

Taller “Zonas metropolitanas y gobiernos locales en sistemas federales”

Relatoría de Boris Graizbord, Marlon Santillán y Abraham Granados*

En el presente texto se sintetizan las cuestiones relevantes tratadas en este taller que se llevó a cabo en El Colegio de México el 6 y 7 de marzo de 2007 en el marco de las actividades del “Diálogo global sobre federalismo”. Fue coordinado por el Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (LEAD-México) del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, y por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) de la Secretaría de Gobernación (Segob), con la participación de investigadores, funcionarios gubernamentales, presidentes municipales y legisladores. Su objetivo fue avanzar en el análisis de nuevas relaciones intergubernamentales en el contexto metropolitano y examinar la forma en que se expresan en un sistema federal.

El taller incluyó una primera sesión, en la que se hizo una presentación de los problemas que enfrentan las administraciones municipales en el ámbito metropolitano, y tres mesas de discusión con los temas: 1) Administración y gestión metropolitana; 2) Participación social en los gobiernos locales metropolitanos; y 3) Relaciones intergubernamentales en las regiones metropolitanas.

En la inauguración el presidente de El Colegio de México expresó que a su entender el taller tenía una doble relevancia relacionada con los dos componentes del tema a tratar. Debe reconocerse la primordial importancia de la forma en que se acercan los gobernantes y los gobernados en el espacio social y político de los gobiernos locales en tiempos que exigen transparencia, responsabilidad y recuperación de la credibilidad en el gobierno. Asimismo resulta estratégico el papel de los gobiernos locales en ámbitos metropolitanos que representan una forma de vida en que participa al menos la mitad de los habitantes urbanos y en donde se desarrolla una aún mayor proporción de las

* Profesor investigador de El Colegio de México el primero, y maestros en Estudios Urbanos por El Colegio de México los dos últimos. Todos agradecen los comentarios al texto de Carlos Graizbord y de José de Jesús Sosa, participantes en el taller.

actividades económicas y culturales en nuestro país.

El director del CEDUA afirmó que los problemas metropolitanos no están circunscritos a límites político administrativos y exigen esfuerzos especiales de coordinación entre los gobiernos locales, los estatales y el federal. Los intentos de crear autoridades metropolitanas de carácter mundial han fracasado, comentó, debido a que la autoridad metropolitana entra en conflicto en distintos grados con otras estructuras de gobierno ya existentes. En México los diversos intentos se han visto limitados porque las autoridades intervinientes no se comprometen plenamente a cumplir dichos acuerdos y carecen de poderes constitucionales para establecer obligaciones, además de que carecen de los recursos económicos, coercitivos y políticos que se requieren.

La directora del Inafed inauguró el taller y afirmó que en un sistema federal deben trabajar de manera conjunta las entidades federativas y los municipios para asegurar la gobernabilidad. Se refirió al federalismo como atributo esencial del Estado mexicano, como referente histórico y político, y como un sistema que ordena la distribución territorial del poder conforme a reglas constitucionales. Expuso que en el federalismo actual han surgido temas como la descentralización administrativa, el desarrollo económico local, la competitividad urbana y la coordinación metropolitana, que enriquecen el debate acerca de las relaciones intergubernamentales. Además, agregó, en cada metrópoli el gobierno local debe asumir con voluntad y responsabilidad política la colaboración intergubernamental dentro de esquemas de coordinación flexibles que faciliten una atención ordenada a los habitantes metropolitanos.

Los problemas metropolitanos

En la primera sesión del taller y desde las perspectivas federal, estatal y municipal se presentaron las posibles rutas para lograr coordinación entre los gobiernos municipales y así enfrentar los problemas en el ámbito de la metrópoli.

En la primera intervención el presidente municipal de Torreón, municipio de la Zona Metropolitana de La Laguna (ZMLL), planteó que en dicha zona se pretende lograr una integración formal metropolitana con un soporte legal. Si bien no se cuenta con un referente institucional, la voluntad de los presidentes municipales los ha llevado a establecer acuerdos de carácter metropolitano. Esto muestra su dis-

posición para anteponer los intereses de la región a los políticos y partidistas. Sin embargo consideró que de no formalizarse, esta estructura podría ser endeble, pues dependería de que las autoridades estuvieran siempre conscientes de la importancia del enfoque integrador metropolitano y se comprometieran permanentemente a establecer acuerdos y prioridades que irían más allá de sus límites administrativos jurisdiccionales. Enfatizó que para lograr la integración institucional como unidad metropolitana se debe recurrir a los cabildos y los congresos estatales. Reconoció que aunque no se puede negar que las diferencias políticas dificultan el proceso de integración metropolitana, no son limitantes absolutas para lograr acuerdos. Se busca dicha integración regional para mejorar, aseguró, el desarrollo y la vida de los ciudadanos, tomando en cuenta a la sociedad civil mediante su participación en el proceso de toma de decisiones.

