

PROGRAMA DE TRABAJO 2009-2010 DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO

I.- Presentación

La nación mexicana atraviesa por un entorno económico adverso. Precisamente por eso se requiere aprovechar, más que antes, las ventajas comparativas que ofrecen las zonas metropolitanas y reorientar el modelo de desarrollo económico. No se trata solamente de adoptar medidas emergentes para impulsar la reactivación económica, la inversión y la generación de empleo. El reto concierne al modelo de desarrollo nacional y a los cambios necesarios para el fomento de la competitividad económica de las zonas metropolitanas, que en conjunto aportan tres cuartas partes del producto interno bruto nacional.

Por eso los Diputados que integramos la Comisión de Desarrollo Metropolitano nos proponemos trabajar, con visión de Estado, corresponsabilidad política y desde el ámbito legislativo, en el impulso de la competitividad económica, de políticas públicas orientadas a la viabilidad urbana y ambiental del crecimiento metropolitano y a promover la reducción de las disparidades del desarrollo social y entre entidades federativas y regiones del país. Eso supone necesariamente la adecuación de la legislación federal y local en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en las zonas metropolitanas.

Esta Comisión se propone como objetivo general contribuir, desde el ámbito de su competencia, a la adecuación del marco jurídico, de manera que se establezcan las bases de regulación y el ordenamiento del desarrollo metropolitano con la especificidad de que actualmente carece la legislación federal y local.

La innovación legislativa, en este campo, implica reconocer el estatus que debe otorgarse al desarrollo metropolitano, atender a la diversidad y heterogeneidad entre zonas metropolitanas, tanto en territorio de una misma como de dos o más entidades federativas, así como establecer la debida planeación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo que hará propicia la adecuada concurrencia de los sectores privado y social de la sociedad.

Hay coincidencia entre los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión en torno a la necesidad de establecer la planeación del desarrollo regional y metropolitano, sobre nuevas bases. Para aspirar a un desarrollo nacional socialmente más equitativo es necesario integrar entre sí los centros de población con menor desarrollo, aprovechando su vocación y potencialidades económicas, al desarrollo productivo en la región metropolitana de influencia.

Los sectores productivos del país, la sociedad organizada y la ciudadanía en general coinciden, también, en que es necesario concertar esfuerzos en la misma dirección, a saber, generar un desarrollo económicamente equilibrado y equitativo social y territorialmente, que asegure bienestar social y calidad de vida en las regiones de influencia de las zonas metropolitanas, en las cuales se concentra la mitad de la población nacional.

Es necesario, por tanto, reorientar el desarrollo regional y metropolitano, a partir de un federalismo cooperativo, sobre bases que aseguren certidumbre productiva, una equitativa distribución de recursos y oportunidades y la colaboración responsable de autoridades locales y federales, al margen de su extracción partidista y las diferencias en la duración del mandato constitucional.

Con esa visión legislativa, esta Comisión de Desarrollo Metropolitano emprenderá sus tareas de apoyo al Pleno, para preparar resoluciones sobre las iniciativas, minutas y proposiciones con puntos de acuerdo que le sean turnadas, a partir del criterio de que es necesario instituir una gestión pública de orden metropolitano, apoyada en una legislación articulada y congruente con las diferencias entre zonas metropolitanas y entidades federativas del país, que induzca la debida coordinación entre autoridades y el financiamiento de proyectos y obras fincadas en una efectiva planeación metropolitana.

Se trabajará, por consiguiente, en la elaboración y la concertación de ese criterio, que permitirá promover la adopción de políticas públicas metropolitanas de Estado. Es convicción de esta Comisión que tales políticas constituyen una condición necesaria para, por una parte, corregir las disparidades regionales y las inequidades sociales derivadas de un compulsivo y desordenado crecimiento de las zonas metropolitanas y, por otra parte, para fomentar el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas de ellas, en beneficio de dos cuartas partes de la población asentada en apenas el 14 por ciento del total de municipios del país y en menos del 10 por ciento de la superficie total nacional.

Es evidente que se requiere fortalecer el financiamiento público para ordenar las actividades productivas, fomentar la inversión privada y adecuar las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos que sirven a las zonas metropolitanas. Pero igualmente evidente es que, al mismo tiempo, habrá que impulsar la coordinación y la cooperación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, para que el diseño y la implementación de proyectos y la ejecución de obras en el ámbito territorial metropolitano tengan efectivamente un alto impacto social. Las leyes deberán proveer a esa coordinación y cooperación, sin demérito de la composición política plural y las restricciones presupuestarias.

Con base en las facultades que la ley le otorga, la Comisión de Desarrollo Metropolitano, de la LXI Legislatura de esta Cámara de Diputados, desempeñará sus tareas sobre la base de acordar una visión compartida del desarrollo

metropolitano, que permita adecuar las leyes para promover un crecimiento económico con equidad social y oportunidades de bienestar y calidad de vida en las zonas metropolitanas del país, establecer esquemas y mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental en los territorios metropolitanos y, de esa manera, a hacer viable la convivencia en esos espacios que exhiben la diversidad social, política y cultural de la nación.

II.- Fundamento Jurídico

Esta Comisión de Desarrollo Metropolitano es de carácter ordinario, según lo dispuesto por el artículo 39, numeral 2, fracción IX de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de esa misma Ley, esta Comisión tiene, por consiguiente, atribuciones para dictaminar los asuntos legislativos que la Mesa Directiva de la Cámara le turne; así como para evaluar las políticas públicas y el ejercicio de la administración pública federal correspondiente al ramo y materia, para lo cual puede requerir al Ejecutivo federal, en su caso, la información que sirva con ese propósito; así como para opinar acerca de los recursos presupuestarios destinados al ramo y del ejercicio y aplicación de los mismos según los informes de la Cuenta Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cumplimiento de los acuerdos de la Cámara de Diputados sobre el trabajo legislativo en Comisiones y de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Con fundamento en el artículo 45, numeral 6, inciso a), esta Comisión de Desarrollo Metropolitano presenta el Programa de Trabajo correspondiente al primer año de ejercicio de esta LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.

