

5. CUATRO RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE GOBIERNOS LOCALES

Introducción

En este capítulo se presentan cuatro recomendaciones de política pública para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en la planeación y desarrollo de ciudades sostenibles:

- i. Establecer programas nacionales y regionales de capacitación, supervisión, evaluación y certificación de tesoreros municipales y planificadores urbanos;
- ii. Desarrollar y hacer efectiva una estrategia nacional de ordenamiento territorial;
- iii. Incorporar una perspectiva demográfica en la planeación urbana y regional; e,
- iv. Implementar estrategias regionales para impulsar la formación de autoridades metropolitanas.

En cada una de las recomendaciones se describen los antecedentes del problema, sus consecuencias y su sustento. Estas recomendaciones se seleccionan de acuerdo a su relevancia y factibilidad de ser implementadas en México y en América Latina en general.

1. Establecimiento de programas nacionales y regionales de capacitación, supervisión, evaluación y certificación de tesoreros municipales y planificadores urbanos

1.1. Capacidades institucionales de los gobiernos locales

Aunque existen algunas experiencias de éxito en México, la gestión urbana se caracteriza por una ineficiente infraestructura urbana, desigualdades en el acceso a servicios públicos, carencia de ordenamiento territorial, *contradicciones y conflictos* intergubernamentales, marcos jurídicos *obsoletos y contradictorios*, y un sistema financiero *centralizado* con importantes *nexos políticos* en los distintos niveles de gobierno (Cabrero, 2005).

Los principales problemas que se han observado en el funcionamiento de las administraciones locales son: la existencia de marcos regulatorios ambiguos e insuficientes, sistemas administrativos *obsoletos y baja especialización* de los presidentes municipales y servidores públicos (Guillén *et al.*, 2007).

En 2005, Cabrero (2005) definió las principales debilidades administrativas de los municipios mexicanos. Dentro del marco regulatorio, este autor identificó que al inicio de la primera década del siglo XXI, 64% de los municipios carecía de un sistema normativo básico, 80% no tenía reglas para planificar y definir acciones, 52% no contaba con disposiciones para normar la provisión de servicios públicos y 20% carecía de planes estratégicos básicos. Dentro de las debilidades propiamente administrativas, Cabrero identificó que 50% de los municipios no tenía áreas administrativas especializadas en evaluación y supervisión del gasto, 65% carecía de un Departamento de Recursos Humanos, 17% no contaba con una computadora para el trabajo administrativo y la mayor parte de los municipios reconocía que en realidad recaudaban por debajo del 75% de los ingresos propios reportados. Finalmente, en cuanto a los niveles de especialización, el mismo estudio identificó que 18% de los presidentes municipales tenía estudios de nivel medio o menor, y la mitad de los servidores públicos carecía de experiencia previa en la administración pública.

Datos más recientes (Arellano *et al.*, 2011) muestran que la situación de los municipios en México no ha cambiado radicalmente en la última década: de los presidentes municipales, solo 38% tiene estudios de licenciatura, 12 % de bachillerato, 15% de secundaria y 24% de primaria. Mientras que los alcaldes tienen escasa experiencia en actividades gubernamentales, 50% tuvo un empleo previo en el sector privado. En promedio, los titulares de área tienen un nivel de educación primaria. Aunque las áreas de seguridad y servicios públicos son las que concentran el mayor número de empleados, son dirigidas por los funcionarios con menor preparación académica. Los esquemas de contratación de personal que prevalecen generan *inestabilidad y alta rotación* de servidores públicos, y por lo tanto, improvisación en la gestión.

En 2009, 47% del total de empleados municipales eran de confianza y solo 31% de base. El estudio de Arellano *et al.*, encontró también que existían graves carencias en términos de reglamentación: menos de 50% de los municipios del país contaba con reglamentos esenciales como los de obra pública, zonificación y uso de suelo, participación y planeación. Aunque la mayor parte de los municipios contaba con reglamentos de policía y buen gobierno, al interior del ayuntamiento y de seguridad pública hay un alto nivel de rezago en la actualización de esos ordenamientos. Únicamente una tercera parte de los municipios tiene alguna especie de asociación con otros municipios o con el gobierno estatal, y estas asociaciones se presentan en rubros tradicionales, como la prestación de servicios básicos. Los municipios más pequeños y con mayor rezago tienen *menor tendencia* a asociarse.