En la misma línea el presidente municipal de Gómez Palacio, otro de los municipios de esa zona metropolitana, reconoció que los gobiernos municipales actualmente no sólo atienden las necesidades de los ciudadanos, sino que buscan elevar la competitividad y la eficacia en su gestión mediante acciones empresariales, como la formación de capital humano, preparando especialistas que incursionen en tecnologías de la información. Planteó que la base económica debe sustentarse en la tecnología y en el conocimiento, ya que la maquila, que alguna vez acarreó cierto derrame económico y proporcionó empleos, dejó de ser importante. Se busca, dijo, una especialización que atraiga nuevos tipos de empresas de alta tecnología. Los conceptos de competitividad y eficiencia no son monopolio del sector privado, de manera que en los gobiernos municipales de la región hay interés por reforzar las relaciones intermunicipales y homologar los planes y programas para el desarrollo económico.

El director general de Coordinación Metropolitana del Estado de México, refiriéndose a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), recordó que en 1997 el Estado de México creó la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos y en 2001 la Secretaría de Desarrollo Metropolitano. Además, dijo, las distintas reformas aplicadas al Artículo 115 constitucional han favorecido la creación de comisiones metropolitanas y otros órganos de coordinación similares.

El director general de Desarrollo Urbano y Suelo del Gobierno Federal afirmó que México es un país urbano. Las 55 zonas metropolitanas que hay en el país, definidas por Conapo, Sedesol e INEGI, concentran 51.5 millones de habitantes y representan 53% de la po-

blación urbana de México. Asimismo generan aproximadamente 76% del PIB nacional. Se requiere una visión global para gobernar tomando en cuenta lo que llamó la “intermunicipalidad”. Aunque esta perspectiva no es en sí misma un fin del gobierno federal, sí representa una vía que se debe considerar con creatividad institucional para lograr la transparencia y la rendición de cuentas. Mencionó cuatro líneas de acción como estrategia de gobierno para concretar el desarrollo de la intermunicipalidad: el aprovechamiento de las áreas suburbanas subutilizadas evitando la expansión de la ciudad y reordenando su interior; el diseño de estrategias para crear ciudades sustentables en sentido amplio; la mejora y ampliación de la infraestructura urbana, y un especial interés en lo relativo al transporte público.

Mesa 1: Administración y gestión metropolitanas

La primera mesa se abocó a determinar la forma apropiada de gobernar las regiones metropolitanas de grandes proporciones geográficas, demográficas y económicas para enfrentar de mejor manera los problemas de infraestructura para el desarrollo, así como de eficiencia y equidad en la dotación de servicios públicos urbanos.

Para centrar la discusión acerca de la administración y gestión metropolitanas se plantearon las siguientes preguntas: 1) ¿cómo puede reducirse la brecha entre los ingresos y los gastos necesarios para cumplir con las funciones de los gobiernos locales?; 2) ¿qué instrumentos fiscales u otros mecanismos deben o pueden usarse para reducir las diferencias intermunicipales en el espacio metropolitano?; 3) ¿qué posibilidades reales de cooperación existen para los gobiernos municipales en el ámbito metropolitano?, y 4) ¿existen diferencias entre los gobiernos locales en función de su tamaño; su carácter urbano, suburbano, o rural, y los atributos socioeconómicos de su población?

El moderador de la mesa inició la discusión del tema exponiendo su criterio respecto a cómo se debe dar esta gestión en la metrópoli. Dijo que los municipios, como primer orden de gobierno, deben operar a partir de una regulación “suave” que dé flexibilidad suficiente para fijar objetivos al enfrentar un problema en conjunto. Se debe contar, sin embargo, con un paquete de incentivos económicos que ofrezcan los gobiernos federal y estatal para apuntalar la cooperación y las buenas decisiones. Uno de los participantes en la mesa enfatizó esto último al hablar de un “cambio de escala” para tender puentes

entre los “pequeños” problemas y evitar así las grandes reformas “duras” que impiden la incorporación del sentir local en las políticas; por ello, apuntó, los convenios municipales son la única salida para enfrentar los problemas metropolitanos; dichos convenios se dan en México pero sin asociación jurídica.