III.- Diagnóstico

3.1.- Peculiaridades y dimensión del fenómeno metropolitano

La tendencia a la urbanización metropolitana es irreversible y acelerada. Tomó al país ocho décadas para que sus asentamientos pasaran de un predominio rural a urbano. En cambio, la transformación de grandes ciudades a aglomeraciones metropolitanas ha tenido lugar en apenas dos décadas.

El desarrollo metropolitano representa actualmente un dilema a escala mundial y nacional. Por una parte, es resultado de un crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades a causa de factores tales como:

- a) Los intensos y continuos movimientos migratorios y la proliferación de centros urbanos, sin la debida planificación de los asentamientos y los usos aptos del suelo;
- b) Una búsqueda generalizada entre la población de satisfactores y oportunidades de empleo, vivienda y servicios de salud y de educación.
- c) La consiguiente concentración de actividades económicas en determinados espacios urbanos, que producen tensiones sobre infraestructura y equipamientos y el deterioro del medio ambiente en la región.

Pero por otra parte el desarrollo metropolitano ha derivado tanto en ventajas comparativas, como en ventajas competitivas, respecto al resto de los centros de población sobre los que ejerce influencia, en virtud de la integración de cadenas productivas, la integración de ramas económicas y la interconexión de mercados, que se han visto favorecidas por la consolidación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, de que están dotadas las zonas metropolitanas. En México, en toda entidad federativa está conformada al menos una zona metropolitana, con excepción de tres estados en las que se registran en estado de conformación.

La ampliación y adecuación de la infraestructura y el equipamiento, de la cobertura de dotación de servicios públicos suficientes y con calidad, así como la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, ha sometido a las zonas metropolitanas a fuertes presiones financieras y sociales, que hacen obligada la planeación a escala metropolitana, sobre territorios que trascienden los límites del municipio, así como la coordinación de autoridades de distinto nivel y extracción partidista.

En ese marco, la legislación vigente en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano resulta obsoleta e insuficiente, ya que el desarrollo metropolitano solamente es regulado en tanto que desarrollo urbano, no obstante que implica la dimensión económica y social del desarrollo y éste a una escala regional. Por eso deberá otorgarse prioridad al establecimiento de ese estatuto y de un tratamiento que responda efectivamente a la especificidad y especialización que supone el fenómeno metropolitano, que además de atingencia exige a los gobiernos actuar con oportunidad.

El reto implica actuar atendiendo a la interrelación de los factores económicos, sociales y políticos que determinan que una metrópoli sea más o menos productiva, respetuosa del medio ambiente, segura y habitable en el futuro, sin marginación y exclusión de sector o estrato social alguno de la población mexicana.

En México, se han identificado y delimitado un total de 56 zonas metropolitanas, conformadas por un total de 329 municipios de 28 estados y las 16 Delegaciones del Distrito Federal (SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2007).

Zonas Metropolitanas en México *

1	Zona metropolitana de Aguascalientes	20	Zona metropolitana de Tula	39	Zona metropolitana de Rioverde-Ciudad Fernández
2	Zona metropolitana de Tijuana	21	Zona metropolitana de Guadalajara	40	Zona metropolitana de Guaymas
3	Zona metropolitana de Mexicali	22	Zona metropolitana de Puerto Vallarta	41	Zona metropolitana de Villahermosa
4	Zona metropolitana de La Laguna	23	Zona metropolitana de Ocotlán	42	Zona metropolitana de Tampico
5	Zona metropolitana de Saltillo	24	Zona metropolitana de Toluca	43	Zona metropolitana de Reynosa-Río Bravo
6	Zona metropolitana de Monclova-Frontera	25	Zona metropolitana de Morelia	44	Zona metropolitana de Matamoros
7	Zona metropolitana de Piedras Negras	26	Zona metropolitana de Zamora-Jacona	45	Zona metropolitana de Nuevo Laredo
8	Zona metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	27	Zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo	46	Zona metropolitana de Tlaxcala-Apizaco
9	Zona metropolitana de Tecomán	28	Zona metropolitana de Cuernavaca	47	Zona metropolitana de Veracruz
10	Zona metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	29	Zona metropolitana de Cuautla	48	Zona metropolitana de Xalapa
11	Zona metropolitana de Juárez	30	Zona metropolitana de Tepic	49	Zona metropolitana de Poza Rica
12	Zona metropolitana de Chihuahua	31	Zona metropolitana de Monterrey	50	Zona metropolitana de Orizaba
13	Zona metropolitana del Valle de México	32	Zona metropolitana de Oaxaca	51	Zona metropolitana de Minatitlán
14	Zona metropolitana de León	33	Zona metropolitana de Tehuantepec	52	Zona metropolitana de Coatzacoalcos
15	Zona metropolitana de San Francisco del Rincón	34	Zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala	53	Zona metropolitana de Córdoba
16	Zona metropolitana de Moroleón-Uriangato	35	Zona metropolitana de Tehuacán	54	Zona metropolitana de Acayucan
17	Zona metropolitana de Acapulco	36	Zona metropolitana de Querétaro	55	Zona metropolitana de Mérida
18	Zona metropolitana de Pachuca	37	Zona metropolitana de Cancún	56	Zona metropolitana de Zacatecas-Guadalupe
19	Zona metropolitana de Tulancingo	38	Zona metropolitana de San Luis Potosí-Soledad		

* Fuente: Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005, SEDESOL, INEGI, CONAPO, México, 2008 (2ª. Reimp.).

