

Zonas metropolitanas vs autoridades fragmentadas

Autor: Óscar Ruiz, Científico de datos, IMCO

Publicación original en: <http://bit.ly/2uW6Dt9>

En México existen 74 Zonas Metropolitanas (ZM) reconocidas por el Consejo Nacional de Población (Conapo). De ese total, 16 se constituyen sólo por un municipio y 58 se conforman por dos o más municipios. Siete ocupan territorios de más de una entidad y trascienden los límites municipales. Es el caso de La Laguna.

La Comarca Lagunera se ubicó como la sexta economía más importante del país según la Medición de Actividad Económica con Grandes Datos (Magda) del IMCO, pero su crecimiento en los últimos años ha estado muy alejado de las 10 ZM con mejor desempeño.

Óscar Ruiz, científico de datos para el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), hace una reflexión sobre el tema de la metropolización en los distintos casos existentes, en el reporte del Índice de Competitividad Urbana 2018.

Las ciudades ofrecen nuevas perspectivas de desarrollo económico, profesional y familiar. Es por esto que cada vez más personas deciden vivir en ellas. Año con año reciben a nuevas familias en búsqueda de nuevas interacciones con personas que les ofrecen nuevos aprendizajes y maneras de afrontar la vida. Esto ocurre en todos los países del mundo, donde la población urbana crece sin parar. En el mundo más de la mitad de la población mundial ya vive en ciudades, en México, la tendencia es más marcada, en 2010 ya el 78% vivía en alguna zona urbana.

Los retos para que las ciudades funcionen crecen junto con el territorio. Cada vez que la mancha urbana sobrepasa los límites de un municipio y llega a otro para formar Zonas Metropolitanas (ZM), los problemas se vuelven más complejos, afectan a más gente y obligan a diferentes autoridades a involucrarse y a comunicarse. Desafortunadamente, en muy pocas ocasiones existe una verdadera interacción entre gobiernos locales, como regla general, cuando una ZM crece y absorbe más municipios, aumenta proporcionalmente la descoordinación.

En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), millones de personas cruzan los límites administrativos entre el Estado de México y la Ciudad de México diariamente. Aunque para los habitantes ya no hay ninguna diferencia entre las dos demarcaciones, para las autoridades se trata de dos entes completamente separados y distantes. Es por esto que cada entidad administra su propio sistema de transporte, decide sus propias rutas y define sus propias tarifas y métodos de pago. Así, cada vez que un usuario del transporte colectivo quiere cruzar la frontera virtual que divide a ambas entidades federativas, debe bajarse del vehículo en que inició su viaje, buscar y abordar el vehículo complementario correspondiente (a veces a varios cientos de metros de distancia) haciendo de nuevo su respectivo pago con un método de pago distinto. Todo esto debido a que administrativamente ya no se encuentra en el mismo estado o municipio.

Para abastecer dos servicios separados se requiere tener más vehículos, como resultado se tiene mayor saturación de rutas, mayor congestión y mayores tiempos de espera en los transbordos. Es decir, como consecuencia de la descoordinación, los habitantes de una ZM tardan más en llegar de un lado a otro, se cansan más y gastan más.

La falta de coordinación metropolitana tiene altos costos para el país, pero sobre todo tiene altos costos para los ciudadanos más vulnerables que día con día sufren los estragos de la fragmentación espacial y administrativa. En las siguientes páginas se encuentran propuestas de política pública que pretenden abordar el problema de la fragmentación y la falta de cooperación de las autoridades de las ZM. El IMCO propone acciones concretas que alcaldes, gobernadores y el Gobierno Federal deben de adoptar para responder a las necesidades que enfrentan día con día los ciudadanos.

1. Gobernanza metropolitana

En México existen 74 Zonas Metropolitanas (ZM) reconocidas por el Consejo Nacional de Población (Conapo), en ellas habitan 75 millones de personas. De esas 74 ZM, 16 están constituidas únicamente por un municipio, mientras que 58 están formadas de dos o más municipios. Siete de ellas no solo trascienden límites municipales, sino que también ocupan territorios de más de una entidad.

Tabla 1. Zonas Metropolitanas de México (Conapo)

NO.	ZONA METROPOLITANA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	ENTIDAD
1	Aguascalientes	3	Aguascalientes
2	La Laguna	5	Cochila-Durango
3	Monclova-Frontera	4	Cochila
4	Piedras Negras	2	Cochila
5	Saltillo	3	Cochila
6	Colima-Villa de Álvarez	5	Colima
26	Oaxaca	24	Oaxaca
27	Tehuantepec	5	Oaxaca
28	Puebla-Tlaxcala	39	Puebla-Tlaxcala
29	Tehuacán	2	Puebla
30	Tezcuacán	2	Puebla
31	Querétaro	5	Querétaro
32	Cancún	2	Quintana Roo

NO.	ZONA METROPOLITANA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	ENTIDAD
53	Chilpancingo	2	Guerrero
54	Tula	5	Hidalgo
55	Guaymas	2	Sonora
56	Reynosa	2	Tamaulipas
57	Juárez	1	Chihuahua
58	Durango	1	Durango
59	León	2	Guanajuato
60	Acapulco	2	Guerrero
61	Colliacán	1	Sinaloa
62	Hermosillo	1	Sonora
63	La Paz	1	Baja California Sur
64	Campeche	1	Campeche
65	Guanajuato	1	Guanajuato
66	Chetumal	1	Quintana Roo
67	Ciudad Victoria	1	Tamaulipas
68	Mexicali	1	Baja California
69	Tapachula	1	Chiapas
70	Nogales	1	Sonora
71	Matamoros	1	Tamaulipas
72	Nuevo Laredo	1	Tamaulipas
73	Ensenada	1	Baja California
74	Mazatlán	1	Sinaloa

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Conapo 2015.

