

## EL CONGRESO NACIONAL PARA LA REFORMA METROPOLITANA

A principios de este mes de marzo, la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León hospedaron en Monterrey, Nuevo León el X Seminario Internacional "Replanteando la Metrópoli". En paralelo, se llevó al cabo un **Congreso para la Reforma Metropolitana** a iniciativa de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LX legislatura del Congreso de la Unión. a tal fin se reunió en aquella ciudad a un amplio grupo de especialistas, investigadores, legisladores, alcaldes y funcionarios a fin de discutir un Proyecto de Reforma y Adición a diversas disposiciones de nuestra Constitución Política, proyecto elaborado por encargo de dicha Comisión.

## ORIGEN

El Proyecto propuesto se origina en la creciente conciencia en los medios académico y legislativo del llamado **fenómeno metropolitano**, resultado éste del proceso de crecimiento de la población y de su creciente urbanización, es decir, de su concentración demográfica, que materializa en el crecimiento del número y extensión de nuestras ciudades.

El fenómeno metropolitano tiene dos facetas. La primera, la más evidente, materializa en el crecimiento físico de las ciudades, lo que da lugar al nacimiento de gigantescas ciudades que llamamos **metrópolis**, del griego, madre y ciudad, ciudad madre o principal.

La segunda faceta del fenómeno metropolitano proviene de que el crecimiento territorial de muchas ciudades frecuentemente las lleva a desbordar o traspasar la circunscripción política que las contiene y a extenderse por sobre las circunscripciones vecinas. En algunos casos, este proceso es abrumador (nuestra Ciudad de México, por ejemplo, se extiende hoy por sobre 75 circunscripciones políticas -16 delegaciones del D.F., 58 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo-). Este fenómeno se observa no sólo en las metrópolis, algunas pequeñas ciudades también invaden municipios vecinos (en nuestro caso, por ejemplo, la ciudad cabecera municipal de Moroleón, Mich. se ha desbordado sobre la vecina cabecera de Uriangato, Mich.-o quizá ha sido a la inversa-). El resultado es el mismo: una ciudad, dos autoridades, dos proyectos. En suma, difícil gobierno. Es esta la segunda faceta del fenómeno metropolitano. Así, cuando hablamos del problema metropolitano frecuentemente nos

referimos al difícil gobierno de una gran ciudad, pero más frecuentemente nos referimos al problema de su difícil gobernabilidad, a la difícil coordinación y cooperación intra-metropolitana.

Al respecto nos dice la Exposición de Motivos de la Propuesta

"El desarrollo económico, social, ... de México ha dado como resultado la conformación de zonas metropolitanas, en donde en un mismo ámbito espacial coexisten diversas unidades político administrativas.

...El problema que enfrentan estos conglomerados (urbanos), ..., (es que) se asientan en un (conjunto) de municipios ... que no están obligados a ponerse de acuerdo para planificarlos y desarrollarlos como lo que son: **un conjunto integrado de unidades sociales, económicas, territoriales y ambientales.** Cada jurisdicción define usos del suelo, inversiones en infraestructuras y equipamientos y desarrolla proyectos y acciones que compiten entre si y cuyos impactos rebasan el territorio de dicha jurisdicción. El resultado genérico es in conjunto desordenado e insustentable de construcciones, actividades e instalaciones de todo tipo sin concierto y con una clara tendencia a la pérdida de competitividad y complementariedad del conjunto y la agudización de las disparidades sociales."

Y las ciudades, todas ellas, requieren del entendimiento global de sus problemas; pues múltiples o diversas soluciones parciales no hacen una solución global. En estas ciudades extendidas, cuya envolvente política llamamos **zona metropolitana**, es claro que se requiere siempre de la coordinación y la cooperación de sus diversas autoridades.