Las 56 zonas metropolitanas, conformadas y delimitadas actualmente en el país, aportan en conjunto alrededor del 75 por ciento del Producto Interno Bruto nacional e inciden en el desarrollo económico y social de las regiones donde están conformadas. La influencia que ejercen se deja ver en la contribución que cada zona metropolitana representa para el producto interno bruto de la entidad federativa en que se ubica, que oscila entre el 50 y el 80 por ciento. La economía y las oportunidades de bienestar social en las entidades federativas dependen, en buena medida, de la economía metropolitana.

Uno de cada dos mexicanos reside en alguna de las 56 zonas metropolitanas del país, que en conjunto representan el 56.05 por ciento (57.9 millones de habitantes) de la población nacional (103.3 millones de habitantes).

Las zonas metropolitanas del país presentan peculiaridades y diferencias entre sí y de una entidad federativa y región del país a otra. Atendiendo a su tamaño, por ejemplo, seis del total de ellas tienen una población mayor a 1 millón de habitantes, 18 de ellas entre 500 mil y 1 millón de habitantes y las 29 restantes más de 50 mil y menos de 500 mil habitantes, comprendiendo en conjunto a 329 municipios metropolitanos, el 14% del total de municipios del país (2,438) y las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Si se considera además del tamaño a la conformación territorial, se tiene que seis zonas se despliegan sobre territorio de dos o más entidades federativas (interestatales), tres de las cuales son las más grandes del país (ZM del Valle de México, ZM de la ciudad de Guadalajara y ZM de la ciudad de Monterrey); otras seis están ubicadas en la franja fronteriza (dos de ellas con más de un millón de habitantes); aunque la mayor parte de las zonas metropolitanas del país, cincuenta de ellas, están contenidas en territorio de una sola entidad federativa, en dos de las cuales el municipio central alberga más de un millón de habitantes (Juárez y León).

3.2.- Insuficiencias de la legislación en materia metropolitana

En México el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano registran algunos avances en las últimas tres décadas, sin embargo aún no se ha provisto al país de una legislación adecuada para regular y orientar el desarrollo metropolitano.

A partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, se expidieron leyes, se implantaron políticas públicas y programas concurrentes para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el control de los procesos de urbanización y la regulación del desarrollo urbano, en congruencia con el sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional. La expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, que abrogó la anterior, y las reformas constitucionales en materia de conurbaciones, sentaron las bases del sistema nacional de ciudades y de los planes de ordenamiento urbano estatal y de zonificación urbana municipal. El funcionamiento institucional del sector desarrollo urbano fue reorientado sobre esas nuevas bases, tanto en la administración pública federal como en las administraciones públicas estatales y municipales. Con ello, se dieron los primeros pasos para regular la expansión de las grandes ciudades y el fenómeno de conurbación.

A tres décadas de distancia, sin embargo, la legislación no ha sido readecuada para proveer a la regulación del fenómeno de “metropolización”, cuyas características han cambiado, de tal modo que la conformación y el desarrollo de zonas metropolitanas no se limita a los territorios en que se presentan conurbaciones de gran tamaño, sino que comprende la formación de áreas no conurbadas en estrecha interdependencia con las ciudades centrales.

La investigación realizada sobre este fenómeno ha concluido que la conurbación no es ya la única variable de la conformación y el funcionamiento metropolitano y, por consiguiente, no es el único criterio que habrá que atender para su adecuada delimitación y planeación del desarrollo.

Por eso, esta Comisión de Desarrollo Metropolitano ha identificado como problema fundamental a resolver por el Legislativo el que la legislación vigente, aplicable al desarrollo metropolitano, sólo regula las conurbaciones, es decir, la unión física de centros urbanos ubicados en territorio de dos o más municipios, ya sean en una sola o en dos o más entidades federativas. Si bien las zonas metropolitanas se han conformado a partir de alguna conurbación, la mayor parte de ellas se han desarrollado como entramado de varias conurbaciones y la ciudad central ejerce influencia sobre áreas periféricas no conurbadas, a cuyo desarrollo afectan o bien al que también pueden contribuir. De tal modo que el funcionamiento metropolitano puede gravitar sobre núcleos conurbados diversos y distintas periferias territoriales. Habrá que considerar, adicionalmente, que las presiones demográficas en zonas metropolitanas se producen en los municipios periféricos, que crecen a expensas de las áreas metropolitanas intermedias y, en algunos casos, en territorio de distintos municipios.

Actualmente el marco legal que regula el desarrollo de conurbaciones comprende los artículos 25 párrafo segundo, 27 párrafo tercero, 115 fracciones V inciso c) y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, y de manera indirecta y mediante derivación correlativa la Ley General de Población y la Ley de Planeación. Pero en ninguna de estas disposiciones se establece, de manera íntegra y suficiente, la regulación del desarrollo metropolitano con las peculiaridades que lo hacen más complejo y sin duda distinto al de las conurbaciones.

Algunos estudios consideran que es necesaria la creación de una legislación más apropiada y específica a la realidad metropolitana, por medio de la cual se sienten las bases y lineamientos que deban regir el desarrollo metropolitano en el país. Un diagnóstico realizado por esta Comisión acerca del marco jurídico relativo al desarrollo urbano en las treinta y dos entidades de la República, arroja entre otros resultados relevantes, que las zonas metropolitanas reciben el mismo tratamiento que se da a las conurbaciones, en congruencia con lo que establece el artículo 115 fracción VI de la Constitución Política y a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos; sólo tres estados de la República han integrado la legislación en un Código Urbano (Aguascalientes, Querétaro y Zacatecas); en 21 estados se cuentan con Ley de Desarrollo Urbano y sólo en el Distrito Federal a partir de 2007 y, más reciente, en el estado de Hidalgo se ha expedido además la Ley de Desarrollo Metropolitano.