La gobernanza para el adecuado funcionamiento de las áreas metropolitanas es objeto de continuo análisis y revisión en todo el mundo. La Unión Europea (UE) publicó en febrero de 2018 el reporte Dinámicas espaciales y planeación estratégica en áreas metropolitanas (Spima por sus siglas en inglés). Donde hace

especial énfasis en la necesidad de una mejor comprensión de las complejas relaciones y estrechos vínculos entre los centros urbanos, los suburbios y las periferias más grandes dentro de una ZM.

El reporte menciona la importancia de la respuesta de las autoridades locales que forman parte de la dinámica metropolitana a las tendencias actuales de urbanización que van más allá de las jurisdicciones de una sola autoridad administrativa. Esto, dado que es muy difícil encontrar autoridades locales que por sí mismas puedan abordar todos los desafíos presentes en un área metropolitana.

La falta de mecanismos de coordinación y de cooperación entre los distintos gobiernos que conforman una ZM genera vacíos de autoridad en temas de alto impacto como transporte, medio ambiente, seguridad pública o desigualdad y segregación social. Estos problemas, además de trascender jurisdicciones municipales, trascienden niveles de gobierno y deben de atenderse desde una perspectiva vertical que involucre a los gobiernos municipales o locales, estatales y federal. Por ello, es necesario establecer un proceso de planificación espacial multinivel que contemple instancias en donde intervengan y se pongan de acuerdo las autoridades locales que forman parte de la dinámica metropolitana y donde participen los tres órdenes de gobierno. Es, además, de suma importancia que en dicho proceso se definan responsables específicos de cada problema de orden metropolitano.

1.1 Ámbitos de coordinación metropolitana

Para entender el fenómeno metropolitano, es clave identificar los ámbitos o áreas de influencia en donde la dinámica metropolitana se presenta con mayor frecuencia y donde la coordinación cobra mayor relevancia. En el estudio Spima, a través de entrevistas con actores clave, se identifican ocho áreas de influencia en

donde se encuentran los retos más importantes derivados de la metropolización. Éstas son:

1. Demografía (crecimiento poblacional y migración)
2. Estructura espacial (crecimiento urbano, usos de suelo y presión sobre el valor del suelo)
3. Economía y finanzas (desarrollo económico y financiamiento para el desarrollo, vivienda)
4. Bienestar social (por ejemplo, segregación social y oportunidades de empleo desiguales)
5. Infraestructura de transporte
6. Medio ambiente
7. Instituciones y gobernanza (por ejemplo, colaboración multinivel y fragmentación institucional)
8. Cultura

En dicho estudio se identificaron los retos más comunes asociados a cada área, entre los que destacan cuatro categorías:

1. Infraestructura de transporte, donde el desafío más importante fue garantizar una infraestructura de transporte eficiente y su financiamiento.
2. Instituciones, donde la necesidad de colaboración multinivel (entre sectores y entre los tres órdenes de gobierno) y la necesidad de lograr una visión compartida sobre los planes estratégicos fueron los desafíos más destacados.
3. Estructura espacial, con la extensión de la mancha urbana y la planeación espacial ineficiente como principales preocupaciones.

4. Economía y las finanzas, donde la vivienda asequible y de buena calidad resultó la preocupación de mayor importancia.

Aunque el estudio está acotado a 10 ZM en Europa, las áreas y retos encontrados son temas importantes en México. No obstante, un tema que no se menciona en el Spima, pero que en México resulta muy importante, es el de seguridad pública. Si bien este desafío no es un problema de planeación espacial, sí debe atenderse desde una perspectiva metropolitana y es vulnerable a la falta colaboración entre autoridades fragmentadas por límites administrativos que no responden a la realidad espacial. Este tema se aborda más adelante en el caso de estudio sobre la Zona Metropolitana de la Laguna.

1.2 Avances de la gobernanza metropolitana en México

A pesar de ser un tema complejo y relativamente nuevo en casi todo el mundo, México ha presentado avances en materia de coordinación metropolitana. Una de las primeras iniciativas para favorecer el desarrollo metropolitano en el país es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAH), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. Este instrumento contempla por primera vez el ámbito metropolitano en la planeación y gestión urbana del país. Algunos puntos clave en materia de gobernanza son:

- El reconocimiento del fenómeno metropolitano y el establecimiento de un marco institucional para la planeación, coordinación y gestión con concurrencia de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil bajo una perspectiva intersectorial.
- La definición de Comisiones de Ordenamiento Metropolitano, de Consejos Consultivos de Desarrollo Metropolitano y de organismos técnicos para asegurar

la gobernanza metropolitana y la participación de la sociedad. Estas comisiones se deben de integrar por la Federación, por las entidades comprendidas dentro de la dinámica metropolitana y los municipios.