#### DEFINICIONES

A fin de evitar alguna confusión, conviene tener presente los términos que los especialistas emplean para llamar de manera precisa a los fenómenos urbanos

Convencionalmente, llamamos **ciudad** a la concentración o al asentamiento humano mayor de 15 mil habitantes que distinguimos así de una *villa* o de una simple *congregación*, términos usados para referirse a asentamientos menores a aquella cifra.

El término **metrópoli** es de larga data. Como apuntamos, es una palabra de raíz griega que alude a la ciudad principal o madre de otras ciudades

Llamamos **conurbación** al fenómeno de contacto físico y funcional de dos o más ciudades . Este término fue acuñado por Patrick Geddes en 1914 (Cities in Evolution).

Por razones de control estadístico, desde principios del siglo XX se utiliza en el mundo el término **zona metropolitana** para referirse al conjunto de circunscripciones político administrativas que contienen a una ciudad que se ha extendido por sobre otras circunscripciones o que se ha "conurbado" con otra ciudad de una circunscripción vecina. (el caso mexicano más conocido lo da la conurbación de Torreón, Coahuila, con Lerdo y con Gómez Palacio, Durango. Los municipios que las contienen, más el vecino municipio de Matamoros, Coah, (que se lo considera funcionalmente articulado a aquellos) el conjunto, constituye oficialmente la Zona Metropolitana de La Laguna que el año 2000 contaba ya con más de un millón de habitantes. (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2004). Ya desde 1976, Luis Unikel nos había dicho que

" la **zona** (o área) **metropolitana** es la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central y a 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. ... "su límite constituye una envolvente de el área urbana y su forma es más regular, puesto que se construye de con los límites de las unidades políticas o administrativas menores en que se divide el país: municipios y delegaciones, en el caso de la ciudad de México."  
(Unikel, 1976 :118)

Así, la noción de zona metropolitana tiene connotaciones peculiares, en cierto modo define el área de influencia económica de una cierta concentración urbana.

Y como las ciudades en nuestro mundo continúan creciendo y llegan ya a dimensiones multimillonarias, el geógrafo francés Joan Gottman en 1961 acuñó el termino **megalópolis** para referirse a grandes concentraciones humanas, casi siempre conjuntos de zonas metropolitanas articuladas económicamente.

La reciente identificación de las zonas metropolitanas mexicanas hecha por SEDESOL CONAPO E INEGI en 2004 registró 55 zonas metropolitanas. Algunas gigantescas como la del Valle de México y otras pequeñas como las de Moroleón, Mich, o Acayucan, Ver,. Ciertamente algunas zonas, como las del Valle de México, de Guadalajara y de Monterrey contienen evidentes metrópolis, la primera inclusive contiene una megalópolis; pero otras zonas contienen ciudades intermedias y otras más contienen pequeñas ciudades.

Obsérvese que el concepto de zona metropolitana identifica un problema de gobierno urbano, independientemente del tamaño de la ciudad. Así las zonas metropolitanas oficiales no necesariamente contienen metrópolis en el sentido de grandes ciudades. Moroleón y Acayucan que juntos escasamente superan los 100 mil habitantes son el núcleo de una Zona Metropolitana. Así, si llamamos metrópoli a cualquier zona metropolitana encontraremos equívoco y casi ridículo ese termino para referirnos, por ejemplo, a Moroleón-Acayucan.

Parecería más sensato entonces llamar metrópolis a las grandes ciudades, no menores de un millón de habitantes, mismas que arrastran los problemas propios de una gran ciudad, independientemente de que sean el núcleo o no de una zona metropolitana; es decir, independientemente de que arrastren o no los problemas específicos de coordinación intra-metropolitana (éste es el caso de nuestra Ciudad Juárez cuya área urbana no rebasa el municipio del mismo nombre y no tendría problemas de coordinación intermunicipal).

Parecería también sensato seguir llamando zona metropolitana a los diversos conjuntos municipales que envuelven una ciudad, independientemente del tamaño de ésta. Toda proporción guardada, los problemas de coordinación y colaboración intermunicipal de una gran zona metropolitana que contiene a una gran ciudad son similares a los problemas de coordinación y colaboración que enfrenta una pequeña zona metropolitana que contiene a una ciudad menor.

