

EL FENÓMENO METROPOLITANO EN MÉXICO

Alfonso X. Iracheta Cenecorta (2)
- El Colegio Mexiquense, A.C

ABSTRACT

More than half of urban population in Mexico lives in metropolitan areas where two or more municipalities or federal states are primarily responsible for their government and administration. That's why they should reach common planning agreements in order to offer public services, develop public works and projects and coordinate themselves and with Federal Government. What is specifically metropolitan?

How can be defined and distinguished from state and municipal responsibilities and services?

This issue is central because it is at the core of the possibilities governments have to carry on coordinated actions. Issues, phenomena and sectors to be considered of metropolitan interest above municipal or state levels are at first glance the following: a). Territorial Planning of the Economy; b). Urban-Metropolitan Development; c). Roads and Public Transport; d). Ecology and the Environment; e). Water Supply and Sewage; f). Waste; g). Security; h). Risks and Civil Protection.

Financing and fiscal policy are also relevant complex and slightly studied issues in Mexican metropolis even though they are strategic to reach an integrated development. Such issues have been analyzed from a critical and constructive perspective.

KEYWORDS: Metropolis, Metropolitan Coordination, Issues of Metropolitan Interest.

RESUMEN

En México más de la mitad de la población radica en territorios metropolitanos donde al menos dos o más municipios—o entidades federativas- son responsables primarios de su gobierno y administración. Por ello deben ponerse de acuerdo para establecer una planeación estratégica común, para la prestación de determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre ellos y con el gobierno federal. ¿Qué es lo específicamente metropolitano? ¿Cómo distinguirlo de las atribuciones y servicios estatales y municipales?.

El tema es estratégico ya que de esta definición dependen en buena medida las posibilidades reales de alcanzar acciones coordinadas y concertadas entre los tres ámbitos de gobierno. Los temas, fenómenos y sectores que se consideran de interés metropolitano por encima de las entidades y municipios, son en principio los siguientes: a). Ordenación de la economía en el territorio; b). Desarrollo urbano-metropolitano; c). Vialidad y Transporte público; d). Ecología y Medio Ambiente; e). Agua Potable y Saneamiento; f). Residuos sólidos; g). Seguridad pública; h). Riesgos, contingencias y protección civil. Otro tema relevante es el financiamiento y la fiscalidad metropolitana; son fenómenos complejos y poco estudiados en México, de los que dependen las posibilidades reales de un desarrollo integrado. El texto alude a estos temas desde una perspectiva crítico-propositiva.

PALABRAS CLAVE: Metrópoli, Coordinación Metropolitana, Temas de Interés Metropolitano.

(2) Arquitecto, Maestro en Planeación Urbana y Doctor en Estudios Regionales. Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente, es Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense, Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, Consultor para el Programa de las Naciones Unidas PNUD-UN-Hábitat e Investigador Nacional Nivel II.

1. La magnitud del fenómeno

En México más de la mitad de la población radica en territorios metropolitanos donde confluyen al menos dos o más municipios –o entidades federativas– que deben ponerse de acuerdo para establecer una planeación estratégica común, para la prestación de determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre ellos y con el gobierno federal.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2000-2006), señala que el Sistema Urbano Nacional (SUN) comprende 10 Zonas Metropolitanas (1) y la Megalópolis del Valle de México, así como 28 aglomeraciones urbanas, 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y 244 ciudades de 15 mil a 49 mil 999 habitantes.

Las proyecciones de población 2000-2030 del Consejo Nacional de Población (CONAPO: 2003), arrojan que en México existen 42 zonas metropolitanas y 60 conurbaciones; de éstas, 17 cuentan con una población entre 500 mil y un millón de habitantes y únicamente 7 concentran más de 1 millón. Esto es, que las 102 ciudades de mayor tamaño en el país, con un total de poco más de 52 millones de habitantes (50.3 por ciento de la población total), presentan procesos diferenciados de conurbación física y fenómenos de metropolización que deben ser atendidos de manera especial por los tres órdenes de gobierno.

La más reciente delimitación (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2004), identifica 55 zonas metropolitanas integradas por poco más de 300 municipios, una población total (2005) de 51.8 millones de habitantes (54.1% del total nacional) y una tasa de crecimiento medio anual de 1.9% en el periodo 1990-2005, es decir, 0.4 puntos porcentuales mayor a la tasa de crecimiento nacional. Por otro lado, 9 zonas metropolitanas tienen una población mayor a 1 millón de habitantes, 17 se ubican en el rango de 500 mil a 999 mil 999 habitantes y 29 zonas metropolitanas tienen más de 100 mil pero menos de 499 mil 999 habitantes (ver cuadros 1, 2, 3 y mapa 1).

Las diversas cifras oficiales sobre el número de ciudades mexicanas ubicadas en el rango de metrópolis, muestra la necesidad de conceptualizar con mayor profundidad este fenómeno socio-

espacial, reconocer su variedad y especificidad, definir los indicadores para delimitar metrópolis y sobre todo, establecer las condiciones para su gobierno y administración delimitando con claridad las materias y atribuciones que corresponden a las metrópolis.

Las zonas metropolitanas mexicanas tienen ventajas que confirman su fuerza para atraer a la población, las actividades sociales y las inversiones económicas:

- i). Concentran ventajas de localización (economías) para los actores económicos y sociales por encima de la mayoría de las ciudades de sus respectivas regiones, lo que las convierte en polos de atracción.
- ii). Ofrecen mejores condiciones de vida por la variedad de empleo y oferta de todo tipo de servicios.
- iii). Pueden ser más eficientes en la provisión de servicios y equipamientos sociales y de apoyo a la producción.

Por otra parte, tienen una problemática que se deriva esencialmente de cuatro aspectos:

- i). Tienen un patrón de crecimiento socio urbano dinámico y tendiente al desorden y la insustentabilidad, especialmente en sus periferias.
- ii). Presentan enormes rezagos en la dotación de servicios e infraestructura urbana básica, especialmente para los más pobres.
- iii). Carecen de recursos financieros para afrontar las demandas sociales, derivado de la baja institucionalidad y eficacia financiera y fiscal de sus gobiernos.
- iv). Carecen de un adecuado marco legal e institucional de coordinación intergubernamental.

(1) Transfronterizas: Tijuana, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Matamoros. Interestatales: Monterrey-Saltillor-Ramos Arizpe-Arteaga, Tampico-Madero-Altamira, Torreón-Gómez Palacios-Lerdo y Puerto Vallarta. Estatales: Guadalajara y León.

Cuadro 1. México: Población total y tasa de crecimiento por rango de población de las zonas metropolitanas, 1990-2005

Rango (habitantes)	Zonas metropolitanas	Población - habitantes				Tema - porcentaje			
		1990	1995	2000	2005	90-95	95-00	00-05	90-05
Total nacional :		81,249,645	91,158,290	97,483,412	103,263,388	2.06	1.58	1.02	1.55
Total zonas									
metropolitanas :	55	41,168,713	47,503,876	51,502,972	55,895,090	2.56	1.91	1.45	1.98
1 000 000 o más	9	27,092,926	30,958,271	33,501,764	36,053,359	2.39	1.86	1.30	1.85
500 000 a 999 999	17	8,389,328	10,036,887	11,084,217	12,396,245	3.22	2.35	1.99	2.53
100 000 a 499 999	29	5,686,459	6,508,718	6,916,991	7,445,486	2.42	1.43	1.31	1.74
Resto del país	-	40,080,932	43,654,414	45,980,440	47,368,298	1.52	1.22	0.53	1.08

Fuente : CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2004 : Delimitación de las zonas metropolitanas de México. México, DF. INEGI, 2006 : II Censo de Población y Vivienda 2005, resultados definitivos.

Cuadro 2. México: Distribución porcentual de la población de las zonas metropolitanas por rango de población, 1990-2005

Rango (habitantes)	Zonas metropolitanas	Población - porcentaje			
		1990	1995	2000	2005
Total nacional :		100.0	100.0	100.0	100.0
Total zonas					
metropolitanas :	55	50.7	52.1	52.8	54.1
1 000 000 o más	9	33.3	34.0	34.4	34.9
500 000 a 999 999	17	10.3	11.0	11.4	12.0
100 000 a 499 999	29	7.0	7.1	7.1	7.2
Resto del país	-	49.3	47.9	47.2	45.9

Fuente : Elaboración propia con base en : CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2004 : Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México, D.F. INEGI, 2006 : II Censo de Población y Vivienda 2005, resultados definitivos.