- La obligatoriedad de la elaboración de programas y planes de orden metropolitano.
- La atribución a las Comisiones de Ordenamiento Metropolitano de la coordinación, formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

En la LGAH no solo se establecen mecanismos y figuras para la cooperación, sino también se definen responsabilidades específicas para las autoridades involucradas.

Un problema de la LGAH es la falta de incentivos efectivos que impulsen la homologación de la normatividad estatal y local relacionada con los contenidos de este instrumento. Esto deja la coordinación metropolitana en materia de desarrollo urbano a expensas de la voluntad política de los gobiernos estatales y locales.

Más aún, el hecho de que no se contemplen penalizaciones o retención de recursos federales (como aquellos que provienen del Fondo Metropolitano) como consecuencia de faltas en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, genera que ninguna de las figuras para la coordinación metropolitana tenga una influencia real sobre la planeación. Esto pasa, por ejemplo, con los institutos municipales de planeación, que no tienen voz ni voto en la gestión de recursos, ni opiniones vinculantes. Esto genera que sus acciones se queden a nivel de recomendaciones y sean frecuentemente ignoradas.

1.3 Convenios de colaboración intermunicipal

En México, todo mecanismo de cooperación intermunicipal y entre diferentes órdenes de gobierno descansa sobre los convenios de colaboración: la única figura formal de cooperación prevista por la Constitución.¹⁰ Bajo el esquema de convenios se han implementado algunos mecanismos efectivos de coordinación. Un ejemplo de esto son algunos organismos operadores de agua (OO) con influencia metropolitana. En México existe una amplia variedad de modelos de OO, en función de criterios como: (1) el nivel de gobierno al que pertenecen (municipal vs. estatal), (2) su área de cobertura (municipal o intermunicipal) y (3) el esquema contractual (público vs. privado).

En la Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua potable y saneamiento en México publicado por el IMCO en 2014 se hizo un análisis de resultados por modelo de operación para identificar factores importantes para el funcionamiento y la prestación del servicio de agua. En él se destaca la operación intermunicipal como un probable factor de éxito. Seis de los 10 OO mejor calificados por el Consejo Consultivo del Agua trabajan de manera coordinada entre varios municipios. Sin embargo, el documento también advierte sobre la falta de guías claras para generar un marco normativo que permita arreglos institucionales sólidos, lo cual puede obstaculizar la obtención de buenos resultados en los organismos intermunicipales, a pesar de que exista un acuerdo de cooperación entre autoridades de diferentes jurisdicciones.

Pese a que los convenios son un buen instrumento de cooperación, la falta de guías y lineamientos para su creación permite una gran gama de esquemas, modelos y diseños que no aseguran una colaboración efectiva. Lo ideal es que estos lineamientos provengan del poder federal como es el caso de la LGAH. Asimismo, ejercicios como la Guía del IMCO, que surgen de la sociedad civil,

aportan argumentos para mejorar el diseño institucional y de gobernanza para la cooperación intermunicipal.

En este sentido, destaca la iniciativa de Ley General de Desarrollo Metropolitano presentada en 2016 por diputados del partido Movimiento Ciudadano (MC). En ésta se establecen también lineamientos generales para la generación de convenios de colaboración metropolitana. Algunos elementos sobresalientes son:

I. Ejes rectores para la coordinación y el desarrollo metropolitano:

1. Medio ambiente y la sustentabilidad
2. Movilidad
3. Infraestructura
4. Seguridad pública
5. Planeación espacial enfocada a vigilar que, a consecuencia de la metropolización, no haya un rezago en las periferias o zonas rurales.

Tres de los cinco ejes rectores están relacionados con las cuatro áreas relevantes de coordinación metropolitana expuestas en Spima, además incluye a la seguridad pública como un elemento con implicaciones metropolitanas.

II. Instancias de coordinación metropolitana, entre las que destacan:

1. La Junta de Coordinación Metropolitana
2. El Instituto de Planeación y Gestión Metropolitana
3. El Comité de Participación Ciudadana
4. El Fideicomiso de Coordinación Metropolitana

Tres de las cuatro instancias de coordinación propuestas tienen su equivalente en la LGAH. Sin embargo, a diferencia de lo establecido en la LGAH, la iniciativa presentada por MC contempla un Fideicomiso de Coordinación Metropolitana con las atribuciones para generar el plan presupuestal para fondos federales con aplicación metropolitana incluyendo los recursos provenientes del Fondo Metropolitano. La entrega de estos últimos está sujeta a la constitución del Fideicomiso.

Otro elemento importante que se aborda en la iniciativa de MC es un mecanismo flexible para delimitar el territorio de las ZM. Éste incluye, además de un grupo técnico conformado por Conapo, la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la formación de un Comité Técnico de Revisión que evalúe anualmente posibles modificaciones a petición de autoridades estatales o locales.