En suma, si bien las zonas metropolitanas pueden definirse en función del tamaño de la ciudad que contienen o de las funciones que cumple dentro de la red urbana nacional o de su influencia regional o del tamaño de su *hinterland*, nos parece que lo que define a una zona metropolitana es fundamentalmente el traslape entre sus autoridades internas, es decir, que es una ciudad dividida, con autoridades diversas y que de no existir coordinación y colaboración, la ciudad enfrenta un problema de gobernabilidad.

## LA AUTORIDAD METROPOLITANA

La búsqueda de coordinación y colaboración en la acción metropolitana ha llevado a pensar en lograrla a través de un gobierno único, es decir, de una autoridad única o metropolitana. Un gobierno metropolitano garantizaría la coordinación intermunicipal.

Frente a la difícil gobernabilidad metropolitana, numerosos países han experimentado con gobiernos metropolitanos. Los resultados han sido diversos. Este gobierno único, en otros casos, ha tomado la forma de, un alcalde mayor frente a alcaldes menores

## LIMITACIONES

La peculiaridad mexicana es que nuestro marco legal prohíbe expresamente la existencia de autoridades supra municipales que no sean las estatales propiamente dichas.

Así, en nuestro caso, no podemos seguir las rutas apuntadas arriba, el artículo 115 constitucional expresamente nos lo prohíbe. Nuestra historia de gobiernos centralistas -dice la propuesta de la Comisión - nos ha llevado a construir un marco jurídico de extrema autonomía municipal

Todavía más, el problema metropolitano no encuentra expresión en la ley ni en la organización para la administración de nuestras ciudades.

Pero si se nos ha prohibido la coordinación obligatoria autoritaria de un gobierno metropolitano, siempre tenemos la posibilidad legal de coordinarnos voluntariamente. Está parece ser una buena alternativa. La coordinación puede ser voluntaria, pero necesita de la entendimiento de la acción colectiva, de la necesidad de asociarse a fin de hacer economías de escala y aglomeración. Requiere de ciudadanos y autoridades de alto nivel cívico.

En este contexto, algunas entidades de la república han intentado soluciones dentro del marco legal, Es el caso de Nuevo León que hace pocos años creo desde el gobierno estatal una llamada Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León cuya fuerza política y claridad conceptual le ha permitido avanzar sustantivamente en materia de coordinación en la Zona Metropolitana de Monterrey, haciendo intelectual y moralmente obligatoria la necesaria cooperación

intra metropolitana. Lamentablemente el ejemplo de Nuevo León es difícilmente exportable a otras entidades del país.

#### LA PROPUESTA

La propuesta de la Comisión de Desarrollo Metropolitano reconoce la figura de las zonas metropolitanas y sus problemas de gobierno y propone hacer obligatoria la cooperación intermunicipal metropolitana, modificando diversos artículos de nuestra ley Constitucional. De otro modo, a falta de gobierno metropolitano la propuesta de la comisión modifica la Constitución a fin de hacer obligatoria la coordinación intermunicipal metropolitana sin crear alguna autoridad supra-municipal

Lamentablemente, el tono de la respuesta en la reunión que reseñamos, no nos permite ser muy optimistas.

A lo largo de la reunión se hicieron propuestas alternas que debilitaron el mensaje de la propuesta de la Comisión. Una fue la propuesta implícita en la experiencia de la Zona Metropolitana de la Laguna, apoyada básicamente en el asociacionismo municipal a la manera francesa que promueve SEDESOL.