Cuadro 3. México: Zonas metropolitanas consideradas por INEGI, CONAPO y SEDESOL y población total, 2005-2025

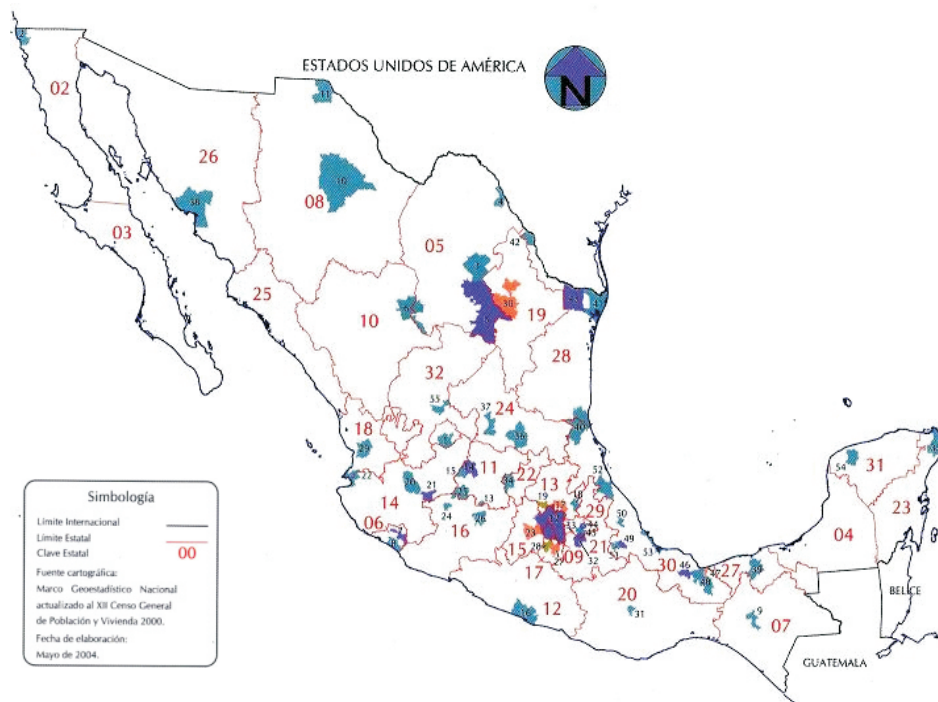
Ámbito/Zona metropolitana	Institución			Proyección de la población total a mitad de año ¹ (miles de habitantes)		
	INEGI	CONAPO	SEDESOL	2005	2015	2025
POBLACIÓN EN ZONAS METROPOLITANAS				56,654	63,085	68,592
POBLACIÓN NACIONAL				106,452	116,345	124,330
3 ZM de Monclova-Frontera	*	*	*	304	322	333
5 ZM de Saltillo	*	*	*	722	834	933
6 ZM de La Laguna	*	*	*	1,104	1,193	1,261
7 ZM de Colima-Villa de Álvarez	*	*	*	234	269	302
12 ZM del Valle de México	*	*	*	19,864	21,533	22,796
17 ZM de Pachuca	*	*	*	418	477	531
20 ZM de Guadalajara	*	*	*	4,026	4,388	4,687
23 ZM de Toluca	*	*	*	1,614	1,826	1,998
24 ZM de Zamora-Jacona	*	*	*	231	241	247
27 ZM de Cuautla	*	*	*	397	439	471
28 ZM de Cuernavaca	*	*	*	827	931	1,021
30 ZM de Monterrey	*	*	*	3,657	4,192	4,666
31 ZM de Oaxaca	*	*	*	505	552	600
32 ZM de Puebla-Tlaxcala	*	*	*	2,063	2,273	2,455
34 ZM de Querétaro	*	*	*	917	1,110	1,292
37 ZM de S.L.P. - Soledad de Graciano Sánchez	*	*	*	911	982	1,049
40 ZM de Tampico	*	*	*	827	914	986
47 ZM de Coatzacoalcos	*	*	*	326	333	337
48 ZM de Minatitlán	*	*	*	337	336	332
49 ZM de Córdoba	*	*	*	291	299	305
50 ZM de Xalapa	*	*	*	555	594	624
51 ZM de Orizaba	*	*	*	398	425	448
52 ZM de Poza Rica	*	*	*	461	459	453
53 ZM de Veracruz	*	*	*	651	626	607
54 ZM de Mérida	*	*	*	893	1,040	1,184
55 ZM de Zacatecas-Guadalupe	*	*	*	247	258	268
4 ZM de Piedras Negras	*	*	*	175	209	240
15 ZM de San Francisco del Rincón	*	*	*	165	189	212
18 ZM de Tulancingo	*	*	*	209	226	241
21 ZM de Ocotlán	*	*	*	136	148	156
39 ZM de Villahermosa	*	*	*	669	765	851
1 ZM de Aguascalientes		*	*	795	927	1,045
2 ZM de Tijuana		*	*	1,525	1,956	2,367
13 ZM de Morelón-Uriangato		*	*	110	119	126
29 ZM de Tepic		*	*	376	406	429
36 ZM de Rioverde-Ciudad Fernández		*	*	131	129	125
38 ZM de Guaymas		*	*	195	209	221
44 ZM de Apizaco		*	*	182	219	255
45 ZM de Tlaxcala		*	*	278	321	359
25 ZM de La Piedad	*		*	246	256	261
9 ZM de Tuxtla Gutiérrez		*	*	563	646	729
33 ZM de San Martín Texmelucan		*	*	160	180	199
46 ZM de Acapulcan		*	*	107	104	101
8 ZM de Tecomán			*	137	148	155
10 ZM de Chihuahua			*	756	833	896
11 ZM de Juárez			*	1,461	1,857	2,235
14 ZM de León			*	1,415	1,570	1,708
16 ZM de Acapulco			*	821	823	821
19 ZM de Tula			*	183	199	212
22 ZM de Puerto Vallarta			*	290	356	416
26 ZM de Morelia			*	723	781	829
35 ZM de Cancún			*	555	771	971
41 ZM de Matamoros			*	499	618	729
42 ZM de Nuevo Laredo			*	373	467	554
43 ZM de Reynosa-Río Bravo			*	638	807	962

Nota: ¹/CONAPO, 2002.

 Zona metropolitana considerada por cada institución para definir la nueva clasificación.

Fuente: Elaboración propia con base en: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México, DF.

Mapa 1: Zonas metropolitanas de México, 2004



Fuente: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México, D.F.

2. ATRIBUCIONES Y MATERIAS DE INTERÉS METROPOLITANO

2.1. Introducción

¿Qué es lo específicamente metropolitano? ¿cómo distinguirlo de las atribuciones y servicios estatales y municipales?. El tema es estratégico ya que de esta definición dependen en buena medida las posibilidades reales de alcanzar acciones coordinadas y concertadas entre los tres ámbitos de gobierno.

Existen dos caminos para iniciar un proceso político-técnico que permita dilucidar qué le toca a quién dentro de una metrópoli:

- La primera corresponde a una revisión de las atribuciones de las entidades federativas que afectan directamente el gobierno y administración de una metrópoli, para determinar la conveniencia de mantenerlas o

trasladarlas al ámbito metropolitano. Igualmente, determinar cuáles atribuciones de los municipios establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debieran ser metropolitanas y a partir de esta definición, valorar, por una parte la eficiencia institucional de los gobiernos locales para ejercerlas y, por la otra, valorar su eficiencia social, económica, política, espacial y ambiental en el cada una de las metrópolis del país, para reasignar, en su caso, aquellas que debieran corresponder a un ámbito intermunicipal –más de dos municipios en una metrópoli- y/o metropolitano –todos los municipios de la metrópoli.

- La segunda, partiría de la realidad metropolitana de México y establecería las funciones, atribuciones y materias que debieran corresponder al ámbito metropolitano.