Actualmente el Conapo, en conjunto con la Sedatu y el Inegi, se encargan de la delimitación de las ZM de México. Si bien su metodología es robusta, su aplicación es a nivel nacional. Esto puede generar discrepancias con la percepción de los actores locales de cada ZM. Uno de los descubrimientos importantes de Spima fueron las diferencias entre el territorio metropolitano definido por la UE y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el territorio percibido por los actores locales. El estudio concluye en este punto, que para la delimitación de ZM es necesario incluir la perspectiva de los actores locales relevantes.

2. Área Metropolitana de Guadalajara: Una buena práctica de coordinación intermunicipal

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es un ejemplo a seguir en México en términos de coordinación metropolitana. Ésta se conforma por seis municipios

centrales que forman una continuidad urbana: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga. Además, dos municipios contiguos (Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán) que mantienen una relación funcional con el AMG, aunque físicamente no están conurbados.

La coordinación contempla la existencia de tres figuras clave para la gobernanza metropolitana: (1) la Junta de Coordinación Metropolitana del AMG, (2) el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana y (3) el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan).

El mecanismo de coordinación depende de un Convenio de Coordinación Metropolitana donde los ocho municipios que conforman el AMG declaran su voluntad en coordinarse administrativamente en todos aquellos servicios, funciones públicas municipales y facultades concurrentes que se acuerden como materias de coordinación metropolitana. Depende también de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ), que establece las condiciones específicas para la coordinación, así como las instancias de coordinación.¹⁵ Ésta se aprobó en 2011 y establece que el Imeplan tiene la atribución de evaluar los instrumentos de planeación metropolitana que generan y son aprobados por la Junta.

La Junta de Coordinación Metropolitana tiene las atribuciones que contempla la LGAH para la Comisión de Ordenamiento Metropolitano. Se encarga de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Al igual que la Comisión, la Junta se integra por los presidentes municipales correspondientes, el gobernador del estado, autoridades federales y ciudadanas.

Tabla 2. Cuadro comparativo LGAH vs LCMEJ16

Tabla 2. Cuadro comparativo LGAH vs LCMEJ16			01
ELEMENTO	LGAH	LCMEJ	02
Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación	✓	✓	03
Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano	✓	✓	04
Organismo técnico bajo la figura de Instituto Metropolitano de Planeación	✓	✓	05
Fideicomiso metropolitano	X	✓	06
Obligatoriedad para la elaboración de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones	✓	✓	07
Informes anuales de ejecución y seguimiento	✓	X	08
Sistema de Información Territorial y Urbano que incluya planes metropolitanos	✓	✓	09
La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las Zonas Metropolitanas	✓	✓	10
Sistemas de actuación pública o privada	X	✓	

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de ambas leyes.

Una de las atribuciones de la Junta es la conformación del Fideicomiso Metropolitano como fondo único de administración de los recursos financieros del área o región metropolitana y como el instrumento público administrativo y de inversión a través del cual se ejercen los recursos del Fondo Metropolitano. Esto

es sumamente benéfico para el fortalecimiento de las instancias de cooperación metropolitana.

El Imeplan es un organismo público descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Este organismo se encarga de reforzar la gestión de proyectos estratégicos y recursos económicos para mejorar la provisión de los servicios públicos a escala metropolitana. Finalmente, se cuenta con el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana, como apoyo y asesoría a las demás Instancias de Coordinación.

Tabla 3. Instancias metropolitanas que derivan de la LCMEJ.

LEY DE COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO			
JUNTA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA	INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN	CONSEJO CIUDADANO METROPOLITANO	CONSEJO CONSULTIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA**
INTEGRANTES			
Integrada por los nueve presidentes municipales de los municipios del AMG y el Gobernador del Estado.	Es encabezado por un director e integrado por las unidades administrativas que establezca el estatuto orgánico correspondiente.	Integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el AMG (cuando menos dos representantes por municipio).	Integrado por representantes de los Gobiernos Municipales del AMG, del Gobierno del Estado, del Instituto Metropolitano de Planeación u otras dependencias y entidades del Gobierno Federal, Nacionales o Internacionales, incluyendo entes intermunicipales.
FUNCIONES			
Realizar las acciones necesarias para la eficacia de la coordinación metropolitana, velar por el cumplimiento de la Agenda Metropolitana y autorizar los instrumentos de planeación, programación y proyectos específicos. Autorizar y aprobar los instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas de mejora de mecanismos de coordinación elaborados por el Imeplan.	Elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas de proyectos, así como mecanismos que mejoren el acoplamiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana pudiendo intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana en el ámbito de sus atribuciones.	Realizar y participar en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas, así como elaborar, emitir, recibir, discutir, organizar y canalizar propuestas desde la sociedad civil.	Apoya en lo técnico a las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano. Constituyéndose en el enlace institucional de concertación para la ejecución de la política metropolitana civil.

Fuente: Elaboración propia con información del Imeplan

Nota: (**) El Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana está considerado en la LCMEJ como un órgano auxiliar y no como una instancia de coordinación metropolitana.