Por eso, la equiparación de la zona metropolitana a la conurbación intermunicipal resulta actualmente insuficiente para un adecuado tratamiento, entre otros aspectos, porque no permite dar cuenta de la regulación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial en aquellas zonas metropolitanas conformadas a partir de la interdependencia económica y urbana, entre territorios conurbados y no conurbados ubicados en la misma zona de influencia.

Por otra parte, la adecuación de la legislación en la materia no se satisface solamente con dar respuesta a los problemas de regulación y ordenamiento de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas, que en México corresponden sólo a cinco, sino a los representados por la mayor parte de ellas, comprendidas en territorio de una sola entidad federativa, para las cuales la legislación de las entidades federativas tampoco ha sido readecuada, de tal modo que propicie condiciones para que las autoridades actúen conjuntamente, con base en una planeación concertada y una coordinación consistente con los requerimientos del desarrollo en la zona metropolitana de que se trate.

El desarrollo metropolitano implica la dimensión política de gobierno, tal como han sugerido los especialistas (entre otros Castells, Borja y Jones), lo que define el problema de coordinación intergubernamental. En otros países se ha resuelto la cuestión a través de instituir autoridad intermedia de gobierno metropolitano, que operan como instancias de coordinación y toma de decisiones colegiada por parte de autoridades locales o municipales con representación política electoral; en algunos casos se ha llegado incluso a dotarlas de potestad tributaria para financiar obras y proyectos metropolitanos y a establecer la figura de un órgano colegiado representativo que dita leyes y normatividad administrativa para regular ciertas materias del desarrollo metropolitano, tal como uso de suelo, transporte, infraestructura hidráulica y vial.

Esas fórmulas no son aplicables a nuestro régimen político, dentro del cual no se admite una autoridad entre el municipio y el estado. En apego a los principios federalistas, la función de gobierno en territorio metropolitano es concurrente y debe ser ejercida sin conculcar la soberanía de los estados en cuanto a su régimen interno, y la autonomía política y administrativa del municipio libre.

Pero en México, en años recientes, se tiene una composición políticamente más plural de los Ayuntamientos y entre los ejecutivos estatales, se presentan con mayor frecuencia que antes situaciones de “gobierno yuxtapuesto” (con ejecutivo estatal de partido distinto al de los alcaldes), de “gobierno dividido” (ejecutivo de un partido distinto de aquel que tiene mayoría o de una coalición legislativa con mayoría en el Congreso estatal), o bien de legislaturas locales sin mayoría de partido político alguno, lo cual representa dificultades para hacer propicia y efectiva la colaboración y la coordinación entre municipios y entre ellos y el ejecutivo estatal o entre municipios y ejecutivos de distinta entidad federativa.

A la cuestión de gobierno está estrechamente vinculada la relativa a la gestión pública metropolitana, misma que supone una coordinación entre autoridades de diverso orden y, al mismo tiempo, una acción intersectorial de la administración pública, que comprende desde infraestructura básica y vial, equipamiento urbano y servicios públicos sobre territorios heterogéneos, en todos los casos conformados por lo menos dos municipios, hasta el fomento de cadenas productivas y de la competitividad económica.

Las dificultades en este campo provienen de las diferentes capacidades institucionales entre municipios, la creciente alternancia partidista en el nivel municipal de gobierno, y la diferencia entre la duración del mandato de alcaldes y ejecutivos estatales. Tales dificultades repercuten además en la continuidad de la planeación y ejecución de obras y proyectos, así como en la aportación financiera de los municipios y del ejecutivo estatal respectivo.

3.3.- Financiamiento público del desarrollo metropolitano

En contraste con las ventajas que en términos de integración de cadenas productivas y de mercados y, por tanto, de competitividad económica representan, las zonas metropolitanas del país están sometidas a problemas de funcionamiento urbano y, al mismo tiempo, a requerimientos de financiamiento para el mantenimiento y ampliación de cobertura y calidad de la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos y la provisión de reservas territoriales para inducir los usos de suelo más apropiados, que representan una dimensión mayor de gasto de inversión que la del resto de ciudades del país. De la provisión del financiamiento público puede depender, en parte, la viabilidad del desarrollo de varios municipios en la región de influencia de una zona metropolitana.

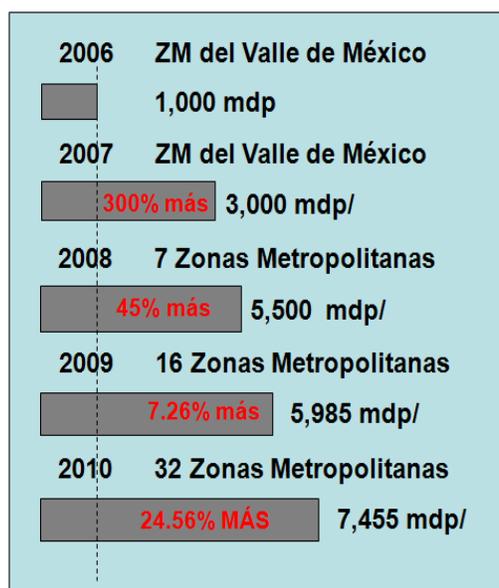
En el conjunto del sistema nacional urbano, las zonas metropolitanas tienen las tasas más altas de densidad media urbana y de crecimiento poblacional. A la vez que son más acentuados los contrastes sociales derivados de la distribución desigual del ingreso y de la población sobre las diversas áreas del territorio metropolitano, las diferencias en el acceso a vivienda y servicios, así como la posibilidad de aprovechar las oportunidades de empleo y de ocupación productiva por cuenta propia.

