



**PROGRAMA INTEGRAL DE
DESARROLLO METROPOLITANO
PIDEM**

VII. INSTRUMENTACIÓN

CONTENIDO

VII. INSTRUMENTACIÓN.....	1
VII.1. PROPUESTA DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE SUELO URBANO Y VIVIENDA.....	1
<i>VII.1.1. Instrumentos Preventivos para la Ocupación y Administración del Suelo Metropolitano.....</i>	<i>1</i>
a) Participación del sector social.....	1
b) Generación de la oferta de suelo accesible a los más pobres.....	1
1. Replanteamiento de cargas a desarrolladores.....	2
2. Instrumentos financieros.....	2
3. Estímulos fiscales.....	2
4. Impuesto predial.....	3
5. Recuperación de plusvalías.....	3
6. Castigos fiscales para el aprovechamiento de suelo servido.....	3
7. Constitución de reservas territoriales para los gobiernos locales.....	4
<i>VII.1.2. Instrumentos de planeación y regulación del desarrollo urbano-metropolitano.....</i>	<i>4</i>
1. Desregulación y simplificación de la normatividad urbana y ambiental.....	4
2. Mejora regulatoria de la gestión en materia agraria.....	5
3. Macrodesarrollos.....	5
4. Revisión del régimen de control del desarrollo urbano.....	6
5. Revisión del régimen de sanciones y contraloría pública.....	7
<i>VII.1.3. Instrumentos financieros y fiscales para el desarrollo metropolitano.....</i>	<i>7</i>
1. Financiamiento metropolitano.....	7
2. Fiscalidad metropolitana.....	9
3. Los presupuestos de inversión pública participativos.....	9
4. Canasta de incentivos, subsidios y apoyos.....	10
VII.2. MECANISMOS DE GESTIÓN PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA.....	11
<i>VII.2.1. Coordinación y cooperación intermunicipal.....</i>	<i>11</i>
<i>VII.2.2 Marco institucional y regulador a escala metropolitana.....</i>	<i>13</i>
1. La Comisión Legislativa de Desarrollo Metropolitano.....	13
2. El Consejo Metropolitano.....	14
3. El Instituto Metropolitano de Planeación Integral.....	14
4. El Observatorio Metropolitano.....	16
5. El Fondo Metropolitano.....	17
6. La Agencia o Corporación Metropolitana de Desarrollo.....	19
7. Las Empresas de Servicios Metropolitanos.....	20
<i>VII.2.3 Financiamiento y gestión gubernamental.....</i>	<i>21</i>

VII. INSTRUMENTACIÓN

En este apartado se integra un conjunto de instrumentos de diversa naturaleza, cuyo propósito es ofrecer elementos de certidumbre a los procesos de ejecución y seguimiento de cada estrategia planteada para el desarrollo integral de la ZMM. Esta integración ha sido realizada con base en experiencias, investigaciones y trabajos realizados durante los últimos años, los cuales han sido retomados y ajustados para presentar una propuesta de instrumentos e incentivos que puedan ser aprovechados por el Gobierno del Estado de Yucatán y los gobiernos municipales de la ZMM, y actores sociales involucrados, para el ordenamiento territorial y sustentable de la ZMM, así como para orientar el carácter y el futuro desarrollo de los centros de población comprendidos en ella, de acuerdo con las estrategias y orientaciones ya planteadas.

VII.1. PROPUESTA DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE SUELO URBANO Y VIVIENDA

Estas políticas e instrumentos tienen por objeto apoyar a las familias de bajo ingreso para cubrir sus necesidades habitacionales, y con esto contribuir a la reducción del problema del precarismo urbano —causante de la informalidad e ilegalidad, y, por tanto, del desarrollo urbano anárquico, descapitalizado y segregado que se aprecia en la ZMM y que genera graves consecuencias económicas, sociales, ambientales y políticas.

Éstas se circunscriben fundamentalmente en la reorientación de la gestión gubernamental en la generación de oferta de suelo servido barato, articulada con la dotación de servicios básicos y la generación de empleo.

Así, para producir suelo servido legal y barato es necesaria la producción eficiente de suelo servido, así como facilitar las iniciativas de la sociedad, transparentar, desregular y simplificar los trámites, y por último coordinar y concertar las acciones de los agentes productores.

VII.1.1. INSTRUMENTOS PREVENTIVOS PARA LA OCUPACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SUELO METROPOLITANO

A) PARTICIPACIÓN DEL SECTOR SOCIAL

El sector social, compuesto de actores diversos, con una participación articulada puede constituir una gran fuerza para la solución de problemas comunes. Así, los sindicatos, las cooperativas, las asociaciones comunitarias y de colonos, las organizaciones no gubernamentales, las entidades y fondos altruistas, el apoyo de agencias internacionales son, entre otros, los agentes que pueden ser llamados a trabajar en la materia, en un marco de colaboración y respeto recíproco con las autoridades.

La creación y promoción de los mecanismos legales y operativos que reconozcan sus capacidades y den cause a sus acciones es una tarea impostergable.

B) GENERACIÓN DE LA OFERTA DE SUELO ACCESIBLE A LOS MÁS POBRES

Aquí se plantea ampliar la oferta de suelo urbano servido, legal y barato, mediante el replanteamiento de cargas a desarrolladores, instrumentos financieros, estímulos fiscales, castigos fiscales para el aprovechamiento de suelo servido, constitución de reservas territoriales para los gobiernos locales, desregulación y simplificación de la normatividad urbana y ambiental, mejora regulatoria de la gestión en materia agraria, e implementación de proyectos novedosos, como los macrodesarrollos y los DUIS (desarrollos urbanos integrales sustentables) promovidos por la SHF, entre otros.

1. REPLANTEAMIENTO DE CARGAS A DESARROLLADORES

Debe darse mediante la adecuación de la norma con la realidad, en la que se consideren entre otras cosas la revisión de las prescripciones relativas a la vivienda de interés social (donaciones, equipamiento, tamaño de lotes, densidades, vialidades y servicios); minimización de las prescripciones referentes a programas de lotes y servicios (reducidas a localización, traza y dotación de servicios básicos), con la participación de desarrolladores y grupos organizados.

Entre otras obligaciones que deben cubrir de manera estricta los desarrolladores en la construcción de fraccionamientos o conjuntos urbanos, previas a la ejecución de las obras de habilitación o urbanización, se encuentran: obtener dictámenes de impacto urbano y autorizaciones de uso del suelo, así como los vistos buenos de agua, conexión a drenajes, bomberos y otros servicios.

Igualmente, existen disposiciones encargadas de la custodia de los diversos intereses públicos que se supone debe respaldar el Estado: evitar asentamientos en zonas de riesgo, asegurar condiciones mínimas de dotación y operación de los servicios públicos, evitar los fraudes inmobiliarios, obtener las áreas necesarias para el equipamiento urbano, asegurar el mantenimiento de las obras y servicios y cuidar los elementos naturales y el medio ambiente, entre otros. En particular, resulta imperativo adecuar los esquemas normativos, de requerimientos y de procedimientos técnicos y jurídicos con la realidad, en especial en lo que se refiere a la generación de oferta de lotes con servicios mínimos para las familias de menores ingresos.

2. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Ante la carencia de recursos presupuestales, ya sean fiscales o financieros, para sufragar los costos que implican la realización de proyectos públicos y obras de infraestructura, el Congreso de la Unión, reformó en el año 2000 la Ley del Mercado de Valores, para incluir la figura de certificados bursátiles, que pueden ser emitidos por los gobiernos estatales y municipales para financiar obras y proyectos.

En este contexto, los gobiernos estatales y municipales tienen la posibilidad de acudir a los mercados bancarios y de capitales para financiar proyectos públicos a partir de la emisión de bonos o certificados de deuda pública. Para ello, deben llevarse a cabo las distintas tareas de evaluación del proyecto y emisión de los bonos de deuda correspondientes.