El proceso de construcción de los mecanismos e instancias para la coordinación metropolitana del AMG comenzó formalmente en 2008 con la Reforma de los artículos 35, 50, 80, 87 y 81 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Este proceso fue previo a la publicación de la nueva LGAH y ha trascendido varias administraciones. Su piedra angular es el reconocimiento del fenómeno

metropolitano y la voluntad política para impulsar la creación de un marco normativo sólido que descansa sobre la LCMEJ, la cual les da fortaleza jurídica frente a cambios de administración.

Desde la coordinación metropolitana (vía el Imeplan como organismo técnico), se generó el Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM), para la proyección, organización y programación del crecimiento y desarrollo de las ZM y el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POT), el cual establece el sistema de referencia para las autoridades locales distinguiendo entre suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Ambos, publicados en 2016, incluyen una visión del AMG hasta 2042. Otro instrumento de planeación generado desde el Imeplan, es el Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro), donde se integra información de los ocho municipios del AMG con el objetivo de que las labores relacionadas al ordenamiento del territorio y a la prestación de servicios públicos sean planeadas y gestionadas a través de él.

Gracias a los mecanismos de coordinación implementados en el AMG, los ciudadanos tienen sistemas de transporte masivo integrados y de alcance metropolitano que permiten desplazamientos a distintos puntos de la ZM de manera eficaz. Además, tanto en el PDM como en el POT se definen estrategias centradas en el ciudadano orientadas a dar acceso a servicios, trabajo, equipamiento y esparcimiento dentro de distancias adecuadas y seguras de la ciudad.

3. Caso de estudio: Zona Metropolitana de la Laguna

Uno de los casos más emblemáticos del fenómeno metropolitano en el país es el de la Laguna. La Zona Metropolitana de la Laguna (ZML) no solo presenta los retos usuales de ciudades cuya extensión física abarca varias demarcaciones municipales, sino que también tiene la complejidad adicional de sobrepasar los

límites de dos entidades. La ZML se encuentra dentro de la región denominada Comarca Lagunera, compuesta por cinco municipios del estado de Coahuila y 11 de Durango. De estos 16 municipios, únicamente cinco son municipios reconocidos por el Conapo como parte de la ZML:

1. Matamoros (Coahuila)
2. Torreón (Coahuila)
3. Gómez Palacio (Durango)
4. Lerdo (Durango)
5. Francisco I. Madero (Coahuila)

En 2017, la ZML se ubicó como la sexta economía más importante del país según la Medición de Actividad Económica con Grandes Datos (Magda) del IMCO. Sin embargo, su crecimiento en los últimos años ha estado muy lejos del de las 10 ZM con mejor desempeño. En 2015, la actividad económica de la ZML creció 1.87%, cifra por debajo del promedio nacional para ZM (2.67%).

Para explicar el estancamiento económico, la prensa y la sociedad civil mencionan frecuentemente tres factores: la incertidumbre económica generalizada a nivel nacional y mundial, la creciente inseguridad en el país y en la región y el abandono por parte de los Gobiernos estatales reflejado en bajos niveles de inversión pública proveniente de los estados.

Es difícil saber en qué grado el contexto económico nacional y mundial afectaron el desempeño económico de La Laguna. Respecto al abandono de los Gobiernos estatales, es cierto que la inversión pública en Torreón, el municipio más importante de la región lagunera, alcanzó su punto más bajo en 2010, el mismo año en el que la inversión pública del estado de Coahuila alcanzó su punto más

alto en un periodo de 10 años. Esto sugiere un cambio en las prioridades de inversión del Gobierno estatal a pesar de que no hubo alternancia política.

Finalmente, existe amplia literatura que soporta el argumento del impacto de la violencia sobre el desempeño económico de las ciudades, por lo que sí es posible pensar que el repunte de la violencia en la Comarca Lagunera haya tenido un impacto importante en el desarrollo de la región. Además del impacto económico, la seguridad pública es un tema que impacta de muchas maneras a la población de la ZML, es por esto que resulta relevante explorarlo más a detalle desde la perspectiva metropolitana.

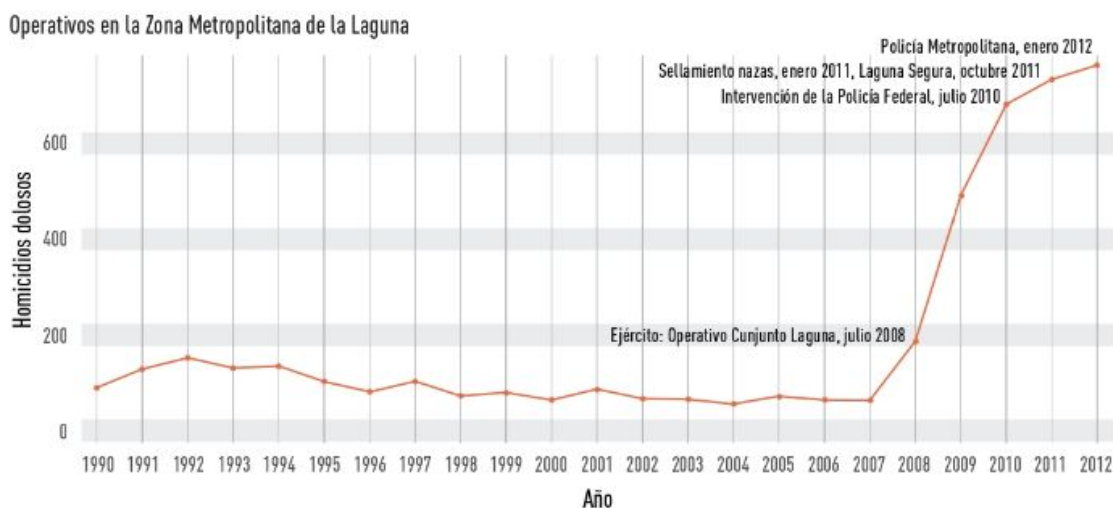
Al igual que las áreas de influencia consideradas por Spima, por la LGAH y por la iniciativa de Ley General de Desarrollo Metropolitano presentada por MC, la seguridad pública es vulnerable a la fragmentación gubernamental cuando existe una dinámica metropolitana.

