitana de Tampico – Madero – Altamira. De dichos institutos pueden emanar proyectos de impacto metropolitano, recomendaciones de política pública que abarque un área funcional más amplia y que incluya a actores de todos los municipios en temas fundamentales como la constitución de reservas territoriales para la vivienda; el transporte, el medio ambiente, construcción de equipamientos metropolitanos, turismo, etc. De convertirse los institutos municipales de planeación, en institutos metropolitanos le podrían dar mayor legitimidad a las decisiones sobre desarrollo en todas las zonas metropolitanas del país. Se trata de una cooperación descentralizada donde todos los municipios metropolitanos podrían estar representados.

En materia de financiamiento, ya existen **Fideicomisos – Fondos Metropolitanos** que operan en la Zona Metropolitana de Guadalajara desde

1997 y en la Zona Metropolitana del Valle de México, desde 2006. Estos fondos se constituyen por aportaciones de los municipios, estado y Federación, aunque su universalización en todas las zonas metropolitanas del país tomaría cierto tiempo, además de tener que ser reglamentados para aclarar los criterios que habrán de tomarse en cuenta para aspirar a los recursos del fondo.

Soluciones en el mediano plazo

Si bien el cambio en el modelo de desarrollo que adoptó el país a partir de los 80 supuso el repliegue del Estado en las políticas de planeación urbana, hoy en día el Gobierno Federal debe asumir un papel promotor para lograr mejores prácticas gubernamentales en las zonas metropolitanas, a través de las políticas que está llevando a cabo como las Agencias de Desarrollo Hábitat impulsadas por la SEDESOL. Algunas de estas agencias pueden perfectamente operar como **Agencias Metropolitanas de Desarrollo Hábitat**. El caso de la Zona Metropolitana de Querétaro es un ejemplo de ello, al constituir una Agencia Metropolitana cuyas responsabilidades fueron incorporadas al antiguo **Secretariado Técnico de la Comisión de Conurbación**, que si bien dejó de operar desde principios de los 80 (como tantos otros secretariados técnicos), permite recuperar las funciones de una institución metropolitana y financiarla con recursos federales a través de la SEDESOL, además de recursos estatales y municipales. Asimismo, la política de instalación de Observatorios Urbanos Locales impulsada por la SEDESOL, no parece haber incorporado la visión metropolitana. Al respecto sería adecuado que dicha visión se haga explícita mediante la instalación de **Observatorios Metropolitanos** a efecto de contar con una institución de análisis y diagnóstico técnico que auxilie a los gobiernos estatal y locales de una zona metropolitana, que les permita tomar decisiones sobre problemas específicos como oferta de suelo, segregación socio-espacial, sitios aptos para construcción de rellenos sanitarios, monitorear la calidad ambiental, la productividad económica, impulsar políticas de marketing urbano, localizar más eficientemente equipamientos metropolitanos, etc.

Volviendo al asunto del financiamiento metropolitano, en el mediano plazo deberá constituirse una **partida presupuestal etiquetada** para obras de interés metropolitano, misma que podría funcionar como un incentivo del Estado para la cooperación intermunicipal. A fin de darle

sustento legal y continuidad en el engranaje institucional, es deseable darle fundamento en diversas leyes y reglamentos, tales como la Ley de Coordinación Fiscal y las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación que son aprobadas año con año por el Congreso. Esta partida presupuestal podría alimentar o en su caso incentivar la constitución de fondos metropolitanos. Se trata pues de dos instrumentos complementarios para el financiamiento metropolitano.

Finalmente, será necesario lograr una **homologación normativa**, en particular en zonas metropolitanas compartidas por dos o más Estados del país y que están sujetas a diferentes marcos jurídicos, así como la **armonización de los períodos de gobierno**, incluida la posibilidad de reelegir alcaldes o ampliar su mandato. Ello se justifica en la medida en que las políticas metropolitanas son por definición políticas de largo plazo que trascienden los períodos de gobierno, además de permitir coincidencias entre el inicio y términos de los períodos de gobierno y en consecuencia, en el diseño de los presupuestos de municipios y entidades federativas.

Soluciones de largo plazo

La construcción social, política y jurídica del interés metropolitano pasa necesariamente por la institucionalización de un **Ejecutivo Metropolitano**. Hoy en día, las funciones de esta figura son ejercidas de manera sectorial por organismos colegiados compuestos de miembros de todos los gobiernos locales y del sector correspondiente: agua, transporte y vialidad, seguridad pública, etc. Sin embargo, las experiencias exitosas de gestión metropolitana se han caracterizado por la existencia de una figura que ejerza las funciones ejecutivas. Sin embargo, es necesario contar con contrapesos de las decisiones del ejecutivo metropolitano, para lo cuál parece deseable la existencia de un **Consejo Metropolitano** que estaría compuesto por miembros de los cabildos en función del peso demográfico de cada municipio. Debemos señalar sin embargo, que parece mucho más factible la creación de un Consejo Metropolitano, antes que un poder ejecutivo, mucho antes aún que un verdadero **Parlamento Metropolitano** capaz de legislar en asuntos de interés de una metrópoli, para lo cuál, deberá quedar claro cuáles serían las facultades en materia legislativa para que no compita con el Congreso Local (o los Congresos Locales tratándose de zonas metropolitanas interestatales) ni con los Ayuntamientos.

Finalmente, la constitución de un fondo metropolitano puede ser el ingrediente fundamental para una **redistribución fiscal intermunicipal**, lo que implica compartir las bases gravables desigualmente distribuidas entre los municipios, asunto políticamente delicado y jurídicamente complejo. Sin embargo, las guerras fiscales entre municipios con desigual distribución de bases gravables y desigual capacidad para hacer frente a rezagos en materia de infraestructura y equipamiento, justifican y hacen deseable lograr este instrumento que a países como Francia, donde existen fondos de solidaridad intercomunal en cada aglomeración, le costó décadas de evolución lenta pero progresiva (Zentella, 2004), a pesar de tratarse de un sistema unitario de gobierno donde, a diferencia de un régimen federal como el mexicano, llevar a cabo estas reformas parece ser menos difícil.

Las instituciones para una gestión metropolitana eficaz, eficiente y legítima no se construyen por decreto ni de manera inmediata. Se trata de ajustes sobre la marcha que han respondido a la historia de cada país, a la especificidad de su propia realidad social, a las dinámicas de crecimiento metropolitano y, hay que decirlo, a coyunturas políticas que pueden favorecer o entorpecer una gobernanza metropolitana a la que aspiran todas las grandes ciudades de México. Las vías institucionales que hemos expuesto, no son más que descansos en una marcha más ambiciosa de la construcción social, política, jurídica y cultural de la gestión metropolitana en nuestro país.

Bibliografía

Aguilar, Adrián Guillermo (Coord.) (2004). *Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. UNAM. Instituto de Geografía, CRIM, PUEC, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa. México. 530p.

Azuela, Antonio (2001) "Marco jurídico de la coordinación metropolitana" en Iracheta, Alfonso. *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México: Evaluación y perspectivas. Anexos*. El Colegio Mexiquense. Zinacantepec, México. Julio de 2001. 71p.