3. ESTÍMULOS FISCALES

Los tributos en México —impuestos, derechos, productos y aprovechamientos—, pueden servir no sólo como fuente de ingresos para los gastos públicos, sino particularmente ser instrumentos de

distribución de la riqueza y promotores del desarrollo. Varios de estos tributos se han traducido en impuestos prediales, sobre adquisición de inmuebles, de plusvalía o mejoras, de baldíos, etc.

4. IMPUESTO PREDIAL

Es definido como el “gravamen al valor de la propiedad o posesión de predios urbanos, rústicos, ejidales, además de las construcciones adheridas a ellos” (Ordoño: 1998, 47). La base para la operación de este impuesto es el catastro entendido como “un sistema de información territorial relativo a la propiedad inmueble, cuyo propósito principal es obtener un censo analítico de las características físicas, cualitativas, legales, fiscales y administrativas de los inmuebles, permitiendo con ello, un uso multi-finalitario de dicho sistema...” (Zarzosa: 1997, 4). Sin duda que la aplicación de este instrumento de manera más amplia, implica una revisión de la legislación de Yucatán para convertirlo en un instrumento de desarrollo metropolitano y no solo de recaudación.

5. RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Uno de los hechos que justifica el establecimiento de este mecanismo fiscal es la especulación inmobiliaria que se observa en la ZMM, mediante la “engorda de tierra”, que afecta no sólo el desarrollo ordenado de la metrópoli, sino también los intereses comunitarios y la sustentabilidad ambiental.

La recuperación de plusvalías representa un medio en manos el gobierno estatal y de los gobiernos municipales, para recuperar una parte del valor que generan las obras y acciones públicas sobre la propiedad inmobiliaria.

Su eficiente aplicación a desarrolladores y propietarios, puede permitir no sólo financiar obras de infraestructura urbana y puede favorecer la incorporación de suelo rústico al desarrollo urbano y permitir la realización de proyectos sociales, como los programas de vivienda. Sin embargo, la aplicación generalizada de la plusvalía requiere replantear la normatividad que la rige, ponderar su factibilidad legal y política, y tomar en cuenta las circunstancias particulares de la ZMM. Implementar una política con instrumentos de recuperación de plusvalías no sólo permitirá que el Gobierno de Yucatán se apropie de una parte de los beneficios generados por sus acciones, sino también garantizar a través del mejoramiento de las acciones de planificación urbana local, que los nuevos desarrollos urbanos dispongan de infraestructura de calidad y que se den respuestas a las necesidades de vivienda de interés social de los grupos más pobres.

El impuesto predial y los impuestos o contribuciones sobre plusvalía pueden servir como instrumentos para provocar conductas favorables a las políticas de suelo urbano para la vivienda popular y de interés social.

6. CASTIGOS FISCALES PARA EL APROVECHAMIENTO DE SUELO SERVIDO

Contradictoriamente a las políticas deseadas de un aprovechamiento justo y racional de la propiedad urbana, y en paralelo con las diversas cargas que deben enfrentar las nuevas urbanizaciones y desarrollos, existe una baja imposición y una desgravación inmerecida a los predios vacíos dentro de la ZMM, particularmente dentro del municipio de Mérida y a las áreas circundantes a la ZMM, prioritarias para la expansión urbana y cuyo uso oportuno puede ser un instrumento fundamental para abatir la especulación.

La instrumentación y generalización de tasas especiales o sobre tasas del Impuesto Predial a dichos predios servidos o necesarios para el crecimiento urbano, puede servir para inducir a sus propietarios o poseedores a su utilización provechosa o, cuando menos, a revertir o compensar en favor de los municipios metropolitanos los ingresos provocados por la especulación. La vigilancia permanente de los valores en los vacíos urbanos, de los predios baldíos y de las áreas prioritarias de expansión de la ZMM es necesaria para evitar subvaluaciones y la consecuente baja tributación predial y de servicios, que beneficia injustamente a propietarios y premia la especulación. Esta debe ser una tarea permanente de los municipios.

7. CONSTITUCIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

La constitución de reservas por parte del gobierno para las necesidades de la metrópoli, es un instrumento que puede utilizarse estratégica y subsidiariamente para mejorar las condiciones de mercado, especialmente cuando no se cuenta con una oferta suficiente en ubicación, condiciones y costo que permita acceder al recurso imprescindible, así como en los casos de desastre o emergencia de la población.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece en su artículo 63 que las autoridades estatales o municipales podrán celebrar convenios de concertación con los sectores privado y social para establecer programas, realizar acciones e instrumentar mecanismos financieros para la adquisición de predios en áreas urbanas y urbanizables y constituir con ellos reservas que se destinarán preferentemente para satisfacer las necesidades de suelo de la población de escasos recursos y la realización de obras de equipamiento social.

Esta atribución está limitada por el interés y capacidad económica y de gestión de los gobiernos, ya que cualquier expropiación lleva necesariamente aparejada una indemnización y, prácticamente en todos los casos, un complicado procedimiento administrativo y de negociación con los propietarios afectados. A pesar de lo anterior, puede ser un mecanismo adecuado para constituir reservas territoriales para la expansión ordenada de la ZMM, especialmente en los espacios vacíos y en su periferia inmediata.

VII.1.2. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO-METROPOLITANO

1. DESREGULACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD URBANA Y AMBIENTAL

Existe un vasto y diverso universo de legislación que regula las diferentes fases del proceso urbano y habitacional en la ZMM, ya que corresponde planificarla y administrarla a una entidad federativa y diferentes municipios. La amplia y compleja maraña de trámites y procedimientos existentes para la adquisición de tierra y regularización, así como para la urbanización, edificación y comercialización de la vivienda (autorizaciones y licencias en materia de usos de suelo, conjuntos urbanos y fraccionamientos, introducción o conexión a redes de servicio e infraestructura, impactos urbanos y ambientales, construcción; avisos de terminación y ocupación, entre otros); la obligada, y en muchos casos discrecional intervención de autoridades de los tres niveles de gobierno en el proceso, así como la participación de diferentes agentes especializados impiden, encarecen y condicionan las acciones habitacionales en la metrópoli.

Ante esta situación, es necesario reducir la intervención directa gubernamental y reorientar sus esfuerzos a la promoción, concertación y facilitación de las acciones de los agentes urbanos. Particularmente, se debe enfocar a la desregulación, simplificación y fomento de la actuación de los actores urbanos conducentes a la realización de sus proyectos, en particular los de vivienda y desarrollo urbano de interés social.

2. MEJORA REGULATORIA DE LA GESTIÓN EN MATERIA AGRARIA

La reforma de 1992, consistió en la posibilidad de incorporar superficies aptas de origen ejidal o comunal al desarrollo urbano e inmobiliario mediante diversas alternativas legales basadas en actos de voluntad de los núcleos agrarios en los que sus integrantes reciban los beneficios que les corresponden como dueños de la tierra. Estas alternativas pueden evitar la tradicional intervención del sector público para regularizar el aprovechamiento de la tierra sujeta al régimen agrario y así ofrecer suelo para la expansión de la metrópoli en las localizaciones establecidas en los planes territoriales.

La idea fundamental es propiciar la oferta legal de tierra por parte de los propios núcleos agrarios, promoviendo e instrumentado los proyectos inmobiliarios que supongan para ellos cargas, pero también beneficios tangibles. Los procedimientos que prevé la legislación vigente para incorporar tierra social al desarrollo urbano, por acuerdo de la asamblea de los núcleos agrarios, tienen dos posibilidades: a) La aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias; y b) La adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas. El aprovechamiento de estos instrumentos en la ZMM, deberá considerar como condición fundamental que la localización de la tierra es central, evitando que se propicien estos procedimientos de incorporación de tierra rústica solo porque resulta factible, sin considerar su localización.

