

RESEÑA

Alfonso Iracheta Cenecorta y Jorge Bolio Osés. *Mérida Metropolitana. Propuesta integral de desarrollo*. Mérida: Fundación Plan Estratégico de Yucatán A. C. 2012. 379pp.

El fenómeno metropolitano se nos escurre entre las manos, nos desborda y pasa por encima de nuestros habituales marcos de referencia sobre ciudades, zonas conurbadas y gobiernos municipales. La metrópoli es el territorio de nuevos y complejos problemas de urbanización, vivienda y servicios públicos; de deterioro ambiental; de pobreza y exclusión social; de gobernabilidad y gobernanza, entre muchos otros. Casi no sabemos nada del fenómeno metropolitano y, sin embargo, quienes vivimos en Mérida y sus alrededores lo enfrentamos día a día, inmersos en una metrópoli que se extiende sin control aparente por distintos rumbos, con altos costos sociales, ambientales y económicos que no podemos medir ni calcular, pero cuya gran magnitud podemos intuir.

El libro *Mérida Metropolitana*, de Alfonso Iracheta Cenecorta y Jorge Bolio Osés es un intento valioso de desentrañar las claves de este complejo fenómeno, y poner en blanco y negro sus factores esenciales, describir su situación actual y delinear los cauces más probables de su futura evolución; los autores lo hacen con un acervo impresionante de información empírica, tratada con rigor analítico y sólida fundamentación teórica. Los avances registrados en estas tareas bastarían para hacer de *Mérida Metropolitana* un texto de lectura imprescindible para todos los interesados en el devenir de esta región, pero el libro va mucho más allá. Con el apoyo de un grupo de especialistas en temas urbanos, económicos, sociales y ambientales, y con el respaldo financiero del Fondo Mixto CONACYT y la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMCY), a lo largo de dos años, los autores trabajaron en el diseño de una estrategia integrada para el desarrollo de la Zona Metropolitana de Mérida (ZMM) que tomó la forma de *Programa Integral de Desarrollo Metropolitano* (PIDEM), en sí la parte medular del libro.

Ahora bien, la tarea de planificar el desarrollo de la ZMM se antoja titánica, y *Mérida Metropolitana* demuestra que lo es; nuestra ciudad ha estado dominada, desde tiempo atrás, por élites afanadas en acrecentar sus peculios personales y ajenas —por decir lo menos— a los costos sociales y ambientales que su ambición ha generado y que todos hemos tenido que pagar a lo largo de generaciones. En un documentado y ameno prólogo, Luis Ramírez recuerda a un joven viajero francés que en 1890 describía a Mérida de la siguiente manera: “resulta bastante difícil mantener la ciudad siempre limpia, pues no existe sistema de alcantarillado. Sería, además, imposible encontrar un vertedero para las alcantarillas... afortunadamente, hay muchos zopilotes”. Ramírez recuerda que, a 120 años de escritas

estas líneas [y después del auge henequenero y sus ostentosos palacetes], Mérida sigue sin alcantarillado y sin solucionar el problema del drenaje, pero ahora tampoco hay zopilotes.

Bolio e Iracheta no se andan por las ramas: la realidad actual de la ZMM muestra “una pérdida creciente de capacidades gubernamentales para atender los fenómenos del desarrollo, destacando la urbanización/metropolización. No es sólo que la acción pública se haya reducido en todos sentidos mientras los fenómenos y problemas han crecido y se han vuelto más complejos, sino que se ha cedido a otros actores sociales la ‘conducción’ del proceso de urbanización, destacando el papel de los mercados inmobiliarios (legal e informal)” (p. 130).

