

Evento: V CONGRESO IGLOM
LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA LOCAL: LA
SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD
SOCIAL

Organizador: IGLOM Red de Investigadores en Gobiernos Locales
Mexicanos, A.C.

Sede: México, DF

Fecha: 5 y 6 de octubre de 2007

Ponente: Lic. Zeferino Salgado Almaguer
Presidente Municipal de San Nicolás de los Garza, N.L.

Ponencia: **EL RETO DE LA COORDINACION HORIZONTAL EN LAS
ZONAS METROPOLITANAS DE MEXICO**

Me da gusto estar con ustedes en este evento donde está tratando un tema tan importante como lo es el reto de la superación de la pobreza y la desigualdad social. Estoy convencido este reto tiene una amplia relación con el tema de la coordinación horizontal en las zonas metropolitanas en México porque es ahí donde se concentran, en buena medida, los principales núcleos de marginación que existen en nuestro país además de que es ahí donde se ve de manera más dramática la desigualdad social ya que en el conglomerado de las zonas metropolitanas encontramos los municipios con la mayor riqueza del país pero al mismo tiempo, a unos cuantos kilómetros, del otro lado de la mancha urbana, los municipios y zonas con los mayores índices de pobreza en nuestro país. Incluir el tema de la coordinación intermunicipal en este evento y en la discusión que se plantea sobre la desigualdad social es fundamental porque la descoordinación y la falta de visión en conjunto en las zonas metropolitanas dificultan combatirla y en algunos casos, me atrevería a decir, la incrementan. Además pretende abonar al análisis de la agenda metropolitana que aún es muy joven en nuestro país y que estamos fomentando día tras día en municipios como San Nicolás y muchos otros con acciones de gobierno concretas y actividades de estudio y análisis como la de hoy.

La agenda metropolitana es joven e incipiente. En México, el primer estudio sistemático para identificar y delimitar las zonas metropolitanas fue realizado hasta 1978 por el investigador Luís Unikel quien en aquel entonces identificó apenas 12 zonas metropolitanas. Años más tarde en 1986, Negrete y Salazar, actualizaron dicho catálogo y delimitaron 26 zonas metropolitanas y finalmente el análisis académico más reciente en la materia lo realizó Jaime Sobrino en el año 2003 identificando 48 zonas metropolitanas en territorio nacional. Como podemos ver en un periodo de 25 años se cuadruplicaron la cantidad de zonas metropolitanas según estos estudios.

Ahora bien, estos esfuerzos académicos no encontraron resonancia en el Gobierno Federal sino hasta el año 2004 cuando finalmente se emprendió por primera vez en la historia el esfuerzo para oficialmente identificar y delimitar las zonas metropolitanas en nuestro país. En dicho estudio participaron dependencias como el INEGI, SEDESOL y CONAPO y culminó con una importante publicación titulada *“Delimitación de las zonas metropolitanas de México”* donde se identificaron oficialmente 55 zonas metropolitanas en México incluida la Zona del Valle de México donde nos encontramos hoy. Este ejercicio por parte del gobierno federal fue importante ya que para poder identificar una estrategia propiamente metropolitana para México primero debemos saber cual es la magnitud del problema o como prefiero llamarle el reto que enfrentamos. Este ejercicio fue esencial para México dado el potencial de las zonas metropolitanas para influir positivamente en el desarrollo social y económico del país y la importancia del desarrollo de políticas públicas a nivel metropolitano en un futuro. De igual forma la Comisión de Desarrollo Metropolitano fue creada en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados lo que demuestra que este tema comienza a tomar mayor importancia en los últimos años.

En el rubro poblacional, las zonas metropolitanas han mostrado un crecimiento vertiginoso. Incluyendo a la Zona Metropolitana del Valle de México, la población de las 55 zonas metropolitanas era de 51 millones de personas en el año 2000

según datos del Censo General de Población Vivienda de aquel año y aumentó a 55.8 millones de acuerdo al 2º Censo de población y vivienda del 2005. Lo anterior deja en claro la importancia de tratar con seriedad el tema metropolitano porque ahí es donde se concentra una gran parte de la población y se pronostica que seguirán con un crecimiento poblacional muy por encima de la media nacional al ser cada vez mayor la fuerza de atracción de estos polos. Si al dato poblacional le agregamos que en México el 71% del PIB se produce en las zonas metropolitanas entonces queda clara la importancia de atender los problemas de gobernabilidad de estas zonas.