3. MACRODESARROLLOS

Los Macrodesarrollos (posteriormente transformados y convertidos en DUIS), son proyectos de gestión y ordenamiento urbano de largo plazo que aplican en áreas de la periferia de la metrópoli —en la frontera entre el campo y la ciudad—; es decir, son proyectos que tienen como finalidad crear espacios significativos para la vivienda, los servicios, la industria, para las actividades primarias, y para la conservación del equilibrio ecológico. Algunas características esenciales que deben guardar los espacios con usos habitacionales es que debe estar ubicados en zonas con condiciones topográficas adecuadas, esto con la finalidad de evitar los riesgos producidos por fenómenos naturales.

Las áreas necesarias para crear estos espacios serán provistas por la propiedad rústica —tierras ejidales y la pequeña propiedad, principalmente—. Por ello, será necesario establecer los mecanismos administrativos, financieros, fiscales y de operación eficientes —como los fideicomisos— para garantizar la comercialización, la transacción y la incorporación transparente de la propiedad a estos proyectos urbanísticos.

De igual modo, como este tipo de proyectos requiere la participación de cuantiosas inversiones financieras para la habilitación de infraestructura básica, y dado la limitada asignación presupuestaria de los gobiernos locales, será necesario recurrir al apoyo de la banca internacional, el capital privado, el capital social, los subsidios otorgados por los distintos programas públicos vinculados con este tipo de proyectos, entre otros. La búsqueda, consecución e integración de

toda esta inversión es lo que constituye la canasta de incentivos para la operación de los Macrodesarrollos.

En suma, la implementación de este tipo proyectos requiere el establecimiento de polígonos de actuación coordinada y concertada entre el gobierno, propietarios y desarrolladores, tanto para generar oferta de suelo al mayoreo —mediante su adquisición, integración y habilitación—, como su urbanización y edificación.

Además de los requerimientos mencionados, algunos otros elementos importantes que deben ser implementados con la realización de este tipo de proyectos dentro de la ZMM, son los siguientes:

- Que la expansión urbana logre hacer ciudad
- Adoptar nuevos conceptos de diseño y tecnología en la construcción de viviendas, en respuesta a las limitaciones hidráulica y de energía que enfrenta la ZMM.
- Tomar muy en cuenta el principio del desarrollo sustentable.
- Aprovechar la sinergia inmobiliaria que provoca al integrar a muchos desarrolladores en un gran emprendimiento, para obtener tierra, servida y bien localizada (dentro del macrodesarrollo), para ofrecerla a familias de muy bajo ingreso y para ampliar el espacio público y el requerido para la protección ambiental.

La importancia de remitirnos a este tipo de proyectos para la ZMM (que están en proceso de desarrollo: Cuacel II y Ciudad Ucú), es que éstos involucran al conjunto de políticas e instrumentos de suelo a los que se hizo referencia con anterioridad; es decir, aquellas que tienen como finalidad coadyuvar en la solución de las necesidades de suelo y vivienda de población de escasos ingresos que radica en la ZMM.

4. REVISIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTROL DEL DESARROLLO URBANO

El control del desarrollo urbano recae fundamental pero no exclusivamente en los municipios metropolitanos de ambas entidades federativas. A ellos corresponde autorizar las fusiones, subdivisiones, lotificaciones, relotificaciones, fraccionamientos y conjuntos urbanos que se promuevan en el territorio. La federación y el Gobierno del Estado de Yucatán, deben cuidar que sus acciones, obras e inversiones que afectan el desarrollo urbano guarden la debida congruencia con las disposiciones de planeación.

- El cumplimiento estricto de planes debe acompañar los otros controles a los que están obligados.
- El control del desarrollo urbano debe aplicarse de manera especialmente rigurosa y cuidadosa en las zonas que en este documento se han considerado de mayor valor y fragilidad, desde las perspectivas de protección ambiental, hídrica, agro-pecuaria, cultural y urbana-metropolitana.
- Deben orientarse a evitar asentamientos en zonas de riego o nuevas industrias fuera de los espacios designados, así como cuidar el equilibrio de la población y la capacidad

existente o prevista de los servicios públicos en las diferentes zonas que conforman la ZMM.

- Deben armonizarse las facultades de control y vigilancia de la planeación estatal y regional a cargo del Gobierno del Estado de Yucatán, con las atribuciones municipales de desarrollo urbano, con el propósito de evitar invasiones y conflictos en la materia.

5. REVISIÓN DEL RÉGIMEN DE SANCIONES Y CONTRALORÍA PÚBLICA

Los tres ámbitos de gobierno y sus distintas dependencias y organismos que actúan dentro de la ZMM, deben preocuparse por vigilar, exigir y aplicar la ley. En particular, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones del desarrollo urbano en todo el territorio de la metrópoli, debiendo adoptar las medidas de seguridad, así como el de imponer las sanciones administrativas que procedan, independientemente de la rigurosa persecución de los ilícitos.

Las acciones sobre el uso, aprovechamiento y disposición del suelo urbano en los centros de población que conforman la metrópoli, deben ajustarse a la planeación establecida para el conjunto de la ZMM, así como las acciones, obras y servicios públicos subordinarse a sus planteamientos en espacio, condiciones y tiempo.

Los particulares que violen las leyes deben hacerse acreedores de sanciones efectivas que vayan desde la imposición de multas, clausuras o suspensiones, temporales o definitivas, parciales o totales de las obras, instalaciones y, en su caso, servicios irregulares, el arresto administrativo y, al igual que los servidores públicos, la persecución y castigo de los delitos en que incurran.

Deben incorporarse igualmente en las leyes de ambas entidades, castigos a las autoridades y agentes auxiliares en la materia, tales como registradores, valuadores, peritos y notarios.

Para asegurar el cumplimiento de las leyes es conveniente reforzar los mecanismos de contraloría social, denuncia ciudadana y efectiva rendición de informes y cuentas públicas, todo lo cual debe promoverse de común acuerdo con el Congreso Estatal, para que operen de manera armónica y homogénea en el territorio de la metrópoli que comparten.

VII.1.3. INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y FISCALES PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO¹

1. FINANCIAMIENTO METROPOLITANO

El financiamiento de una metrópoli es probablemente uno de los temas más complejos y menos estudiados en México, del que dependen las posibilidades reales de su desarrollo integrado². Como establecen Morales y García (2004, 204)³ la estructura y funcionamiento del tema financiero y fiscal en la realidad urbana mexicana... "no ha permitido que las metrópolis cuenten con recursos

¹ El contenido principal de esta parte, se tomó de Iracheta, 2009, **Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas**, publicado por Porrúa y El Colegio Mexiquense.

² Una perspectiva sociopolítica sobre la necesidad de definir y acordar estrategias para financiar el desarrollo de las metrópolis respondiendo la pregunta ¿quién paga qué en la provisión de servicios metropolitanos?, se encuentra en: Iracheta, Alfonso, 2004, op cit.

³ Morales, Carlos y García, Sara, 2005: *Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana*, en García de Alba, Ligia (coord.): *Desafío Metropolitano*, PUEC-UNAM, Méx. DF

organizados de manera tal que se adapten a las nuevas situaciones que enfrentan. Para entender la incongruencia que hay entre la organización financiera y fiscal y las metrópolis hay que caracterizarla a partir de dos dimensiones.

La primera tiene que ver con las jurisdicciones formales que participan en la vida de una metrópoli, que a su vez reflejan una rigidez financiera y fiscal y que producen una inequidad horizontal; y una segunda dimensión, tiene que ver con la inequidad vertical, es decir, sobre la correspondencia entre las atribuciones y necesidades de gasto de cada nivel de gobierno que incide en la metrópoli y los recursos, naturaleza y suficiencia de los mismos para atenderlas”.