Por eso, las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios públicos y los problemas de funcionamiento urbano y de preservación del medio ambiente implican políticas públicas transversales entre diversos sectores de la administración pública, federal, estatal y municipal, así como cuantiosas inversiones y una efectiva y continua coordinación intergubernamental y concertación con los sectores privado y social en los territorios metropolitanos.

En este renglón, se ha avanzado en virtud del establecimiento, por primera vez en México, de una fuente de financiamiento federal del desarrollo metropolitano, a

partir de la creación del Fondo Metropolitano por parte de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, que autorizó un monto de un mil millones de pesos a la zona metropolitana del Valle de México para el ejercicio fiscal 2006. Durante la LX Legislatura, dicho monto fue incrementado a 3,000 millones de pesos para el ejercicio 2007 asignado a la misma zona metropolitana y a partir del ejercicio fiscal 2008, no sólo se volvió a incrementar para llegar a 5,550 millones de pesos sino que además ese monto fue asignado entre seis zonas metropolitanas adicionales. Un nuevo avance se produjo para el ejercicio de 2009, al ser autorizada la asignación de recursos federales a dieciséis zonas metropolitanas por un monto total de 5,985 millones de pesos.

Monto asignado a Fondo Metropolitano por año y ZM beneficiada



No obstante esos avances, el problema de financiamiento público del desarrollo metropolitano no radica sólo en la insuficiencia de los recursos, la ampliación de la cobertura para incorporar las 40 zonas metropolitanas aún no beneficiadas a la fecha, sino también en la estabilidad y certidumbre de la fuente de aprovisionamiento o ingreso, aún no prevista por la legislación, así como el reto representado por conseguir una distribución de los recursos federales que sea lo menos inequitativa posible entre zonas metropolitanas, con desigual desarrollo y requerimientos distintos.

Por eso, es de destacar que, desde el inicio de esta LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Desarrollo Metropolitano empeñó esfuerzos, negociación política y un arduo trabajo técnico para justificar el incremento de los recursos federales asignados a Fondos Metropolitanos en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2010, frente a una reducción del orden de 41.5 por ciento que proyectó el Ejecutivo federal en comparación a los montos asignados en 2009; reducción que pudo ser revertida y convertida en un incremento real para el ejercicio 2010. Como parte de ese trabajo, esta Comisión de Desarrollo Metropolitano acordó considerar, por primera vez, una combinación de criterios de orden sociodemográfico, económico y urbano, de tal manera que no se atendiera sólo al criterio del tamaño de la población metropolitana, tal como se venía haciendo, lo que se traducía en cierta inequidad a partir del monto asignado a cada zona metropolitana.

La propuesta de modificación presupuestaria, que hizo esta Comisión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, encontró el respaldo de los grupos parlamentarios primero en esa Comisión y luego en el Pleno de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, de manera que para el ejercicio fiscal 2010 se logró asignar un monto total de 7 mil 455 millones de pesos para Fondos Metropolitanos, lo que representa un incremento del 24.5 por ciento respecto al monto total autorizado en 2009 y, al mismo tiempo, asignar Fondo Metropolitano a un total de 32 zonas metropolitanas, diecisiete adicionales a las autorizadas para el ejercicio 2009, duplicándose la cobertura de atención.

Asignaciones presupuestarias autorizadas a Zonas Metropolitanas en 2009 y 2010

Año	Número de ZM	Personas beneficiadas	Monto total	Monto Per cápita
2009	16	40,217,812	5,985 mdp	148.81
2010	32*	50,579,296	7,455 mdp	147.39

*Hermosillo, Sonora en proceso de delimitación para formar parte de las Zonas Metropolitanas

Este avance en el financiamiento público del desarrollo metropolitano, alcanzado en virtud de lo acuerdos logrados en esta Cámara de Diputados, no obstante las restricciones presupuestarias derivadas de la debilidad fiscal y un entorno de recesión económica en los dos últimos años, requiere ser sostenido en los siguientes ejercicios fiscales.

Por eso, esta Comisión de Desarrollo Metropolitano se propone impulsar que, a la par del aumento de los recursos federalizados hacia el desarrollo metropolitano, de una distribución menos asimétrica y discrecional en su asignación, conviene redireccionar el objetivo de los Fondos Metropolitanos, lo que permitirá potenciar la cobertura de atención de zonas metropolitanas, de manera que este rubro de gasto de inversión federalizado cumpla con la misión de apoyar los esfuerzos y los

recursos que deben comprometer, por su parte, las entidades federativas y municipios, en el fomento de un desarrollo metropolitano ordenado y sustentable.

Esta Comisión concibe los Fondos Metropolitanos como un instrumento de financiamiento complementario, que debe ser orientado no para sustituir la responsabilidad de los gobiernos estatales, sino como un incentivo para impulsar la planeación metropolitana y la responsabilidad de las entidades federativas y los municipios de coordinarse adecuadamente, ya que en esa medida se estará en posibilidades de promover la organización de las autoridades en zonas metropolitanas aún no beneficiadas con este tipo de apoyo federal.