Se empieza a percibir la magnitud de la tarea: no se trata sólo de construir un nuevo modelo de gobierno y gestión metropolitana empezando de cero, sino desde menos de cero, porque mientras los fenómenos y problemas han crecido *la acción pública se ha reducido en todos sentidos*, cediendo a otros actores sociales la conducción del proceso de urbanización; actores, por cierto, conducidos por la simple y avasallante lógica del mercado. Los autores nos presentan, sin concesiones, la lista de los grandes problemas metropolitanos que han crecido y se han vuelto más complejos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

Patrón de urbanización y especulación con el suelo: disminución del crecimiento poblacional, que contrasta con la ola de especulación que llevó a la privatización de tierras ejidales en la periferia metropolitana; dispersión de los asentamientos humanos y tendencia a agudizar este proceso, a pesar de ser uno de los principales factores de deterioro ambiental; sobreoferta de suelo urbanizable: 33 000 hectáreas frente a necesidades de sólo cuatro o cinco mil hectáreas, con el riesgo implícito de urbanización de suelo con valor ambiental y patrimonial; agudización de la dispersión y la desarticulación urbanas, mientras que hay más de dos mil hectáreas de suelo vacío en la ciudad sin aprovechar; construcción del aún innecesario anillo vial metropolitano que arrojará presiones especulativas sobre más de diez mil hectáreas, reforzará la tendencia actual a desaprovechar espacios vacíos y promoverá aún más la dispersión urbana.

Vivienda: construcción de vivienda al margen de las necesidades reales por el predominio de la simple lógica del mercado. Solución habitacional inadecuada con casas desocupadas que representan un tercio de los requerimientos a 2030 y soluciones caras, injustas e ineficientes para los pobres: vivienda 30 por ciento más pequeña, con menores costos pero con poca habitabilidad y a 7.5 kilómetros del centro en promedio.

Pobreza y exclusión social: segregación socio-espacial en la periferia metropolitana, en sí una de las causas de la pérdida de competitividad registrada por organismos como el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); precariedad creciente de la población maya-hablante en el municipio con la mayor cantidad de maya-hablantes en la Península; notoria desigualdad socioeconómica: más de la mitad de la población ocupada con ingresos de *hasta* dos salarios mínimos.

Deterioro ambiental: contaminación del acuífero, nuestra mayor riqueza natural, que ya provoca daños a la salud de la población —según la OCDE, a causa de la contaminación del agua ocupamos el nada envidiable quinto lugar en enfermedades gastrointestinales—; depredación costera, también asociada a la contaminación del acuífero, con nitratos en el agua que exceden las normas internacionales desde hace más de 25 años; deterioro del manglar y la isla de barrera y mareas rojas que ocasionan pérdidas a la pesca del orden de 70 millones de pesos al año; exponencial generación de residuos sólidos y carencia de infraestructura adecuada para el manejo de aguas residuales de todo tipo; reducción de superficies de

vegetación nativa por el avance de la frontera urbana sobre zonas de selva; falta de medidas de largo plazo para frenar el deterioro ambiental.

Gobierno y gobernanza: falta de coordinación metropolitana para la planificación de zonas conurbadas —cada municipio aporta grandes superficies de suelo urbanizable que, en conjunto, muestran un mosaico descontrolado y abierto a la urbanización periférica, a pesar de lo cual la tendencia actual es permitir proyectos como el anillo vial—; falta de coordinación y cooperación intermunicipal que se traduce, entre otras cosas, en regulación contrapuesta, con al menos diez colonias sin servicios municipales; indefinición de límites político-administrativos en algunas áreas e insuficiente gestión y falta de visión metropolitana.

Es, quizás, esta carencia de un enfoque metropolitano —no sólo de los alcaldes y los ayuntamientos sino de todos los actores sociales y políticos de la ZMM— el mayor obstáculo para abordar con algún sentido el complejo fenómeno metropolitano, y es esta misma falta de visión la que convierte a *Mérida Metropolitana* en un libro sobresaliente, no sólo porque es una obra sin precedente en la región sino, sobre todo, porque *sitúa el tema metropolitano en la agenda pública*, y lo hace de manera objetiva, documentada, rigurosa y por lo mismo insoslayable.

La complejidad de los problemas metropolitanos no arredra a nuestros autores, que luego de hacer su descarnado recuento se dan a la tarea de buscar soluciones y proponer cursos de acción, articulados en cinco áreas de atención estratégica:

- a) Inequidad en las soluciones habitacionales y dotación de equipamiento social.
- b) Desempleo y bajos ingresos.
- c) Deforestación y contaminación del agua.
- d) Expansión y dispersión urbana.
- e) Dispersión de recursos y tendencia a resolver problemas de menor impacto.