Mientras que la primera proviene de la multiplicidad de jurisdicciones que integran una metrópoli, así como de su creciente especialización, polarización y disparidad fiscal, la segunda, es el producto de las formas y estrategias que coordinan las inversiones y la concentración de servicios en unas demarcaciones de la metrópoli provocando una diferenciación profunda con otras (ibid,208).

Ante estas limitaciones, surge la pregunta de si el financiamiento de obras y servicios de interés de la ZMM debe ser atribución metropolitana o si debiera buscarse resolver las inequidades comentadas.

Se debe partir de la base que un servicio o inversión de interés metropolitano, requiere igualmente contar con recursos metropolitanos para su creación y operación; es decir, no resulta conveniente que un ámbito de gobierno –con excepción del federal- financie servicios que son utilizados o benefician a otras demarcaciones de la metrópoli, porque en una estructura federalista, se establecen cargas y beneficios desproporcionados, provocando diferencias políticas; es decir, se tendería a agudizar las disparidades horizontales referidas.

Igualmente ocurre con municipios centrales metropolitanos cuyos servicios e infraestructura es aprovechada por población de municipios periféricos.

Los caminos para financiar obras, acciones o servicios de interés o impacto metropolitano son diversos y requieren ser analizados de manera específica para cada caso, por lo que los aquí comentados solo son indicativos:

- El primero corresponde a los fondos metropolitanos para financiar infraestructura y equipamiento de nivel metropolitano o para la atención de servicios que claramente benefician a más de una jurisdicción o al todo metropolitano –distribución de agua en bloque, sistemas de transporte de trayecto, disposición de residuos sólidos, por destacar algunos ejemplos-. Son instrumentos que deben ser creados por ley, para garantizar su permanencia y flujo de recursos; pueden ser fondeados a partir de las aportaciones de los gobiernos que conforman la metrópoli, cuya proporción puede ser de acuerdo con los beneficios que reciben, y por políticas y acuerdos intergubernamentales que compensen dentro de la metrópoli a los que menos tienen, tanto a nivel espacial –municipios “ricos” que aportan más de lo que les corresponde para apoyar a los “pobres”- como a nivel sectorial.

- Otro tipo de fondos metropolitanos particularmente importantes, son los orientados a compensar a las demarcaciones que aportan más de lo que reciben en determinados servicios. Su fuente de recursos debe ser el cobro por la prestación del propio servicio de manera que sean autofinanciables.

Los fondos metropolitanos pueden servir también para el manejo de transferencias intra-metropolitanas entre las jurisdicciones que la componen. Igualmente, es posible financiar servicios y obras metropolitanas por medio del pago que hacen las demarcaciones a las empresas o entes metropolitanos que los ofrecen.

Adicionalmente, se requieren otros instrumentos que permitan compensar o pagar servicios que siendo ofrecidos por alguna demarcación sus beneficios se trasladan también a otras:

- Uno consiste en el pago por parte de una(s) demarcación(es) a otra(s) que, por tener mayor capacidad o convenir así al todo metropolitano asume(n) la responsabilidad de ofrecerlo o coordinarlo.
- Uno más corresponde a la aplicación de contribuciones a población flotante que recibe servicios o utiliza infraestructura y equipamientos en una jurisdicción aunque radica en otra, por lo que no se les pueden cobrar por la vía de impuestos a la vivienda (Morales y García, op cit, 215).

2. FISCALIDAD METROPOLITANA

Desde la perspectiva fiscal, destacan dos grandes vertientes: La primera corresponde a la necesidad de revisar el pacto fiscal entre las entidades federativas y el gobierno federal a fin de que las participaciones y transferencias hacia las entidades federativas y los municipios tengan también un enfoque metropolitano. Si se asocia el fenómeno de creciente concentración del PIB en las grandes ciudades y se resuelve el fenómeno de domicilio para efectos fiscales, resulta necesario establecer una estrategia que permita dedicar recursos públicos para aquellas funciones y obras que por ser claramente metropolitanas, no son asumidas por los gobiernos de las demarcaciones que las conforman.

La segunda corresponde al aprovechamiento de los impuestos inmobiliarios que por ser de base territorial, es relativamente más fácil identificar a los causantes, calcular las bases gravables y reducir la evasión. La realidad es que las ciudades mexicanas y entre ellas la ZMM, presentan los cobros más bajos de estos impuestos a nivel internacional, por lo que se requiere establecer estrategias de gestión para que la sociedad reduzca su animadversión al cumplimiento de estas obligaciones (ver instrumentos de suelo: predial y plusvalías).

3. LOS PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVOS

Son instrumentos que permiten elevar la captura de estos impuestos, al destinar una parte proporcional del incremento recaudado por encima del realmente pagado en el ejercicio anterior, a obras y acciones que son decididas de manera participativa por la comunidad. Su esencia radica en que cada área de la metrópoli paga muy por debajo de lo que le corresponde y en general las

autoridades municipales no están dispuestas a pagar el precio político de exigir el pago que corresponde por ley.

Al garantizar que una parte de cada peso adicional recaudado sea etiquetado directamente a las acciones que decidió la comunidad, la tendencia a elevar la recaudación es real. Los impuestos metropolitanos pueden tomar dos formas cuando menos:

- La primera puede ser un impuesto predial homologado entre todas las demarcaciones e inclusive recaudado y distribuido centralmente por un ente metropolitano *ad hoc*.
- La segunda, consiste en la creación de un impuesto territorial metropolitano, orientado exclusivamente a financiar obras y acciones en la ZMM.

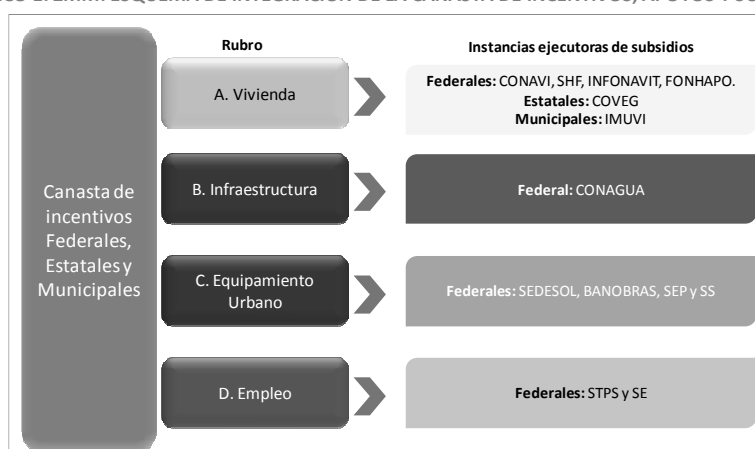
Cualquier acción fiscal para elevar la recaudación de las jurisdicciones que conforman la ZMM, debe partir por incentivar o establecer por ley los mecanismos para que se compartan bases fiscales y se homologuen y homogenicen tarifas y bases gravables. Igualmente, un acuerdo metropolitano básico, debe eliminar la “competencia” entre municipios con relación a sus estructuras fiscales, así como las disparidades en tarifas de servicios, promoviendo la convergencia.

4. CANASTA DE INCENTIVOS, SUBSIDIOS Y APOYOS

El objetivo de este instrumento es integrar los programas federales, estatales y municipales que pudieran aportar recursos o apoyos a cada una de las líneas estratégicas definidas en este Programa.