En ambas perspectivas se parte de un reconocimiento tácito:

- El gobierno y administración metropolitana requiere de una Visión Nacional que establezca las “reglas del juego” y las condiciones de coordinación interestatal, siendo ambas responsabilidad del gobierno federal.
- En segundo lugar, es necesario un mecanismo que facilite y oriente la coordinación intermunicipal, el cual es facultad de los gobiernos estatales. Es decir, existen materias y acciones –de planeación y oferta de servicios para el desarrollo y funcionamiento cotidiano- que corresponden al ámbito local o municipal, por lo que su prestación coordinada con otros municipios debe ser promovida y legislada para que opere en la realidad y no quede sujeta a la voluntad de los gobernantes en turno.

Sin embargo, el gobierno y administración de las metrópolis como unidades socio-espaciales con vida propia, reconocimiento comunitario y problemática específica, rebasa la acción individual de los tres ámbitos de gobierno y obliga a garantizar la coordinación interestatal e intermunicipal con leyes y estructuras de gobierno que la obliguen y que se diseñen a partir de la totalidad metropolitana y no de la apreciación e interpretación de las partes que la conforman (estados y municipios).

Las atribuciones de los gobiernos municipales, establecidas en el artículo 115 de la Constitución nacional se enfocan principalmente a la planificación del desarrollo local, la prestación de servicios públicos para el funcionamiento de las ciudades y, conjuntamente con el artículo 122 de la propia constitución, ofrecen un margen razonable para que puedan establecerse formalmente las instancias gubernamentales para coordinar la acción de gobierno en el ámbito metropolitano. Señalan inclusive la obligación de estas instancias de regular, conjunta y coordinadamente, el desarrollo de las conurbaciones, estableciendo también la posibilidad de crear comisiones metropolitanas de atención sectorial.

En la definición de las materias de interés o atribución metropolitana, más importante que la materia misma, es, por una parte, la necesidad

de garantizar la coordinación en su aplicación por parte de los entes que la tienen bajo su responsabilidad, independientemente que sean federales, estatales y/o municipales y, por la otra, la conveniencia de ejercer las atribuciones desde entes públicos con cobertura en todo el territorio metropolitano y no solo en estados o municipios.

La legislación nacional hace referencia solamente a la coordinación entre autoridades de los ámbitos de gobierno establecidos; la deja a la libre decisión de cada esfera de gobierno y no asume al ámbito metropolitano como un territorio intermedio al municipal y estatal al que debieran definirse materias específicas sujetas a atribuciones y obligaciones.

Como consecuencia, no existen referentes sobre materias que deban ser etiquetadas como metropolitanas desde la legislación y la planeación nacional, en el sentido, que debieran tener un enfoque y cobertura metropolitana y por lo tanto requieren ser atendidas de manera exclusiva por entes creados para actuar en toda la metrópoli. Desde otra perspectiva, tampoco existen estudios suficientes sobre las materias que debieran ser atendidas o ejercidas por las autoridades –federales, estatales y/o municipales- de manera coordinada dentro de una metrópoli.

La realidad entonces, es que es necesario iniciar la discusión a partir de las múltiples evidencias que existen sobre el ejercicio de materias y atribuciones, que siendo estatales o municipales, se han iniciado procesos de actuación coordinada, como es el caso de las que atienden las comisiones, consejos y otras instancias metropolitanas en diversas metrópolis de México.

Estas experiencias, como se argumenta reiteradamente en este texto, han sido rebasadas por la realidad de las propias metrópolis; su aplicación ha estado fundada en actitudes “voluntaristas” derivadas de la laxitud de la legislación y el mínimo interés gubernamental por el fenómeno metropolitano. Por estas razones, las materias que han sido sujetas a coordinación metropolitana requieren ser revisadas de manera exhaustiva, para confirmar o no su carácter metropolitano y sobre todo para detallar qué de cada una, debe ser atribución metropolitana y que no.

Con base en esta conceptualización y asumida la conveniencia de una coordinación obligatoria entre los tres ámbitos de gobierno responsables de cada metrópoli y la creación de estructuras para operar y administrar sus materias y servicios, la pregunta es ¿qué materias y qué servicios?.

El listado siguiente, se considera de interés y atribución metropolitana y es apenas preliminar, ya que otras materias o parte de ellas, pudieran ser también de atribución metropolitana; y es solo un esbozo y primera aproximación al análisis que se requiere para elevar a rango legal su ejercicio coordinado entre esferas de gobierno o decidida su responsabilidad directa para ser ejercida por entes metropolitanos.

2.2. Las atribuciones de interés metropolitano

Los temas, fenómenos y sectores que se consideran de interés metropolitano por encima de las entidades y municipios, son aquellos que tienen las siguientes características:

- Por su estructura unitaria requieren de decisiones, manejo u operación integrada a nivel de toda la metrópoli y no parcializada por los gobiernos (federal, estatal o municipal).
- Su localización y/o magnitud, es de escala metropolitana/regional o afecta al todo metropolitano, por lo que las decisiones y operación en torno a estas materias debe ser metropolitana.
- Su operación y/o manejo en una metrópoli, requiere de acciones de continuidad, complementariedad y o coordinación entre los gobiernos de varias demarcaciones, por ser servicios, acciones o procesos de decisión encadenados –hacia delante, hacia atrás o simultáneamente.
- Su operación y/o manejo dentro de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tienen como atribución o responsabilidad.
- Su manejo a escala metropolitana es más eficiente y eficaz de acuerdo a los estándares reconocidos.

a) Ordenación económica del territorio

Uno de los factores típicamente territoriales, es decir, que dependen fuertemente de su arreglo en el territorio es la actividad económica. Las economías y externalidades de las actividades productivas están muy asociadas a su localización. Por ello, ordenar el territorio para preservar y desarrollar la producción en las metrópolis y sus regiones es condición central de la competitividad de cada sector y de la metrópoli como un todo.

Igualmente, promover, incentivar y coordinar los esfuerzos productivos –inversiones y generación de empleo- es una actividad que requiere de acuerdos entre quienes administran territorios a fin de definir áreas de mercado y sus relaciones con el resto de las funciones urbanas.

Desde una perspectiva eminentemente territorial, cualquier analista de este fenómeno, reconoce que hace falta un diálogo permanente entre los responsables gubernamentales de aplicar las políticas urbanas y quienes aplican las políticas para regiones y sectores productivos, que permita alcanzar acuerdos integrados. Las evidencias de falta de información, lenguaje común y conocimiento de los programas que impactan directamente el territorio en los tres niveles de gobierno y en la sociedad son claras. Este fenómeno es más evidente en las metrópolis.

Es necesario desarrollar los conceptos de ordenamiento territorial generales para todas las meso-regiones y los propios para las regiones metropolitanas, evaluar los impactos que tendrá en la legislación nacional y estatal y proponer las estrategias, proyectos e instrumentos –jurídicos, administrativos, de organización institucional, de planeación- que permitirán su ejecución.

El ordenamiento del territorio es una función inherente al Estado que consiste en organizar el crecimiento económico como alternativa al comportamiento del mercado en general y del laboral en particular que exige el traslado de la población a las áreas que concentran la creación de empleo que son las ciudades y en mayor medida las metrópolis.

Si bien al inicio de la década de 1980, perdió legitimidad el ordenamiento territorial ante las políticas llamadas neoliberales, hoy toma fuerza nuevamente en las naciones que lo utilizaron después de la segunda guerra mundial como paradigma del desarrollo opuesto al *laissez faire*.

Un buen ejemplo es Francia con su Ley de Orientación para el Reordenamiento Duradero del Territorio. Este concepto de “durabilidad”, traducido por la ONU como *sustentabilidad*, se orienta a ofrecer una alternativa de desarrollo, sin comprometer los recursos naturales y el ambiente (Lipietz, 2003). Esto implica que cada “pedazo de territorio” (región, entidad federativa, metrópoli), deberá ser acondicionado o ajustado –desde la política y la planeación– para que atienda los grandes propósitos de igualdad y sustentabilidad y responda a una gran incógnita:

¿Debería permitirse que el mercado distribuya a la población (y al empleo) de acuerdo a fuerzas que actúan bajo lógicas de inversión o por el contrario, a través del ordenamiento territorial deberán crearse las condiciones de distribución de la inversión, el empleo y la población para buscar equilibrio: social, espacial y ambiental?. En pocas palabras: ¿un buen reordenamiento territorial es condición para crear los empleos que requiere cada región y metrópoli? (Lipietz, 2003).

