

El desarrollo metropolitano: los problemas y el trabajo legislativo

SALVADOR MORENO PÉREZ

Este artículo describe, en primer lugar, los problemas más importantes en la agenda del desarrollo metropolitano en México y su relación con las atribuciones del Congreso de la Unión. En segundo lugar, se presenta un breve análisis de las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LIX Legislatura con el fin de describir los posibles efectos en el desarrollo, gestión y coordinación de las metrópolis. Además, se señalan algunas asignaturas pendientes en la agenda legislativa metropolitana.

Introducción

Una de las características del proceso de urbanización es el crecimiento de las grandes ciudades o megaciudades, llamadas así por su gran número de habitantes. Una de las características del proceso es la conformación de zonas metropolitanas, éstas surgen cuando una ciudad rebasa su límite territorial político administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad central y se caracterizan por la gran concentración de población y actividades.¹

Con la multiplicación de ciudades y zonas metropolitanas surge también la compleja problemática urbana. En el presente artículo se pretende destacar los problemas más importantes en la agenda del desarrollo metropolitano, nos centraremos en tres de los más relevantes relacionados con las actividades legislativas: reformas a la estructura jurídica, los instrumentos de planeación, coordinación y gobernabilidad metropolitana.

En el presente documento sólo nos centramos en las atribuciones del Congreso de la Unión en relación con los temas señalados; sin embargo no es una tarea sencilla, ya que existen intersecciones y contradicciones entre la legislación federal y la local en materia de desarrollo urbano, especialmente en las áreas o zonas metropolitanas donde participan los tres órdenes de gobierno.²

En segundo lugar se presentará un análisis de las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LIX Legislatura con el fin de describir los posibles efectos en el desarrollo, gestión y coordinación metropolitana, así como los grandes pendientes en la materia y que pudie-

¹ Jaime Sobrino, "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México, 2003, p. 461.

² Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México, 1998, p. 16.

ran ser de interés en la agenda legislativa de la LX Legislatura.

Temas de la agenda del desarrollo metropolitano

El proceso de urbanización es multifactorial ya que en él intervienen aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales e histórico-culturales. La nueva realidad urbana se puede caracterizar por su complejidad y diversidad a gran escala y las formas urbanas de la ciudad actual se caracterizan por la concentración y la dispersión. Esto significa que a principios del siglo XXI, en México se mantiene un desarrollo urbano preeminente que implica una elevada concentración territorial de la población y las actividades económicas. El proceso de urbanización ocurrió en un principio concentrado en la ciudad de México o ciudad capital y actualmente se observa una dispersión hacia otras metrópolis como Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca.³

Nuestro país no es ajeno a las grandes transformaciones en las ciudades a escala mundial, el proceso de urbanización se ha dado en forma simultánea al crecimiento económico y al proceso de

³ Gustavo Garza, "Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México", en Garza y Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística...*, op. cit., p. 35.

industrialización del país.⁴ La realidad mexicana actual se caracteriza por la presencia de nuevos fenómenos urbano-regionales y los retos para atender los efectos que de ellos se derivan involucran a todos los actores sociales.

A las zonas metropolitanas tradicionales se suman nuevas que han sido el resultado de una elevada concentración económica y demográfica. En ese esquema los retos del Poder Ejecutivo a través de la aplicación de las políticas públicas están enfocados a la dotación de vivienda, servicios públicos, infraestructura urbana y regional, generación de empleo, seguridad pública, medio ambiente y desarrollo sustentable, mientras que al Poder Legislativo le corresponde en los términos del artículo 73 constitucional fracción XXIX-C, "expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos".⁵

En el ámbito del trabajo legislativo la coordinación metropolitana es un tema importante cuando los problemas desbordan los límites geográficos municipales y estatales. Según Laura Elena

⁴ Al respecto uno de los primeros trabajos sobre el proceso de industrialización y urbanización fue realizado por Luis Unikel y Crescencio Ruíz, *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.

⁵ Consultado en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (agosto de 2006).

Herrejón, en nuestro país “existe un vacío legal sobre estas cuestiones, ya que sólo dos artículos de la Constitución tratan lo relacionado con la conurbación y la coordinación necesaria para solucionar problemas: el artículo 115 y el 122 en su apartado G”.⁶

En México se han hecho esfuerzos importantes para consolidar el federalismo y el municipio libre a través del fortalecimiento de su autonomía, pero se hace poco para mejorar la gobernabilidad⁷ y gestión coordinada de las zonas metropolitanas.