Estas propuestas y cursos de acción son lo que da contenido al PIDEM, cuya amplitud y complejidad son imposibles de reseñar en este breve espacio. Podemos, en cambio, mencionar algunas de las instancias de gestión metropolitana que los autores consideran indispensables para implementar el programa:

- *Consejo Metropolitano:* institución *ad hoc* para la toma de decisiones metropolitanas, integrada por el gobierno estatal a través de la COMEX, los gobiernos municipales que conforman la ZMM y representantes de los actores sociales relevantes; su función es apoyar la ejecución del PIDEM y aprobar la cartera de proyectos, la distribución de los recursos estatales y federales para acciones metropolitanas y conducir al Instituto Metropolitano de Planeación, que fungiría como su órgano técnico, responsable de elaborar, dar seguimiento y ejecutar y evaluar los instrumentos de planeación de la ZMM.
- *Instituto Metropolitano de Planeación Integral.* Sus principales atribuciones incluirían proponer al Consejo Metropolitano temas, problemas y fenómenos que deban recibir atención; elaborar, dar seguimiento y evaluar los avances del PIDEM, cuya observancia sería obligatoria para los gobiernos municipales de la ZMM; integrar, evaluar, priorizar y proponer al Consejo la cartera de proyectos de largo plazo

para asegurar su continuidad más allá de los cambios de gobierno y la alternancia partidista.

- *Fondo Metropolitano*: Un fideicomiso para financiar proyectos metropolitanos, que sería integrado con recursos del fondo metropolitano federal y aportaciones estatales y municipales, con capacidad para procurar recursos de organismos multilaterales y empresas para diversos proyectos, obras y prestación de servicios metropolitanos. Contaría con un Comité Técnico integrado por representantes de los gobiernos municipales, estatal y federal y de los organismos sociales y privados involucrados.
- *Agencia Metropolitana de Desarrollo*: Instrumento principal de ejecución de una estrategia de competitividad para la ZMM. Su finalidad sería consolidar una organización pública de escala regional-metropolitana en el marco de asociaciones con el sector privado para coordinar acciones en el campo de la competitividad económica de la metrópoli, atraer inversiones nacionales y extranjeras, desarrollar la productividad de las empresas y las capacidades laborales y crear alianzas estratégicas que agreguen valor a la producción y mejoren la posición competitiva de la ZMM a nivel nacional e internacional.

Los autores de *Mérida Metropolitana* están conscientes de que éstos y otros mecanismos de gestión propuestos en el marco del PIDEM no son suficientes para enfrentar en toda su magnitud los complejos problemas metropolitanos, pero los sugieren como un punto de partida. Reconocen que las soluciones de fondo requieren modificaciones del marco legal e institucional que posibilite la creación de auténticas instancias de gobernabilidad metropolitana, y también en este sentido tienen una propuesta: crear la *Comisión Legislativa de Desarrollo Metropolitano*, integrada por diputados locales según la estructura partidista del Congreso, que cuente entre sus atribuciones proponer leyes sobre asuntos y materias definidas como metropolitanas en la ZMM; proponer las regulaciones y los instrumentos necesarios para el cumplimiento de la legislación metropolitana y proponer ajustes a la legislación estatal para garantizar la obligatoriedad de la coordinación intermunicipal e intergubernamental en la metrópoli que hoy es, infortunadamente, sólo voluntaria, lo que hace inviable un plan metropolitano de observancia obligatoria.

Más allá del ámbito estatal, agregan los autores, es necesario consumir y reglamentar la reforma de la Constitución Federal para reconocer plenamente la existencia de las zonas metropolitanas como áreas estratégicas para el desarrollo nacional, lo que incrementará las posibilidades de una coordinación obligatoria entre las jurisdicciones que forman una metrópoli, de tal manera que el Plan Metropolitano preceda a los planes municipales, con lo que se reconocerá finalmente que primero debe acordarse el proyecto de la metrópoli como un todo y luego los de sus partes.

Como puede apreciarse, la ruta hacia una verdadera gobernabilidad de las zonas metropolitanas todavía es larga, y la ZMM enfrenta particularidades históricas, sociales y políticas que quizá la hagan aún más compleja, pero *Mérida Metropolitana* es un claro avance en la dirección correcta.

Rodolfo Canto Sáenz
csanenz@uady.mx