El siguiente participante habló de la viabilidad política de los arreglos metropolitanos; se refirió a un primer modelo denominado “institucional” en el que el gobierno local tiende a minimizar su participación frente al poder de decisión centralizado, y a otro llamado de “cooperación”, donde la participación local también es reducida pero se depende de la buena voluntad estatal para los acuerdos; el reto, entonces, sería encontrar el equilibrio entre los acuerdos metropolitanos y los intereses locales, para lo cual sería necesario romper los modelos vigentes y fortalecer los gobiernos locales. Otro de los participantes observó que las condiciones son propicias para reformar el federalismo con la idea de otorgar mayores atribuciones a los actores locales clarificando las competencias de cada nivel de gobierno. Sugirió el siguiente modelo: un gobierno federal encargado de la dotación de infraestructura económica y social, unos estados encargados de la normatividad, y unos municipios enfrascados en la gestión metropolitana.

Finalmente, la última participante en esta mesa se refirió al éxito de la cooperación intermunicipal entre León y Silao. Se trata de dos ciudades medias de elevado crecimiento económico que han conformado un espacio polinuclear de desarrollo en esta región del centro occidente del país.

Mesa 2: Participación social en los gobiernos locales metropolitanos

La segunda mesa tuvo como objetivo discutir el papel de los gobiernos locales como interfase entre la sociedad civil y el Estado, y su grado de apertura para la participación ciudadana.

Se propuso a los participantes contestar las siguientes preguntas: 1) ¿de qué forma se debe integrar a la sociedad o a los organismos sociales en las decisiones locales de las zonas metropolitanas?; 2) ¿existen diferencias de participación social entre los municipios metropolitanos, y si es el caso, a qué se deben y cómo se articulan?, y 3) ¿cómo se atienden las demandas ciudadanas de grupos vulnerables para integrar la política de desarrollo urbano y metropolitano?

El moderador de esta segunda mesa planteó la necesidad de contar con una “ciudadanía informada” y expuso que la instrumentación de un modelo de participación pública debe considerar cuatro aspectos: *i)* escala; *ii)* tiempo; *iii)* contexto; *iv)* motivación de los actores. En la medida en que los gobernantes y los gobernados interactúen en estos ejes se llegará a un gobierno tendente a la descentralización en el que la participación ciudadana se articule al quehacer político en el ámbito del desarrollo municipal. En este sentido el presidente municipal de Naucalpan (municipio de la ZMCM) comentó que desafortunadamente el único momento en que hay participación ciudadana dentro de cualquier municipio es durante las elecciones. En este contexto, hizo hincapié en la necesidad de integrar la participación ciudadana en el diseño de los planes de gobierno, y que éstos deben ser locales pero integrados a una realidad metropolitana, ya que los problemas rebasan los límites municipales.

El siguiente participante, quien opera en la escala regional del occidente del país, apuntó que los procesos de metropolización no sólo corresponden a un cambio de escala sino que constituyen una nueva forma de convivencia y gobernanza. Se pronunció a favor de una participación social gradual y acotada por ciertas reglas. El siguiente participante fue un poco más allá de la participación ciudadana al referirse a las asociaciones público-privadas en las metrópolis. Estas asociaciones o regímenes implican que cada actor social tenga una función definida; así, el gobierno se encarga de las funciones públicas, las organizaciones sociales de la toma de decisiones, y la iniciativa privada de obtener beneficios del consumo que genera el cuarto actor, que es la ciudadanía.

El ex director del Instituto Municipal de Tijuana habló de la importancia de la representación de la comunidad en la planeación municipal siempre y cuando se tenga una capacidad administrativa local suficiente para movilizar a la población y controlar el crecimiento urbano. Habló de su experiencia en aquella ciudad, en donde la problemática administrativa y de gestión evidencia una falta de “cultura de la legalidad” que restringe la planeación participativa cuyo enfoque y práctica debería predominar en cualquier zona metropolitana. El último participante de la mesa cuestionó la definición de “participación ciudadana”. Aclaró que actualmente existe un debate que opone a la democracia representativa frente a la democracia participativa; si bien en ambas hay participación social, en la democracia participativa predomina el concepto de que finalmente las personas deben tomar las

decisiones. Sería importante retomar la pregunta de este participante: ¿dónde empieza la participación ciudadana?, ya que en general ni la ciudadanía ni los gobernantes cuentan con un nivel de educación que les permita anticipar los beneficios o perjuicios de una acción determinada, ya sea pública, privada o de la comunidad.