Al quedar demostrado que la multiplicación del fenómeno metropolitano es una realidad en México, el tema de la coordinación intermunicipal en estas zonas se convierte en un tema prioritario de la agenda política nacional. Las zonas metropolitanas distan de ser uniformes ya que existe una gran variación en cuanto a la población y al número de autoridades locales que gobiernan en las unidades conurbadas. Por ejemplo, en el caso de de la Zona Metropolitana del Valle de México, la delimitación de esta zona abarca 19.2 millones de personas y 75 autoridades locales entre delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México y de Hidalgo. Como ustedes pueden imaginar, la cooperación horizontal se complica ante este elevado número de gobiernos locales si no existe el marco institucional adecuado. Fuera de la capital encontramos fenómenos metropolitanos que si bien no comparten números tan dramáticos, si representan verdaderos retos para la cooperación intermunicipal que requieren una solución institucional.

Las 54 zonas metropolitanas del interior de la república abarcan 234 municipios según la delimitación hecha por el gobierno federal en el 2004. En promedio, cada zona metropolitana tiene 588 mil habitantes y 4.3 municipios. Sin embargo existen algunos casos como la zona metropolitana de Guadalajara con 4 millones de habitantes, la de Monterrey con 3.6 millones y la de Puebla-Tlaxcala con 2.1 millones. En relación al número de municipios, la zona Puebla-Tlaxcala

abarca 22 municipios y la de Oaxaca 18; estancando ambas muy por encima del promedio. La zona de Toluca con 12 municipios y la de Orizaba, Tlaxcala, y Monterrey con 11 cada son también aquellas donde el grado de complejidad para alcanzar la coordinación aumenta poniendo en peligro la viabilidad de las zonas metropolitanas en un futuro si no se modifican los actuales esquemas de gobierno. La multiplicidad de autoridades locales que gobiernan en una zona conurbada requiere irremediablemente de un marco institucional que les permita coordinarse a fin de atender los problemas metropolitanos que surgen y rebasan ampliamente el ámbito de jurisdicción de un sólo municipio. Uno de ellos es la pobreza y la desigualdad social, que se están analizando en este congreso, además de la seguridad pública, el cuidado del medio ambiente, el crecimiento económico, entre muchos otros. Cabe mencionar que la pobreza y la desigualdad muestran su rostro más temido en las urbes de México y entre más grandes son, mayor es el problema, por ello la importancia de la reflexión que hoy planteo.

Si bien es cierto que a mayor número de municipios, la dificultad de coordinarse aumenta, dadas las condiciones actuales donde impera la descoordinación en la mayoría de los casos, cualquier zona con dos o más municipios enfrenta retos que no esta preparada para solucionar. Sobre cómo y porqué la descoordinación afecta las expectativas de crecimiento de una zona metropolitana es importante recordar que muchas actividades que se realizan en cada uno de los municipios producen externalidades que son costos sociales que se difuminan en toda la zona metropolitana y al no ser absorbidos por un municipio en específico, estos se acumulan y causan efectos negativos que afectan en forma importante el crecimiento económico de toda la zona metropolitana. De igual forma, la falta de coordinación puede desincentivar importantes proyectos e inversiones necesarios para toda la zona metropolitana pero inviables económicamente para uno o varios municipios que consideren llevarlos acabo si no cuentan con la participación de las demás autoridades locales de la zona.

De los muchos factores que impiden la eficiente cooperación intermunicipal en las zonas metropolitanas, un análisis propositivo debe partir de reconocer y mostrar la necesidad de modificar el marco legal vigente que regula las relaciones intermunicipales ya que este es quizás uno de los retos más importantes que tenemos que afrontar para poder hacer que la coordinación horizontal quede institucionalizada de forma permanente y no al arbitrio de las autoridades municipales en turno de las zonas metropolitanas. Es decir, debemos crear un marco legal de carácter vinculatorio que elimine la discrecionalidad en la materia a fin de darle certeza a los proyectos que se requieren a nivel metropolitano.

