

DÍA DE LA METRÓPOLIS

Conversatorio Virtual “Gobernanza Metropolitana”

Desafíos de la gobernanza metropolitana en América Latina

El patrón de crecimiento urbano actual en América Latina y el Caribe (ALC) se observa en ciudades intermedias, en donde se concentra el crecimiento demográfico -predominantemente en situación de pobreza- y caracterizado por una expansión territorial desordenada que en general supera al crecimiento poblacional (OECD, 2015). Este fenómeno ha implicado la emergencia de ciudades conformadas por más de una entidad administrativa, trayendo consigo el reto de una gobernanza intermunicipal de territorios híbridos (urbano-rural) y con municipios dispares tanto en capacidades como recursos.

La gobernanza metropolitana no implica sólo una cuestión de coordinación entre diferentes actores estatales (ej. municipalidades, estados, gobierno federal) y no estatales (ej. sociedad civil, sector privado, academia, etc.), sino también, de concertación y planeación (toma de decisiones y proyección en el futuro) sobre el devenir de los territorios y sus sistemas a diferentes escalas –ej. la interface rural-urbano, o la relación funcional entre aglomeraciones de ciudades, cultura y bienestar.

En este contexto, destacan como algunos de los principales desafíos de la gobernanza metropolitana para la región los siguientes (Síntesis LAV Gobernanza Metropolitana UHPH, 2018):

- (i) Reducir las asimetrías de poder entre diversos actores que inciden sobre territorios metropolitanos (público, sector privado, y la sociedad civil en general) a través de metodologías y arreglos institucionales que promuevan pluralidad, colaboración e inclusión. Las herramientas técnicas y regulatorias (ej. leyes) por sí mismas no generan la coordinación y concertación metropolitana.
- (ii) Promover la vinculación entre políticas de vivienda, desarrollo urbano y regional, y las diferentes agendas públicas sectoriales.
- (iii) Desarrollar, fortalecer y entrecruzar diversas herramientas (tecnológicas, información y datos, regulatorias, financieras, fiscales, entre otras) que promuevan corresponsabilidad y colaboración entre diversos actores de la gobernanza metropolitana. Estas herramientas no se potencian sin espacios legítimos donde los actores metropolitanos coincidan para construir soluciones comunes y acuerdos ganar-ganar.
- (iv) Mejorar las capacidades técnicas y políticas de los municipios, así como desarrollar funciones/roles que promuevan la construcción de una agenda pública coordinada entre diversos actores, la distribución de capacidades, y la corresponsabilidad entre gobiernos centrales/federales y locales.

No existe un modelo y/o ruta lineal y normativa para transitar hacia modos de gobernanza metropolitanos, ya que estos dependen y se construyen gradualmente de las especificidades de los territorios y actores políticos (sus conflictos, alianzas y negociaciones). En América Latina, los modelos de gobernanza metropolitana se han desarrollado a través de una variedad de arreglos formales e informales, acuerdos supra municipales o intermunicipales, y proyectos de planeación estratégica, sectoriales y territoriales.

Situación de la gobernanza metropolitana en México

La última delimitación realizada por CONAPO/INEGI/SEDATU identifica 74 zonas metropolitanas dentro del territorio nacional que concentran el 63 % de la población del país. Con características muy variables y poblaciones que oscilan entre los 21 millones de habitantes (Zona Metropolitana del Valle de México) y 115 mil habitantes (Zona Moroleón Uriangato), el contexto mexicano no es la excepción y sigue la tendencia mundial de la metropolización.

Con la reciente Reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOT y DU) en noviembre de 2016, se puede destacar la inclusión del capítulo Sexto sobre Gobernanza Metropolitana. Dentro de este capítulo, el artículo 36 establece, a diferencia de las leyes anteriores, una obligatoriedad de los mecanismos de coordinación metropolitana “asegurando la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil e instaurando las instancias de coordinación metropolitana”. Entre ellos, se encuentran las figuras de Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) y el Consejo Consultivo (CC).

Sin embargo, aún con la presencia de este marco normativo, existe una escasa implementación y actividad de los mecanismos de gobernanza en la mayoría de las zonas metropolitanas. A excepción de algunos casos, las instancias promovidas a nivel metropolitano no cuentan con procesos de participación en la toma de decisiones que incluyan a los tres órdenes de gobiernos, a la sociedad civil o al sector privado. Lo anterior se ve reflejado, entre otros, en la casi inexistencia o desactualización de los Programas de Ordenamiento Metropolitano. De las 74 Zonas Metropolitanas del país sólo 18 cuentan con uno, de los cuales solo dos de ellos son posteriores a la promulgación de la LGAHOT y DU.

De esta forma, uno de los principales desafíos que enfrenta México en el desarrollo de procesos de gobernanza metropolitana se encuentra el activar y poner en marcha los espacios de diálogo, concertación, planeación y coordinación como las Comisiones o Consejos señalados en el marco normativo. Lo anterior, sin olvidar que la presencia de las instancias de gobernanza metropolitana no es sinónimo de dinámicas colaborativas entre los distintos niveles de gobierno. Es necesario desarrollar, adicionalmente iniciativas, procesos, instrumentos, espacios de diálogo paralelos que impulsen una visión metropolitana multinivel e inclusiva que incida sobre el territorio.

Objetivo y preguntas clave para el conversatorio

En el marco del “Día Mundial Metropolitano”, este conversatorio tiene como propósito contribuir a la implementación de la agenda 2030 y en particular el objetivos de desarrollo Sustentable 11

“lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Esto impulsando alianzas para lograr los objetivos (ODS 17)

En este sentido, el objetivo del conversatorio es explorar los aciertos y desafíos de diferentes patrones de gobernanza metropolitana en diferentes contextos territoriales en México y otras partes de América Latina.