La dependencia financiera de los gobiernos locales se ha mantenido históricamente en niveles muy elevados. La información disponible en 2014 indica que los gobiernos locales no realizan los esfuerzos fiscales necesarios para incrementar sus ingresos propios; y que esto se debe a la falta de claridad en la conformación y distribución de las transferencias federales hacia los estados y municipios, así como también de los estados a los municipios; a los bajos niveles en la recaudación a nivel local que fortalecen la dependencia de los recursos federales; y al deficiente diseño de la normatividad local en materia de ingresos, derivada, principalmente, del desconocimiento de sus facultades y del costo político que resulta de cobrar más impuestos (Banco Mundial, 2010).

Gran parte de los estados *no hace efectivo el cobro de los principales impuestos* que les corresponde, lo cual limita su potencial recaudatorio y disminuye su esfuerzo fiscal. En términos prácticos, el único impuesto que algunos municipios cobran es el impuesto predial. La anterior situación también está relacionada con la opacidad en la asignación de los recursos

públicos que desincentiva las inversiones y la seguridad jurídica de las inversiones privadas y con estructuras contables heterogéneas y poco claras que impiden conocer con certeza el destino final de los recursos públicos (Banco Mundial, 2004).

Una de las causas primarias de la inestabilidad de la gestión municipal en México es que, excepto por dos entidades federativas, el periodo administrativo de las presidencias municipales, que son definidas por elección popular, es de tres años sin posibilidad de reelección consecutiva. Aunque el marco legal no prohíbe la continuidad de los funcionarios subalternos, que no son seleccionados por elección popular, la práctica histórica es que existe una rotación prácticamente completa de los directivos municipales con cada cambio de administración (Guillén *et al.*, 2007).

La alta rotación del personal impide la formación de cuadros directivos municipales con experiencia en los cargos y con capacidad de realizar una planeación de mediano plazo de cualquier iniciativa de los gobiernos municipales. En México tampoco existe una carrera profesional o una certificación de los funcionarios municipales. Probablemente esto se debe a que tampoco existen programas de formación de funcionarios municipales estables y de calidad (*e.g.* servicio civil de carrera). Una sola dependencia federal, con capacidad limitada, ofrece cursos a tesoreros municipales (*v.g.* INDETEC) y pocas entidades cuentan con instituciones dedicadas a la capacitación de funcionarios municipales en general (*e.g.* el IHAEM, en el Estado de México).¹ La mayor parte de la capacitación de funcionarios municipales se realiza de manera esporádica, careciendo de programas de capacitación formal, sin evaluación, sin seguimiento y sin rendición de cuentas (Graizbord, 2013; Graizbord, 2011).²

A pesar de lo anterior, existe evidencia de que algunos municipios del país, aun con las limitaciones económicas, legales y administrativas, muestran altos grados de innovación y capacidad de gestión. Eso lo demuestran, por ejemplo, los 4,074 casos sistematizados a través del Premio de Gobierno y Gestión Local organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) durante el periodo 2001-2011 (Carrera, 2015) (véase Cuadro 5.1). Estas experiencias muestran claramente que los ayuntamientos mexicanos desarrollan políticas públicas a través de una enorme variedad de programas que están vinculados no solo a las facultades y obligaciones que la ley les atribuye de manera directa, sino también en áreas cuya responsabilidad principal corresponde a otros ámbitos de gobierno, como es el caso de salud y educación.

1 INDETEC: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; IHAEM: Instituto Hacendario del Estado de México.

2 El Colegio Mexiquense, A.C., localizado en la zona metropolitana de Toluca, es de las pocas instituciones educativas de alto nivel que ofrece un programa de maestría especializado en Desarrollo Municipal.