En ese sentido, la agenda metropolitana legislativa gira en torno a tres áreas: revisión y adecuación de las estructuras jurídicas; evaluación de los instrumentos de planeación, gestión y el de la gobernabilidad.

Reformas a la estructura jurídica

Al Congreso de la Unión le compete una revisión integral del marco jurídico federal vigente de coordinación metropolitana con el propósito de redefinir atribuciones del gobierno federal, estatales y municipales en la atención de sus territorios.

En ese sentido, una de las tareas del Congreso de la Unión que podría ser materia de discusión en relación con el fenómeno metropolitano es la reforma constitucional a través de la revisión con una visión metropolitana de los artículos 27, 115, 116 y 122 y promover reformas en el mismo sentido a las leyes de planeación, equilibrio ecológico y protección al ambiente, agraria y de asentamientos humanos.

El artículo 27 constitucional establece el uso del suelo y los recursos naturales. Por su parte, el

⁶ Laura Elena Herrejón Caballero, “Los retos de la coordinación metropolitana”, en *Metrópolis/2025. Boletín*, año 1, núm. 2, México, 2006, en <http://www.metropoli.org.mx> (agosto, 2006).

⁷ Se entiende por *gobernabilidad*, por un lado, el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad gubernamental de respuesta y, por otro, la capacidad de los gobiernos para formular e implementar políticas; mientras que *gobernanza* tiene relación con la eficacia y eficiencia en la implementación de políticas públicas. En el presente artículo consideramos como sinónimos gobernanza y gobernabilidad. Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición”, en *Temas de Política Interior* [Actualización: 16 de febrero de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

artículo 115 regula la organización y el funcionamiento del municipio; incluye dentro de sus facultades la de formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano de los municipios. En la fracción III, menciona que “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”. Mientras que en la fracción VI del mismo artículo, establece que “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia”.⁸

El artículo 116 establece las disposiciones de los gobiernos de las entidades federativas y el artículo 122 define el gobierno del Distrito Federal y su relación con los Poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En el apartado G se establece que

para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.⁹

El artículo 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece al igual que la fracción VI del artículo 27 constitucional, los mecanismos de coordinación para las conurbaciones.

⁸ Consultado en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (agosto de 2006).

⁹ *Idem*.

Por tanto, en el marco jurídico mexicano no está contemplado el concepto de *zona metropolitana* o *metropolización*, lo único que menciona es el fenómeno de conurbación que sólo es una parte del fenómeno metropolitano. El proceso de urbanización y de manera adyacente los procesos de metropolización, han avanzado más rápido que los intentos de adecuación del marco jurídico en materia de planeación urbana. Los esfuerzos se han centrado en el fortalecimiento de la autonomía de los municipios, pero poco se ha hecho en materia de gobernabilidad y coordinación metropolitana.

Instrumentos de planeación y coordinación metropolitana

En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), como respuesta a los problemas de alcance metropolitano, se ha impulsado la creación de comisiones metropolitanas encargadas de atenderlos en forma coordinada entre los gobiernos del Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo.

En el marco de la coordinación metropolitana la Cámara de Diputados aprobó en el Presupuesto de Egresos 2006 la partida “Fondo Metropolitano”, con una asignación presupuestal de mil millones de pesos. La negociación del fondo comenzó un año antes, gracias a la reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. El fondo permitirá llevar a cabo obras importantes para el desarrollo de la infraestructura metropolitana y mecanismos de cooperación en materias como seguridad pública y normatividad, entre las más importantes.

Para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, Francisco Maldonado Ruíz, secretario de desarrollo metropolitano en el Estado de México, menciona que es necesario seguir apoyando el fondo metropolitano que concen- tre aportaciones federales, estatales y municipales, además de que se canalicen a la construcción de infraestructura y a equilibrar disparidades entre municipios y delegaciones y propone que la Cámara de Diputados vuelva a asignar recursos para proyectos metropolitanos.¹⁰

¹⁰ Gabriel Salazar “Entrevista. Francisco Maldonado

Al respecto, José Luis Lezama opina que el sistema de planeación y gestión metropolitano deberá tener como base el consenso de los tres ámbitos de gobierno y que se requiere fortalecer las figuras de coordinación metropolitana mediante el rediseño de sus funciones y la dotación de recursos financieros, humanos, técnicos y de continuidad.¹¹

En el mediano plazo la responsabilidad jurídica de los gobiernos en la coordinación metropolitana será decisiva dada la gravedad de los problemas. Una de las acciones que podría emprender el Congreso de la Unión sería la determinación de los campos, aspectos y sectores susceptibles de obligatoriedad en la coordinación metropolitana.