Por otro lado, ante algunas dificultades detectadas, relativas a la canalización y el ejercicio con oportunidad de los recursos asignados, esta Comisión de Desarrollo Metropolitano considera que es necesario revisar y, en su caso, promover la readecuación de las Reglas de Operación de los Fondos Metropolitanos, en términos de agilizar la canalización de los recursos hacia las entidades ejecutoras de gasto en las entidades federativas, así como mejorar la eficiencia y transparencia en su aplicación por parte de éstas últimas, a partir de una adecuada rendición de cuentas, que implica la disposición de información suficiente y oportuna para evaluar los proyectos y obras metropolitanas comprometidas y su respectivo avance, con miras al siguiente ejercicio fiscal.

Sobre esas bases, los integrantes de esta Comisión nos proponemos trabajar, en suma, en la revisión y readecuación de las consideraciones para la asignación, los lineamientos que deben observarse por parte de las autoridades locales y federales, de manera que la distribución de asignaciones responda a los principios de equidad fiscal y presupuestaria, de eficiencia de gasto y de continuidad de obras y proyectos comprometidos, además de considerar el impacto social de las obras y proyectos propuestos por las autoridades que soliciten Fondo Metropolitano. Se trata de que las disposiciones que esta Cámara de Diputados establezca, en materia de Fondos Metropolitanos, induzcan la responsabilidad de los gobiernos locales, la correcta aplicación de los recursos asignados y la incorporación de los sectores privado y social en los Consejos Metropolitanos, órganos de concurrencia y consulta ciudadana, para contribuir al desarrollo metropolitano y rendir cuentas oportunamente al poder legislativo federal.

3.4.- Retos de la Comisión de Desarrollo Metropolitano

3.4.1.- Adecuación de la legislación en la materia

No obstante la relevancia de la cuestión metropolitana para la agenda del desarrollo nacional, el marco jurídico vigente carece de una regulación del desarrollo metropolitano, con la especificidad y especialización que requiere su tratamiento, hasta ahora equiparado y asimilado al que prevalece para el caso de las conurbaciones. La existencia de conurbaciones constituye sólo uno de los

parámetros de la conformación y sólo uno de los criterios de delimitación de las zonas metropolitanas.

En la legislación de las entidades federativas, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos y del desarrollo urbano, tampoco se prevé la cuestión metropolitana como materia y objeto de regulación, con un alcance distinto al que se ha dado a la regulación de las conurbaciones ente municipios.

A esta insuficiencia se añade que la coordinación entre autoridades de los ejecutivos estatales y los municipios no es de orden vinculante, suele ser inconsistente y discontinua en la mayor parte de los casos, o bien exhibe rezagos en cuanto a la planeación y aportación de recursos suficientes para la acción pública concertada en zonas metropolitanas. Hasta ahora, la coordinación entre autoridades municipales, así como la planeación del desarrollo metropolitano, presenta consistencia sólo cuando la Federación ha canalizado recursos presupuestarios, tendencia no deseable en términos de la responsabilidad que deben asumir los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Por tanto se requiere otorgar un tratamiento jurídico integral, especializado y transversal entre materias del ordenamiento territorial de los asentamientos y del desarrollo en zonas metropolitanas, a partir de parámetros tales como la influencia recíproca en cuanto al funcionamiento urbano y al desarrollo económico y social entre municipios conurbados y no conurbados, así como de criterios y bases generales para inducir la coordinación entre autoridades locales estatales y municipales, de modo que se hagan responsables de hacer frente a los problemas de funcionamiento urbano y de atender los requerimientos del desarrollo económico y social en la región de influencia metropolitana, es decir que trasciende los límites territoriales del municipio.

Para responder a las actuales condiciones del desarrollo metropolitano, en nuestro país se requiere adecuar la legislación para establecer en las normas el principio de transversalidad de la administración pública y el principio de colaboración y de asociación entre autoridades que concurren, con diferentes facultades y competencias, a la planeación y el ordenamiento del desarrollo metropolitano, hasta ahora no reconocido ni instituido como tal.

De ese modo se podrá hacer corresponsables a las autoridades municipales con las autoridades estatales, en la función concurrente de articular el ordenamiento territorial y la regulación del desarrollo urbano en las zonas metropolitanas, con base en criterios comunes y en una acción concertada con los sectores privado y social, que permita orientar el funcionamiento urbano y el desarrollo económico sobre bases sustentables, asegurar el aprovisionamiento de infraestructura y equipamiento, la prestación de servicios públicos de calidad y con la cobertura requerida, la promoción de la competitividad económica y el restablecimiento del equilibrio ecológico en las zonas metropolitanas.

Las reformas a las leyes vigentes, o en su caso la expedición de nueva legislación, debieran estar orientadas a asegurar la responsabilidad de los tres ordenes de gobierno en el aprovisionamiento de agua potable, el mejoramiento de la movilidad urbana y el establecimiento de asentamientos y usos de suelo en territorios metropolitanos, que sean consistentes y viables con la tendencia y las características de crecimiento que presentan las zonas metropolitanas. A la fecha no se dispone en las leyes de criterios básicos que permitan homologar los estándares de planeación, coordinación y provisión de recursos de financiamiento público del desarrollo metropolitano, en congruencia con la función que desempeñan las zonas metropolitanas en el sistema urbano y el desarrollo económico y social nacional.

3.4.2.- Aspectos a considerar en la innovación legislativa

Las iniciativas de ley o reforma legal presentadas hasta ahora han enfatizado la cuestión de la coordinación intergubernamental y la gobernabilidad metropolitana, al proponer el establecimiento de entidades públicas de orden metropolitano y la asociación entre municipios para la ejecución conjunta de obras de infraestructura y equipamiento y la prestación de servicios públicos metropolitanos. En esta línea habrá que insistir para encontrar el diseño institucional que mejor se adapte al sistema federal vigente, en el que no cabe la instauración de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el municipio.