La canasta de incentivos no considera apoyos fiscales ni industriales, sino financieros; se enfoca a los programas que ofrece el sector público en el ámbito de su competencia y en temas como vivienda, infraestructura, equipamiento urbano y empleo, entre otros, correspondientes al ejercicio fiscal anual. Los apoyos que integra esta canasta, se enfocan a todos aquellos créditos, subsidios y apoyos dirigidos en particular a población de escasos recursos económicos y en favor de la ejecución de proyectos integrados, de acuerdo con la cartera de proyectos de este programa, que contiene una visión integrada de acciones, como se indica en la siguiente gráfica:

GRÁFICO 1. ZMM: ESQUEMA DE INTEGRACIÓN DE LA CANASTA DE INCENTIVOS, APOYOS Y SUBSIDIOS



Fuente: Elaboración propia

VII.2. MECANISMOS DE GESTIÓN PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Es notable que las estructuras y formas de planificar, participar y administrar la ZMM hayan sido rebasadas de tiempo atrás, sin que los gobiernos hayan logrado modificarlas o crear las que la nueva realidad exige.

Existe un amplio reconocimiento internacional y mexicano, en cuanto a la urgencia de transitar hacia un modelo de Gobernanza Democrática de Base Territorial, que permita una verdadera participación corresponsable de todos los actores sociales y los ciudadanos con sus gobiernos para sumar esfuerzos, conocimiento, recursos a favor de visiones de largo plazo; sin duda que esto aplica primordialmente en grandes espacios urbanizados, en los que las autoridades locales han sido rebasadas por el fenómeno de urbanización acelerada, descapitalizada e insustentable y las estatales, por la ausencia de estructuras efectivas de coordinación intermunicipal en regiones y metrópolis.

Por ello, se asume que es necesario y de la mayor prioridad construir nuevos espacios institucionales para enfrentar el grave y complejo fenómeno de metropolización.

En este sentido, se propone crear una estrategia de nueva institucionalidad que oriente la discusión del fenómeno metropolitano y las formas de atenderlo desde la ley, las estructuras de gobierno y la sociedad, a fin de propiciar una efectiva gestión y administración metropolitana.

Esta estrategia institucional estará enfocada, por un lado, a mejorar los esquemas de coordinación metropolitana existentes, y por el otro, a promover el asociacionismo entre los municipios, a partir de lo que establece la legislación vigente.

Adicionalmente a la determinación de la o las figuras de coordinación metropolitana, la ZMM requiere renovar y desarrollar las estructuras de planeación, gestión, información y financiamiento, para hacer viable el desarrollo coordinado de la metrópoli, lo cual requiere de diversas fases:

VII.2.1. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Crear un marco legal de coordinación intergubernamental de tipo contractual, diferenciado en dos criterios distintos de aplicación: concurrencia federal y observancia local. Ambos para establecer los marcos de actuación pública, social y privada, sin contravenir las disposiciones constitucionales en cuanto a la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios, de acuerdo con las siguientes orientaciones:

- Establecer un modelo de concurrencia horizontal entre órdenes de gobierno (federal-local y local-local) para la coordinación metropolitana, para transitar a una institucionalidad formal que permita estructurar y sistematizar las particularidades de la concurrencia, asociación municipal y coordinación intergubernamental.
- Establecer las bases estatutarias de coordinación y concurrencia entre los distintos actores sociales, que permitan desarrollar márgenes institucionales más amplios de gestión pública que propicie en todo momento, la adecuada gobernabilidad.

Por otro lado, es necesario homologar los procesos de planeación del desarrollo en los municipios que conforman la zona metropolitana de Mérida en diversos ámbitos y socializar el concepto de zona metropolitana así como sus implicaciones para la planeación conjunta en temas sectoriales como: el transporte público, la generación de espacio público, la salud y seguridad social, la educación, la generación (y localización de fuentes de empleo, y en general, todo lo relativo a los servicios públicos, la seguridad y muy en particular, con la creación de infraestructura intermunicipal (social o económica), el ordenamiento del ambiente y el desarrollo urbano.

Así mismo, es necesario fortalecer las instancias de planeación del desarrollo con la participación ciudadana y a su vez, las instancias de planeación y coordinación a nivel de zona metropolitana dando un papel preponderante a las autoridades municipales que conforman la ZMM y a los actores sociales directamente involucrados en la “construcción y transformación urbana”, para lo cual se proponen las siguientes políticas:

- Elaborar y ejecutar los planes de desarrollo urbano municipal, para que se ajusten a las orientaciones y propuestas del Programa Metropolitano, desde un enfoque de abajo hacia arriba y con visión de largo plazo, bajo el principio de que una vez que se tiene la propuesta de ordenamiento del TODO (la Metrópoli), se elaboran los planes de sus partes (los Municipios). Estos planes deberán atender las necesidades locales del municipio desde las orientaciones metropolitanas. Al respecto, destacan los municipios de Conkal, Kanasín y Ucú.
- Establecer la obligación legal de una reglamentación mínima en materia de planeación del desarrollo a los municipios para que de cumplimiento a lo anteriormente expuesto y asegurar su vigencia de una administración a otra.
- Proveer capacitación a los municipios en materia de planeación del desarrollo urbano-metropolitano e incorporar recursos humanos preparados en estas áreas, especialmente para los municipios de Conkal, Kanasín y Ucú.
- Fortalecer la participación de los gobiernos municipales y de los actores sociales clave, en la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMET), a fin de pasar de un esquema de consulta a otro de deliberación y participación en las decisiones de manera corresponsable.
- Socializar el concepto de zona metropolitana a través de la COMET en los gobiernos municipales que conforman la ZMM.
- Crear una instancia de coordinación intermunicipal en la ZMM, con la finalidad de establecer políticas conjuntas de transporte público, salud, fuentes de empleo, servicios públicos, seguridad pública, creación de infraestructura intermunicipal (social o económica) u otros temas que se consideren de interés metropolitano, según las necesidades y realidades de los municipios conurbados.
- Ciudadanizar los Comités de Planeación del Desarrollo estatal y municipales estableciendo bases claras para la participación de los diversos sectores de la sociedad.

- Dotar de mayores espacios y atribuciones a los sectores sociales respecto a la toma de decisiones que en materia de planeación corresponde a los comités de planeación del desarrollo.
- Establecer la obligación a los gobiernos municipales de contar con un portal gubernamental de internet en el cual como mínimo deberá contener la estructura de gobierno, el directorio de funcionarios, la reglamentación vigente, los informes de gobierno, los planes y programas de desarrollo, desarrollo urbano, ordenamiento ecológico del territorio y sectoriales, los servicios públicos que ofrece, los trámites que exige, entre otros. En el caso de los gobiernos municipales que no cuenten con recursos económicos o infraestructura para operar un portal de internet, el gobierno estatal podría apoyarlos brindando un espacio temporal dentro de su propio portal.

VII.2.2 MARCO INSTITUCIONAL Y REGULADOR A ESCALA METROPOLITANA

Las bases del modelo de concurrencia federal han sido establecidas por el H Congreso de la Unión el que, por medio de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, ha desarrollado la propuesta de coordinación metropolitana y sentado las bases de una nueva institucionalidad.⁴ Las relativas a la concurrencia local entre ambas entidades, deberán ser desarrolladas aprovechando los avances en la materia.

En cuanto a las figuras de coordinación metropolitana para la ZMM, se proponen las siguientes:

1. LA COMISIÓN LEGISLATIVA DE DESARROLLO METROPOLITANO

Este espacio para legislar se integrará por diputados locales, asumiendo cada uno de ellos este encargo como parte de sus funciones legislativas normales; el número de legisladores deberá ser paritario y de acuerdo con la estructura partidista de los congresos. La Comisión será presidida por un legislador electo entre sus pares. Sus atribuciones pueden ser, a manera de ejemplo, las siguientes:

- Proponer al Congreso de Yucatán que se legisle sobre los asuntos y materias definidas como metropolitanas dentro del territorio de los municipios que conforman la metrópoli.
- Proponer las regulaciones necesarias y los instrumentos de control para el cumplimiento de la legislación metropolitana.
- Proponer la creación de las estructuras, organismos, empresas e instrumentos, con la participación de los sectores público, privado y social, para ejecutar el plan, programas, proyectos y acciones de carácter metropolitano que se hayan determinado.
- Proponer las normas para definir el grado de autonomía de gestión, acción y recursos de cada órgano metropolitano que se haya creado.