La respuesta debería ser que sí, simplemente porque la redistribución de oportunidades y empleo –a través de la política de inversión pública y fiscal cuando menos– entre los ciudadanos de las diversas regiones y especialmente entre las metrópolis es una razón absolutamente legítima.

El desplazamiento de personas en busca de oportunidades de empleo fuera de sus ciudades y regiones (las menos dinámicas) tiende a perder el “capital social”, es decir, todo aquello que le genera ventajas para su desarrollo “por ser de un sitio y vivir en él” (relaciones personales, herencias, solidaridades, reconocimiento social, etc.). Estos costos abonan a la conveniencia de recuperar el desarrollo local o endógeno (Putman, 1999).

De acuerdo con Lipietz (ibid, 14), donde se ha permitido un desarrollo endógeno el resultado ha sido más competitivo que el neo-fordista (basado en la deslocalización de mano de obra como las maquilas de la frontera norte mexicana). Un desarrollo local basado en la calificación, reciprocidad y movilización de su sociedad, permite crear más empleos y mayor riqueza para la población local.

De ahí que las nuevas tendencias son a buscar un desarrollo regional y metropolitano en lugar del desplazamiento –migración– de mano de

obra, dando preferencia a la capitalización de los lazos sociales locales por medio de la capacitación, la contratación local y el fortalecimiento de las capacidades económicas de la propia región, incentivando su desarrollo, en lugar de buscar las zonas de bajo salario, alta flexibilidad laboral y escasa calificación.

Ejemplo de esfuerzos de desarrollo regional han sido los distritos industriales; sin embargo, “en la década de los noventa se hizo evidente que el modelo de los distritos industriales no se había generalizado, aún a pesar de los buenos ejemplos...tanto del Valle del Silicón, como de maquinaria pesada en Emilia Romana o incluso el distrito de la confección de Guamarra en Lima... El modelo de la gran empresa multinacional...seguirá vigente e incluso seguirá siendo dominante” (ibid, 13).

El riesgo entonces es la tendencia a fomentar la flexibilidad, con la cual la migración hacia las ciudades y regiones de crecimiento acumulativo será mayor –cómo la frontera norte–, empujando a mayores movimientos migratorios y perdiéndose la oportunidad de fomentar el crecimiento de cada región y metrópoli por la vía de la capacitación –alta especialización– que tiene como base mayores inversiones regionales en educación, con lo que tiende a reducirse la competencia entre metrópolis por la flexibilización, que finalmente, no es otra cosa que la reducción de salarios, lo que provoca el estancamiento de la demanda colectiva

¿Qué tipo de reordenamiento territorial regional-metropolitano se requiere bajo la premisa del desarrollo endógeno?.

Es necesario recuperar el modelo de *base económica de exportación* que desarrolló North desde la primera mitad de los años 1950 en el que aparecen dos subconjuntos: La *base económica de exportación*, en la que los empleos se orientan a generar recursos que irán fuera de la región (su pago proviene de fuera de la región). La *base económica interna*, en la que las actividades económicas sirven a la propia región (su pago proviene de recursos internos).

La primera permite financiar las importaciones y permite crear una demanda local con sus consecuencias de mayor empleo e ingreso (efecto de redistribución keynesiano). Los factores que determinarán el nivel de riqueza y su distribución local son:

- La calidad de la base exportadora. La esencia del modelo es lograr relaciones de asociación entre las fuerzas vivas: el capital y el trabajo en busca de construir un mercado social. Su evolución se da a lo largo de dos o tres generaciones consolidando un proyecto asociativo territorial entre las jurisdicciones que componen las metrópolis y las regiones y socio-económico entre sindicatos, organizaciones empresariales y sistema de educación e investigación científica. El papel del Estado, desde la perspectiva regional-metropolitana es facilitar estas asociaciones en lugar de fomentar el desplazamiento de la población en busca de empleo a otras regiones.

- La propensión de la población y empresas locales a surtirse localmente prefiriendo al proveedor local, lo que depende de la capacidad de la oferta y de la demanda y la de construir una cultura de consumo regional-metropolitano a partir de estructuras industriales, comerciales y de servicios de alta calidad y competitividad.(2)

- El desarrollo de los servicios de la región metropolitana para la propia comunidad, que depende del desarrollo de la *economía social y solidaria*, el asociacionismo entre pequeñas empresas locales, el apoyo de la administración estatal y municipal y el sector social (*hoy por ti, mañana por mí*). Una evidencia del éxito de esta política es que como asevera Lipietz (op cit, 17), las regiones ricas de la tercera Italia...tienen la red más densa de “cooperativas sociales” pertenecientes al tercer sector.

El Estado mexicano requiere estructurar un sistema de metrópolis de equilibrio y de ciudades pequeñas y medianas para enfrentar la amenaza de los grandes desequilibrios entre las regiones, a partir de dinámicas económicas endógenas.

A través de la inversión y el gasto federal y la política fiscal redistributiva a nivel social y regional se requiere buscar la mayor generación de empleo local (en los sectores primario, secundario y terciario) incluyendo el llamado sector cuaternario –empleo consagrado al

(2) Corresponde al denominado Coeficiente Keynesiano multiplicador del ingreso en la región distribuido localmente por la base exportadora.

cuidado del cuerpo y el espíritu de otros: salud, educación, cultura- que prospera en las grandes aglomeraciones urbanas.

Las reglas del juego y la regulación para que estas políticas ocurran, provendrá mayormente del nivel federal (legislación social, fiscal, territorial); igualmente, se deben promover infraestructuras detonadoras como aeropuertos internacionales o grandes universidades que solo es posible decidir a nivel metropolitano.

La clave es buscar, a partir de un debate nacional, que la población y las actividades económicas –los empleos- NO se localicen en donde la dinámica espontánea los atrae, sino en las metrópolis y ciudades donde las condiciones de desarrollo, equilibrio, sustentabilidad, eficiencia de la infraestructura lo requieran. Esto implica plantear una visión de desarrollo regional-metropolitano y ordenación del territorio con base en las fortalezas locales.

Corresponde al ámbito metropolitano desarrollar las estrategias de ordenación y fomento económico del territorio para el conjunto de jurisdicciones que la conforman, de acuerdo con las “vocaciones” de cada una para impulsar la base económica del conjunto.

Es un acuerdo estratégico entre el sector social, público y privado, coordinado por el gobierno metropolitano para la promoción y fomento de la actividad industrial, comercial y de servicios que promueva la productividad, las exportaciones, la modernización tecnológica, la ampliación de la base empresarial y la capacitación de la fuerza laboral.

Las experiencias de promoción económica realizadas por cada gobierno –estatal y municipal- especialmente en regiones altamente urbanizadas y metropolitanas, sin una estrategia de ordenamiento territorial, han llevado a baja eficiencia, pérdida de empleo y competencia en la que tienden a ganar los grandes consorcios y tienden a perder los territorios.

b) Desarrollo urbano-metropolitano

Existe un sistema de planeación regulado a nivel federal en el artículo 26 constitucional y particularmente, desde la perspectiva territorial, en el artículo 115 de la constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos. Cada entidad federativa cuenta con legislación sobre planeación y sobre desarrollo urbano que

teóricamente debiera conducir a una estrategia compartida para ordenar y desarrollar las ciudades y metrópolis.

La realidad es que la planeación urbana no solo adolece de diversas debilidades en su estructura, normatividad y aplicación, sino que ni siquiera está coordinada con las otras esferas de planeación: la del desarrollo y la ambiental, con lo cual, las dependencias de los tres ámbitos de gobierno responsables de cada uno de estos sistemas, los operan de manera desarticulada al interior de las entidades federativas y los municipios y entre los sectores que conforman las estructuras de gobierno.

Si en los tres ámbitos de gobierno no existe coordinación de estos sistemas de planeación, es claro que la situación se agudiza en los territorios metropolitanos y sus regiones, en los que no existe siquiera una base jurídica e institucional para ejercer planes programas y/o proyectos que los contemplen como totalidades.