Cabrero, Enrique (Coord.) *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria de los Municipios Urbanos en México*. CIDE. Miguel Ángel Porrúa. México.

Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (Coords.) (1999) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. CIDE. Miguel Ángel Porrúa. México. P. 575.

Iracheta, Alfonso (2001) "Hacia una Planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México en el Contexto de la Globalización". En García Ortega, Roberto. *Planeación y Gestión Urbana y Metropolitana en México. Una Revisión a la luz de la Globalización*. El Colegio de la Frontera Norte. El Colegio Mexiquense. México. Pp. 127 – 162.

Morales, Carlos (2006) "Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento Urbano y el Impuesto Predial". Lectura para el Curso a Distancia *Aplicaciones del Catastro Multifinalitario en la Definición de Políticas de Suelo*. Lincoln Institute of Land Policy. Quito. 7p.

Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor (1986) "Zonas Metropolitanas en México, 1980" en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol.1, No. 1, pp. 97 – 124.

Ostrom V., Tiebout, C.M., Warren, R. (1961) "The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry" en *The American Political Science Review*. No. 55, pp. 831 – 842.

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 Santín del Río, Leticia (Coord.) *Perfil y perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. SEDESOL-INDESOL-FLA-CSO. México. Pp. 147-202.

SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2004) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México*. SEDESOL. CONAPO. INEGI. México. 168p.

Sobrino, Luis Jaime (1996) "Tendencias de la Urbanización hacia finales del siglo". En *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 11. No. 1 (31). Pp. 101 – 137.

Unikel, Luis, Gustavo Garza y Crescencio Ruiz. (1978) *El Desarrollo Urbano en México*. El Colegio de México. México.

Wood. R. (1958) "The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots or Gargantua" en *American Political Science Review*. Vol. 52, pp. 108 – 122.

Wood. R. (1964) *1400 governments: the Political Economy of the New York Region*. Doubleday Anchor. Garden City.

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?" en *Con-Ciencia Política*. El Colegio de Veracruz. No. 6. Enero-Marzo de 2004.

¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?

Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020

Abigail Rolón

¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?

Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020

Abigail Rolón

En 2002, de acuerdo a un estudio auspiciado por el Banco Mundial, existían en el mundo 400 áreas urbanas que concentraban más de un millón de habitantes cada una, y se estima que para 2025 habrá más de 500. En un entorno de economía global donde existe una abierta competencia por capitales y mano de obra calificada entre las ciudades, se ha incrementado el interés mundial por impulsar la competitividad de las zonas urbanas, especialmente de las áreas metropolitanas, pues éstas se caracterizan por ser el motor del desarrollo económico, tecnológico, y cultural de un país (Divay, Wolfe y Polese, 2002). ¿Pero qué se entiende por un área metropolitana? Aunque no existe una definición universal sobre el concepto de "área metropolitana," es posible argumentar que las zonas metropolitanas (ZM) están delimitadas por una funcionalidad económica (OCDE, 2004), es decir, por la interdependencia económica entre las diversas entidades que la componen en términos de la oferta y demanda de mano de obra. Uno de los criterios esenciales para determinar si un municipio forma parte o no de una zona metropolitana, es el porcentaje de su población residente que trabaja en municipios centrales, así como el porcentaje de la población ocupada que proviene de los municipios centrales. Aquí debe hacerse énfasis en el hecho de que si bien hay un área central que atrae proporcionalmente más población que la que sale de sus límites geográficos, existe una interdependencia económica entre las distintas entidades.

En México, según los datos más recientes del INEGI existen actualmente 55 zonas metropolitanas en donde vive cerca de la mitad de la población total del país, de qué tan oportuna y eficientemente se implementen políticas públicas que maximicen las complementariedades entre las entidades que las componen y que reduzcan los cuellos de botella que impiden su desarrollo sustentable dependerá el éxito que tendrá cada una de las ZM de México en competir exitosamente en un entorno global.

El propósito último de este estudio es proponer recomendaciones para eficientar la toma de decisiones en las ZM. El análisis está organizado

de la siguiente manera: la primera parte hace una breve revisión teórica sobre las causas de la aglomeración de la actividad económica y la necesidad de cooperación entre las partes que integran las ZM; la segunda parte describe la experiencia en México en materia de coordinación y cooperación en las ZM; la tercera parte examina los modelos vigentes para gobernar la zonas metropolitanas basados en la experiencia internacional; y la última parte presenta las conclusiones y recomendaciones.

I. Causas de la Aglomeración Económica

En economía urbana existen dos conceptos que explican porqué la actividad económica tiende a concentrarse espacialmente en lugar de distribuirse equitativamente: las economías de aglomeración (Marshall, 1920) y las economías de urbanización (Jacobs, 1967). El primero está ligado al beneficio que existe de que las empresas se sitúen cercanamente, mientras que el segundo tiene que ver con los beneficios que obtienen las empresas al ubicarse en ciudades de gran tamaño.

Se dice que existen economías de aglomeración cuando se reducen los costos de producción en un área ya que las empresas reducen los costos de transacción de contratar empleados y proveedores debido a la cercanía física, además de que se facilita la transmisión del conocimiento por la interacción entre trabajadores, empresarios, y proveedores.

Las empresas se benefician de tener un conjunto de trabajadores con diversas calificaciones entre los que pueden elegir, así como los trabajadores se benefician de tener un conjunto de empresas a las que pueden ofrecer sus servicios. Lo mismo ocurre con los proveedores. Un beneficio adicional de la aglomeración es el intercambio del conocimiento. El ejemplo típico de la transmisión de conocimiento gracias a la aglomeración es el caso de Silicon Valley, California, la cuna de la información tecnológica, donde los trabajadores de diversas empresas a la hora de la comida o en el bar intercambian conocimiento, lo que impulsa el progreso tecnológico.

El segundo concepto, economías de urbanización, está relacionado con el tamaño de una ciudad y su impacto en la productividad. Solamente en áreas urbanas grandes es posible encontrar una multiplicidad de servicios, ya que el mercado tiene el tamaño suficiente para especializarse en actividades que en áreas más pequeñas no sería costeable. Es precisamente la especialización y la diversidad de servicios que se ofrecen lo que

permite a las empresas ser más productivas, pues cada una se dedica a hacer lo que mejor sabe hacer. Así por ejemplo, una empresa que se dedica a la entrega de paquetería a domicilio, no tiene la necesidad de crear un taller de servicio mecánico para sus unidades de transporte, pues puede subcontratar los servicios en algún otro taller. Esto le permite a la empresa de paquetería concentrar sus inversiones en alguna otra actividad relacionada con la entrega de paquetería (mejorar sus sistemas de computo para la verificación de entregas, etc.) e incrementar su productividad.