Otra propuesta puede desprenderse de lo expresado por Don Alfredo Garay, Subsecretario de Desarrollo Urbano de Buenos Aires. Capital Federal, quien pragmáticamente propone una suerte de acción mixta. Esto es:

- Autoridad central en los casos que sea posible (hasta donde los municipios conurbados lo permitan). Casi el modelo de Monterrey.
- colaboración inter-municipal, subrayando sus ventajas, donde la conciencia local lo permita, y
- Asociación inter-municipal inducida, es decir, alentar la cooperación intermunicipal con estímulos fiscales. En este caso, nadie obliga a las autoridades municipales, pero ellas saben que obtienen recursos extra en proyectos que impliquen la cooperación

El esfuerzo de la Comisión debe apoyarse. Sugeriría focalizar el esfuerzo con las autoridades municipales y estatales de aquellas zonas metropolitanas donde esta tarea es estratégica

y se puede esperar una respuesta positiva. Y en nuestro caso, encuentro que el universo de ZMs en estas condiciones es relativamente reducido

Solo nueve ZMs son mayores de un millón de habitantes. Si bien todas enfrentan los problemas de una ciudad millonaria, sus problemas de coordinación intra son diferenciales; a saber

Cd de México. (Se extiende por 59 municipios y 16 delegaciones) Cuenta ya con un organismo de coordinación metropolitana que podría mejorarse previa evaluación de sus éxitos y fracasos.

Guadalajara. (Se extiende por 8 municipios) Cuenta con una inercia de cooperación municipal metropolitana cuyas virtudes podrían ser exportables.

Monterrey. (Se extiende por 8 municipios) Cuenta ya con la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano apuntada arriba.

La Laguna. (4 municipios) Después de un largo período de desorden metropolitano, hoy está experimentando las posibilidades y limitaciones del asociacionismo. Habrá que esperar resultados.

León (2 municipios) Cuenta con un Instituto de Planeación ejemplar. Tiene conciencia y proyecto metropolitano. Es un buen ejemplo exportable.

Puebla-Tlaxcala.(25 municipios) Caso ejemplar de competencia intermunicipios y descoordinación metropolitana. Cuenta con un primer Convenio (de reconocimiento de la) de conurbación, suscrito por los gobiernos estatales pero que ha sido archivado por las actuales autoridades. Difícil caso para la propuesta de la Comisión.

Toluca. (12 municipios) De dificultad similar al caso poblano aunque la temprana conurbación de los municipios orientales del Estado con la ciudad de México afortunadamente hizo surgir la conciencia metropolitana en su sector académico.

Tijuana (2 municipios) Gran ciudad o metrópoli cuyos problemas derivan tanto de su tamaño como de su condición fronteriza. No parece tener problemas con su vecino municipio de reciente creación.

Juárez . Gran ciudad o metrópoli que se extiende por un sólo municipio. Sus problemas derivan de su tamaño y de su condición fronteriza.

Las restantes 46 zonas metropolitanas contienen ciudades intermedias. Seleccione aquí las que se extienden por numerosos municipios y que me parece son las de mayor prioridad para los efectos de la propuesta metropolitana. Estas ciudades son:

CIUDAD	# DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE	POBLACIÓN 2000 (MILES)
Oaxaca	18	460
Tlaxcala	12	262
Pachuca	7	375
Cuernavaca	7	721
Cuatla	6	391
Tampico	5	746
Tula	5	169
Saltillo	3	637
Querétaro	3	787
San luis potosí	2	850
Vallarta	2	744
Tula	5	169
Tulancingo	4	212
Apizaco	7	146

A mi juicio, estas son las zonas metropolitanas del país que merecen la preocupación principal de la Comisión y los especialistas. El restante universo de zonas metropolitanas incluye un conjunto de ciudades menores de 150 mil habitantes que se extienden por sólo dos municipios. Ciertamente, este último universo de zonas metropolitanas merece también atención de la Comisión , pero de otra naturaleza. Aquí las tareas de apoyo técnico a los cuadros locales a través de las diversas asociaciones de municipios, adquiriría relevancia.∞∞

M.D.U. Jesús Tamayo  
 CISDER Consultores S.C.  
 lunes, 24 de marzo de 2008