Por ejemplo, aunque desde 1994 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos que hace referencia a “las conurbaciones urbanas”, estas han permanecido al margen de las políticas públicas federales y es difícil hablar, con pocas excepciones recientes, del diseño de políticas públicas locales enfocadas a toda una zona metropolitana. El vacío legal en el que opera el fenómeno metropolitano queda claro en el mismo artículo 115 de la Constitución que establece la normatividad que rige a los gobierno municipales y sólo hace una pequeña mención sobre la cooperación entre municipios que a letra dice:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.”

Lo limitativo de esta referencia a la cooperación horizontal es más que evidente y esta misma escasez legislativa tiende a replicarse en las constituciones de los estados y en las leyes secundarias en el ámbito federal y estatal. Es necesario modificar el marco legal vigente para institucionalizar la cooperación horizontal

en las zonas metropolitanas. En este sentido la propuesta es analizar una reforma constitucional y la expedición de una ley secundaria, tanto en el orden federal como en el estatal, que institucionalice e incentive la cooperación intermunicipal en zonas metropolitanas. En su elaboración es importante considerar a los diversos actores involucrados como las asociaciones de municipios, los gobiernos estatales, las instituciones académicas, los representantes de la iniciativa privada, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, entre muchos otros a fin de hacer una legislación moderna y adecuada a las necesidades actuales.

Ahora bien, además de la complicación de carecer de un marco legal propicio, existe otro gran reto que complica la cooperación horizontal. La desigualdad económica entre los municipios que conforman las zonas metropolitanas es un factor que afecta porque las necesidades inmediatas de los municipios pueden ser diferentes y aunque todos comparten un objetivos comunes como mejorar la seguridad pública y los servicios públicos, tener un crecimiento urbano ordenado, etcétera, las características particulares de cada municipio complican aún más la creación de estrategias en común cuando no se tiene el marco institucional que fomente e institucionalice la cooperación.

Por ejemplo, el FOSEG es un fondo para inversiones en materia de seguridad pública que se reparte a los municipios. El objetivo debería ser hacer inversiones en base a un plan diseñado desde una óptica metropolitana porque la seguridad pública, dada la continuidad geográfica de la mancha urbana, ya no puede ser tratada como un tema exclusivo del municipio y se requiere coordinación para tener buenos resultados en todos los municipios de la zona. De que sirve que un municipio conurbado tenga patrullas con un sistema de ubicación satelital y demás tecnología de punta si éstas no se pueden comunicar con la policía del municipio vecino por que sus frecuencias de radio no están sincronizadas, sus patrullas tienen un sistema de radio obsoleto o simplemente no cuenta con elementos de seguridad que tengan la preparación necesaria para perseguir a

criminales que crucen los límites municipales. Estos contrastes se ven a diario en las zonas metropolitanas y sólo pueden solucionarse a través de esquemas que permitan definir de manera contundente cuales son las prioridades y lo más eficiente para mejorar la seguridad pública a nivel metropolitano porque los esfuerzos de un solo municipio resultan insuficientes. Nosotros en San Nicolás estamos comprometidos con esta visión y por eso propusimos la creación de órganos como Metropól a fin de contar con una policía metropolitana coordinada que defina objetivos y prioridades para toda la zona y así salvaguardar la seguridad en cada uno de los municipios. No me queda la menor duda que en este tema y en muchos otros la visión metropolitana debe triunfar sobre la visión sectaria y de confrontación que puede existir entre los municipios. Cada zona metropolitana se enfrenta a desafíos y oportunidades locales diferentes, y por ello cada una debe encontrar la estrategia adecuada bajo las condiciones que enfrenta. No obstante, un desafío común de todas las zonas metropolitanas de México es reevaluar el estado actual de las relaciones intermunicipales porque no hacerlo impactaría negativamente su desarrollo.