⁴ Iracheta, Alfonso, Roberto Eibenschutz y Víctor Ramírez (2008), "Hacia la reforma metropolitana para México", LX Legislatura (Comisión de Asuntos Metropolitanos), El Colegio Mexiquense (Programa de Estudios Urbanos y Ambientales) y UAM (Programa de Estudios Metropolitanos), México. Este documento fue el texto base para fundamentar los cambios legislativos que requiere la atención del fenómeno metropolitano en México.

- Elaborar las propuestas de ajuste a la legislación del estado, para garantizar la obligatoriedad en la coordinación intermunicipal e intergubernamental dentro de metrópoli; igualmente, para garantizar que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipales realicen las acciones para:
- Integrar los planes y programas metropolitanos.
- Crear, apoyar y mantener las estructuras, organismos, empresas, comisiones, consejos y cualquier otra figura jurídica necesaria para la adecuada coordinación metropolitana.
- Diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo metropolitano de toda naturaleza.
- Garantizar la participación ciudadana en las estructuras creadas para la coordinación metropolitana.
- Garantizar la entrega de los recursos fiscales a las estructuras metropolitanas correspondientes para su adecuada operación.

2. EL CONSEJO METROPOLITANO

El Consejo Metropolitano es la institución por excelencia para la toma de decisiones metropolitanas. Se integra por el Gobierno Estatal como coordinador (a través de la COMEY), los gobiernos municipales que conforman la ZMM y representantes de los actores sociales relevantes.

Su función es aprobar el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano, la Cartera de Proyectos y distribuir los recursos – estatales y federales- para proyectos y acciones metropolitanas. Tendrá a su cargo al Instituto Metropolitano de Planeación que fungirá como su órgano técnico responsable de elaborar, dar seguimiento, ejecutar y evaluar los instrumentos de planeación de la metrópoli.

3. EL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN INTEGRAL

A fin de lograr los acuerdos sobre las acciones para ordenar y desarrollar la ZMM, destaca la necesidad de crear un Instituto Metropolitano de Planeación Integral, a fin de contar con un cuerpo técnico experto responsable de elaborar participativamente los planes y proyectos, y desarrollar los procesos técnicos para dar seguimiento y evaluar la acción de los órganos y empresas metropolitanas, así como del gobierno estatal y de los municipales, en cuanto a sus responsabilidades metropolitanas.

El instituto de planeación debe contar con tres características centrales:

La primera, corresponde a la asunción del proceso de planeación de la metrópoli de manera integrada, lo que implica dos enfoques:

- Por una parte, la consideración de la metrópoli como una unidad socio-espacial, por lo que todos los instrumentos de planeación y todas las acciones ejecutivas deben tomar en cuenta que afectan y son impactadas por el resto.
- Por la otra, la integración de las tres vertientes de planeación que por ley se aplican en la metrópoli:

- La planeación del desarrollo, que se materializa en los planes de desarrollo (el estatal y los municipales).
- La planeación de los asentamientos humanos, que se materializa en los planes / programas de desarrollo urbano, estatal y/o municipal.
- La planeación ambiental, que se materializa en los planes de ordenamiento ecológico del territorio, tanto el estatal como los municipales.
- Las tres han conformado sistemas complejos de planeación en la entidad y actúan generalmente sin concierto y multiplicando los costos y recursos para esta función pública.

La segunda, es la participación ciudadana en sus estructuras de decisión, con lo cual se amplían las posibilidades de generación de compromisos de los actores sociales a favor del desarrollo de la metrópoli (participación social corresponsable).

La tercera, es la capacidad y enfoque estrictamente técnico, que garantiza que las propuestas de plan metropolitano, programas (territoriales/sectoriales/especiales), proyectos y estudios elaborados por el instituto, atiendan más objetivamente a las condiciones de la realidad metropolitana por planificar.

Una experiencia mexicana promisoría son los institutos municipales de planeación que se han creado desde el final de la década de 1990, ya que han mostrado que es posible modernizar los procesos de decisión sobre el desarrollo local con esfuerzos técnicos serios, con la participación efectiva en las decisiones por parte de los actores sociales y del gobierno, y la posibilidad de integrar las estrategias y los proyectos fundamentales para el desarrollo local.

Bajo estas premisas es conveniente constituir el Instituto Metropolitano de Planeación Integral, que podría actuar como la instancia técnica del Consejo Metropolitano de la ZMM, siempre y cuando se logre su institucionalización y puesta en operación en los términos aquí planteados.

El instituto sería el responsable de la planeación integral y de largo plazo de la metrópoli, debiendo en principio, contar con las siguientes **atribuciones**:

- Proponer al Consejo Metropolitano para su aprobación y posterior ratificación y atención legislativa los temas, funciones, sectores, problemas y/o fenómenos, que deben tener un carácter y atención metropolitana.
- Elaborar, dar seguimiento de su ejecución y evaluar permanentemente el presente Programa Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDEM). Este programa deberá ser obligatorio para los gobiernos municipales que forman parte de la ZMM. Debe orientar la elaboración, actualización o corrección de los planes municipales de desarrollo, de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, así como los programas sectoriales que establece la legislación de planeación, la legislación de desarrollo urbano (asentamientos humanos) y la de protección ambiental del estado.

- Integrar, evaluar, priorizar y proponer al Consejo Metropolitano, la cartera de proyectos de largo plazo como fuente para que los proyectos tengan continuidad independiente a los cambios de gobierno y la alternancia partidista.

4. EL OBSERVATORIO METROPOLITANO

Uno de los temas centrales en la planeación metropolitana, como ocurre con la planeación en general, es la capacidad para contar con la información relevante para la toma de decisiones y que dicha información sea reconocida y aceptada por todos los actores sociales de la metrópoli.

Por ello, es fundamental que la ZMM cuente con un Observatorio Metropolitano responsable de integrar y operar el Sistema de Información Metropolitana y el Sistema de Indicadores del Desarrollo Metropolitano, debiendo tener como objetivos:

- Crear un espacio institucional y ciudadanizado para “observar” (dar seguimiento y verificar) los procesos y hechos principales que afectan el desarrollo socio-espacial de la metrópoli, como instrumento de gobernanza para mejorar las políticas públicas y la acción de los actores sociales involucrados.
- Contar con información homogénea, cotidiana, sistemática, científica, comparable y permanente, sobre las características y problemas fundamentales de la metrópoli, manejada con bases de datos y Sistemas de Información Geográfica (SIG).
- Construir los indicadores fundamentales para atender las necesidades de información, análisis y planeación, y evaluación de los procesos socio-espaciales, y para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de la política metropolitana.

Bajo esta lógica, los productos del Observatorio Metropolitano pueden ser los siguientes:

- Un sistema de indicadores relevantes sobre los grandes temas del desarrollo metropolitano: a) actividad económica, b) fenómenos sociales, c) estructura físico-territorial, d) aspectos ambientales, e) estructuras institucionales y políticas públicas metropolitanas. Estos indicadores serán de utilidad práctica para las autoridades de las jurisdicciones de la metrópolis, para los actores productivos y los sociales.
- Un sistema de información geográfica de alta calidad, que permita ofrecer con oportunidad la información requerida por los actores para tomar decisiones. Su estructura partirá de lo que requiera el programa de desarrollo metropolitano integral.
- Tecnología geomática que deberá adecuarse y desarrollarse para las peculiaridades de la ZMM.

Para que opere el observatorio, es fundamental que sea obligatoria la aportación de información en tiempo, calidad, cantidad y forma por parte de todos los actores/asociados fundamentalmente los gubernamentales, para alimentar el SIG, el sistema de indicadores y la actualización tecnológica.