Gobernabilidad metropolitana

La diversidad de gobiernos que intervienen en la gestión, administración y gobierno de las áreas metropolitanas, aunada a la pluralidad de partidos políticos en los distintos órdenes de gobierno y la limitada coordinación, provoca que la gobernabilidad y la participación de los sectores sociales sea un tema importante en la agenda social. En este sentido, la gobernabilidad metropolitana se entiende como una herramienta para incidir positivamente en el funcionamiento metropolitano, el ordenamiento del territorio y el desarrollo metropolitano sustentable. A través de su implantación podría ser una de las soluciones para algunos problemas con ese carácter: el transporte y vialidad, agua, desechos sólidos, persecución de delitos y normatividad metropolitana.

En ese ámbito, Alfonso X. Iracheta, señala que una de las tareas del Congreso de la Unión sería el estudio de las reformas constitucionales para que se reconozca el fenómeno metropolitano y su modalidad estatal, además de definir las responsabilidades en los tres órdenes de gobierno.¹²

Ruíz”, *El Universal*, Distrito Federal, 28 de agosto de 2006, México.

¹¹ José Luis Lezama, “Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional”, *El Colegio de México*, México, 2006, p. 110.

¹² Alfonso X. Iracheta, “Quién paga qué en la Zona

La Comisión de Desarrollo Metropolitano

La Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Cámara de Diputados nace como una instancia legislativa necesaria para atender la problemática señalada. Se creó formalmente el 2 de octubre de 2003 y se integró, en principio por 13 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 9 del Partido Acción Nacional (PAN), 7 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 1 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). La presidencia de la Comisión durante la LIX Legislatura fue ejercida por el diputado Fernando Fernández García del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.¹³

Entre los objetivos que se planteó la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LIX Legislatura se pueden destacar: el análisis de reformas constitucionales en materia de desarrollo metropolitano; la promoción de acciones legislativas que permitan el financiamiento de políticas de desarrollo metropolitano; la discusión y el análisis de estos temas; conocer y difundir las opciones de formas de coordinación metropolitana en otros países que puedan ser aplicadas para el caso mexicano, y vincularse con otras legislaturas para intercambiar opiniones y opciones legislativas en desarrollo metropolitano.¹⁴

Para el logro de los objetivos la mesa directiva de la comisión dividió sus actividades en cinco subcomisiones de trabajo: fondo de obras y servicios metropolitanos, seguridad pública, sistema de transporte metropolitano, instancias y mecanismos de coordinación metropolitana, y gobernabilidad territorial. Tal división es un indicador de los problemas que la Comisión consideró fundamentales para su estudio y legislación. Sin embargo, en la práctica las tareas que se planteó la comisión se confunden, diluyen o traslapan con otras

Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México”, en Jordi Borja y Esteban Warío *et al.*, *Desafío metropolitano*, UNAM/Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, México, 2004, p. 165.

¹³ Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Comisión Legislativa”, *Desarrollo Metropolitano* [Actualización: 15 de junio de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

¹⁴ *Programa de Trabajo de la Comisión de Desarrollo Metropolitano para el periodo 2003-2006*, en www.gaceta.diputados.gob.mx (consulta: agosto de 2006).

comisiones ordinarias, como las de Desarrollo Social, Transporte, Vivienda, Medio Ambiente e incluso la del Distrito Federal. Ello se puede explicar porque los problemas metropolitanos en el ámbito de la Administración Pública Federal son atendidos por varias secretarías como Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras.

A continuación se describen las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano para analizar su relación con los temas de la agenda planteados en la primera parte.