Esto también se reconoce a nivel regional por la sociedad civil especializada en el tema. En el momento más agudo de la crisis de seguridad de la región lagunera, el Consejo Cívico de las Instituciones Laguna (CCI Laguna), en el informe anual 2012 de la Medición de la Incidencia Delictiva en la Laguna (Midlag) hacía énfasis en la necesidad fundamental de la coordinación entre municipios, estados y federación para afrontar la situación de seguridad pública en la región.

Uno de los primeros señalamientos del Midlag, es el hecho de que todas las corporaciones policiacas municipales habían sido señaladas por tener vínculos con grupos delincuenciales, lo que sugiere que uno de los principales efectos de la fragmentación es la corrupción. Además, pese a que en esa época hubo una cantidad importante de operativos especiales, las cifras oficiales mostraban insuficiencia en los esfuerzos. Esto se vio como evidencia de las grandes

dificultades para coordinar eficazmente a los diversos actores de esta región y a los gobiernos de los estados de Durango y Coahuila.

Gráfica 1. Homicidios dolosos y operativos en la ZML de 2008 a 2011.



Fuente: Informe anual 2012 Medición de la Incidencia Delictiva en la Laguna (Midlag).

Es razonable suponer que la violencia y la corrupción de las autoridades en La Laguna está ligada a la fragmentación y a la falta de coordinación. El argumento principal de la tesis doctoral de Viridiana Ríos sobre estructuras gubernamentales y su relación con la violencia criminal, es que la propensión a la violencia de los grupos delictivos aumenta cuando las instituciones políticas están descentralizadas. Esto ocurre porque es menos probable que se castigue a las organizaciones delictivas violentas en entornos institucionales descentralizados en los que los diferentes niveles de gobierno no actúan de manera coordinada como un único órgano de toma de decisiones. Bajo estas condiciones, los acuerdos de

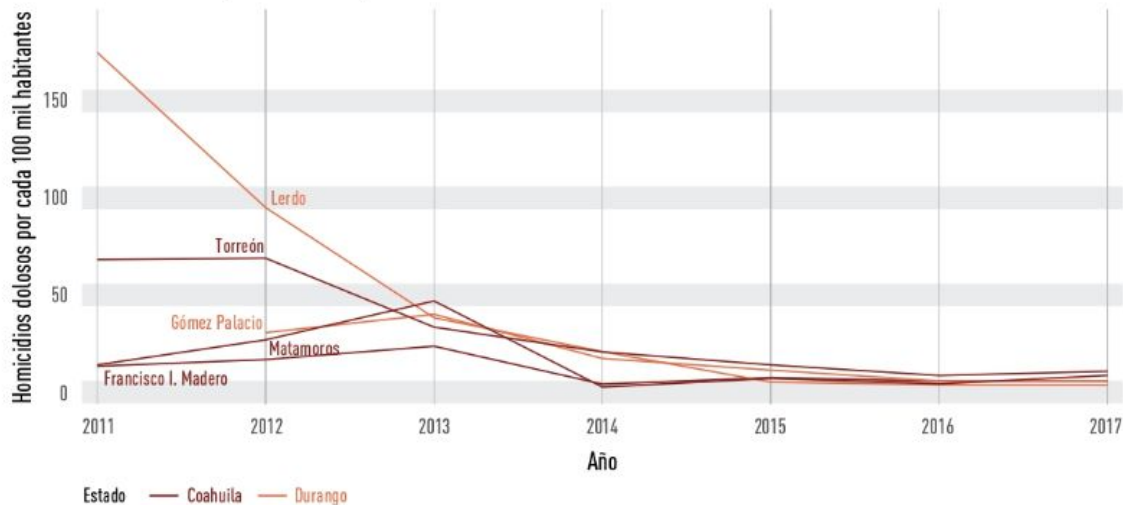
corrupción con una de las autoridades involucradas inhiben la aplicación de la ley por parte de otras. Como resultado, las organizaciones criminales que de otro modo serían castigadas permanecen impunes.