Otros asuntos relevantes para el perfeccionamiento del marco jurídico federal se refieren a la especificidad que exige la regulación de la planeación del desarrollo metropolitano, lo que implica la revisión y el análisis del sistema nacional de planeación del desarrollo.

Otra línea de trabajo legislativo que debe ser retomada consiste en las acciones del sector público para orientar el desarrollo económico hacia la consecución de mayor competitividad, aprovechando la capacidad instalada, la integración de mercados y la generación de empleo en los sectores secundario y terciario que hacen posibles las zonas metropolitanas en su área de influencia.

Por eso, la adecuación de la legislación federal y estatal deberá proveer a una adecuada planeación y coordinación intermunicipal, a la provisión de recursos y la orientación del financiamiento y la acción pública conjunta y sostenida en el tiempo, de manera que la continuidad de los proyectos y obras metropolitanas no se vean supeditadas a la voluntad política de las autoridades en turno y, a la vez, contribuyan a fomentar la competitividad económica y cerrar las brechas de acceso a las oportunidades de bienestar social para la población.

La adecuación de nuestras leyes, en materia metropolitana, debe ser orientada por consiguiente a asegurar que las autoridades acuerden una planeación

conjunta del desarrollo metropolitano y que homologuen los criterios para la regulación de los usos del suelo, a partir de una visión metropolitana del desarrollo intermunicipal.

El desarrollo urbano debe ser considerado, en el caso de las zonas metropolitanas, como un asunto de fomento económico y promoción de bienestar social, no sólo como problema de ordenamiento territorial de los asentamientos o bien provisión de servicios públicos.

Es entonces una cuestión que concierne al gobierno a escala metropolitana, que repercute en las posibilidades de garantizar la planeación y coordinación entre autoridades, de distinto nivel y extracción partidista, para acometer la regulación de los asentamientos y las actividades, a administración eficiente de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos, el óptimo aprovechamiento de las ventajas competitivas de la economía metropolitana como un todo articulado, así como la previsión de las necesidades y los requerimientos futuros en el territorio metropolitano.

Se trata, por tanto, de garantizar una perspectiva de desarrollo regional, con un enfoque transversal y una acción interinstitucional de la administración pública.

IV.- Estrategias y Líneas de Acción

Con base en el contexto y el diagnóstico planteados, la Comisión de Desarrollo Metropolitano ha hecho un esfuerzo de síntesis y de sistematización de propuestas, inquietudes y comentarios, vertidos durante diversas sesiones de trabajo con presidentes municipales, gobernadores, legisladores locales y al interior de la Comisión de Desarrollo Metropolitano.

Con la finalidad de orientar de manera puntual las posibilidades reales que tiene esta Comisión para contribuir en el perfeccionamiento del Marco Legal del tema Metropolitano, hemos integrado un total de 37 acciones específicas en 7 líneas de acción que corresponden, a su vez, a tres grandes estrategias:

1. Estrategia de Proceso Legislativo.
2. Estrategia de Vinculación Legislativa.
3. Estrategia de Gestión Legislativa.

De esta forma presentamos el esquema general de nuestro programa de trabajo que, aunque se plantea proyectado a los tres años de ejercicio, puntualiza sobre los tiempos correspondientes a cada periodo y a cada uno de los tres años que dura la presente legislatura.

4.1.- Objetivo General

Analizar, adecuar y actualizar el marco jurídico federal, que norme, regule y sustente el desarrollo con equidad social en las zonas metropolitanas del país, así como gestionar, en el marco de las facultades legislativas, la orientación del fondo metropolitano para el desarrollo con la finalidad de atender las necesidades propias de dichas zonas desde un marco legal, presupuestal, administrativo y político.

ESTRATEGIA 1. Proceso Legislativo: Sustentar la adecuación del marco jurídico federal	
Subcomisión 1: De análisis al marco jurídico y enlace con comisiones estatales	
LÍNEA DE ACCIÓN 1: Desahogo de asuntos legislativos turnados a la Comisión de Desarrollo Metropolitano para su trámite y seguimiento	
ACCIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS
1. Resolver los proyectos de dictamen que no se alcanzaron a conocer en pleno de la LX Legislatura.	Dictámenes de iniciativas
2. Resolver las minutas que le sean turnadas LXI Legislatura.	Dictámenes de Minutas.
3. Resolver las proposiciones con punto de acuerdo que hayan sido turnadas a la Comisión.	Dictámenes de Proposiciones.
4. Resolver las iniciativas que quedaron pendiente en la LIX y LX Legislatura.	Dictámenes de Iniciativas.
5. Resolver las iniciativas turne la mesa directiva a esta Comisión durante la presente Legislatura	Dictámenes de Iniciativas.
LÍNEA DE ACCIÓN 2: Establecer criterios para la adecuación del marco jurídico	
ACCIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS
1. Evaluar el marco jurídico existente	Diagnóstico del marco jurídico y recomendaciones.
2. Elaborar un marco conceptual en materia metropolitana.	Diagnóstico del marco jurídico y recomendaciones.
3. Analizar las legislaciones estatales en materia metropolitana para homogeneizar criterios de regulación.	Acuerdos con Comisiones Estatales
4. Elaborar y promover una iniciativa de ley de desarrollo metropolitano.	Elaboración de exposición de motivos. Articulado de la iniciativa de ley.
5. Foros de consulta para la integración de la iniciativa de ley de desarrollo metropolitano.	Carpeta de organización para foros de consulta.
6. Revisar y proponer una reglamentación para los Fondos Metropolitanos.	Elaborar proposición con punto de acuerdo relativo a reglamentación de Fondos Metropolitanos.
7. Analizar y proponer las modificaciones a la Ley	Documento con propuesta de

General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación, la Ley General Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente con la finalidad de alinear los objetivos de desarrollo sustentable en las zonas metropolitanas.	modificaciones a las leyes que se refiere.
8. Integrar un diagnóstico político, económico y social que sustente las propuestas que se hagan respecto a gobierno y representación metropolitana.	Documento de diagnóstico

ESTRATEGIA 2. Vinculación legislativa: Fomentar el trabajo coordinado con las comisiones homologas en la Colegisladora, las legislaturas locales y congresos o parlamentos en otros países y con el ramo correspondiente de la administración pública federal para fortalecer las tareas de adecuación del marco jurídico legal.