En las grandes ciudades, coexisten las economías de aglomeración y las economías de urbanización, pero hay una variable central para la realización de éstas: la calidad y cantidad de la infraestructura disponible (Eberts y McMillen, 1999). El acervo de infraestructura pública incide directamente sobre la productividad de una región. Por ejemplo, sin un sistema de transporte eficiente que facilite el desplazamiento de la mano de obra a los centros laborales, se limita la capacidad de los trabajadores para encontrar empleo y se aumentan los costos de las empresas para contratar personal, lo que redundará en costos más elevados de producción. Eberts y McMillen (1999) argumentan que los diferentes niveles de productividad en ciudades de igual tamaño pueden ser explicados por las diferencias en la cantidad y calidad de su infraestructura pública. En las ZM donde la geografía de la funcionalidad económica no corresponde con la geografía administrativa, resulta imperativa la cooperación y coordinación entre las distintas entidades que componen las ZM en la implementación de políticas que eliminen los cuellos de botella que limitan la realización de economías de aglomeración y urbanización. Dichas acciones van desde combatir la contaminación ambiental y el crimen, hasta incorporar áreas que se encuentran dentro del área metropolitana pero que están débilmente vinculadas a los mercados laborales y al desarrollo económico ya que el abandonarlas va en detrimento de su competitividad (OCDE, 2004).

II. La Experiencia en México en la Coordinación y Cooperación en las ZM

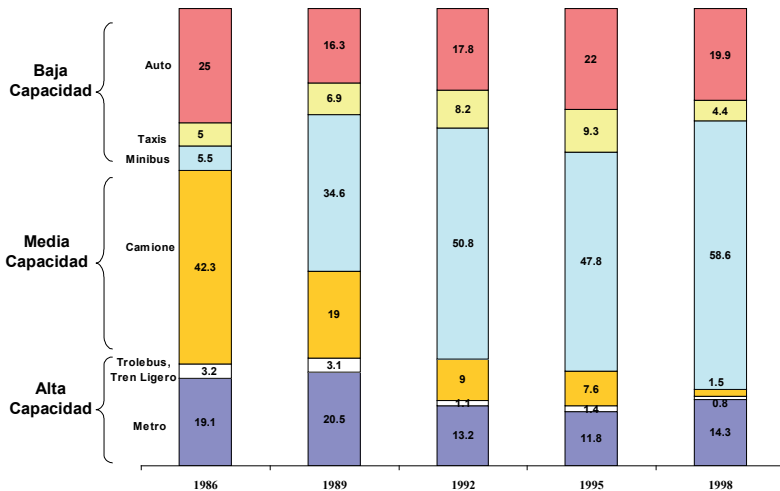
En México se han realizado varios esfuerzos por promover la cooperación entre las distintas entidades gubernamentales que integran las ZM, desde la creación de leyes hasta la formación de comisiones, comités, y fideicomisos. Aquí se describe brevemente su evolución histórica.

En un extenso estudio elaborado por la OCDE en 2004 titulado *Revisión Territorial de la Ciudad de México*, se explora la evolución histórica en materia de cooperación y coordinación en las ZM. El estudio señala que el primer esfuerzo por promover la cooperación entre municipalidades de diferentes estados tuvo lugar a mediados de los años setenta con la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País, la que tenía como propósito facilitar la creación de acuerdos entre municipios para llevar acciones conjuntas en materia de infraestructura. Poco después se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual desde entonces ha sido el principal marco institucional para promover la cooperación en las áreas metropolitanas. Dicha ley establece que si dos o más centros urbanos situados en dos o más estados forman una continuidad espacial, la federación, los estados, y sus respectivas municipalidades deberán planear y regular coordinadamente el área conurbana.

En los años ochenta las actividades de la CCC cesaron y se sustituyeron por comisiones metropolitanas con funciones unisectoriales en transporte, medio ambiente, y seguridad. De acuerdo con la OCDE (2004), los resultados de dichas comisiones han sido poco exitosos, pues más que atacar las raíces de los problemas que las competen, las comisiones se han concentrado en reaccionar a los problemas. La principal falla de las comisiones ha sido la falta de coordinación entre éstas para proponer soluciones completas. Un ejemplo es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México y la escasa coordinación entre las comisiones del medio ambiente y transporte. Si bien la institucionalización de los programas Hoy no Circula y de verificación vehicular para combatir la contaminación ambiental han reducido los contaminantes del aire; para resolver el problema de fondo se requiere la participación de sector transporte y con ello crear políticas que reduzcan el uso del automóvil privado y promuevan la inversión del transporte masivo. Tal como lo muestra la Grafica 1. Los pocos datos disponibles sobre la participación modal en transporte en la ciudad de México muestran que la mayoría de los viajes se realizan

por medios de transporte de baja capacidad como los microbuses, mientras que la participación de medios de alta y media capacidad ha descendido sustancialmente de representar más del 60% en 1986 a poco más del 15% en 1998. Dada la densidad poblacional y la extensión de la Zona Metropolitana del Valle de México, la manera más eficiente de transportar el mayor número de personas largas distancias es por medio de transportes de alta y media capacidad como el metro o tren ligero. La inversión en este tipo de transportes no solo ayudaría en reducir la contaminación ambiental sino que también mejoraría la productividad de la zona metropolitana pues facilitaría el acceso a los centros de trabajo.

**Figura 1: Transporte en la Ciudad de México
Participación Modal (%)**



Fuente: OCDE. Revisión Territorial de la Ciudad de México, 2004

Más tarde, en 2002 para impulsar la cooperación entre estados se crearon las meso-regiones con el fin de facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la federación. Las meso-regiones se componen de varias entidades federativas que se unen para coordinar proyectos de gran envergadura con impactos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La meso-región central que abarca los estados de México, Tlaxcala, Puebla, y el D.F tiene planeado proyectos de gran

escala como la creación de un sistema ferroviario de pasajeros y el desarrollo de un parque industrial, entre otros, dichos proyectos se financiarán con los recursos de un fideicomiso nombrado FIDICENTRO. Hasta ahora no queda claro qué tan efectiva y eficiente ha sido y será la coordinación de las meso-regiones, por lo que queda pendiente su evaluación como instrumento de cooperación.

Tal como concluye la OCDE en el estudio sobre la ciudad de México, si bien se han creado diversas instituciones para promover la cooperación en las ZM, los acuerdos no se han traducido en implementación de políticas. La OCDE señala que existen dos principales razones por las que no ha sido exitosa la implementación de políticas:

1. No existe una agenda metropolitana compartida y consensada sobre los objetivos a perseguir entre las distintas instituciones.

2. La falta de coordinación entre las comisiones unisectoriales. Una solución completa sobre los problemas que enfrentan las ZM requiere de la participación multisectorial (transportes, vivienda, medio ambiente, etc), de lo contrario sólo es posible proponer soluciones parciales de corto plazo.

A éstas se podría agregar:

3. La falta de una visión de complementariedad versus una visión de competencia entre las entidades que componen la ZM. Las entidades necesitan identificar y reconocer sus complementariedades para así explotarlas. El típico ejemplo es la rivalidad entre los gobiernos del Estado de México y el DF. El gobierno del DF se queja de que la población flotante proveniente de estados aledaños incrementa el costo de proveer infraestructura. La realidad es que hay una relación de interdependencia entre el DF y el Estado de México. La población flotante no sólo es mano de obra que requieren las empresas de DF, también deja recursos al DF por consumo de los bienes que ahí se ofrecen.