En lo que puede leerse como una respuesta a los señalamientos de la sociedad civil, en 2012 los gobernadores de Coahuila y de Durango pusieron en marcha la Policía Metropolitana, la cual estaría coordinada por un mando único regional. Este fue considerado el primer paso del “Frente Común” que proyectaron los gobernadores para efectuar acciones metropolitanas en materia de seguridad pública y abatir los elevados índices delictivos en la región.

Pese a ser un acuerdo informal entre los dos gobernadores, los esfuerzos de coordinación metropolitana y entre niveles de gobierno que se llevaron a cabo desde este primer operativo en 2012 parecen haber tenido buenos resultados. En la Gráfica 1 se observa que desde 2012 hubo una marcada reducción en la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en los cinco municipios que conforman la ZML.

Gráfica 2. Homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes por municipio de la ZML

Violencia en la Zona Metropolitana de la Laguna

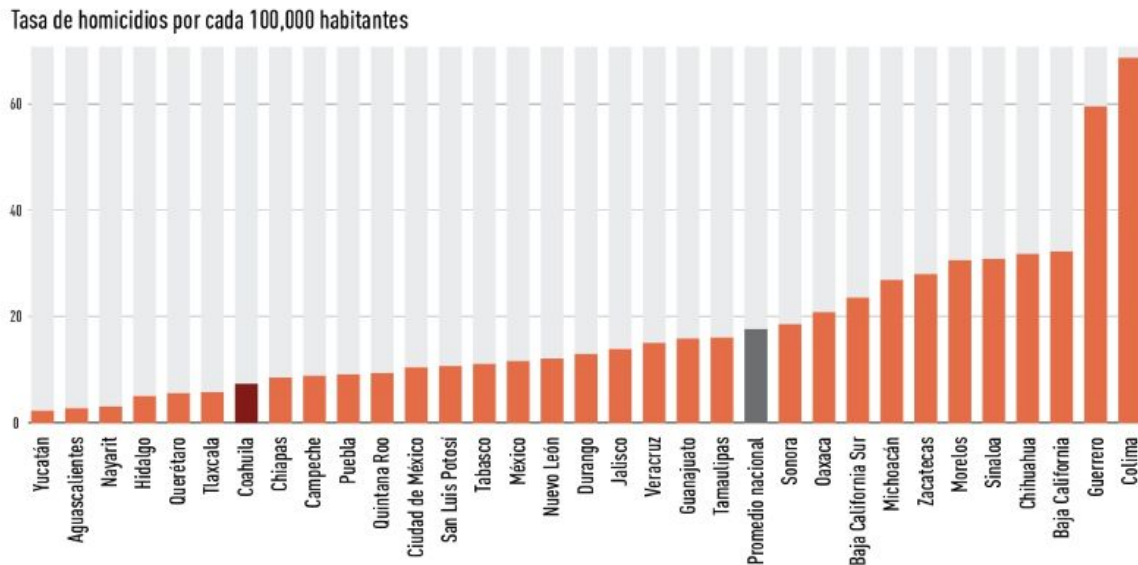


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

En 2016 se creó formalmente la Fuerza Metropolitana de la Laguna conformada por 102 elementos de élite con el respaldo del Ejército Mexicano, Fuerza Coahuila, la Marina Armada de México y la Policía Federal. Esta corporación policiaca estaría bajo el Mando Especial de La Laguna. El mecanismo jurídico de coordinación fue un convenio firmado por el Gobierno Federal y los Gobiernos estatales de Coahuila y Durango. Esta colaboración en materia de seguridad se ratificó el 19 de junio de 2018 con la publicación del decreto para la creación de la “Instancia Regional de Coordinación de la Comarca Lagunera”.

Como se observa en la gráfica 3, en 2016, el estado de Coahuila fue el séptimo estado más seguro. De acuerdo con la bibliografía citada anteriormente, esto podría derivar en mejores condiciones económicas por mayor inversión en el estado.

Gráfica 3. Estados con menor tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes (2016).



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

Aunque sería pertinente hacer un estudio más profundo del caso de la coordinación metropolitana para la seguridad pública en la ZML, el descenso de la violencia en la región soporta la idea de que la creación de mecanismos efectivos de cooperación podría derivar en resultados positivos. El caso de los Organismos Metropolitanos de Agua Potable y Saneamiento y del Área Metropolitana de Guadalajara apoyan esta percepción y su validez para diferentes ámbitos de gobierno.

IMCO PROPONE

La metropolización es un proceso inevitable e irreversible. Muchas de las funciones y servicios públicos que son responsabilidad de los municipios,

adquieren relevancia metropolitana cuando las ciudades crecen. Las autoridades de los municipios que conforman ciudades que sobrepasan límites administrativos están obligadas a generar marcos normativos (leyes, convenios e instancias) para coordinarse de manera efectiva por el bien de los ciudadanos. Esto incluye a los gobiernos estatales y al Federal.

La coordinación metropolitana en México parte desde convenios de colaboración que son el único instrumento previsto por la Constitución. Estos ofrecen la flexibilidad necesaria para que Gobiernos municipales y estatales diseñen esquemas de coordinación que mejor se ajusten a su contexto particular. Sin embargo, al no contar con lineamientos generales que aseguren la inclusión de elementos mínimos para la generación de acuerdos intermunicipales e intergubernamentales eficaces, existe el riesgo de que resulten inefectivos. Como lo hace con la LGAH, el Gobierno Federal debe establecer y dictar los estándares y lineamientos generales para la coordinación, manteniendo la flexibilidad, pero asegurando su correcta implementación.