Además, de todo lo anterior estamos trabajando en una propuesta para modificar el marco jurídico del estado de Nuevo León y federal para ponerla a consideración de todos los actores involucrados en este importante tema. Ahí los cambios deben darse en varios sentidos. Primero, es necesario institucionalizar los mecanismos que hagan vinculativa la coordinación intermunicipal para que los proyectos y programas metropolitanos se consoliden y trasciendan más allá del periodo de un gobierno municipal a fin de que den certeza a todos los involucrados. Otra opción viable es darle mayor flexibilidad a las entidades estatales a fin de que legislen en la materia de gobernabilidad metropolitana para que definan el marco más propicio según las condiciones de sus zonas metropolitanas. No podemos esperar que una misma legislación en esta materia sirva a Nuevo León que tiene una zona metropolitana con 3.6 millones de habitantes y a Veracruz que tiene identificadas 8 zonas metropolitanas con poblaciones más pequeñas y condiciones diferentes. La fórmula de la

uniformidad reglamentaria que ha sido empleada para los municipios en todo el país ya no tiene cabida porque los estados son quienes tienen el mejor conocimiento sobre las necesidades de municipios y zonas metropolitanas y eso debe reflejarse en la legislación.

Por ejemplo, Suiza, al igual que México, no tiene ningún estatus legal para sus zonas metropolitanas pero cada uno de sus 26 cantones que son equivalentes a los estados regula su propio sistema de comunas que son equivalentes a los municipios. La flexibilidad en Suiza permite a los cantones aprobar leyes que regulan diversos tipos de mecanismo de cooperación intercomunal según sus necesidades y esto permite un alineamiento de los límites funcionales y administrativos para reducir la distorsión entre el espacio político y económico. Lo anterior resulta en la mayoría de los casos en uniones administrativas intermunicipales que son la forma tradicional de cooperación.

Reconocemos que construir acuerdos de cooperación horizontal entre municipios con realidades y problemas inmediatos diferentes sufrirá dificultades y la mayor será consensuar los diversos intereses que crean tensiones entre las visiones, métodos, procedimientos, cultura profesional, y las organizaciones pero es una tarea inaplazable. Los gobernantes, analistas, académicos y demás responsables de las políticas públicas debemos construir regiones metropolitanas fuertes y con cohesión partiendo de la premisa de la indivisibilidad de las regiones urbanas y trabajando muy de cerca con la comunidad para crear ese sentimiento metropolitano que reconozca que los problemas que hoy enfrentamos no pueden solucionarse desde el ámbito municipal sino que requieren de un esfuerzo coordinado a nivel metropolitano. Para esto debemos aplicar esquemas que de inicio incentiven tangiblemente la coordinación como se ha hecho en otros países. Francia, como México, tiene una doctrina histórica de un sistema legal uniforme para sus municipios pero al haberse convertido éste en ineficiente aquel país ha llevado a cabo importantes esfuerzos para promover la cooperación entre sus comunidades a través de

leyes que proveen incentivos claros para la coordinación entre las comunidades metropolitanas en los temas de desarrollo económico, planeación y protección al ambiente.

Los mecanismos de cooperación que pueden implementarse en las zonas metropolitanas son muy diversos y es importante estudiar los casos exitosos y de mejores prácticas en el mundo donde a fin de explorar diferentes opciones pero como he dicho estos deberán adecuarse a la realidad política, social y económica de cada estado y zona. En esto tiempos además de los gobiernos locales debe incluirse a los representantes de los diferentes sectores sociales y privados de los municipios en consejos metropolitanos para sentar las bases de los planes de desarrollo metropolitano que vayan más allá del desarrollo urbano y busquen privilegiar la competitividad de la zona metropolitana en su conjunto.

Los gobiernos municipales en las zonas conurbadas debemos aprender a limitar el espíritu competitivo para unirnos en una causa común porque las zonas metropolitanas requieren urgentemente de la coordinación horizontal para diseñar una política pública holística ya que la descoordinación incide en la calidad de vida de los ciudadanos de estas zonas y dificulta el crecimiento y la erradicación del problema de la pobreza y la marginación social que se vive en las zonas metropolitanas de México.