Existen en el mundo diversos modelos sobre gobernabilidad metropolitana, aunque no es posible identificar un modelo exitoso, pues hay pocos estudios empíricos al respecto, la siguiente sección revisa los modelos existentes que buscan mejorar la gobernabilidad metropolitana.

III. Modelos de Gobernabilidad Metropolitana

Quizás la primera pregunta que deba efectuarse antes de revisar los modelos de administración metropolitana es qué tipo de decisiones se deben tomar a nivel metropolitano? La experiencia internacional señala que hay consenso sobre el hecho de que los servicios de infraestructura básica (agua potable, drenaje, transporte), la planeación del territorio y la lucha contra la contaminación se deben decidir a escala metropolitana (Divay, Wolfe y Polese, 2002). La principal razón para coordinar los servicios de infraestructura básica es la existencia de economías de escala, es decir, resulta menos costoso proveer servicios a un mayor número de personas que a un número reducido. Esto se debe a que los servicios de infraestructura básica tienen una capacidad instalada fija y entre un mayor número de beneficiarios la usen, los costos medios de su inversión se reducen.

La nueva adición a la agenda metropolitana es el desarrollo económico. De acuerdo al estudio de la OCDE, en una encuesta sobre las principales áreas de actividad de las agencias metropolitanas en los Estados Unidos, éstas señalaron que el principal enfoque es el desarrollo económico. La agencias enumeraron las siguientes actividades por orden de prioridad: atracción, retención, y expansión de negocios; revitalización comercial; desarrollo de la micro empresa; y planeación estratégica. Sin embargo, en la actualidad no hay estudios sobre cómo se ha incorporado el concepto de desarrollo económico entre las prioridades metropolitanas.

Entre los modelos de administración metropolitana existe un continuo de opciones que van desde la creación de un gobierno metropolitano hasta la creación de acuerdos informales y formales sobre instrumentos de coordinación.

El Gobierno Metropolitano

El gobierno metropolitano está basado en la funcionalidad económica de la ZM, así el área administrativa se empalma con el área que comprende la funcionalidad económica. Este tipo de gobierno asume un poder de toma de decisiones a nivel regional en ciertos sectores en los que goza de autonomía. La estructura institucional de este tipo de gobierno está construida sobre agencias multisectoriales. Los casos más conocidos donde existen gobiernos metropolitanos son Londres, Inglaterra y Stuttgart, Alemania. En Alemania en 1994 se fundó la Asociación Regional de

Stuttgart que representa 179 municipalidades. Las principales responsabilidades de la asociación multisectorial son la planeación del territorio, de la red de transporte, y del desarrollo económico. La asociación se financia con contribuciones municipales (54%) y transferencias del gobierno estatal (46%).

Amalgama de Municipalidades

Esta opción requiere de la fusión administrativa entre municipalidades para crear un solo gobierno administrativo que concuerde con la funcionalidad económica de la ZM. Los pro-amagamistas argumentan que esta fórmula tiene por objetivo reducir la duplicidad de funciones entre las agencias, mejorar la calidad de los servicios públicos y facilitar la rendición de cuentas. Este modelo se aplicó recientemente en Canadá, en donde en 1998 se fusionaron los municipios de la ZM de Toronto, y en 2002 los de la ZM de Montreal. Como lo apunta la OCDE (2004) aún es muy prematuro evaluar los resultados de dicho modelo, sin embargo entre los aspectos positivos identificados hasta ahora está el hecho de que los problemas urbanos se han evidenciado y se les está atacando a una escala global.

Agencia Metropolitana

La agencia metropolitana es un instrumento comúnmente utilizado para coordinar acciones sector específicas en transporte, agua, drenaje, es decir en sectores donde se pueden obtener economías de escala. Este tipo de modelo es el que se ha aplicado en México para gobernar las zonas metropolitanas, sin embargo, su mayor debilidad es que no facilita la coordinación entre distintos sectores, la cual es crucial para resolver los problemas metropolitanos. Una de las conclusiones más compartidas en la literatura sobre planeación urbana, no solo a nivel metropolitano sino también a escala municipal es la necesidad de contar con una agencia bisectorial que coordine las políticas de transporte y de uso de suelo (Prudhomme y Lee, 1999; Calthorpe, 2001). Esto se debe a que las políticas de uso de suelo afectan directamente al sector transporte y vice versa. Por ejemplo, si no se cuenta con una política territorial que promueva una mínima densidad poblacional para implementar un sistema de transporte masivo, la ejecución de este último no será factible.

Debido a que la preocupación por mejorar la gobernabilidad de las zonas metropolitanas es un tema reciente a nivel internacional, los estudios sobre los modelos para la toma de decisiones metropolitanas son prácticamente inexistentes. De la revisión de los modelos existentes se puede concluir que no hay un modelo único o exitoso, no obstante hay consenso en la literatura de que para promover la coordinación de políticas entre los distintos sectores, la creación de agencias o gobiernos multisectoriales tiende a ser la solución más efectiva. La literatura hace hincapié en que entre los sectores que deben planearse conjuntamente están el transporte y la planeación territorial.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

- En México no parece ser la falta de instituciones metropolitanas lo que ha impedido la planeación a escala metropolitana, por lo menos para las zonas metropolitanas más grandes del país, sino la falta de coordinación entre dichas instituciones. Esto se debe a que 1) las entidades municipales se ven como rivales más que como complementos, y 2) no existe una agenda metropolitana compartida y consensada sobre los objetivos a perseguir entre las distintas instituciones metropolitanas.

- En 2002 el gobierno federal puso en marcha el concepto de meso-regiones que se componen de varias entidades federativas que se unen para coordinar proyectos de gran envergadura con impactos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. Hasta ahora no queda claro qué tan efectiva y eficiente ha sido y será la coordinación de las meso regiones, por lo que queda pendiente su evaluación como instrumento de cooperación.

- A la fecha no existe un modelo exitoso sobre la toma de decisiones metropolitanas, y los estudios al respecto son prácticamente inexistentes, los modelos van desde la creación de un gobierno metropolitano multisectorial hasta la creación de agencias metropolitanas unisectoriales. Sin embargo, hay consenso en la literatura de que para promover la coordinación de políticas entre los distintos sectores, las agencias/gobiernos multisectoriales tienden a ser la solución más efectiva. En particular, los sectores que deben planearse conjuntamente son transporte y planeación territorial.

- Recientemente, en la agenda metropolitana por lo menos en la de los países desarrollados se ha incluido el tema del desarrollo económico. La mayoría de las agencias metropolitanas están llevando a cabo programas para impulsar el desarrollo económico de las ZM. Sin embargo, actualmente no hay estudios sobre cómo se ha incorporado dicho concepto en la agenda.