Igualmente, las organizaciones de la comunidad (privadas, académicas, sociales), deberán aportar la información solicitada por el Observatorio bajo el principio de reciprocidad, ya que los Sistemas de Información, de Indicadores y el Observatorio, serán públicos y deberán especificar claramente sus fuentes –metadatos– y sus resultados.

El Observatorio Metropolitano podrá radicarse en el Instituto Metropolitano de Planeación o ser una entidad independiente (debe considerarse que se está creando un Observatorio Metropolitano en CINVESTAV-MÉRIDA). Resulta fundamental que participen organizaciones ciudadanas involucradas en el desarrollo y planeación metropolitana y especialmente, las instituciones de investigación superior más importantes del estado, a fin de elevar las garantías de calidad técnica e independencia de acción y recursos para su operación. Sin embargo, es fundamental que el Instituto de Planeación mantenga la coordinación técnica del proceso de planeación, seguimiento, ejecución y evaluación de planes y programas sobre la metrópoli, con el propósito de lograr que la información y los indicadores correspondan a los temas prioritarios de la planeación metropolitana.

5. EL FONDO METROPOLITANO

Una de las limitaciones más severas que enfrenta una política de coordinación, cooperación y concertación entre ámbitos de gobierno es la carencia de recursos. Las preguntas más claras son: ¿cuánto de los recursos presupuestales del gobierno estatal y/o municipal se debe dedicar a proyectos o acciones metropolitanas? ¿Cómo justificar qué recursos presupuestales del gobierno estatal y/o municipal pueden aplicarse –parcial o totalmente– en otra demarcación dentro de la metrópoli como producto de una decisión metropolitana?

La respuesta no ha sido fácil en ninguna metrópoli del mundo. Lo que se ha logrado es reconocer que toda acción metropolitana acordada dentro de un esquema participativo –el Consejo Metropolitano– es benéfica para todas las partes de la metrópoli, por lo que es posible aportar recursos para que se apliquen en cualquiera de las jurisdicciones que la componen. Es el caso de los depósitos de residuos sólidos que requieren de una localización sujeta a criterios técnico-ambientales. Cuando resulta un municipio el más adecuado para ello, es conveniente que todos los demás que conforman la metrópoli aporten recursos para dicho equipamiento. Igualmente ocurre con los sistemas metropolitanos de transporte, entre otros sectores y fenómenos de carácter metropolitano.

La fórmula más apropiada podría ser la creación del fideicomiso-fondo para financiar proyectos estrictamente metropolitanos; se integraría con recursos del Fondo Metropolitano Federal, además de aportaciones directas estatales y municipales, y tendría capacidad para procurar recursos nacionales e internacionales de organizaciones y empresas diversas para proyectos, obras y la prestación de servicios de atribución metropolitana.

De un gran fondo metropolitano pueden derivar los fideicomisos necesarios para administrar grandes acciones o proyectos metropolitanos. Los recursos para el fondo deben consignarse mediante convenios de colaboración y aportación financiera que para tal efecto celebren las entidades públicas, sociales y privadas o al interior de cada una de ellas, en el marco del plan o programa metropolitano y de los proyectos específicos de dimensión metropolitana que se elaboren en el Instituto de Planeación Metropolitana y sean aprobados por el Consejo Metropolitano.

El Fondo tiene como objeto fondear los recursos para la ejecución de proyectos, obras específicas y la prestación de servicios públicos de nivel metropolitano-regional.

Para llevar a cabo sus operaciones, requiere contar con un comité técnico integrado por representantes del gobierno federal, de los estatales y de los municipios involucrados, así como de los organismos sociales y privados vinculados. De igual manera, este fondo debe contar con los comités técnicos para la aplicación de recursos de acuerdo con la sectorización de proyectos (urbano-territorial, hidráulico-sanitario, transporte-vialidad, medioambiental, etcétera).

El Fondo Metropolitano debe ser administrado por el Consejo Metropolitano y a partir de él, podrían acordarse las fórmulas de asignación de recursos financieros para proyectos y acciones metropolitanas. Para ello, podría explorarse el cumplimiento de las siguientes características:

- Acceder a recursos para proyectos metropolitanos por medio de competencia por los fondos, lo que implica que no todos los proyectos serán apoyados.
- Las propuestas de proyectos debieran provenir del Instituto de Planeación Metropolitana como institución integradora de iniciativas, aunque también podrían surgir del propio Consejo Metropolitano y/o de los ejecutivos estatales y municipales, de las organizaciones y empresas creadas para la coordinación metropolitana, siempre y cuando correspondan a las prioridades consignadas en el plan o programa metropolitano, lo que debe ser avalado por el Instituto de Planeación.
- Las propuestas de proyectos y acciones metropolitanas deben pasar por un proceso de evaluación tomando en cuenta principalmente:
 - Su prioridad para ejecutar el plan o programa.
 - Su calidad técnica.
 - Que siendo presentados por instancias diferentes al Instituto de Planeación Metropolitana sean avalados por dos o más municipios metropolitanos y cubran los requisitos marcados por el plan o programa.
 - Que la población beneficiada directa o indirectamente corresponda a las prioridades sociales de atención a las áreas y sectores con mayores problemas y necesidades de infraestructura, servicios básicos y equipamientos de carácter metropolitano, y que atiendan las necesidades de movilidad sustentable, recuperación hídrica, generación de espacio público y mejoramiento ambiental metropolitano, como prioridades principales.
 - Que ofrezcan fórmulas de cofinanciamiento; es decir, a fin de obtener financiamiento, los gobiernos municipales deben comprometer recursos propios y/o tener algún compromiso de recursos de otros actores públicos o privados.

Solamente los proyectos propuestos por el Instituto de Planeación Metropolitana y por los organismos y/o empresas metropolitanas creadas, podrán concursar por fondos sin comprometer cofinanciamiento.

Igualmente, podrán aprobarse recursos para compensar a municipios y/o sectores sociales que deben aportar más de lo que recibirán como beneficios de un proyecto o acción metropolitana, bajo políticas compensatorias.

6. LA AGENCIA O CORPORACIÓN METROPOLITANA DE DESARROLLO

Una Agencia Metropolitana de Desarrollo, actuando como instrumento principal de ejecución de una estrategia de competitividad para la zona metropolitana, coordinaría las acciones en diferentes campos relacionados con el mejoramiento de la productividad de las empresas en la metrópoli, incrementando inversiones (p. ej. en las áreas habitacionales con baja capitalización, en los centros históricos, en las áreas de reconversión industrial o promoción de servicios de alta tecnología) y el desarrollo de capacidades laborales.

Se pretende que una corporación metropolitana desarrolle las estrategias para la creación de equipamientos y servicios metropolitanos en forma competitiva y ambientalmente sustentable, con el propósito de maximizar la generación de excedentes económicos y financieros que permitan potenciar los recursos públicos disponibles y su aporte al desarrollo integral de la ZMM.

Su finalidad es consolidar una organización pública de escala regional-metropolitana en el marco de asociaciones con el sector privado, como un modo de coordinar acciones en el campo de la competitividad económica de la metrópoli y de incorporar inversiones nacionales y extranjeras, y crear alianzas estratégicas con empresas diversas que agreguen valor a la producción y que mejoren la posición competitiva de la metrópoli en el contexto nacional e internacional.

Tendría un fuerte enfoque hacia la generación de empleos permanentes y empresas en aquellos sectores que el plan o programa metropolitano defina como prioritarios y podría proponer, promover e incluso organizar y coordinar los apoyos e incentivos metropolitanos a los negocios y los programas de desarrollo laboral.

Podría ser responsable también o participar enfáticamente en la promoción y procesamiento de las inversiones intra-metropolitanas y en la promoción de acciones para el posicionamiento mercadotécnico de la metrópoli (La Marca Mérida), a fin de hacer más eficiente su papel a nivel regional, nacional o internacional.

