
Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana

Blanca Alicia Aguirre Cárdenas

Introducción

El constante crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México exige día con día la adopción de perspectivas metropolitanas para la solución de los problemas que aquejan de igual manera a los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal.

Por ello ha sido necesario establecer mecanismos de concertación y coordinación entre ambas entidades que permitan, en primera instancia, mantener una estrecha comunicación sobre los problemas más apremiantes, y, en segunda, adoptar, bajo criterios unificados, soluciones comunes.

El presente ensayo analiza en su primera parte los esfuerzos de coordinación que formalmente se han realizado, así como las causas de su fracaso, haciendo énfasis en las acciones que han seguido ambos gobiernos para atender con éxito y de manera puntual algunos aspectos.

Finalmente, se presenta una propuesta sobre cómo debe estar conformado un órgano de concertación y coordinación

metropolitana, cuyo objetivo final sería la gestión en este ámbito de algunos de los servicios urbanos básicos.

Antecedentes

El acelerado crecimiento de la ciudad de México provocó a principios de la década de los 60 la ampliación de su mancha urbana hasta los municipios del Estado de México, dando con ello origen a la zona metropolitana de la ciudad de México, la cual constituye a la fecha una de las metrópolis más grandes del mundo.

En ella concurren diferentes jurisdicciones político-administrativas: el Distrito Federal con sus dieciséis delegaciones y el Estado de México con los diecisiete municipios conurbados; por ende esta zona, como unidad urbana, exige que los distintos órdenes de gobierno que la integran adopten acciones conjuntas para atender los problemas que los aquejan por igual; situación que conlleva una compleja tarea de coordinación y concertación.

En este sentido, desde mediados de la década pasada, se han realizado algunos

intentos por establecer mecanismos de coordinación y concertación entre ambos gobiernos, el primero de ellos fue la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCCP), creada en 1982 por el ejecutivo federal; su trabajo se centró fundamentalmente en el aspecto de ordenamiento y planeación de la zona elaborando para ello el "Programa de Desarrollo de la Zona", quedando únicamente a nivel de documento, ya que no pudo concretar ninguna acción.

La propia Comisión de Conurbación destaca en su informe final de actividades (1988) que sus objetivos no se cumplieron debido a la falta de colaboración de las altas autoridades que la integraban.

Un segundo intento consistió en la creación del "Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México" (CAM), órgano creado por acuerdo de los titulares de ambas entidades, que tenía como objetivo general "mejorar la coordinación y toma de decisiones de impacto metropolitano", estableciéndose para ello una doble coordinación: normativa y operativa. La primera con el propósito de normar el desarrollo de la zona y la segunda con el objeto de programar y ejecutar acciones conjuntas de manera integrada y complementaria.

El CAM estaba estructurado por comisiones encargadas de materias específicas que funcionarían con base en un programa general de trabajo establecido por el Consejo en su conjunto; sin embargo, sólo sesionó de manera normal durante los primeros seis meses de 1988, dejando de funcionar como mecanismo de coordinación global desde entonces.

Diagnóstico

Los únicos dos mecanismos que formalmente se han establecido con el fin de que las autoridades del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México coordinen la realización de acciones conjuntas en la zona metropolitana, Comisión de Conurbación y CAM, no cumplieron sus objetivos fundamentalmente por dos razones; en primer lugar por la falta de voluntad política de algunos de sus integrantes, y en segundo lugar por la rigidez de su funcionamiento, ya que pretendían coordinar acciones tan distintas como pueden ser agua y seguridad pública, bajo un mismo esquema de operación.

Así, ante la ineficiencia del CAM y ante la situación que vivía la zona metropolitana de la ciudad de México, en la cual no podía postergarse por más tiempo la adopción de un enfoque metropolitano para atender de manera "unitaria" los mismos problemas, el Departamento del Distrito Federal creó la Secretaría General de Coordinación Metropolitana, instancia por medio de la cual promueve la concertación y coordinación para atender de manera específica aquellos problemas que resultan ser más apremiantes.

A la fecha ha tenido logros importantes, especialmente en materia de transporte colectivo, en donde se ha constituido el COTAM (Consejo de Transporte del Área Metropolitana de la Ciudad de México) y algunos otros acuerdos en materia de contaminación ambiental, seguridad pública y disposición final de residuos sólidos.

A pesar de no funcionar actualmente un mecanismo formal de coordinación y concertación entre los gobiernos de am-

bas entidades, los logros alcanzados se deben fundamentalmente, por un lado, a la voluntad política de ambas partes, y por el otro, a que cada asunto se ha tratado de manera particular, de acuerdo a sus requerimientos, buscando dar una solución específica para un problema concreto, iniciando la coordinación y concertación con los responsables de la materia en ambas entidades, para así lograr la ejecución de acciones y obras, y no partiendo de programas y lineamientos tan generales que dificultan la solución de un problema en particular.

