

# LA COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA: UN NUEVO ESQUEMA DE COORDINACIÓN

Mireille ROCCATTI\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Institucionalización de la Comisión Ambiental Metropolitana*. III. *Hacia un nuevo esquema de coordinación metropolitana*. IV. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

La ciudad de México presentó un intenso proceso de crecimiento urbano a partir de la década de los años cincuenta, y en 1985, a raíz de los sismos, este hecho tuvo una variable adicional que se reflejó con la expulsión de la población de las delegaciones centrales del Distrito Federal hacia los municipios conurbados del Estado de México, detonando una expansión en zonas agrícolas y áreas verdes que fueron incorporadas al mercado inmobiliario del crecimiento urbano. Nuestra legislación mexicana identifica este fenómeno como conurbación, que en términos urbanos se ha señalado como metropolización.<sup>1</sup>

Esta gran aglomeración urbana es el resultado del proceso de crecimiento económico y demográfico que ha llevado a la población a concentrarse en el lugar donde las expectativas y servicios son mayores, creando, de igual manera, graves problemas que se manifiestan en desequilibrios territorial, ambiental y social.<sup>2</sup>

\* Secretaria del Medio Ambiente del Estado de México.

<sup>1</sup> Unikel, Luis, *El desarrollo urbano en México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1978, p. 135.

<sup>2</sup> Comisión Ambiental Metropolitana, *Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2010*, México, marzo de 2002, pp. 2-14.

A este espacio metropolitano se le ha sumado una complejidad institucional que a través de los años ha mostrado cambios en la estrategia para afrontar el reto de la convivencia político administrativa de la principal concentración urbana del país, y la segunda del mundo después de la de Tokio, Japón.<sup>3</sup>

Para hacer frente a este proceso de aglomeración de población, en los años setenta, con una visión metropolitana, se aplicaron algunos incipientes recursos en la operación de las comisiones de conurbación, que posteriormente —en los años ochenta— fueron canceladas, y que paradójicamente, con las reformas constitucionales para el fortalecimiento de los municipios, se minó este incipiente impulso que apareció en aquellos años para los trabajos de coordinación metropolitana. Sin embargo, la figura jurídica con la que contaba la ciudad de México, como un departamento central del gobierno federal, le permitió operar una serie de mecanismos de concertación pública y privada para fortalecer y desarrollar una importante infraestructura de comunicaciones y servicios.

El crecimiento vertiginoso de la ciudad de México, a través de los años, ha planteado grandes desafíos que hoy día se manifiestan como enormes retos metropolitanos que demandarán de decisiones con un alto costo social y económico.

Como muestra de esta dinámica, recordemos que en la última década del siglo XX, ante la complejidad del problema de la contaminación atmosférica en la ciudad de México, fue necesario reunir en una sola mesa a las autoridades gubernamentales y a los representantes de la sociedad para definir e implementar acciones que permitieran enfrentar y solucionar la problemática sobre el tema.

Este reto ambiental demandó la intervención comprometida de todos los niveles de gobierno, y entre otras acciones de carácter federal, se promovió institucionalizar un mecanismo de coordinación metropolitana entre los gobiernos federal, del Estado de México y del Departamento del Distrito Federal, que les permitiera enfrentar la grave crisis de contaminación ambiental, por lo que el 8 de enero de 1992 el Ejecutivo Federal acordó la creación de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.

A partir de este año, se convino que la presidencia de esta Comisión fuera rotativa. Durante sus dos primeros años (1992-1994) fue presidida

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 2-5.

por el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, y en ese periodo se celebró el contrato por el cual el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, constituyó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como fiduciario, un fideicomiso para apoyar los programas, proyectos y acciones para la prevención y control de la contaminación ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México.

En abril de 1994 el gobierno del Estado de México asumió la presidencia de la misma, y para 1996 estaba previsto que ésta estuviera a cargo del gobierno federal a través de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), sin embargo, ante la necesidad de fortalecer los trabajos de coordinación metropolitana, mediante el rediseño de un organismo con nuevas y mejores atribuciones que le dieran celeridad a su actividad para atender oportunamente las materias relacionadas con el medio ambiente, y sin dejar de aprovechar los avances y experiencias de la Comisión de Prevención, en 1996 se constituyó la Comisión Ambiental Metropolitana, mecanismo de coordinación que opera hoy día.