Para lograr una cooperación efectiva, el IMCO propone una ruta crítica con siete pasos clave para autoridades encargadas de la implementación de mecanismos de cooperación para el desarrollo metropolitano.

Paso 1. Definir el territorio de influencia metropolitana. La delimitación de las zonas metropolitanas de México publicada por el Conapo se aplica igual a todas las ZM del país, esto la hace rígida y por lo mismo puede haber discrepancias entre la delimitación establecida y la percepción de los actores locales de cada ZM, como ocurre en Europa. Las autoridades involucradas en el proceso de metropolización, así como la sociedad civil deberían de evaluar la pertinencia de la delimitación propuesta por el Conapo y determinar, por medio de un grupo técnico, el territorio efectivo de influencia metropolitana. Se propone utilizar el método de

Áreas de Desarrollo Metropolitano (MDA por sus siglas en inglés) propuesto en Spima.

Adicionalmente se recomienda llevar una contabilidad de costos por provisión de servicios urbanos por cada Kilómetro cuadrado (Km²) de aumento de territorio urbanizado, esto bajo la premisa de que la calidad de los servicios debe ser la misma en el centro que en la periferia.

Paso 2. Reconocer el fenómeno metropolitano. Las autoridades locales y estatales deben reconocer la existencia de la dinámica metropolitana. Esto implica incluir la perspectiva metropolitana en la planeación de toda obra pública, fomentar foros o espacios de diálogo con presencia de otros alcaldes, gobernadores o autoridades federales donde se aborden temas metropolitanos. El reconocimiento por parte de las autoridades del fenómeno metropolitano es fundamental para iniciar los procesos de coordinación. La sociedad civil juega un papel decisivo para fomentar esto. Es necesario generar información constante y validada sobre el crecimiento o comportamiento territorial de la mancha urbana que es el detonador de los desafíos metropolitanos.

Paso 3. Definir áreas prioritarias para la cooperación. Tanto las autoridades como la sociedad civil, que debe de formar parte del proceso de coordinación metropolitana, deben de tener claras las áreas o ámbitos en los que tendrá influencia la coordinación. La metodología utilizada por Spima en la Unión Europea puede ser una buena aproximación para esto.

Paso 4. Crear un marco normativo para la gobernanza multisectorial e intergubernamental. Las autoridades y sociedad civil involucrada deben determinar en conjunto las leyes, convenios, instancias y atribuciones de dichas instancias necesarias para una coordinación eficaz, contemplando la participación de los tres niveles de gobierno. Si bien las experiencias nacionales e internacionales

establecen la necesidad de un marco normativo flexible y dinámico que permita a los actores involucrados ajustar los mecanismos a su contexto particular, éstas deben seguir los lineamientos de leyes generales como LGAH y las guías elaboradas por sociedad civil experta. Se recomienda contemplar la creación de leyes estatales de coordinación como lo hizo Jalisco con la LCMEJ. Éstas proveen de estabilidad y fortaleza jurídica a la coordinación metropolitana, protegiéndola ante cambios de administración.

Paso 5. Instituir figuras metropolitanas con atribuciones para diseñar, coordinar y vigilar la ejecución de la agenda metropolitana. Este paso lo deben ejecutar las autoridades estatales y locales a través de leyes estatales o de convenios de cooperación metropolitana (según sea el caso). Las figuras metropolitanas deberán elaborar los Programas de Desarrollo Metropolitano, de Ordenamiento Territorial Metropolitano y demás instrumentos de planeación y programación. Tal como sucede con el Imeplan de la ZMG, estas figuras deben contar con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

Paso 6. Generar programas de inversión metropolitana. Una de las atribuciones de las figuras de coordinación metropolitana debe ser la generación de un programa de inversión metropolitana en el que se contemplen proyectos para los que se destinarán recursos federales y estatales con aplicación metropolitana, así como aquellos provenientes del Fondo Metropolitano. Por el momento, esta figura no está contemplada dentro de la LGAH.

Paso 7. Cambiar las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano para que la asignación de estos recursos esté sujeto al cumplimiento de los mecanismos de coordinación metropolitana. Esto es atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

¿TE HAS PREGUNTADO SI...?

<input type="radio"/>	¿Tu alcalde trabaja con otros municipios aledaños en temas prioritarios como seguridad, transporte, desarrollo económico o medio ambiente, entre otros?
<input type="radio"/>	¿Percibes diferencias en la calidad de servicios públicos, como agua, recolección de basura o seguridad pública, que tú recibes y los que se ofrecen en otros municipios aledaños que son parte de tu ciudad?
<input type="radio"/>	¿Conoces algún órgano metropolitano, es decir, una institución que dé servicios públicos a tu municipio y a otros?
<input type="radio"/>	¿Las rutas de autobús o de otro medio de transporte público cruzan más de un municipio?