El conversatorio virtual será guiado por las siguientes preguntas clave:

1. ¿Cómo incentivar la concertación, planeación y coordinación entre los diferentes actores estatales y no estatales para transitar hacia modos de gobernanza metropolitanos participativos e inclusivos?
2. ¿Cómo aumentar capacidades de los actores (ej. municipios) con menores recursos y capacidades?
3. ¿Cuáles pueden ser etapas/procesos de construcción de patrones de gobernanza metropolitana? ¿Qué espacios formales o informales, y qué actores son indispensables?
4. ¿Cómo potenciar las iniciativas existentes de coordinación en los territorios (muchas veces en materia de servicios públicos o movilidad) para transitar hacia procesos de concertación y planeación metropolitano?
5. ¿Cómo los patrones de gobernanza metropolitana pueden contribuir a un desarrollo urbano sustentable y resiliente al clima? ¿Qué características serían necesarias?

Caso Monterrey

La Zona Metropolitana de Monterrey tiene una población de 4,364,384 habitantes, equivalente al 91% de la población de todo el estado de Nuevo León, convirtiéndola en la tercera zona metropolitana más grande del país sólo después de la ZM del Valle de México y la ZM de Guadalajara. De acuerdo a la última delimitación de CONAPO/INEGI/SEDATU de 2018, la zona metropolitana está integrada por un total de 18 municipios. Sin embargo, hasta la fecha la delimitación que se ha empleado incluye a los 9 municipios centrales de la Zona Metropolitana de Monterrey (Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás, San Pedro, Santa Catarina, Apodaca, García y Juárez). La federación, el Estado de Nuevo León y los 9 municipios centrales conforman la Comisión de Ordenamiento Metropolitano de Desarrollo Urbano creada para la coordinación del desarrollo metropolitano y la formulación y aprobación de programas metropolitanos.

Creada bajo la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2017 para el estado de Nuevo León, la Comisión, tiene carácter permanente, se compone por actores de la Federación, del estado de Nuevo León, de los municipios y de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal.

La Comisión fue creada con el fin de ser el órgano responsable de la coordinación entre los Municipios integrantes de la Zona Metropolitana y el Estado, así como para la formulación y aprobación de su respectivo programa de zona metropolitana, de su gestión, evaluación y cumplimiento, así como del seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados. Actualmente, la

Zona Metropolitana de Monterrey ha iniciado los trabajos de reflexión para la elaboración del Programa Monterrey Metropolitano 2040.

Caso Guadalajara

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) cuenta con una población de 5 millones de habitantes, la más poblada de las tres zonas identificadas dentro del estado de Jalisco (dos áreas metropolitanas y un área interestatal) y la segunda más poblada en todo México. Conformada desde 2009, fue hasta 2014 que la AMG de Guadalajara creó el Instituto de Planeación y de Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) como una de las instancias de coordinación metropolitana. IMEPLAN tiene por objeto coordinar la planeación y gestionar el desarrollo sustentable de la AMG (Art.30 de la Ley de Coordinación Metropolitana), la cual se integra por 9 municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zaplotanejo.

El proceso de toma de decisión de la acción metropolitana se hace a través de la Junta de Coordinación Metropolitana que está compuesta por los 9 alcaldes y el gobernador del estado. Esta Junta debe de aprobar por los ayuntamientos todo asunto referente al plan de ordenamiento territorial metropolitano, al programa de desarrollo metropolitano y los proyectos específicos que se deriven de él, al mapa de riesgo metropolitano, cualquier otro instrumento de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana y a los demás instrumentos de planeación metropolitana que se refieran al Código Urbano para el estado de Jalisco y otras leyes aplicables. Los acuerdos dentro de la Junta deben ser tomados por unanimidad. El sistema Integral de Desarrollo Metropolitano se integra también por el Consejo Ciudadano Metropolitano un órgano de participación ciudadana integrado por dos representantes de cada municipio.

Red Metropolitana

La Red Metropolitana fue integrada en 2014 con el objetivo de establecer un espacio de coordinación e intercambio de buenas prácticas a escala metropolitana entre los tres órdenes de gobierno. Aunque esta primera red tuvo una actividad esporádica, la LGAHOTDU de 2016 le dio la atribución a la Federación de crear y animar una red Metropolitana que *“promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social.”*

Con la intención de que las Zonas Metropolitanas estén coordinadas con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y otras entidades de la Administración Pública Federal para enfrentar sus problemas territoriales y ambientales, se espera que la Red Metropolitana cumpla como espacio de intercambio de ideas para este efecto. Dentro de este

espacio se prevé que se logre un intercambio de metodologías, estudios, buenas prácticas a escala metropolitana, así como la posibilidad de consultar y visualizar información sobre las dinámicas territoriales, económicas y ambientales de las Zonas Metropolitanas. Por lo tanto, se concibe a la Red Metropolitana como un instrumento para promover una visión metropolitana compartida entre las distintas comisiones metropolitanas, los gobiernos locales, las dependencias de gobierno y el sector social. Todo con el fin de conseguir un mejor conocimiento y entendimiento de las ZM a través de la identificación de problemas compartidos y experiencias exitosas para que se generen procesos colaborativos, participativos e inclusivos que detonen la formulación de proyectos metropolitanos desde una perspectiva multidimensional y articulada entre los tres órdenes de gobierno.

Anexos

Declaración Áreas metropolitanas Montreal (a incluir link)

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco

[https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_coordinacion_metropolitana_d
el_estado_de_jalisco_2.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_coordinacion_metropolitana_del_estado_de_jalisco_2.pdf)