## II. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA

Existe coincidencia en que la contaminación ambiental representa un problema multisectorial y que su solución requiere de la participación de numerosas entidades gubernamentales, así como del sector privado, laboral, instituciones de investigación y académicas y de los representantes sociales.

Sin embargo, el proceso de metropolización ha avanzado más rápidamente que los intentos por adecuar la legislación y la planeación urbana. En el caso de la ciudad de México se ha acumulado un vacío legal para resolver los problemas derivados de la conurbación. Sólo dos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tratan los problemas derivados de la conurbación, y la coordinación necesaria para solucionarlos: el 115 y el 122 en su apartado G.

Como se ha mencionado, en 1996, al amparo de estos artículos se formaliza el Convenio de Coordinación por el cual se crea la Comisión Ambiental Metropolitana. En dicho convenio se establece la creación de un órgano permanente de coordinación metropolitana para analizar y pro-

poner las alternativas de solución de aquellos aspectos en los que concurren los gobiernos del Estado de México, del Distrito Federal y el federal en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio de la ciudad de México y su zona conurbada.

En la integración de esta comisión se establece la participación de todas las secretarías del Ejecutivo Federal, del jefe de Gobierno del Distrito Federal, del gobernador del Estado de México y de un Consejo Consultivo conformado por especialistas y representantes de los sectores social, académico y empresarial.<sup>4</sup>

Hasta antes de esta fecha, el gobierno federal mantuvo un papel importante no sólo en su desempeño como promotor de trascendentes acciones, sino coadyuvando en la participación de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México. Sin embargo, al abrogar el acuerdo de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, y publicar el nuevo acuerdo para crear la Comisión Ambiental Metropolitana, el Ejecutivo Federal asume la idea de entregar este papel coadyuvante y de coordinación a alguno de los dos gobiernos locales, definiendo en la cláusula séptima del convenio que la Presidencia sólo la ocupará por un periodo de dos años el jefe de Gobierno del Distrito Federal, y posteriormente, en un periodo similar, el gobernador del Estado de México: “*Séptima*. La Comisión Ambiental Metropolitana será presidida en el primer periodo de dos años por el jefe del Departamento del Distrito Federal y en el siguiente periodo de dos años por el gobernador del Estado de México, y así sucesivamente en forma alternada”.<sup>5</sup>

No obstante que el acuerdo establecía un principio de equidad, en realidad la Presidencia de esta comisión fue entregada hasta el 2000 por el gobierno del Distrito Federal al gobierno del Estado de México, y en consecuencia, hasta la fecha, no se ha resuelto la entrega de la misma al gobierno del Distrito Federal.

Más allá de representar esto una disputa de por quién asume la presidencia, los esfuerzos deben encaminarse a diseñar un esquema innovador de coordinación metropolitana que responda a las actuales circunstancias

<sup>4</sup> Convenio de Coordinación para la Creación de la Comisión Ambiental Metropolitana, *Diario Oficial de la Federación* del 17 de septiembre de 1996.

<sup>5</sup> *Ibidem*, primera sección, p. 18.

que vive la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual, sin duda, debe tener como primicia atender la demanda y necesidades de la población asentada en esta gran zona urbana.

Por otro lado, al establecer una presidencia alternada entre los dos gobiernos locales, se percibió en poco tiempo que el gobierno federal jugó un papel más distante en la concertación de acciones; por ejemplo, en 1998 la Secretaría de Hacienda suspendió al Fideicomiso Ambiental del Valle de México la aportación de recursos provenientes del sobreprecio de las gasolineras, los cuales permitieron impulsar importantes proyectos ambientales en la Zona Metropolitana.

Recientemente, para resolver esta situación se ha planteado la posibilidad de constituir una presidencia conjunta; sin embargo, en esta nueva propuesta se debe considerar sugerir un mecanismo que conserve los principios elementales de equidad y de corresponsabilidad ambiental entre los diversos actores. La presidencia conjunta no sólo debe resolver la participación comprometida de los dos gobiernos locales, sino que, también, el mecanismo que se proponga deberá fortalecer el papel del gobierno federal en las diversas acciones que el Distrito Federal y el Estado de México acuerden impulsar en el tema de la gestión ambiental metropolitana.