Mesa 3: Relaciones intergubernamentales en las regiones metropolitanas

La tercera y última mesa tuvo como tema de discusión las relaciones intergubernamentales y la forma de integración del fenómeno metropolitano en la compleja estructura del sistema federal en donde concurren varios órdenes de gobierno.

Se plantearon las siguientes preguntas: 1) ¿qué impacto tienen las relaciones intergubernamentales verticales en el desempeño de los gobiernos locales en zonas metropolitanas?; 2) ¿cómo se organizan y de qué mecanismos se valen los gobiernos metropolitanos para establecer relaciones horizontales con los gobiernos locales vecinos?; 3) ¿qué tipos de asuntos han sido materia de colaboración entre los gobiernos locales y entre el gobierno local y otros órdenes de gobierno?, y 4) ¿son las autoridades locales meros agentes para otros órdenes de gobierno (estado o federación)?

El moderador analizó los profundos cambios que ha experimentado México en los últimos 20 años. Destacó que si bien ha habido una notable descentralización del gasto, la recaudación se ha centralizado y las participaciones federales, como ingreso de los municipios, no han tenido como respuesta un esfuerzo recaudatorio de los receptores.

El presidente municipal de Ecatepec (municipio de la ZMCM), planteó en su intervención la necesidad de que el gobierno estatal tome más en cuenta a las autoridades municipales para formular sus decisiones en la escala metropolitana. Consideró que en efecto se establecen relaciones con los municipios vecinos, pero con matices distintos según la importancia y el tamaño de éstos. Al referirse a los ingresos municipales manifestó que suelen quedarse cortos frente a las necesidades de gasto e inversión locales. El siguiente participante enfatizó la importancia del impuesto predial; opinó que el dirigir los esfuerzos del gobierno municipal a este impuesto tiene obvias ventajas debido a que es óptimo, observable, se sabe a quién se cobra y se puede determinar y modificar su valor.

El senador que participó en esta mesa planteó que los municipios tienen limitantes y carecen de recursos suficientes. Centró la discusión en torno a las relaciones intergubernamentales, la gobernabilidad metropolitana, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, el desarrollo urbano metropolitano y el ordenamiento territorial en la escala de la metrópoli. Afirmó que en la administración pública predomina lo cosmético, es decir, lo aparente, y que en los municipios con mayor desarrollo económico la calidad de vida no siempre es elevada. El objetivo de la planeación y la gobernabilidad debería ser lograr la correspondencia entre el crecimiento económico y el bienestar social. Recomendó proporcionar mayor autonomía municipal con más facultades para las autoridades locales, incrementar los espacios de participación ciudadana y generar potestades tributarias que vinculen la derrama económica local con el gasto municipal.

Por último la profesora del CIDE hizo evidente que las transferencias federales representan los mayores ingresos en la mayoría de los municipios. Observó que carecen de transparencia y operan con limitada capacidad de endeudamiento. En un estudio sobre la capacidad de recaudación de los municipios en México, encontró que el problema de recaudación no se debe al tamaño de los municipios, ya que de los 10 que cuentan con mayor esfuerzo recaudatorio 8 son de tamaño reducido, lo que lleva a concluir que más que ampliar el tamaño geográfico, demográfico o económico, se requiere que las autoridades locales demuestren conciencia y voluntad política para lograr un mejor desempeño en beneficio de la ciudadanía.

La representante del Inafed hizo hincapié en que si bien la ciudadanía no reconoce la continuidad urbana en la metrópoli, sí exige resultados en esa escala. Al clausurar el taller destacó que este tipo de reuniones muestra la colaboración, coordinación y voluntad entre la sociedad civil, los tres órdenes de gobierno y la academia.

Fueron muchos y variados los temas que se abordaron, y se apreció cierto consenso entre los participantes respecto a la necesidad de que se tome en cuenta la capacidad de los gobiernos locales para lograr un desarrollo metropolitano que beneficie a una población que cada vez exige una interlocución más abierta con sus autoridades y representa una mayor proporción de los habitantes del país.