Propuesta

No obstante lo señalado sobre el éxito de la coordinación en aspectos puntuales, considero que se debería establecer una verdadera administración metropolitana, cuyo objetivo central sería fortalecer la capacidad de gestión del Departamento del Distrito Federal y del gobierno del Estado de México para la presentación de servicios públicos propietarios en esta zona, como pueden ser transporte público, agua potable, seguridad pública, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

En este sentido, las premisas básicas para lograr esta gestión metropolitana serían las siguientes:

- a) Fortalecimiento del Consejo del Area Metropolitana, como órgano por el cual los gobiernos de ambas entidades establecen un acuerdo de voluntades que formaliza los deseos de coordinación y cooperación.
- b) Establecimiento de organismos específicos encargados directamente de la presentación de los servicios.

- c) Establecimiento de un fondo federal para el financiamiento de la ejecución de los grandes proyectos de inversión.

Tales premisas se desglosan a continuación:

a) *Consejo del Area Metropolitana*: Se partiría de la existencia del CAM, actualmente vigente, ya que no se ha derogado el acuerdo de creación, con base en el cual está estructurado de la siguiente manera:

- **Miembros del Consejo**: gobernador del Estado de México, jefe del Departamento del Distrito Federal y secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora secretario de Desarrollo Social.
- **Secretario Técnico**: constituido por los responsables de la función de planeación y presupuestación del Departamento del Distrito Federal y del gobierno del Estado de México, otorgar el visto bueno a los proyectos y gestionar su financiamiento.
- **Comisiones Específicas**: para cada uno de los rubros a coordinar, integrados con representantes de ambas entidades.

Cada comisión establecerá sus propios objetivos y programa de trabajo —nadie mejor que sus integrantes conocen la problemática que deben abordar y la manera de hacerlo—; una vez definidos, los hará del conocimiento del secretario técnico, quien debe integrar el programa del Consejo en su conjunto y dar seguimiento a los compromisos establecidos por cada comisión.

Cada vez que una comisión cuente con un proyecto lo hará del conocimiento del secretariado técnico, a efecto de que éste otorgue su visto bueno para presentarlo a

los miembros del Consejo para su aprobación.

El CAM se fortalecería mediante la ratificación del acuerdo de su creación, convirtiéndose en el marco jurídico, político y administrativo que respalde cualquier proyecto metropolitano desde su concertación hasta su ejecución.

b) Establecimiento de Organismos Metropolitanos. Esta instancia sería de nueva creación, ya que no se incluye en la estructura del CAM, señalada anteriormente, su creación y operación sería la prueba de una verdadera gestión metropolitana.

Se trataría de organismos específicos autónomos, encargados de la presentación del servicio, es decir, del aspecto operativo y técnico; estarían integrados por representantes de ambas entidades, pero que trabajen de tiempo completo en él.

Los servicios de agua potable, tratamiento de aguas residuales, drenaje, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, seguridad pública, entre otros, deben ser prestados por estos organismos de carácter metropolitano.

Cada organismo trataría de manera independiente con los municipios o delegaciones para trabajar de manera coordinada, pero de ninguna manera estaría subordinado a autoridades municipales o delegacionales. Rendiría informes a los miembros del CAM, quienes tendrían derecho de veto para cualesquiera de las medidas o programas que el organismo instrumente.

c) Establecimiento de un Fondo Federal de Financiamiento. Uno de los mayores, o el mayor problema, que enfrenta para su ejecución cualquier proyecto de orden

metropolitano es definir su financiamiento: cuánto va a aportar cada una de las partes, las cuales siempre tienen limitaciones económicas.

De tal forma, para asegurar el funcionamiento y vigencia del CAM, así como para concretar los proyectos que apruebe, es necesario que exista una partida presupuestal de orden federal destinada a fincar los programas y proyectos metropolitanos.

Este fondo sería manejado por el propio secretariado técnico, el cual únicamente podrá asignar recursos bajo la estricta aprobación de los miembros del Consejo.

La operación de los organismos metropolitanos se financiaría mediante el presupuesto que asignara el secretariado técnico integrado, por ejemplo en el caso de agua, con la suma de las asignaciones previstas por el gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal para este rubro, más los propios ingresos que recibiría el organismo por el cobro del servicio.

Conclusiones

Mucho se ha hablado de la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal; lamentablemente, sólo se han alcanzado algunos logros en esta materia después de más de veinte años de haber surgido la zona metropolitana de la ciudad de México.

El problema esencial radica en que para establecer dicha coordinación es necesario que las autoridades de ambos gobiernos, en todos sus niveles, tengan una conciencia metropolitana, que no sientan

que su soberanía estatal o su autonomía municipal se verán afectadas si atienden algunos servicios de manera coordinada.

Las demandas de servicios por parte de la población que vive en esta gran metrópoli hacen imprescindible el surgimiento de la gestión metropolitana. El reto para ello no radica en diseñar un mecanismo de coordinación o un organismo metropolitano, sino en que los funcionarios de todos los niveles de ambos gobiernos adquieran esa conciencia metropolitana, cuando esto se logre la coordinación y la gestión metropolitana surgirán automáticamente.

Bibliografía

Acuerdo de Creación del Consejo del Área Metropolitana, México, Mimeógrafo, 1988.

Reporte Final de la Comisión de Conurbación del Centro del País, México, CCP, Mimeógrafo, 1988.

Reporte Final de la Comisión de la Zona Metropolitana y Región Centro. Programa de Gobierno 1988-1994, México, PRI-IEPES, 1988.