Dado lo anterior, es posible proponer tres recomendaciones para mejorar la toma de decisiones a escala metropolitana en México:

- Crear una visión metropolitana consensada. No es evidente que las partes que comprenden las ZM tengan claro los beneficios de cooperar. Las entidades necesitan identificar y reconocer sus complementariedades para así explotarlas. Para ello se requieren estudios que identifiquen las complementariedades entre las municipalidades y los cuellos de botella que restringen la productividad de la ZM. Con base en dichos estudios es posible crear una visión metropolitana que incluya las acciones a seguir en el corto y mediano plazo para mejorar no solo la provisión de los servicios de infraestructura sino también la competitividad de la región.

- Crear agencias metropolitanas multisectoriales. De la revisión de la literatura es claro que por lo menos una de las agencias metropolitanas debe ser multisectorial, la de transporte y planeación del territorio.

- Incorporar dentro de la agenda metropolitana la promoción del desarrollo económico. Dado que las zonas metropolitanas compiten dentro y fuera del país por atraer inversiones, es imperativo identificar las barreras a la competitividad de la región y crear acciones para combatirlas.

Bibliografía

Alfred Marshall, "The concentration of specialized industries in particular localities," Chap. X in *Principles of Economics*, 8th edition, Macmillan, 1920, pp 267-277.

Calthrope, P. and W Fulton. 2001. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*. Washington D.C.: Island Press.

Gerard Divay, Jeanne M. Wolfe, and Mario Polese. 2002. Metropolitan Governance Background Study: What Do We Need to Know? A Rapid Foray Into Operational Concerns. *Urbanisation, Culture, et Societe*. Institut national de la recherche scientifique.

Jane Jacobs. 1967. "How Cities Start Growing," Chapters 4, in *The Economy of Cities*. New York: Random House, 1967.

Lami Kamal-Chaoui and Vincenzo Spiezia. 2004. Metropolitan Governance and Economic Competitiveness. *Urban Public Economics Review*, no 002. Universidad de Santiago Compostela.

OCDE. 2004. *Territorial Review of Mexico City*. Paris: OCDE Publications.

Prud'homme, R. and C.W. Lee. 1999. Size, Sprawl, and Efficiency of Cities. *Urban Studies* 36, no 11: pp. 1849-1858.

Randall Eberts and Daniel McMillen, "Agglomeration Economies and Urban Public Infrastructure," parts 1 and 2 in *Handbook of Regional and Urban Economics*.

¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?

Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020

Alfredo Sánchez Flores

¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México? Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020

Alfredo Sánchez Flores

*...las distancias apartan, las ciudades
destruyen las costumbres...*
José Alfredo Jiménez

I. Introducción

Una de las características en el desarrollo de las urbes en México, fue su acelerado crecimiento, en ausencia de políticas de planeación, de estrategias y de visión a futuro.

Entre los factores que detonaron este fenómeno destacan las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales de las ciudades, que se convirtieron en metrópolis, que a su vez formaron ciudades periféricas, denominadas suburbios o zonas conurbanas, y que al actual ritmo de crecimiento, se encuentran en proceso de formar grandes megalópolis.

El incremento de la población en estas zonas, fue a expensas de las zonas rurales, lo cual produjo una serie de fenómenos de consecuencias impredecibles como:

- La concentración del crecimiento demográfico y económico en pequeñas zonas territoriales, en el mayor de los casos el desarrollo paralelo de centros urbanos, que junto con la zona urbana forman grandes metrópolis.
- El centralismo en la toma de decisiones, pues gran parte de las políticas públicas han girado en torno a la administración de los conflictos de las urbes, más que en solucionarlo.
- La ausencia de representantes ciudadanos en la toma de decisiones, o en la formulación de políticas públicas de largo alcance.
- La falta de políticas públicas para integrar y articular de forma permanente, la planeación estratégica, y la gestión conjunta de servicios de la metrópoli y la zona conurbada.
- La dependencia del gobierno local con respecto al federal, tanto en lo político, como en lo económico, en lo social y cultural.

- La administración de los conflictos que enfrentan las metrópolis como son: el desempleo, la seguridad, el transporte, la vivienda, la vialidad, la infraestructura, la seguridad social, la cultura, el medio ambiente, el abastecimiento del agua potable, la educación, la recolección y tratamiento de la basura entre otros.

- El creciente deterioro de la infraestructura en lo general, y una baja en la calidad de los servicios, principalmente en los sociales, por falta de presupuesto que se manifiesta particularmente en las colonias populares periféricas, donde se observa un alto grado de exclusión social y deterioro de la calidad de vida.

Como se habrá podido observar en la reseña de problemas expuestos grosso modo, estudiar los conflictos metropolitanos en sí, son relevantes y generan un cúmulo tan amplio de interrogantes que justifican su estudio debido a su carácter complejo y dinámico.

Investigadores de diferentes disciplinas han realizado estudios para analizar, comprender y atender la problemática de las metrópolis, pero aún así no existe suficiente información que posibilite su comprensión y atención.

Las respuestas a los problemas que enfrentan las metrópolis, deben ser integrales y plurales con un gran contenido social. Sólo así se podrá hablar de soluciones de fondo, duraderas y de largo plazo.

II. Planteamiento

El concepto de una Metrópoli es aplicado a la expansión demográfica, espacial y funcional de las ciudades, especialmente para aquellas ciudades cuyas actividades alcanzan alta complejidad; según diferentes escalas de análisis, se distinguen las metrópolis regionales y las nacionales.⁷

Al concepto de metrópolis le siguió el de megalópolis, que es aplicado a un gran sistema urbano-multi-céntrico, integrado por varias metrópolis de diferente dimensión, estructura y función, que constituyen tendencialmente densas concentraciones de población, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión, de infraestructura, servicios e inmuebles, con diversos polos de concentración, articuladas por

7 Delgado, Javier. "Centro y Periferia en la Estructura Socioespacial de la Ciudad de México", en Martha Schteingart (Coord.). Espacio y Vivienda en la Ciudad de México. México 1991, Ed. El Colegio de México y Primera Asamblea de Representantes del D.F. pp. 40-50.

múltiples flujos y relaciones de personas, mercancías, capitales, mensajes e informaciones, interdependientes económicamente, donde la localización de actividades es relativamente indiferente en la medida que comparten economías de escala y aglomeración, externalidades y ventajas comparativas.⁸

Las tendencias del sistema urbano en México, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se han dado históricamente y acentuado durante los últimos 50 años en el país, en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara; más tarde se integraron las ciudades de Toluca y Puebla.