En el Cuadro 5.1 se observa que las áreas que las administraciones municipales buscan mejorar con mayor frecuencia son: política social, modernización administrativa, desarrollo municipal e infraestructura municipal (Carrera y Fernández 2015). Las áreas menos atendidas son: transparencia, participación ciudadana y planeación o evaluación. Solo 3.2% de las iniciativas presentadas estaban relacionadas con desarrollo urbano.

1.2. Estrategia regional de capacitación y certificación

Una alternativa para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales es establecer un sistema nacional de selección, capacitación, supervisión, evaluación y certificación de los funcionarios municipales que están más estrechamente relacionados con la planeación urbana y con el desarrollo urbano y municipal: los tesoreros municipales y los responsables de la planeación urbana.

Esta estrategia se ha intentado en México y en diversos países de América Latina con distintos niveles de éxito. Diversos autores y especialistas han sugerido previamente esta estrategia. Actualmente existen algunas iniciativas, como la del Lincon Institute de la Universidad de Wisconsin, que busca de *facto* lograr un programa regional al respecto. En este capítulo se enfatiza la necesidad de impulsar y fortalecer estas estrategias a través de convenios nacionales e internacionales y de la colaboración entre los gobiernos nacionales, estatales y locales, universidades y sector privado.

Debe buscarse un consenso nacional para que los gobiernos estatales y municipales se sumen a una iniciativa y a un acuerdo nacional para que los responsables de dirigir la política urbana local tengan un nivel mínimo de capacitación, y que exista un *programa nacional de certificación de funcionarios municipales*. En este terreno, las universidades y consorcios de colegios e institutos deben tener un papel central. De la misma manera, un *programa latinoamericano* de certificación de funcionarios municipales lograría formar una masa crítica de tomadores de decisiones sobre cuestiones urbanas y metropolitanas para dirigir el futuro hacia ciudades sostenibles.

Es innecesario cambiar el marco legal actual porque este tipo de certificación se puede lograr a través de acuerdos y convenios. De la misma manera, se logró desde la década de los ochenta del siglo pasado la Ley de Coordinación Fiscal, que permite a estados y municipios la participación del sistema nacional fiscal, sin ceder soberanía y autonomía.

Es correcto que, considerando las motivaciones políticas y de corrupción que predominan en los gobiernos municipales (aunque no solo en ese nivel de gobierno), existiría una oposición activa por parte de actores y grupos políticos y económicos que lucran con las decisiones de los gobiernos locales. Sin embargo, desde la perspectiva de las ciudades sostenibles y de las generaciones futuras, *los costos de no intervenir o de continuar permitiendo tales redes de corrupción son incalculables* (véase el último párrafo del Capítulo 2). Por esta razón, las estrategias de fortalecimiento municipal deben ser resultado de un consenso nacional (e internacional) al respecto. Todos los actores involucrados tienen un papel que cumplir dentro de esta prioridad.

Sobre contenidos, el fortalecimiento de los gobiernos municipales debe incluir asistencia técnica y supervisión sobre los instrumentos de gestión local para el desarrollo urbano, incluyendo instrumentos de planificación, instrumentos de promoción y desarrollo, instrumentos de financiamiento, instrumentos de redistribución de costos y beneficios e instrumentos de participación ciudadana.

2. Estrategia nacional de ordenamiento territorial.

2.1. Factores relacionados con la falta de ordenamiento territorial en México

Es correcto, como afirma un estudio del Banco Mundial (2004), que la ocupación *irregular* de la tierra, en particular de la tierra urbana, facilitó la *transición* básicamente *pacífica* entre el México *agrario* y el México *urbano*, lo que permitió a los ejidatarios generar alguna utilidad económica en el marco de un proceso de urbanización en el que perdieron o vieron reducida su capacidad productiva en el campo.

Sin embargo, es posible demostrar que las restricciones vigentes en la legislación mexicana a la comercialización de la tierra han *aumentado el precio del suelo* y, en consecuencia, han *limitado la oferta de suelo accesible* para las familias más pobres. Esto ha provocado especulación en todos los ámbitos del país, ha generado un mercado negro que afecta a las poblaciones más vulnerables y ha reducido aún más la disponibilidad de reservas territoriales para el desarrollo urbano (Brambila, 2007).