Otro de los retos que deberá enfrentarse es en relación con los costos de operación del grupo técnico que tenga como tarea la planeación ambiental de las acciones metropolitanas. Hasta ahora, a pesar de que el acuerdo de creación de la Comisión Ambiental Metropolitana establece que los recursos necesarios para su operación y funcionamiento se aportarán de manera proporcional y equitativa, esto no ocurre así. Esta situación se debe a que en la concepción jurídica acordada, se estableció que la asignación de dichos recursos será “convenida” por las partes firmantes del acuerdo:

*Décima.* Las partes que suscriben el presente instrumento convendrán la asignación de los recursos y apoyos técnicos, financieros y administrativos necesarios para el funcionamiento de la Comisión, los cuales serán aportados de manera proporcional y equitativa, en el ámbito de sus funciones y en los términos que para tal efecto se acuerden.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> *Idem.*

El diseño de este principio de corresponsabilidad financiera para el funcionamiento de la Comisión no establece ninguna obligatoriedad, por lo cual, en los hechos, cada gobierno al asumir la presidencia asumió también el costo de mantener la estructura del personal y recursos para el funcionamiento de la Comisión; incluso todas las comisiones metropolitanas existentes en el Valle de México enfrentan la misma circunstancia.

Por este motivo, es necesario establecer un mecanismo claro y obligatorio de financiamiento en el que participen los dos gobiernos locales y el federal, lo que permitirá construir las bases para que en el trabajo de los técnicos contratados se privilegie la imparcialidad con la cual debe actuar dicha Comisión.

En este sentido, es posible proponer que los tres gobiernos asignen o comisionen personal técnico especializado para las tareas de esta Comisión. Por supuesto, se deberá resolver el espacio físico donde operarían, así como los recursos materiales necesarios.

Sin duda, se requiere incorporar plenamente un enfoque regional y metropolitano en las relaciones intergubernamentales que soporte el despliegue de una gestión integral de la cuenca del Valle de México.

La Zona Metropolitana del Valle de México se encuentra en una situación ambiental crítica y compleja, agravada por fallas en la gestión pública e insuficiencias en el diseño institucional de los tres niveles de gobierno. Por esta razón, se requiere garantizar un sostenido mejoramiento de la calidad ambiental, en beneficio de la salud pública y la calidad de vida, para los más de veinte millones de habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Se debe tratar de alcanzar una gestión integrada sobre recursos comunes públicos. En esta gestión debe privilegiarse un sustento científico, fuerte participación social y adecuada coordinación institucional. Sólo así se podrán concretar políticas públicas consolidadas y pactadas, y con los debidos respaldos jurídicos e institucionales que garanticen su continuidad.

### III. HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

El gobernador del Estado de México y el jefe de Gobierno del Distrito Federal han dado muestra de su mejor disposición de trabajar conjunta-

mente con todas las autoridades competentes y con todos los actores interesados, en un proceso conjunto de reforma institucional orientado al fortalecimiento y renovación de instancias de coordinación a escala metropolitana. Lo anterior significa un momento coyuntural para la evolución de la agenda de la Comisión Ambiental Metropolitana, no sólo con más temas, sino estructurada con base en un esquema integral de gestión metropolitana de los recursos y servicios ambientales comunes.

La reforma debe centrarse en recuperar plenamente el carácter de la Comisión Ambiental Metropolitana y su misión. Una efectiva coordinación en materia de planeación y ejecución de acciones exige necesariamente que esta Comisión se caracterice por su autonomía relativa y capacidad técnica y de vinculación con todas las representaciones involucradas en la gestión ambiental metropolitana.

La Comisión Ambiental Metropolitana debe contar con recursos para promover la participación de terceros en la realización de estudios, asesorías específicas y evaluaciones, que le permitan reforzar y ampliar los alcances de sus tareas sustantivas.

La Comisión debe revisar su figura jurídica con el objetivo de rediseñarla bajo un modelo más ágil y ejecutivo, con un titular cuyo nombre y desempeño cuente con el respaldo comprometido y explícito por parte del jefe de Gobierno del Distrito Federal y del gobernador del Estado de México; y con la corresponsabilidad del Ejecutivo Federal y de las principales representaciones del sector empresarial, de la academia y la sociedad civil.