En su constitución, debe garantizarse que mantenga relaciones cercanas con los municipios metropolitanos, estando institucionalmente separada de ellos, ya que su dirección ejecutiva correspondería al enfoque de empresa pública, con facultades y patrimonio propios.

La preocupación principal es asegurar que la agencia o corporación puede aportar al desarrollo y ejecución de políticas que las autoridades no pueden realizar en razón de su baja flexibilidad, menor relación con los negocios y las empresas, y menor sensibilidad hacia las necesidades locales.

Su finalidad es incorporar nuevas formas de gestión y gerencia pública en el desarrollo económico metropolitano, en las que el sector privado, bajo un esquema claro de responsabilidades y garantías recíprocas, pueda cooperar con el sector público en la provisión de equipamientos y servicios de nivel metropolitano-regional por medio de empresas estatales, mixtas o privadas.

7. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS METROPOLITANOS

Con la finalidad de incorporar nuevas formas de gestión y servicio público en el desarrollo metropolitano, así como promover una adecuada administración de nuevas áreas de actividad en la que los sectores privado y social, bajo un esquema claro de responsabilidades y garantías recíprocas, puedan establecer mecanismos de cooperación con el sector público en la provisión de equipamientos y servicios de nivel metropolitano-regional, aparece la necesidad de constituir empresas de cooperación financiera público-privada y/o social que se pueden denominar empresas de interés metropolitano.

Estas empresas de cooperación público-privada tienen por objeto establecer las modalidades de coinversión para el desarrollo del equipamiento, la infraestructura y los servicios necesarios en la ejecución de los proyectos estructurantes y compensatorios en la metrópoli, mediante la figura de arrendamiento, concesión o permisión, en cuyo caso cada ámbito de gobierno involucrado asume las formalidades contractuales, con la consiguiente determinación de los derechos y obligaciones aplicables de acuerdo con el derecho público y civil.

Estas estructuras atenderían las necesidades de materialización de proyectos y acciones metropolitanas atendiendo dos componentes: por un lado, la decisión coordinada a través del Consejo Metropolitano de realizar obras o acciones puntuales de interés metropolitano; por el otro, la necesidad de crear figuras ejecutivas para la provisión o administración de servicios de carácter metropolitano que son permanentes.

Resulta necesario contar con estructuras empresariales –públicas, mixtas, privadas y/o sociales– para garantizar que la provisión de los servicios responda a las prioridades metropolitanas y no a las orientaciones de alguna de las jurisdicciones que integran la metrópoli.

La provisión y administración de servicios de transporte, de agua, drenaje, tratamiento o disposición de desechos sólidos, por poner algunos ejemplos, es más eficiente y transparente cuando atiende las necesidades del todo y no sólo de alguna(s) de sus partes.

La creación de estos órganos debiera hacerse aprovechando al máximo las capacidades instaladas y reduciendo los costos de instalación y operación. Esto pudiera hacerse por medio de la relocalización de organismos o partes de ellos ya existentes a las nuevas estructuras; igualmente, por delegación de funciones a dependencias u organismos existentes para que asuman las atribuciones propuestas, a partir de la declaración de su autonomía relativa y la delimitación de sus funciones a nivel estrictamente metropolitano; finalmente, pudiera darse el caso de estructuras que pudieran compartir recursos.

Esta estrategia institucional permitirá cambiar de manera esencial las formas de gestión, la determinación de políticas y las formas de participación de los actores sociales en la ZMM, generando esquemas integrales que sumen el desarrollo de la base económica metropolitana con el bienestar social, bajo parámetros muy claros de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental.

VII.2.3 FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Un tema central para el financiamiento metropolitano, es la integración de un presupuesto participativo de inversión, a partir de la cartera de proyectos y acciones aprobada, en la que gobiernos y actores sociales comprometan recursos y apoyos para hacerla efectiva.

Un elemento central de un presupuesto participativo de inversión para la metrópoli, es el involucramiento de la sociedad desde su formulación, para lo cual, es necesario establecer un mecanismo que tome en cuenta lo siguiente:

- Solo se referirá a las acciones y proyectos metropolitanos establecidos en el PIDEM.
- La participación deberá corresponder a aquellos actores involucrados en el nivel metropolitano (a partir de los que forman parte del Consejo Metropolitano).
- Deberán buscarse fórmulas de compromiso y aportación social para el presupuesto utilizando experiencias exitosas. Es el caso de vincular proyectos, obras y acciones al cumplimiento social de compromisos fiscales, como es el impuesto predial.
- Presentar la propuesta para aprobación al Consejo Metropolitano lo que ofrece a los titulares de los poderes ejecutivos de la entidad y los municipios más transparencia, ya que el propósito es que en su formulación predomine el enfoque “técnico”, en el sentido que se propongan inversiones para los proyectos y las acciones que han sido consideradas como prioritarias, independientemente que su localización y/o sus beneficiarios sean de jurisdicciones gobernadas por partidos diferentes a los de quienes tienen mayor poder dentro del Consejo. Igualmente, la ratificación del presupuesto ya integrado (gasto corriente e inversión) por el Poder Legislativo, otorga otra posibilidad de transparencia, continuidad, cumplimiento de metas y pluralidad.
- Finalmente, integrar y operar el Sistema Metropolitano de Información, el Sistema Metropolitano de Indicadores de Desarrollo y el Observatorio Metropolitano, o coordinarlos técnicamente si la responsabilidad es otorgada a otras instituciones.

En términos de la gestión gubernamental, es necesario consolidar los avances logrados a nivel estatal en el ámbito de la eficiencia gubernamental, al mismo tiempo que potenciar la visión de los gobiernos municipales para avanzar hacia un nuevo modelo de gestión pública orientado a la generación de capacidades gubernamentales, a la participación ciudadana en las decisiones y la operación interinstitucional en red.

Es necesario avanzar hacia la convergencia en las capacidades gubernamentales tanto para la generación de ingresos propios de los gobiernos municipales que conforman la ZMM como para la prestación de servicios públicos y de mejora regulatoria, aprovechando los recursos locales que se han generado en los municipios de Mérida y Progreso, que son los más desarrollados y más avanzados en estos temas.

De acuerdo con lo anterior, se proponen las siguientes políticas:

- Constituir el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño considerando que prácticamente resta un año de la presente administración y que es necesario consolidar

dicho sistema con bases sólidas que permitan su permanencia en la próxima administración.

- Considerar la evaluación de las políticas y programas como un elemento fundamental del Sistema de Evaluación del Desempeño, incluyendo no solamente la evaluación interna del gobierno sino abriéndola al sector privado y académico para darle mayor legitimidad.
- Generar recursos humanos locales capacitados en el enfoque de gestión por resultados a través de la vinculación con universidades en sus áreas concurrentes de administración pública, políticas públicas, derecho y en general, todas aquellas áreas que converjan con la actividad gubernamental.
- Promover los cambios a nivel normativo en el ámbito municipal para avanzar hacia la eficiencia gubernamental a través de la COMEY, mismos que consistirían en una reglamentación mínima y obligatoria para las subsiguientes administraciones y que deberían ser como mínimo las que se aprobaron a nivel estatal en el 2010: una reglamentación de mejora regulatoria y una reglamentación de presupuesto y contabilidad gubernamental.
- Promover la capacitación de funcionarios del gobierno estatal y de los gobiernos municipales de la ZMM en general, en la eficiencia gubernamental y en particular, en el enfoque de Gestión por Resultados.
- Generar sinergias en diversos campos como el desarrollo económico, la capacitación de funcionarios públicos, la prestación de servicios, la inversión en infraestructura pública, etc., entre los municipios menos desarrollados y los más desarrollados como son Mérida y Progreso para avanzar hacia la convergencia de la ZMM.