Subcomisión 2: De verificación física y avances financieros.

LÍNEA DE ACCIÓN 1: Evaluar el impacto, social y regional, de los proyectos apoyados con fondo metropolitano.

ACCIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS
1. Evaluación institucional: Solicitar expedientes de avance y seguimiento de obras a la SHCP.	Documento de análisis, proyección y recomendaciones basadas en los reportes enviados por la SHCP.
2. Evaluación de costo-beneficio de proyectos por zona y región.	Contratar despacho especializado. Definir la forma de verificación: técnica, social y financiera.
3. Definir una estrategia para el seguimiento y, en su caso, adecuación de proyectos que requieren continuidad.	Depende de los dictámenes costo-beneficio y de evaluación institucional.
4. Establecer un vínculo institucional con los Consejos Metropolitanos para coadyuvar en la evaluación y seguimiento.	Convenio.
5. Establecer un vínculo institucional con las comisiones legislativas de los congresos estatales con zonas metropolitanas.	Convenio.
6. Identificar los problemas y necesidades que enfrentan las autoridades de las entidades federativas y municipios para planear, regular y financiar el Desarrollo Metropolitano.	Documento desagregado por Entidad Federativa y por Municipio que identifique las dificultades para planear, regular y evaluar el Desarrollo Metropolitano.
7. Verificación física de Obras y proyectos en zonas metropolitanas.	Calendario y logística de recorridos de trabajo. Informe de recorrido de trabajo que realice la subcomisión correspondiente.
8. Revisar los ejercicios financieros de las obras	Informe de comprobación de ejercicio de

para evitar subejercicios.	las obras metropolitanas.
9. Concertar visita oficial al extranjero para intercambio y documentación de experiencias exitosas.	Gestionar los apoyos logísticos. Carpeta de organización. Informe de la visita.
LÍNEA DE ACCIÓN 2: Fortalecimiento del financiamiento público al desarrollo metropolitano.	
ACCIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS
1. Elaboración de propuestas para dar viabilidad social, política y económica a los Fondos Metropolitanos.	Documento con Propuestas. Reunión de trabajo con el Subsecretario de Egresos de la SHCP.
2. Definir criterios adecuados para la asignación de recursos.	Documento con Propuestas.
3. Evaluar el impacto presupuestario: Solicitar los análisis costo-beneficio entregado a la SHCP.	Documento de análisis costo-beneficio por zona metropolitana.
4. Definir criterios normativos para los subejercicios.	Documento con criterios normativos.
LÍNEA DE ACCIÓN 3: Evaluar el programa sectorial de la administración pública federal y promover la adecuación de las políticas públicas en la materia.	
ACCIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS
1. Solicitar información a la titular del ramo sobre el estado que guarda la ejecución del programa sectorial en la materia.	Informe de Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.
2. Formular recomendaciones al ejecutivo federal para adecuar las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, regulación del desarrollo metropolitano y fomento de la competitividad económica de las zonas metropolitanas.	Documento con proposiciones de punto de acuerdo.

ESTRATEGIA 3. Gestión legislativa: Promover la interlocución con los sectores social y privado para tratar asuntos de orden metropolitano y documentar el criterio del legislador.	
Subcomisión 3: De estudio, análisis y revisión de proyectos.	
LÍNEA DE ACCIÓN 1: Planeación participativa: Inducir la concurrencia de los sectores público, social y privado en la planeación del desarrollo metropolitano.	
ACCIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS
1. Analizar criterios técnicos de delimitación de Zonas Metropolitanas.	Documento con propuestas de criterios técnicos.
2. Realizar proyecciones demográficas en los estados y municipios para sustentar previsiones de crecimiento.	Documento que analice por Zona Metropolitana la proyección demográfica a 10 años o más.
3. Orientar el trabajo de los centros de investigación hacia los requerimientos de la Comisión.	Encargar la elaboración de estudios según los requerimientos de las subcomisiones de la Comisión.

LÍNEA DE ACCIÓN 2: Vinculación social y ciudadana: Integración de propuestas de la sociedad civil	
ACCIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS
1. Contacto e interlocución con sectores involucrados en la problemática de Zonas Metropolitanas.	Integrar un directorio por sector social y región. Elaborar carpeta de organización para el trabajo regional.
2. Reuniones de trabajo con Instituciones Académicas y organizaciones especializadas en el tema metropolitano.	Integrar un calendario de reuniones (seminario, congreso, mesa de discusión). Convocatorias. Logística. Informe o memoria del evento.
3. Convocar y organizar foros regionales.	Calendario. Carpeta de organización para foros regionales. Informe o memoria del foro.
4. Convocar a un foro nacional.	Establecer la fecha del foro. Carpeta de organización para foros regionales. Informe o memoria
5. Integrar un plan de medios para la difusión del tema metropolitano.	Plan de medios y cronograma con participantes en programas de radio y TV.
6. Fortalecer el Micro sitio de la Comisión y contribuir al enlace con las páginas de internet particulares de cada diputado, para una adecuada difusión del trabajo.	Designar un enlace por cada diputado para la integración periódica de información relacionada con el tema metropolitano en el Micro sitio.