Propuestas legislativas para el desarrollo metropolitano

En la LIX Legislatura fueron turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano tres iniciativas de ley con diferentes propósitos: una tenía como objetivo crear un Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano; la segunda buscaba promover la ocupación y el aprovechamiento sustentable del territorio; y la tercera proponía crear el Instituto Nacional de Planeación Metropolitana.

Las tres iniciativas, según reportó la Comisión de Desarrollo Metropolitano en sus informes de labores, dieron la pauta para la revisión integral del marco jurídico en materia de asentamientos humanos.¹⁵ La revisión y las consultas a través de diferentes foros de análisis derivaron en una iniciativa de nueva Ley General de Asentamientos Humanos que presentó el diputado presidente de la comisión Fernando Fernández García en el último periodo ordinario de sesiones de la LIX Legislatura.

Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano

El 4 de noviembre de 2003, la diputada Clara Marina Brugada Molina, del grupo parlamentario del PRD, presentó la iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a

¹⁵ Comisión de Desarrollo Metropolitano, “Informe de Labores”, *Gaceta Parlamentaria* (agosto de 2006).

fin de crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano.¹⁶

En la exposición de motivos la diputada menciona que el objetivo para crear un fondo de ese tipo es disponer de una fuente segura y continua de financiamiento para las acciones y obras de alcance metropolitano en las conurbaciones interstatales e intermunicipales. Plantea que el fondo estaría incluido en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y sería regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. El monto del fondo sería de alrededor de 22 mil millones de pesos. Una parte estaría orientada a financiar obras y acciones en las ciudades medias o poblaciones urbanas con más de 100 mil habitantes, y otra a apoyar la realización de obras en las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes.

Para distribuir equitativamente los recursos de ambos fondos, la diputada propuso dos criterios básicos: la equidad y la proporcionalidad para garantizar que todas las ciudades cuenten con un piso igual de recursos y que reciban éstos en proporción directa a su peso poblacional. Además establece que los recursos se destinarán exclusivamente a financiar acciones y obras de carácter metropolitano vinculadas a la planeación y ordenación del territorio: infraestructura hidráulica, vialidades, transporte, seguridad pública y protección del ambiente. También propone como requisito ineludible la aportación de los gobiernos de las entidades y de los municipios para el financiamiento de las obras aprobadas. La iniciativa plantea que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano se ejercerán a través de convenios de las entidades y los municipios con la Secretaría de Desarrollo Social; además esta secretaría fijaría las reglas de operación del fondo.

Ocupación y aprovechamiento sustentable del territorio

El 29 abril de 2004 la diputada Guadalupe Morales Rubio, integrante del grupo parlamentario del

PRD presentó una iniciativa con proyecto de decreto que pretendía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en materia de ocupación y aprovechamiento sustentable del territorio, desarrollo metropolitano, equilibrio ecológico y protección al ambiente.¹⁷

En la exposición de motivos, la diputada Morales justificó la necesidad de reformar la LGAH debido a las nuevas realidades del mundo actual como el cambio climático mundial, la pérdida masiva de biodiversidad, la mundialización de la economía, la reestructuración del orden político internacional, la consolidación de la sociedad urbana y los fenómenos de metropolización.

La diputada también señala que el objetivo final es lograr el desarrollo económico sostenido que propicie mejores niveles de bienestar, ello implica aprovechar de manera sustentable los recursos naturales. Asimismo, destaca la falta de operatividad de las actuales políticas de planificación territorial del desarrollo urbano de nuestro país, las cuales, señala, no han logrado establecer los mecanismos adecuados para eficientar el desarrollo de las regiones, administrar adecuadamente las ciudades y mucho menos ordenar el crecimiento de las metrópolis. La ausencia de esa política continúa provocando que exista desorden y anarquía en el crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, depredación de nuestros recursos naturales y una mayor dispersión poblacional en las zonas rurales del país.

La legisladora plantea que la disminución de los montos para el desarrollo metropolitano sustentable se debe en buena medida al traslado de recursos hacia estados y municipios, mismos que han ido acrecentando sus facultades sobre la ordenación y administración de sus territorios. Desde su perspectiva, es un factor acertado si se analiza en el contexto de descentralización y fortalecimiento del pacto federal; sin embargo, también resulta imperativo que la independencia en la toma de decisiones locales se acompañe de una política nacional que establezca las directrices de los esfuerzos federales, estatales y locales.