Si planificar una metrópoli implica acuerdos socio-políticos entre los actores sociales y el gobierno, que permitan atender los fenómenos y problemas de la conurbación, desde una perspectiva de unidad socio-espacial que garantice que cada elemento se vincula con el resto y cada decisión de política pública –y privada- responde a un “proyecto de metrópoli acordado para el largo plazo”, la clave es crear las condiciones que obliguen a las entidades y municipios a construir dicho proyecto.

El plan o programa de desarrollo integral de la metrópoli (y su región), es entonces una función y atribución metropolitana, en la que participan las partes aportando su visión de desarrollo que es articulada desde la metrópoli en una sola visión compartida y coordinada.

Los planes de desarrollo de las entidades y los municipios debieran ajustarse a los ya acordados para la metrópoli y su región; el camino inverso resulta prácticamente imposible de ejecutar, ya que los planes de cada entidad y cada municipio elaborados por y para la demarcación correspondiente, difícilmente conformarán una totalidad cuando se agreguen para conformar el proyecto metropolitano.

Así, el desarrollo urbano-metropolitano, debe contar con una estrategia de planificación fundamentada en las leyes generales y particulares de cada ámbito de gobierno, para e

definir de manera integrada el esquema espacial y temporal para el aprovechamiento y control del suelo urbano, los recursos naturales, el ambiente y las infraestructuras, a partir de orientaciones claras de política económica, social e institucional, para la ejecución de acciones programáticas para el acondicionamiento material y elevación de la calidad de vida de la población que está asentada en el territorio metropolitano.

Con base en estos acuerdos y estrategias, cada demarcación debe estructurar sus propios planes y programas, lo que hace más factible contar con una estructura de planeación del desarrollo urbano-metropolitano armónica y coordinada.

c) Vialidad y Transporte

Uno de las materias reconocidas como claramente metropolitana es, por una parte, la estructura vial –carreteras urbanas, calles, ferrocarriles urbanos- y, por la otra, los transportes públicos –automotor, eléctrico, híbrido- por una razón principal: son estructuradores del espacio metropolitano.

La estructura vial depende de las funciones urbanas en cuanto a su intensidad y flujos, al grado de convertirse positivamente en facilitadora del crecimiento y la eficiencia urbana o negativamente en su obstáculo. La definición de vías es la más importante en el ordenamiento y crecimiento de las ciudades. No puede ser definida “conforme las presiones de crecimiento lo exijan”, sino planificada con visiones de largo plazo. Igualmente, no es posible aceptar que cada jurisdicción de una metrópoli, defina sus vialidades sin considerar las conexiones y continuidad con las existentes y proyectadas por las otras demarcaciones.

La elaboración del plan o programa integral metropolitano de vialidad es una responsabilidad que claramente debe corresponder a un órgano metropolitano que considere y tome en cuenta las necesidades de las partes, pero que centralice la definición y diseño de los trazos, los corredores y determine la prioridad de los cruceros y en general de las obras, de manera que respondan a las necesidades establecidas en el plan metropolitano de desarrollo urbano.

Solo así es posible integrar un sistema articulado de vialidades que atiendan las necesidades de

las áreas de origen y destino dentro de la metrópoli y que comunique adecuadamente las distintas áreas y funciones, especialmente donde confluyen masas de pobladores o las que concentran funciones de servicio público (terminales, aeropuertos, centros de abasto, estadios, universidades, hospitales, etcétera).

Cada metrópoli requiere definir qué jerarquía vial debe corresponder a decisiones metropolitanas y cuáles a los gobiernos locales, aunque es claro que los ejes viales, carreteras urbanas –libramientos, viaductos, periféricos, vías primarias y secundarias– corresponden al nivel metropolitano y las calles locales a la autoridad municipal.

Los transportes públicos tienen una jerarquía metropolitana similar a las infraestructuras por donde circulan. Donde ingresa transporte público, se impulsa la ocupación del suelo con usos urbanos. Coordinar, orientar y controlar los sistemas de transporte, permite tener más certeza en el sentido que la metrópoli crecerá con más orden y que los flujos serán más eficientes.

El diseño de rutas y modos de transporte –microbús, autobús, metrobús, metro, tren ligero, trolebús– es una materia metropolitana, en la que deben concurrir las jurisdicciones que la integran, reconociendo que las rutas estructuradoras y de trayecto que ligan las grandes áreas de la metrópoli no pueden ser definidas ni operadas por organizaciones locales o estatales. Lo mismo ocurre con los puntos de transferencia y terminales de todo tipo de transportes, desde autobuses hasta aeropuertos, cuya localización y magnitud debe ser una decisión metropolitana.

Existen sistemas de transporte que atienden rutas locales y de trayecto corto, al interior de áreas de la metrópoli, que pueden ser sujetos de control local, siempre y cuando sean resultado de una planeación general metropolitana de transportes de personas.

Existen equipamientos de transportes de bienes que requieren de una planeación y control metropolitano como las estaciones, centros de transferencia, encierros e inclusive operaciones como la definición de rutas de proveeduría, horarios de carga y descarga.

Las metrópolis tienden a ser generalmente centros de distribución y lugares de origen y

destino de actividades y personas; son centros de empleo y de difusión del conocimiento y el avance social, económico y cultural. Impactan regiones por la influencia que tienen sobre estas al ser centros de recepción de productos y servicios y proveedores de toda naturaleza.

Las vialidades y los transportes, provocan efectos estructuradores entre los territorios, al grado de promover la creación de empleo e inversión en algunos en detrimento de otros; la planeación, promoción y decisión sobre estrategias y obras de comunicaciones y transportes, debe ser entonces conducida por entes que tengan la visión del todo regional-metropolitano y su actuación debe adecuarse a estrategias y políticas mesoregionales y nacionales.

d) Ecología y Medio Ambiente

Así como se reconoce a la metrópoli como unidad socio-espacial, es también una unidad socio-ambiental. La cuenca atmosférica o hidrológica donde se ubica una zona metropolitana, no pierde su carácter geográfico-ambiental, aunque si corre mucho más riesgo de transformación y deterioro por los usos urbanos.

Planificar integralmente la metrópoli a partir de su localización regional en un espacio geográfico-ambiental es fundamental, para intentar mantener los equilibrios y reducir los riesgos de la huella ecológica provocada por las acciones humanas.

La revisión de los documentos de planeación de las metrópolis mexicanas deja claro que ninguna es sustentable y que todas enfrentan serios problemas ambientales, especialmente relacionados con el manejo del agua, el deterioro de la flora (bosque) y el control de los residuos sólidos. Igualmente, carecen de acuerdos entre las jurisdicciones donde se localizan para atender de manera integral estos problemas.

Por ello, la mayor parte de ellas, rebasa la capacidad de carga de los ecosistemas donde se localizan, provocando la desaparición de especies, la contaminación de los recursos naturales –agua, suelo y aire– y la ruptura del equilibrio ambiental, por lo que el tema ambiental y su atención es estratégico para la naturaleza y para la sociedad.

Los fenómenos ambientales y los relacionados a

la explotación de los recursos naturales en las regiones predominantemente urbanizadas, solo pueden ser manejados bajo principios sistémicos que reconozcan el carácter geográfico-ambiental de la región metropolitana, para acceder a un entendimiento de las cadenas y relaciones que existen entre las condiciones naturales –clima, flora, fauna, geomorfología, hidrología- y las estrategias sociales para aprovecharlas de manera sustentable.

Por ello, la definición de medidas de mitigamiento sobre el deterioro ambiental, el desarrollo de estrategias para la restauración y protección ambiental y el logro de acuerdos sociales y públicos para la preservación del medio ambiente, a partir de la regulación y el control de los factores que provocan la contaminación, solo puede hacerse desde perspectivas regional-metropolitanas y no por demarcaciones estatales o municipales.

En este sentido, destaca que las políticas de usos del suelo, especialmente los orientados a la preservación del ambiente y los recursos naturales, deben definirse a partir de las necesidades que la propia metrópoli –y su región- presenta como unidad.