Cabe resaltar que las decisiones sobre políticas e instrumentos a aplicarse, en concurrencia por los distintos órdenes de gobierno, en materia ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, deberán ser tomadas por los gobiernos; sin embargo, es necesario que la Comisión Ambiental Metropolitana se convierta en una entidad catalizadora del cumplimiento de las acciones comprometidas por éstos. Para lo cual, y sin violentar las atribuciones e independencia de cada gobierno, se requiere buscar una figura jurídica en la que explícitamente los gobiernos se comprometan a que las acciones sean sometidas a procesos de evaluación y rendición pública de cuentas en el seno de la Comisión Ambiental Metropolitana.

Al mecanismo propuesto de coordinación intersectorial de programas ambientales de gobierno será necesario incorporarle un sistema eficiente

de información y participación pública. Este proceso debe fortalecer el trabajo del Consejo Consultivo, con la participación de los cuerpos legislativos de ambas entidades y del Congreso de la Unión, de los organismos cúpula del sector privado, instituciones de educación superior y centros de especializados en gestión ambiental de la sociedad civil. De esta forma, los diferentes actores de la sociedad civil podrían demandar la evaluación de tales programas, otorgándole un verdadero contenido a la participación social. En este esquema, como se ha mencionado, es de gran relevancia establecer un procedimiento de rendición de cuentas, de tal forma que se asegure una alta responsabilidad y representatividad de la sociedad.

#### IV. CONCLUSIONES

Los distintos actores de la gestión ambiental coinciden en la necesidad de fortalecer el esquema actual de coordinación ambiental metropolitana para enfrentar y controlar las actuales tendencias en el deterioro ambiental de la cuenca del Valle de México.

Se debe aceptar la impostergable decisión de realizar una reestructuración de la Comisión Ambiental Metropolitana para constituir la como un agente coadyuvante en la gestión ambiental metropolitana, con fuerza regional y de trascendencia nacional, que aporte y comparta sus experiencias en la gestión ambiental con otras zonas metropolitanas del país.

Por la creciente dinámica demográfica de la Zona Metropolitana del Valle de México, se debe evaluar la inclusión de otras entidades federativas del centro del país en el proceso de planeación ambiental de esta zona, bajo un esquema de sustentabilidad y protección a la salud, acorde con objetivos y metas comunes.

Se debe construir un organismo que tenga un gran soporte técnico de investigación, en donde el sector académico debe ocupar un sitio trascendente, y los gobiernos locales y el federal garanticen la incorporación de los mejores especialistas en la materia.

La participación en esta instancia de gestión ambiental metropolitana de la sociedad civil y del sector privado fortalecerá los programas y decisiones que se tomen para el mejoramiento ambiental.

La construcción de una instancia que conjunte los esfuerzos de los diferentes actores en un marco de facultades constitucionales bien defini-

das que le permita abordar la dimensión del problema para lograr la sustentabilidad ambiental y la protección a la salud.

Fortalecer una instancia que garantice la coordinación, integración, seguimiento y evaluación de las acciones y estrategias que los gobiernos locales y federal impulsen para el mejoramiento ambiental.

Este organismo de coordinación metropolitana ambiental debe contar con un mecanismo de generación de recursos financieros que permita impulsar su funcionamiento administrativo y operación. Es oportuno considerar la conveniencia de incorporar esta variable en los presupuestos de las diversas dependencias federales que la integran, así como de las aportaciones de los gobiernos locales.

Para construir un nuevo esquema de coordinación metropolitana, debe establecerse la obligatoriedad constitucional para que los diversos actores construyan los acuerdos que garanticen un desarrollo sustentable de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Para enfrentar con éxito la implementación de acciones de mejoramiento del medio ambiente, es ineludible fortalecer el fondo metropolitano de obras y servicios de la Zona Metropolitana del Valle de México, recientemente instituido por los gobiernos del Estado de México, el Distrito Federal y Federal, para permitir el financiamiento de proyectos específicos de alto alcance metropolitano; o bien, reactivar los recursos provenientes del sobreprecio de las gasolinas que se comercializan en la zona para alimentar nuevamente al Fideicomiso Ambiental del Valle de México.

Sin duda alguna, la inclusión de la sustentabilidad en los procesos de desarrollo vigentes de la Zona Metropolitana del Valle de México, debe comprometer a todos los actores de la sociedad a buscar nuevas formas de convivencia y crecimiento económico, asumiendo responsabilidades con respecto a la preservación del entorno ecológico y al uso racional de los recursos naturales, premisas que indudablemente involucran tanto a las autoridades federales como a los gobiernos locales y municipales.