¹⁶ Diputada Clara Marina Brugada Molina, en *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1367, miércoles 5 de noviembre de 2003 (agosto, 2006).

¹⁷ Diputada María Guadalupe Morales Rubio, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1486-III, jueves 29 de abril de 2004 (agosto, 2006).

Por ello establece como una necesidad que el actual marco normativo que se sustenta, principalmente por la LGAH, legitime la planificación de los mecanismos de ocupación y aprovechamiento del territorio, se regulen los procesos que permitan que los fenómenos urbano y metropolitano pasen de ser considerados como causal de múltiples problemas sociales a asumirse como los ejes rectores para el desarrollo del país.

La reforma pretende establecer los mecanismos a través de los cuales las autoridades competentes diseñen e implementen una política de estado en materia territorial que sea concurrente. Además, incorpora el tema de la coordinación de zonas metropolitanas.

Instituto Nacional de Planeación Metropolitana

El 23 de febrero de 2006 el diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno, del grupo parlamentario del PAN, presentó la iniciativa con proyecto de decreto, que tiene como propósito principal la creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana.¹⁸

En la exposición de motivos el diputado Hinojosa menciona que el objetivo de su iniciativa es modificar el marco jurídico en materia de planeación de la metropolización para que sea efectivo y así lograr una urbanización controlada, tratando de minimizar los daños asociados a un desarrollo de baja calidad, disminuyendo los costos de mantenimiento a largo plazo de muchas infraestructuras actualmente obsoletas, y procurando mejores servicios de tratamiento y suministro de agua, de alcantarillado, de desechos sólidos, de carreteras y calles que unan a municipios y estados, de recolección de basura, de seguridad pública, de financiamiento, entre muchos otros importantes rubros.

Otro objetivo es evitar la fragmentación política y administrativa de las grandes áreas metropolitanas. Lo que se propone concretamente, es la creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana, dotado de personalidad jurídica y pa-

¹⁸ Diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1951-I, 21 de febrero de 2006 (agosto, 2006).

trimonio propio, como parte del proceso de descentralización administrativa, que tendría por objeto el diseño de los instrumentos operacionales de contenido técnico, administrativo, financiero y de gestión, que permitiría impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales, logrando el crecimiento armónico de las conurbaciones, así como llevar a la práctica las recomendaciones para la aplicación de políticas públicas adecuadas que permitan un ejercicio más eficiente, con carácter intermunicipal.

El Instituto tendría como competencias la realización de los estudios de planeación, supervisión y control de las obras tendientes a mejorar la infraestructura urbana de una zona metropolitana determinada; implementar el diseño de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y de gestión que permitan impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales; además de realizar las recomendaciones para la puesta en marcha de políticas públicas adecuadas que permitan un ejercicio público más eficiente; impulsar la celebración de convenios de colaboración entre municipios y/o estados para detonar el desarrollo urbano regional.

Nueva Ley General de Asentamientos Humanos

El martes 13 de diciembre de 2005, el diputado Fernando Fernández García, del grupo parlamentario del PRI, presentó la iniciativa de nueva Ley General de Asentamientos Humanos.¹⁹

En la exposición de motivos justifica la propuesta de un nuevo proyecto de LGAH, con base en el argumento de que la concentración poblacional, principalmente en las ciudades, y la multiplicación de áreas o zonas metropolitanas, precisa una actualización en el marco normativo en congruencia con la dinámica económica, política, social y cultural que demanda la expansión y crecimiento del país.

Señala que a escala mundial los problemas urbanos contemporáneos observados son muy similares, por ejemplo: el limitado o nulo acceso

¹⁹ Diputado Fernando Fernández García, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1903-IV, martes 13 de diciembre de 2005 (agosto, 2006).

de la población al mercado formal de suelo; viviendas insuficientes y precarias; carencia de servicios básicos; conflictos de accesibilidad y movilidad del transporte de personas y mercancías; escasez de equipamientos educativos, recreativos y de salud, así como de identidad cultural, que como consecuencia, se crean ambientes de violencia, inseguridad y descomposición social, entre otros factores de riesgo.

Frente a estos problemas, propone la revisión del marco normativo, en concreto de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como disposiciones concordantes, correlativas y derivadas, para una eficiente concurrencia y coordinación intergubernamental e intersectorial, en los casos en donde se localiza el fenómeno de metropolización, atendiendo aspectos de administración, planeación, financiamiento, regulación, ejecución y operación de obras y servicios públicos.