Esto tiene consecuencias directas en las demarcaciones municipales que integran la metrópolis, porque mientras algún municipio puede ser sujeto de acciones de promoción de ciertos usos, otros por el contrario, por sus características ambientales requieren controlarlos, lo que crea diferencias entre las autoridades locales, especialmente cuando no existen, por un lado, los acuerdos que definen qué uso en dónde y, por el otro, las políticas compensatorias para las jurisdicciones que pudieran “perder” frente a las que ganan.

e) Agua Potable y Saneamiento

Planificar, diseñar, establecer, operar y administrar un sistema integral de manejo hidráulico, que incluya programas de abastecimiento de agua potable, saneamiento de aguas servidas y tratamiento y reuso del agua pluvial y residual, es una materia metropolitana con referentes regionales hacia las cuencas hidrológicas que abastecen al conglomerado urbano.

Al igual que los transportes, la escala y área de atención son fundamentales para definir la

demarcación responsable de las políticas hidráulicas y, al igual que la atención al ambiente, la política hidráulica depende de las condiciones que presente la región geográfica y ambiental donde se localiza la metrópoli.

Constituir organismos y/o empresas metropolitanas para la distribución del agua potable, para la conducción de las aguas residuales y para el tratamiento y reuso del agua, tiene la ventaja de una operación homogénea que facilita la operación, el mantenimiento, la definición de tarifas y el cobro de los servicios, cuestión no resuelta por la gran diversidad de estrategias y políticas que tiene cada gobierno estatal y municipal en México. Esto no implica quitar a los municipios –y estados- esta facultad, sino organizarlos en una unidad metropolitana de la que todos se pueden beneficiar.

Por otro lado, los sistemas de distribución local de agua y saneamiento, así como su operación y mantenimiento dentro de una metrópoli, pueden seguir siendo materia municipal, siempre y cuando:

- El ayuntamiento reconozca que atiende el último eslabón de una cadena de distribución que se asienta en una política metropolitana y es coordinada desde este nivel.
- Los ayuntamientos reciban el líquido del organismo estatal de agua que a su vez lo recibe de la Comisión Nacional del Agua, lo que implica que las políticas de tarifas, especificaciones técnicas, mantenimiento, deben ser determinadas a nivel metropolitano y ejecutadas a nivel local.
- Los servicios sean de calidad y cuenten con cobertura suficiente y políticas de administración similares entre los ayuntamientos de la metrópoli.

La acción coordinada entre los tres ámbitos de gobierno fundada en acuerdos que son obligatorios por ley y que implican consecuencias claras y rigurosas por incumplimiento, es el camino para atender las necesidades hidráulicas de las metrópolis, en una época en que este recurso es reconocido claramente como NO RENOVABLE.

f) Residuos sólidos

Especialmente delicado para la salud de la población y del ambiente, es el manejo y

administración de los residuos sólidos que genera una metrópoli. Si bien la recolección local –domiciliaria– puede ser materia municipal, no lo es la concentración, transferencia, disposición y tratamiento de todo tipo de residuos, sean domiciliarios, industriales o peligrosos, porque requieren, por una parte, de escalas y políticas de manejo y, por otra, de localizaciones y tecnologías, que deben decidirse de manera centralizada en un órgano responsable para toda la metrópoli.

Puede existir entonces un convenio intermunicipal para la conformación de un sistema integral de limpia –operado por una organización o empresa metropolitana–, responsable en primer lugar, de la recolección de las basuras y la limpieza de los espacios públicos –vialidades, parques, plazas– y, en segundo lugar, de la operación, manejo y disposición final de los residuos en cuanto al confinamiento y procesamiento. Puede hacerse mediante la suma de recursos humanos y materiales de los ayuntamientos y el establecimiento de normas técnicas y administrativas.

Un tema central relativo a la operación metropolitana de un sistema integrado de manejo de basuras, son las políticas compensatorias que deben establecerse para las demarcaciones que aportan más a la solución del problema que el resto.

Es el caso de la decisión de localización de los sitios para la disposición final de los residuos que recae en un municipio; el problema es que las soluciones modernas, por su magnitud, inversión, escala y tecnología, no están al alcance de la mayor parte de los municipios de una metrópoli, por lo que se requiere de coordinación y cooperación para hacerlos factibles y del desarrollo de proyectos transparentes y con tecnologías “limpias”, para hacerlos aceptables por la comunidad, reduciendo la reticencia social cuando tienen que localizarse en alguno de los municipios de la metrópoli.

Desde la escala metropolitana es posible establecer normas básicas para la recolección y tratamiento de los desechos sólidos urbanos, igualmente, es más eficiente establecer las medidas y procedimientos administrativos de sanciones para disminuir la contaminación generada por fuentes emisoras y para reducir los índices de generación de desechos sólidos industriales.

g) Seguridad pública

Las relaciones sociales definen la problemática de la seguridad pública. Estas relaciones tienen tres categorías:

- Estructurales, que corresponden a pautas permanentes de relación entre individuos, como es el caso del trabajo o la educación; en esta categoría predomina la relación productiva.
- Eventuales, que corresponden a todo tipo de contactos y relaciones superficiales como pueden ser en el comercio, en los viajes intraurbanos; en esta categoría predominan las relaciones territoriales.
- Personales, que se refieren a las relaciones que tienden a formar redes, como es el caso de las familias, los clubes; en esta categoría predominan las relaciones personales.

El conjunto de relaciones conforman el todo social; la forma como interactúan estas categorías impacta la estructura territorial urbana y la propia estructura social. Un ejemplo de esto, es la expansión desordenada de las aglomeraciones urbanas en las que las categorías estructural y personal, se ven impactadas por la territorial, cuando las distancias y el tiempo, especialmente de traslado, se multiplican poniendo en riesgo las relaciones estructurales y personales.

Uno de sus impactos más importantes, es el cambio en la percepción de los ciudadanos sobre su seguridad en cada una de estas categorías. Conforme se transforma la sociedad y la ciudad pierde la escala social (la pequeña escala), los individuos reducen su interacción frecuente con otras personas y se incrementa la relación eventual con otros.

El resultado es un menor conocimiento “del otro”, una relación personal disminuida y por ello, mayor “heterogeneidad afectiva”; es decir, desinterés por los demás, lo que reduce la seguridad y amplía el espacio para el delito.

La seguridad pública en la metrópoli tiene diversos componentes asociados a la localización y movilidad de los ciudadanos:

- Por una parte, la seguridad de las personas y sus posesiones en su entorno inmediato, es

una función claramente local –municipal– en la medida que la cercanía ciudadana hacia los responsables de su seguridad incrementa la confianza y permite mayor eficiencia en los servicios.

- Por otra parte, la seguridad en los trayectos de personas y flujos de bienes y servicios, así como los espacios públicos, requieren igualmente de la movilidad de los cuerpos de seguridad, sin que las fronteras político-administrativas los inhiban.
- Finalmente, los fenómenos derivados de la globalización del delito –crimen organizado– se caracterizan por no tener fronteras de ningún tipo, exigiendo de acciones de investigación y persecución que ocurren en todo el territorio metropolitano (y más allá).

Por ello, la consecuencia del comportamiento del delito y la necesidad de seguridad de la población y las organizaciones, se asocia a la movilidad y al desarrollo de recursos tecnológicos que rompen con barreras político-administrativas.

La creación de cuerpos de seguridad metropolitanos o de coordinación obligatoria y rigurosa de los cuerpos locales (estatales y municipales) es una necesidad que debe ser valorada en cada metrópoli.

Se requiere un acuerdo público y social para la integración de Sistemas de Seguridad Pública Metropolitana mediante la coordinación de operaciones, transmisiones, comunicaciones, recursos y dispositivos, entre cuerpos policiales, capacitación de elementos, mandos medios y superiores y de la instalación de una red ciudadana de vigilancia y alerta.

La legislación penal del fuero federal y estatal, es una barrera para la efectiva aplicación de estrategias metropolitanas de seguridad, porque no define los fueros a partir de la realidad de los fenómenos de inseguridad en el espacio, sino por tipología y gravedad. La revisión de esta legislación y su adaptación a la realidad socio-espacial de los grandes conglomerados metropolitanos es fundamental para el combate al crimen y la inseguridad.