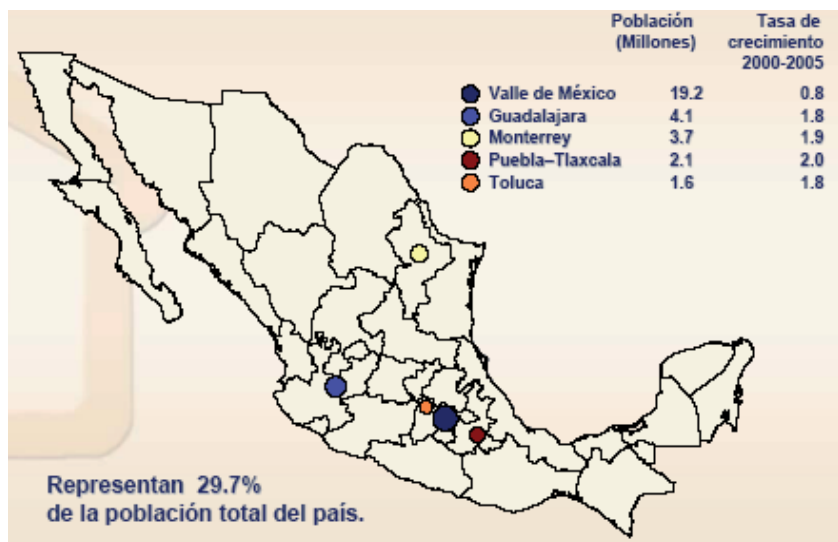
La estructuración del país en torno a estas ciudades se entiende en relación a sus respectivas zonas de influencia: la de Monterrey en el norte-centro y el norte-oriente; la de Guadalajara en el occidente; y la de la Ciudad de México, Puebla y Toluca en la región centro y hacia el sur y el golfo, e interconectada con occidente a través del Bajío.

Por su parte, la región norte-poniente no está articulada predominantemente por un centro urbano en México, sino con el sur-poniente de Estados Unidos, sobre todo con la ciudad-región de Los Ángeles.

Algunas de estas ciudades, junto con otras de menor rango y pueblos rurales vecinos, comparten un mismo ámbito geográfico o económico, las cuales se han relacionado paulatinamente hasta conformar sistemas urbanos cada vez con mayor densidad de relaciones y flujos, ejemplos son el Estado de México-Distrito Federal, Aguascalientes-Zacatecas, Querétaro y Guanajuato.

8 Villareal, Diana y Delgado Javier (Coord.). "Cambios Territoriales en México, la Ciudad en Transición", México 1991, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 10-20.

Mapa 1: Las Zonas Metropolitanas más pobladas en el año 2005



Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005 INEGI, www.inegi.gob.mx

Estas diversas formas urbanas, metrópolis o megalópolis (*norte-centro, norte-orienté, norte-poniente, occidente, centro, sur y el golfo*) son en la actualidad y con diferentes ritmos de crecimiento según las actividades que atraen, los verdaderos polos de crecimiento económico del país, ello se debe principalmente a dos factores:

- a) El papel del sector bancario y financiero, el de las comunicaciones, los servicios de tecnología de punta y la industria de exportación; y
- b) El debilitamiento o abandono de las políticas de desarrollo regional integral.

En general, todas las capitales estatales han desbordado sus límites físicos tradicionales, absorbiendo a pueblos periféricos, impulsadas por la inversión pública concentrada, el crecimiento demográfico y el desarrollo de actividades económicas como la industria, el comercio, los servicios o el turismo. A ellas se han añadido otras ciudades cuya localización, monopolios naturales o ventajas comparativas han sustentado diversos procesos de crecimiento económico, con una variante en la dinámica de su desarrollo, la cual ha desbordado la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, estatales y del gobierno federal.

III. Desafíos de las Metrópolis

Las metrópolis de México en general enfrentan en la mayoría de los casos, entidades políticas y administrativas diferentes, sujetas a instancias, autoridades y formas de gestión y planeación distintas, autónomas, divergentes y hasta contradictorias.

Los componentes de las metrópolis o megalópolis son objeto de procesos económicos, políticos, sociales, culturales y territoriales que trascienden los límites administrativos, igual ocurre con los problemas y conflictos, independientemente de que deban ser atendidos por gobiernos distintos.

Además las metrópolis afrontan retos tales como la elevada concentración demográfica; la contaminación del medio ambiente; la escasez de recursos naturales, en especial el agua y el suelo; la persistencia del centralismo político y la falta de coordinación entre instituciones y órdenes de gobierno; la inseguridad pública; y conflictos territoriales.

Las metrópolis pierden paulatinamente capacidad para responder satisfactoriamente a las necesidades básicas de la población en términos de empleo estable, ingresos suficientes, vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos adecuados como salud, educación, recreación y un medio ambiente sano.

El ámbito económico

En el ámbito económico las metrópolis se encuentran en la encrucijada del desequilibrio de sus tres sectores económicos, en la mayoría de los casos las metrópolis experimentan un acelerado proceso de descomposición que se manifiesta con un dramatismo en una economía informal sin control alguno.

Sin embargo, no todas las actividades del sector terciario han crecido al mismo ritmo, y en un futuro no se ve que vaya a cambiar; básicamente son los servicios financieros, los seguros, los bienes inmuebles, los servicios comunales, los servicios sociales y los servicios personales, son los que marcan el crecimiento en el sector; mientras que las actividades terciarias más relacionadas con la actividad productiva en las metrópolis, como son el comercio, los restaurantes y la hotelería, han sido poco productivos.

Las metrópolis enfrentan una creciente informalización de la economía, que está estrechamente relacionada con la incapacidad para generar empleos productivos estables y bien remunerados.

Esto debido a factores como la competencia desigual, la insuficiencia de crecimiento económico, el predominio de un reducido núcleo de empresas transnacionales, la desarticulación interna de las cadenas productivas, la contracción del mercado interno, etcétera.

A nivel nacional, según el último Censo de Población y Vivienda del año 2000, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los segmentos de población más afectados por la ausencia de oportunidades de empleo estable y bien remunerado han sido los jóvenes y las personas de la tercera edad.

De acuerdo con las cifras, en los grupos de edad de 12-19 años y de más de 60 años es muy superior la proporción de población ocupada en actividades informales que en formales: en los jóvenes se explica por un proceso de incorporación prematura al mercado de trabajo y por la realización de actividades que tienen la finalidad de complementar al ingreso familiar; en los adultos mayores habla de la precariedad del empleo a la que están siendo condenados y de la insuficiencia de los sistemas de pensión y seguridad social.

El ámbito social

La pérdida de derechos y la ausencia de oportunidades en las metrópolis genera conflictos sociales, desintegración social, aumento de la delincuencia y otras formas antisociales de subsistencia.

Los efectos inmediatos de este proceso son el aumento de número de ocupados dentro de los miembros del hogar; el insuficiente crecimiento de la oferta y calidad de los servicios sociales básicos para atender las necesidades esenciales; el deterioro de la infraestructura, el equipamiento social, y el incremento de grupos sociales en situación de riesgo.

A los factores socio-económicos de exclusión social, hay que añadir otros procesos sociales, derivados en parte de ellos, o generados por los procesos generales de cambio social y las contradicciones de la "modernidad" actual:

a) La desintegración de los núcleos familiares, separación de los padres, madres solteras o abandonadas, niños sin atención por padres que trabajan y carecen de lugares adecuados para ellos, violencia intrafami-

liar, etc., en particular en los sectores populares;

b) La temprana expulsión del seno familiar de los miembros de la familia, sobre todo niños y jóvenes, hacia la calle;

c) La contracción relativa de las oportunidades educativas, culturales y laborales de los jóvenes, y su creciente vulnerabilidad a las adicciones.