Sin embargo, al comparar los cambios realizados en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos con la ley vigente aprobada en 1993, se observa que no existen modificaciones estructurales sustantivas. En general se mantienen todas las disposiciones de la ley anterior y sólo se modifican e introducen nuevos términos.

En el capítulo de disposiciones generales se incorporan nuevos conceptos y se amplían algunos. Por ejemplo, se introduce la definición de centro urbano, ciudad, área o mancha urbana, megalópolis, región, desarrollo metropolitano, desarrollo sustentable, zona conurbada, equipamiento urbano y regional, declaración, Sistema Nacional Geográfico de los Asentamientos Humanos y Subsistemas Rural y Urbano Nacional, infraestructura urbana y regional, y se detalla el concepto de zona metropolitana.

En general, se mantiene prácticamente la totalidad de la ley anterior, sólo cambian algunos términos, por ejemplo centros de población por desarrollo urbano, metropolitano y regional, o bien planeación de centros de población por planeación urbana, metropolitana y regional u ordenamiento de centros de población por ordenamiento urbano, metropolitano y regional.

En el capítulo IV “De las conurbaciones”, dicho término se conserva aunque se le agrega “entidades federativas” y se incorpora el de “zo-

nas metropolitanas”; en este apartado se agrega una sección que trata de manera especial a los estados que colindan con el Distrito Federal, específicamente se aborda la creación y funcionamiento de comisiones metropolitanas para esta región.

Los contenidos de las iniciativas de las diputadas Clara Marina Brugada, Guadalupe Morales y del diputado José Luis Hinojosa sobre el fondo metropolitano, ordenamiento territorial sustentable y el instituto de planeación metropolitana, no fueron incorporadas en la nueva iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, ello a pesar de que en los informes de trabajo de la Comisión se insistía en que fueran incorporados y discutidos en la revisión integral del marco jurídico.

Los grandes pendientes en la agenda legislativa metropolitana

Las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LIX Legislatura están estrechamente relacionadas con los temas de la agenda del desarrollo metropolitano.

Uno de los aspectos que muy probablemente serán recurrentes en la siguiente legislatura es el fortalecimiento de las comisiones metropolitanas en lo que se refiere a la autoridad y la obligatoriedad de su funcionamiento, acuerdos y decisiones.

En ese sentido, Laura Elena Herrejón Caballero menciona que se requiere reconocer y elevar a rango constitucional la concurrencia metropolitana o la figura de zona metropolitana; actualizar el marco jurídico político para dotar con poder de decisión a estos mecanismos de coordinación (obligatoriedad, evaluación, rendición de cuentas y sanciones) y la ejecución de un sistema de financiamiento metropolitano y recursos económicos propios; así como asegurar que las adecuaciones a las leyes contemplen mecanismos de participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos.²⁰

²⁰ Laura Elena Herrejón Caballero, “Los retos de la coordinación metropolitana”, *Metrópoli/2025. Boletín*, año 1, núm. 2, México, 2006, en <http://www.metropoli.org.mx> (agosto, 2006).

Lo anterior probablemente será una de las preocupaciones de la agenda legislativa en la próxima legislatura, ya que existe la necesidad de actualizar la Ley General de Asentamientos Humanos debido a los nuevos problemas que plantea la consolidación de la sociedad urbana y los fenómenos de metropolización.

Comentarios finales

Los problemas que plantea el desarrollo metropolitano son retos a escala nacional porque más de la mitad de la población reside en ellas y, en promedio, su tasa de crecimiento es mayor que la nacional, además generan cuatro quintas partes

del producto interno bruto industrial, comercial y de servicios.

Las zonas metropolitanas en México presentan nuevos y complejos problemas de planeación, inversión y gestión urbana que no han sido resueltos por el marco constitucional y legal vigente, ni por las estructuras político administrativas en uso, por ello enfrentan la fragmentación de instancias estatales y municipales de planeación y gestión para atender problemas comunes que no reconocen límites político-administrativos.

En ese sentido, las propuestas legislativas que se generen serán de gran relevancia para atender la problemática metropolitana y para conformar un moderno marco jurídico sobre la materia.