La procuración de justicia por su parte, no pareciera requerir de cambios relevantes en cuanto a su operación a partir de la realidad

metropolitana, más allá de la que significara una reestructuración de los delitos por fuero y la garantía de estrategias, códigos y recursos homogéneos para ser aplicados en cada una de las partes del todo metropolitano.

Aparentemente tampoco es necesario un cambio en la organización y administración de los sistemas de reclusión y rehabilitación social, más allá de la homogenización requerida para la procuración de justicia, ya que operan de acuerdo con la “demanda” territorial.

En consecuencia, más que considerar a la seguridad pública y la procuración de justicia como materias exclusivamente metropolitana, se requiere de acuerdos que hagan obligatoria la coordinación entre las dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno y definir mandos unificados que permitan actuar a las organizaciones con libertad y reglas claras y transparentes en el territorio metropolitano.

Más específicamente, es necesario valorar la conveniencia de crear sistemas metropolitanos de seguridad pública, conformados por subsistemas de prevención, disuasión, vialidad, justicia cívica y de sanciones. Igualmente, es conveniente conformar distritos metropolitanos de actuación para los sistemas de seguridad pública.

Promover la constitución de cuerpos de policía metropolitana, con el conjunto de las demarcaciones conurbadas, coordinados por una comandancia única metropolitana. Igualmente, es conveniente crear jefaturas de operación de vialidad y tránsito metropolitanas, dependientes de una comandancia única, a propuesta de los gobiernos involucrados; su objetivo sería vigilar permanentemente el mantenimiento y seguridad del sistema de vialidades de la metrópoli.

Por su carácter integral, la participación social y la capacitación requieren de visiones igualmente metropolitanas; de ahí que resulta conveniente conformar consejos consultivos de seguridad pública en las metrópolis e institutos superiores de policía y seguridad pública metropolitana

h) Riesgos, contingencias y protección civil

Existen dos tipos de riesgo y contingencias que requieren de estrategias de manejo distintas en la metrópoli:

- Por una parte, aquellos que se asocian con el comportamiento “natural” y que tienden a afectar a toda la metrópoli y su región, como los relacionados con el clima y las alteraciones de la naturaleza –ciclones, terremotos, otros-.
- Por la otra, los que son producto de fenómenos inducidos por la acción humana en la metrópoli o su entorno –incendios forestales, inundaciones, otros- y que tienen localizaciones en áreas de la metrópoli.

Definir, a partir de los riesgos que enfrenta la población, las áreas más vulnerables y planificar estrategias de prevención y atención, es una materia metropolitana, porque el riesgo físico y la contingencia están asociados a localizaciones ubicuas que son más dependientes de condiciones geográfico-ambientales que de demarcaciones político-administrativas.

De ahí que el diseño y operación de sistemas integrales de prevención, auxilio y apoyo a la población, para prevenir y mitigar los impactos de desastres producto de fenómenos naturales y de la actividad humana, es una materia metropolitana, en la que se pueden sumar los recursos de las demarcaciones –especialmente municipales- que conforman la metrópoli, por medio de convenios intermunicipales y normas técnicas y de administración de los recursos para ofrecer servicios donde se requieran independientemente de donde ocurren y quien los atiende.

Los servicios de bomberos y de protección civil estarían en esta lógica, ya que no es suficiente que exista solo coordinación voluntaria y que los cuerpos de un municipio apoyen a otros, sino que se requiere establecer previamente una política de integración de los servicios y contar con los recursos para ofrecerlos en tiempo y forma. Todo ello, implica la creación de organizaciones metropolitanas con mandos y estrategias centralizadas.

Específicamente es necesario crear o consolidar cartas de riesgos a nivel regional-metropolitano, identificando la tipología de amenazas y riesgos a los asentamientos humanos por distintos fenómenos y condiciones de vulnerabilidad. Diseñar escenarios de desastres, con el propósito de establecer las medidas preventivas y correctivas para su atención desde una visión de toda la metrópoli y, establecer sistemas de monitoreo permanentes sobre los factores que son más propicios de provocar riesgos.

i) Otras materias

Existen muchas otras materias que pueden ser sujetas de coordinación metropolitana en mayor o menor medida. Bajo una perspectiva de desarrollo metropolitano, prácticamente todas las acciones públicas deberían ser sujetas de coordinación entre las demarcaciones gubernamentales que conforman la metrópoli. Sin embargo, existen diferencias en cada caso, que definen los niveles, coberturas y obligatoriedad de coordinación entre las entidades federativas y/o los municipios que integran cada metrópoli.

En general, los servicios sociales que son responsabilidad del gobierno –educación, salud, cultura, recreación, abasto, entre otros- tienen una característica típicamente territorial, que es la cobertura por áreas de atención, que es normada por los sistemas de planeación urbana.

Estos sistemas, definen la localización de cada equipamiento de acuerdo con las características socio-espaciales, como la densidad poblacional, la accesibilidad de la población al servicio y las socio-demográficas –edad, sexo, ingreso, etcétera-. De ahí que el emplazamiento, tamaño y especificaciones de cada equipamiento y los servicios que ofrece, requieren de acuerdos entre los gobiernos de las demarcaciones que los albergan.

En consecuencia, es necesario establecer acuerdos y convenios interinstitucionales que determinen, desde la localización hasta la operación, de cada equipamiento de acuerdo a las NECESIDADES de cada parte de la metrópoli por encima de las estrategias de cada jurisdicción.

Como materia de atención metropolitana, se destacan los equipamientos de alta cobertura (urbana, regional), dejando bajo la responsabilidad municipal, los de cobertura local (localidad, barrio o colonia).

Estos servicios, en cuanto a su localización, magnitud y cobertura, deben ser coordinados por el gobierno –por medio del sistema de planeación metropolitano- concertando las acciones para crear los equipamientos con otros actores sociales, a fin de que sus emplazamientos atiendan las necesidades de las comunidades, evitando hiperconcentración o ausencias dentro del tejido metropolitano.

En el caso de la **educación**, es claro que los equipamientos del nivel básico pueden ser definidos y operados a partir de las necesidades municipales (aunque corresponda a los gobiernos estatales y al federal tomar las decisiones de política educativa e incluso de localización); las diferencias aparecen en la escala media-superior, superior y tecnológica, ya que son servicios cuya escala tiende a rebasar a los municipios y su cobertura corresponde a grandes zonas de la metrópoli o a esta como unidad. En estos casos, la planificación, localización y desarrollo de los equipamientos debe ser materia metropolitana (aunque, al igual que en el nivel básico, la política educativa se ejerce sectorialmente desde los gobiernos estatales y el federal).

Los servicios de **salud**, deben diseñarse y operarse con criterios similares, ya que si bien los relativos a consulta y atención primaria a la salud son locales, los relativos a urgencias y especialidades, tienen coberturas que rebasan a los municipios y escalas metropolitanas y/o regionales.

La **recreación y el deporte**, están asociados a las condiciones socio-demográficas de la metrópoli y por ello, los de cobertura amplia, como parques metropolitanos, zonas y ciudades deportivas deben ser planificados desde ópticas metropolitanas, a diferencia de los parques de barrio y las áreas deportivas locales que pueden ser materia municipal.

Estos servicios deben ser gestionados y operados por sistemas integrados que, mediante factores de optimización y cobertura de los servicios, se decida su localización y magnitud por el conjunto de las instancias de gobierno que conforman la metrópoli, incluyendo la construcción y ampliación del equipamiento instalado, que debe responder a las condiciones específicas sociales y demográficas de cada parte de la metrópoli.

La **cultura** y los servicios que ofrece el gobierno, deben organizarse a partir de convenios interinstitucionales que orienten la acción pública y social, con el propósito de garantizar presencia de estos servicios a lo largo y ancho de la metrópoli, contribuir a exaltar el arraigo y tradición de cada municipio que compone el todo metropolitano y su región, mantener y conservar el patrimonio cultural y promover las expresiones de identidad histórica y la riqueza creadora de los artistas locales.

2.3. Los recursos financieros y el problema fiscal en las metrópolis

a) Financiamiento metropolitano

El financiamiento de una metrópoli es probablemente uno de los temas más complejos y menos estudiados en México, del que dependen las posibilidades reales de su desarrollo integrado. **(3)**

Como establecen Morales y García (2005, 204) la estructura y funcionamiento del tema financiero y fiscal en la realidad urbana mexicana...