La Administración de Justicia

La administración de justicia y el combate al crimen organizado ocupa un explicable primer lugar entre las preocupaciones de los ciudadanos metropolitanos, según las cifras proporcionadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁹

Las explicaciones del por qué los sistemas de administración de justicia no son óptimos en las metrópolis son:

a) Una legislación penal y civil ambigua, permisiva y con penalidades leves;

b) La insuficiencia de la calificación y el instrumental técnico de los cuerpos de investigación y averiguaciones previas que llevan a la debilidad de las acusaciones;

c) Los bajos salarios de los empleados del sistema, frente a la gran capacidad corruptora de los delincuentes, sobre todo de cuello blanco y de las mafias organizadas;

d) La sobresaturación de los juzgados ante la insuficiencia cuantitativa y cualitativa del sistema;

e) El manejo político tradicional del sistema judicial y la falta de coordinación por parte de las autoridades.

La Educación

El actual sistema de educación en las metrópolis limita el acceso a servicios educativos de calidad, los contrastes entre los diferentes estratos sociales se ven reflejados en el promedio de escolaridad y en la asistencia a clases.

Los mayores déficits educativos se concentran en las zonas de exclusión de las zonas periféricas y en las zonas conurbadas, que son a su vez los de más rápido crecimiento de la demanda de servicios; en tanto que, en las zonas centrales se cuenta con suficientes planteles y docentes,

9 Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas 2005.

además de una población en edad escolar descendente, lo que se traduce en la reducción de la matrícula y la subutilización de la infraestructura existente.

La calidad, equidad y eficiencia de la educación se ven limitadas por:

a) La orientación de los programas de estudio y la currícula a carreras sobresaturadas que frenan el desarrollo integral de los ciudadanos.

b) La burocratización de la administración de la educación, que impide una enseñanza vinculada a su entorno, y que frena la capacidad de gestión de maestros y autoridades; que fomenta los mecanismos de control y administración política, que impide a los actores internos del sistema, cuerpo docente y directivo de cada plantel a asumir mayores grados de autonomía, participar de las decisiones, hacerse responsable públicamente de los resultados y la vinculación de los planteles con su entorno.

c) La poca valoración social y económica de los maestros y académicos, que como todos los asalariados en las últimas dos décadas, han visto reducir sus ingresos y calidad de vida;

d) Los reducidos horarios escolares en las escuelas públicas impiden una formación que incorpore adecuadamente la formación tecnológica, artística, recreativa y cultural;

e) La disminución del gasto en educación la cual no cumple con los estándares fijados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El sistema de salud

Otro de los grandes desafíos que enfrentan las metrópolis, es sin duda el sistema integral de salud, los rezagos organizativos en el sistema de salud de las metrópolis se reflejan principalmente en la falta de estructuras organizativas e institucionales que no corresponden a la demanda de salud de la población.

La segmentación en servicios públicos y privados con modalidades y programas diversos que generan diferencias de cobertura, calidad y financiamiento por la ausencia de una coordinación e integración normativa y regulada de la salud.

La insuficiente oferta de servicios públicos de salud en las zonas de exclusión, sobre todo en las zonas de la periferia de las metrópolis y las zonas conurbadas.

La disminución del gasto en salud pública y la falta de regulación, que ocasionan el crecimiento de la medicina privada, con la consecuente prestación de servicios médicos de cuestionada calidad.

A lo anterior, se suma la persistencia de rezagos sociales que significan riesgos directos e indirectos para la salud de la población como: desnutrición, bajo nivel educativo, vivienda precaria, hacinamiento y carencia de servicios básicos en las zonas de exclusión, y los cambios en el patrón epidemiológico derivados de la transición demográfica y de la acumulación de enfermedades infecciosas intestinales y respiratorias agudas, así como las crónicas degenerativas que, junto con los accidentes, representan la mayor incidencia de mortalidad.

El Transporte

Un reto significativo para las metrópolis que se encuentran en proceso de convertirse en grandes megalópolis es el desarrollo desigual en transporte público y vialidades de las zonas metropolitanas.

En unas existe un creciente dinamismo en la economía, acompañado de flujos de personas movilizadas crecientemente por autobuses, en otras el flujo de pasajeros supera ampliamente los movimientos de carga.

En este mismo orden pareciera concluyente reforzar e incluso abrir nuevos corredores viales para mitigar los flujos ascendentes de la periferia hacia las metrópolis, así como aliviar por un lado el descongestionamiento de las vías que inciden a la metrópoli, pero contradictoriamente establecer nuevos trazos radiales hacia ella.

Parece urgente y necesario incorporar destacadamente el criterio de contribuir, a partir de los trazos carreteros, sobre el flujo de vías y modos de transporte que a la vez que resuelva eficientemente el tráfico, desalienten el crecimiento extensivo que por definición impulsan los ejes carreteros; y también reflexionar sobre el impacto ambiental y consecuencias sociales que trae asociado la apertura ascendente de estas vías de comunicación.

El ámbito cultural

Otro de los desafíos que enfrentan las metrópolis son el acceso a la cultura y a la información, pues se presenta como un consumo desigual e inequitativo.

Sólo una minoría tienen accesos a servicios de calidad, la gran mayoría de la población consume información y cultura "chatarra", principalmente cuando lo hace a través de los medios de comunicación masiva o siendo más accesible para las zonas centrales de las metrópolis y de difícil acceso para las zonas alejadas.

El consumo desigual de cultura y de información, tiene efectos devastadores sobre los individuos y organizaciones, provoca fragmentación del tejido social, teniendo a su vez consecuencias sobre los espacios de convivencia ciudadana, como el aislamiento y exclusión de los espacios públicos, la alteración arquitectónica urbana y disfuncionalidad de las formas de uso de la ciudad, lo que provoca el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes.

Bajo estas perspectivas, las formas de relacionarse quedan sustentadas en la pérdida de habitabilidad y de menor intercambio colectivo entre los miembros de la ciudad; merman la identidad ciudadana y las formas de participación e identificación con ella.

El ámbito político

En el ámbito político las metrópolis enfrentan importantes desafíos, la participación y la representación de los ciudadanos, además que en muchos casos no existen mecanismos para su participación en las tomas de decisiones o en el seguimiento o supervisión de políticas públicas, ni en la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Pocas son las metrópolis donde se han introducido mecanismos para fortalecer la democracia directa como son el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular, pero muchas de las veces estos mecanismos han quedado rebasados por el crecimiento de la población y por el proceso natural de la formación de la megalópolis.

Otro desafío recurrente que se presenta es la ausencia de profesionalismo de los representantes populares, la falta de formación profesional les impide desarrollar su labor plenamente, sea porque el que gobierna la metrópoli es de un partido, los órganos de representación son de otro o se encuentran fragmentados o simplemente por protagonismo o por desconocimiento del oficio.