"no ha permitido que las metrópolis cuenten con recursos organizados de manera tal que se adapten a las nuevas situaciones que enfrentan. Para entender la incongruencia que hay entre la organización financiera y fiscal y las metrópolis hay que caracterizarla a partir de dos dimensiones. La primera tiene que ver con las jurisdicciones formales que participan en la vida de una metrópoli, que a su vez reflejan una rigidez financiera y fiscal y que producen una inequidad horizontal; y una segunda dimensión, tiene que ver con la inequidad vertical, es decir, sobre la correspondencia entre las atribuciones y necesidades de gasto de cada nivel de gobierno que incide en la metrópoli y los recursos, naturaleza y suficiencia de los mismos para atenderlas".

Mientras que la primera proviene de la multiplicidad de jurisdicciones que integran una metrópoli, así como de su creciente especialización, polarización y disparidad fiscal, la segunda, es el producto de las formas y estrategias que coordinan las inversiones y la concentración de servicios en unas demarcaciones de la metrópoli provocando una diferenciación profunda con otras (ibid,208).

Las primeras tienden a concentrar capital y empleo y las segundas población desempleada de bajo ingreso. Adicionalmente, esta inequidad vertical proviene de la distribución obsoleta de responsabilidades y recursos, concentrando presupuestos en el gobierno federal y muy pocos recursos en los municipales. Se agudiza por la baja capacidad municipal para cobrar el

(3) Una perspectiva sociopolítica sobre la necesidad de definir y acordar estrategias para financiar el desarrollo de las metrópolis respondiendo la pregunta ¿quién paga qué en la provisión de servicios metropolitanos?, se encuentra en: Iracheta, Alfonso, 2004, op cit.

impuesto predial que debiera ser la fuente más importante de la inversión pública local.

Ante estas limitaciones, surge la pregunta de si el financiamiento de obras y servicios de interés de la metrópoli debe ser atribución metropolitana o si debiera buscarse resolver las inequidades comentadas.

Se debe partir de la base que un servicio o inversión de interés metropolitano, requiere igualmente contar con recursos metropolitanos para su creación y operación; es decir, no resulta conveniente que un ámbito de gobierno –con excepción del federal- financie servicios que son utilizados o benefician a otras demarcaciones de la metrópoli, porque en una estructura federalista, se establecen cargas y beneficios desproporcionados, provocando diferencias políticas; es decir, se tendería a agudizar las disparidades horizontales referidas.

El caso de diversos servicios que son financiados por el gobierno del Distrito Federal o por el gobierno del Estado de México, en la ZMVM y cuyos beneficios alcanzan también a la población de la otra entidad, es paradigmático de esta situación. Igualmente ocurre con municipios centrales metropolitanos cuyos servicios e infraestructura es aprovechada por población de municipios periféricos.

Los caminos para financiar obras, acciones o servicios de interés o impacto metropolitano son diversos y requieren ser analizados de manera específica para cada caso, por lo que los aquí comentados solo son indicativos:

El primero corresponde a los fondos metropolitanos para financiar infraestructura y equipamiento de nivel metropolitano o para la atención de servicios que claramente benefician a más de una jurisdicción o al todo metropolitano –distribución de agua en bloque, sistemas de transporte de trayecto, disposición de residuos sólidos, por destacar algunos ejemplos–.

Son instrumentos que deben ser creados por ley para garantizar su permanencia y flujo de recursos; pueden ser fondeados a partir de las aportaciones de los gobiernos que conforman la metrópoli, cuya proporción puede ser de acuerdo con los beneficios que reciben, y por políticas y acuerdos intergubernamentales que compensen dentro de la metrópoli a los que menos tienen, tanto a nivel espacial –municipios

“ricos” que aportan más de lo que les corresponde para apoyar a los “pobres”- como a nivel sectorial.

Otro tipo de fondos metropolitanos particularmente importantes, son los orientados a compensar a las demarcaciones que aportan más de lo que reciben en determinados servicios. Su fuente de recursos debe ser el cobro por la prestación del propio servicio de manera que sean autofinanciables.

Los fondos metropolitanos pueden servir también para el manejo de transferencias intrametropolitanas entre las jurisdicciones que la componen.

Igualmente, es posible financiar servicios y obras metropolitanas por medio del pago que hacen las demarcaciones a las empresas o entes metropolitanos que los ofrecen.

Adicionalmente, se requieren otros instrumentos que permitan compensar o pagar servicios que siendo ofrecidos por alguna demarcación sus beneficios alcanzan a otras.

Uno consiste en el pago por parte de una(s) demarcación(es) a otra(s) que, por tener mayor capacidad o convenir así al todo metropolitano asume(n) la responsabilidad de ofrecerlo o coordinarlo.

Uno más corresponde a la aplicación de contribuciones a población flotante que recibe servicios o utiliza infraestructura y equipamientos en una jurisdicción aunque radica en otra, por lo que no se les pueden cobrar por la vía de impuestos a la vivienda (Morales y García, op cit, 215).

b) Fiscalidad metropolitana

Desde la perspectiva fiscal, destacan dos grandes vertientes:

La primera corresponde a la necesidad de revisar el pacto fiscal entre las entidades federativas y el gobierno federal a fin de que las participaciones y transferencias hacia las entidades federativas y los municipios tengan también un enfoque metropolitano.

Si se asocia el fenómeno de creciente concentración del PIB en las grandes ciudades y se resuelve el fenómeno de domicilio para

efectos fiscales, resulta necesario establecer una estrategia que permita dedicar recursos públicos para aquellas funciones y obras que por ser claramente metropolitanas, no son asumidas por los gobiernos de las demarcaciones que las conforman.

La segunda corresponde al aprovechamiento de los impuestos inmobiliarios que por ser de base territorial, es relativamente más fácil identificar a los causantes, calcular las bases gravables y reducir la evasión. La realidad es que las ciudades mexicanas presentan los cobros más bajos de estos impuestos a nivel internacional, por lo que se requiere establecer estrategias de gestión para que la sociedad reduzca su animadversión al cumplimiento de estas obligaciones.

Los presupuestos de inversión pública participativos, son instrumentos que permiten elevar la captura de estos impuestos, al destinar una parte proporcional del incremento recaudado por encima del realmente pagado en el ejercicio anterior, a obras y acciones que son decididas de manera participativa por la comunidad. Su esencia radica en que cada área de la metrópoli paga muy por debajo de lo que le corresponde y en general las autoridades municipales no están dispuestas a pagar el precio político de exigir el pago que corresponde por ley. Al garantizar que una parte de cada peso adicional recaudado sea etiquetado directamente a las acciones que decidió la comunidad, la tendencia a elevar la recaudación es real.

Los impuestos metropolitanos pueden tomar dos formas cuando menos:

- La primera puede ser un impuesto predial homologado entre todas las demarcaciones e inclusive recaudado y distribuido centralmente por un ente metropolitano *ad hoc*.

- La segunda, consiste en la creación de un impuesto territorial metropolitano, orientado exclusivamente a financiar obras y acciones metropolitanas.

Cualquier acción fiscal para elevar la recaudación de las jurisdicciones que conforman una metrópoli, debe partir por incentivar o establecer por ley los mecanismos para que se compartan bases

fiscales y se homologuen y homogenicen tarifas y bases gravables.

Un acuerdo metropolitano básico debe eliminar la “competencia” entre demarcaciones con relación a sus estructuras fiscales, así como las disparidades en tarifas de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Población – Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – Secretaría de Desarrollo Social, 2004. Delimitación de las metropolitanas de México. México, DF.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2006: II Conteo de Población y Vivienda 2005, resultados definitivos.
- Lipietz, 2003: *Reordenamiento del territorio y desarrollo endógeno*, Revista Territorio y Economía, número 1/primavera 2003, SIREM, Méx. DF. Pp. 8-20, 9.
- Morales, Carlos y García, Sara, 2005: *Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana*, en García de Alba, Ligia (coord.): *Desafío Metropolitano*, PUEC-UNAM, Méx. DF
- Putman, R. D., 1999: *Le déclin du capital social aux Etats-Unis*, *Lien Social et Politique-RIAC*, número 41, primavera 1999.