Otro desafío importante es sin duda el de la administración de la metrópoli, el principal reclamo en este rubro es la falta de cuadros profesionales en la administración pública, no existen mecanismos técnicos

en la toma de decisiones, los ciudadanos desconocen el porqué y el para qué se aplica determinada política pública, tampoco entienden porqué se favorece el centro de la metrópoli y no los suburbios, la periferia o las zonas conurbanas de la metrópoli.

IV. Posibles Soluciones con Visión a Futuro

Sin una visión integral de los problemas, las soluciones serán parciales y limitadas. Existen una serie de problemas que deben ser atendidos con un enfoque de largo plazo por tanto, la reflexión sobre el presente y su futuro de las metrópolis debe llevarse a cabo como totalidad, como unidad de partes diferenciadas, interactuantes.

Aún no se logra una coordinación y gestión pública integral y planificada sobre la metrópolis como unidad y menos aún se planifica la megalópolis como estructura regional emergente, lo cual impactará en la formación de las futuras megalópolis.

Es necesario y urgente contar con un proyecto de desarrollo urbano de la metrópoli, que contenga sus metas, proyectos, estrategias y alternativas de gobierno de largo alcance, que no se vean interrumpidas por las administraciones o gobiernos, y que a su vez se plantee como eje rector el bienestar y calidad de vida de la población y de los servicios.

En esta perspectiva es necesario contar con servidores públicos profesionales, que fomenten políticas públicas amigables al alcance de todos los ciudadanos, y que fomenten la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, para hacer de cualquier ciudad una metrópoli sustentable en todos los ámbitos, en el estricto sentido de la sustentabilidad.

Es impostergable la redefinición de las metrópolis, éstas han sido rebasadas territorialmente, por lo cual es necesario implementar una nueva división política-administrativa, definiendo las zonas de la metrópoli, las áreas verdes, las áreas rurales, las áreas industriales, las áreas habitacionales, los pueblos, los barrios, etc., y así delegar responsabilidades administrativas. Esta división y subdivisión también puede ser ocupada para definir las áreas de los representantes populares.

Es necesaria y visible, aunque no sin conflicto la homologación de leyes, políticas y regulaciones entre las partes del todo metropolitano y de las megalópolis, en el caso del crecimiento de la mancha urbana; la

desarticulación de la operación y las inversiones en las infraestructuras y servicios; el desarrollo integrado; el combate a la creciente inseguridad pública; la recuperación del crecimiento económico, la creación de empleo, la regulación de la informalidad, el combate a la pobreza y la búsqueda de la equidad, entre otras.

A su vez es necesario el diseño, aprobación y aplicación de nuevas formas de coordinación, entre las metrópolis y las megalópolis, de gobiernos plurales y gestiones compartidas en el ámbito político-administrativo, en el largo plazo.

En este tenor es necesario establecer la corresponsabilidad financiera y política sobre obras y servicios de interés metropolitano, como el agua potable, el drenaje profundo, el transporte público y otros sistemas de transporte, la vialidad regional, la recolección y depósito de desechos sólidos, entre los principales.

Los efectos múltiples e interrelacionados de estas carencias tienden a generar o profundizar problemas urbanos, a ser factores de ingobernabilidad y a frenar o dificultar la definición de un proyecto territorial integrado para la metrópolis y la megalópolis, y de un conjunto de políticas estratégicas de largo plazo, programas, proyectos y acciones de gestión concertadas, integradas, compatibles, coordinadas, que garanticen el desarrollo urbano, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la gobernabilidad democrática en todos los componentes de este gran sistema urbano-regional.

Bibliografía

Benítez Zenteno, Raúl. 1998. "Distribución de la población y desarrollo urbano en México. Con referencia a América Latina y el mundo", en *Población y Política en México. Antología*. México, Porrúa-IIS-UNAM.

Borja, Jordi y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México, Grupo Santillana.

Castillo, Moisés, y Sergio Reyes Luján. 1997. *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la ciudad de México*. México, UNAM-COMECSO.

Delgado, Javier. 1991. "Centro y periferia en la estructura socioespacial de la ciudad de México" en Martha Scheuingart (coord). *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México, El Colegio de México y Primera Asamblea de Representantes del DF.

Delgado, Javier y Diana Villarreal (coord.). 1991. *"Cambios territoriales en México, la ciudad en transición"* México, UAM-X.

Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. 2000. *"La Ciudad de México Hoy, Bases para un diagnóstico"*, México, GDF.

Rojas, Eduardo y Cuadrado-Roura Juan 2005. *"Gobernar las metrópolis"*. Washington, D.C. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo.

Porras Macías, Agustín. 1997. "El Distrito Federal en la dinámica demográfica megalopolitana en el cambio de siglo", en Roberto Eibenschutz Hartman (coord). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México. Economía y sociedad en la metrópoli*. México, Porrúa, UAM-X, tomo 1.

Ziccardi, Alicia, Bernardo Navarro y otros. 1995. *"Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana"*. México, UNAM-UAM.

DATOS DE LOS AUTORES

Juan Carlos Zentella

Es Licenciado en Urbanismo por la Facultad de Arquitectura de la UNAM. Tiene una Maestría en Estudios Urbanos por el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, asimismo el Master en Urbanismo por el Instituto de Urbanismo de París. Es candidato a Doctor por la Universidad de París III, Francia. El Maestro Zentella tiene experiencia profesional en el sector público y privado en el campo de la gestión y política urbana. Es consultor externo para la OCDE. Ha participado como ponente en congresos, seminarios y coloquios, tanto nacionales como internacionales, sobre gestión del desarrollo urbano y es autor de varios artículos sobre desarrollo urbano, el fenómeno metropolitano y gobiernos locales. Actualmente se desempeña como Secretario Académico del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. Correo electrónico: jczente@servidor.unam.mx

Abigail Rolón

Estudió la Licenciatura en Economía en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Posteriormente trabajó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, donde tuvo la oportunidad de vincularse con la evaluación de proyectos de infraestructura. De ahí surgió interés por estudiar una Maestría en Planeación Urbana en la Universidad de California, Los Ángeles, en donde obtuvo el grado en 2005. Actualmente trabaja como planeadora en transporte para una consultoría norteamericana en Oakland, California.

Correo electrónico: arolon@yahoo.com

Alfredo Sánchez Flores

Es egresado de la Carrera de Relaciones Internacionales en la Facultad de Estudios Superiores "Acatlán" de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo Mención Honorífica sustentando la Tesis "La Sociedad Civil Organizada ante el Congreso Mexicano: El caso de las Organizaciones de Mexicanos Residentes en los Estados Unidos de América en el período 1990-2000". Es autor de diversos ensayos y colaborador en diversas paginas electrónicas. En el sector privado se ha desempeñado como investigador en diversas Consultarías (Análisis y Prospectiva Política S.C, Grupo Imagen Ciudadana) y es fundador de la Asociación Civil Hypatia, A.C., Difusión de Asuntos Internacionales. Sus líneas de investigación son: Población, Desarrollo Regional y Metrópolis, Desarrollo Sustentable y Relaciones México-Estados Unidos, en especial la Política Migratoria.

Correo electrónico: avatar_nocturno@hotmail.com