La participación del gobierno nacional mexicano en el ordenamiento territorial ha resultado en uno de los mayores esfuerzos de titulación de tierras en América Latina, pero adolece de numerosas limitaciones. El análisis geográfico y demográfico del crecimiento urbano que se ha presentado en capítulos previos evidencia que el sentido social de la regularización se ha cancelado. Las acciones de ocupación irregular y de regularizar después tienen nuevamente (en comparación con los años 70) un uso político. Las políticas urbanas y de uso de suelo, que han sido inconsistentes, han exacerbado las externalidades negativas asociadas con la urbanización, principalmente la degradación ambiental, la expansión urbana y zonas sin acceso a servicios.

Cuarenta años de acciones de regularización de la tenencia de la tierra han producido *dos tipos de especulación* con la tierra urbana. Una especulación *estructural* en la cual los desarrolladores urbanos (*v.g.* fraccionadores, constructores) compran directa o indirectamente predios esperando afectar las políticas de desarrollo urbano. En este caso, agentes mayoristas, que en general pertenecen a organizaciones políticas, aseguran la “legalidad y el orden urbano” de la adquisición de parcelas y tierras de uso común. El papel de estos agentes políticos es gestionar ante las autoridades agrarias y urbanas la adopción de dominio pleno o el aporte de tierras de uso común a sociedades mercantiles. El segundo tipo de especulación es *coyuntural*, en el cual inversionistas individuales y familiares compran y venden terrenos esperando beneficiarse eventualmente del crecimiento urbano.

En parte esto se debe a que al inicio del siglo XXI existió una falta de coordinación entre los diversos niveles de gobierno en cuanto a la administración urbana. Por ejemplo, por ley no se pueden proporcionar servicios públicos a asentamientos irregulares, aunque es frecuente encontrar que, efectivamente, muchos de estos asentamientos disponen de los servicios (usualmente el primero es el de transporte público, manejado por el llamado *pulpo camionero*, que tiene un tremendo poder político en México).

Las acciones de gobierno, para lograr un reordenamiento territorial, se focalizan en actividades *correctivas* en lugar de acciones *preventivas* (y normalmente en el marco de complicidades

fuertes). Así, es común que existan conflictos relacionados con la determinación de rentas, provocados por la falta de registros (títulos) y la rápida urbanización.

2.2. Recomendaciones para lograr un ordenamiento territorial del desarrollo urbano

¿Existe especulación porque los precios son altos o los precios son altos porque existe especulación? De acuerdo a teorías de economía urbana, existe especulación porque los precios son altos y los precios son altos porque la oferta de suelo urbano es escasa (inelástica). Por lo tanto, la principal recomendación de política pública sobre regularización es identificar mecanismos para hacer *más elástica* la oferta de suelo urbano. La segunda recomendación general de política pública es utilizar la regularización como *instrumento de política* del desarrollo urbano. A continuación se describen las recomendaciones específicas sobre estos dos puntos.

Para lograr una mayor elasticidad de la oferta de suelo urbano y urbanizable es importante considerar aspectos legales, económicos e institucionales. Sobre el marco legal, es necesario *transferir a los municipios* las decisiones en materia de uso del suelo, de acuerdo a una *estricta normatividad* por parte de los gobiernos estatales y federales. Es clave evitar duplicidades en las responsabilidades y atribuciones de los distintos niveles de gobierno en lo referente al uso del suelo. Para que los municipios puedan asumir sus atribuciones sobre desarrollo urbano, es ineludible que el gobierno federal y los gobiernos estatales desempeñen efectivamente su papel normativo.

Para reducir el rezago histórico en la regularización correctiva, es necesario *reducir la regulación* que es excesiva y muchas veces innecesaria. La sobrerregulación favorece la corrupción. También se recomienda fortalecer los mecanismos de *resolución de conflictos*, tanto para individuos como para colectividades, que permitan conciliar intereses y necesidades de los actores involucrados en los procesos expropiatorios. En este tema es clave la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social.

Sobre los aspectos institucionales relacionados con las dependencias responsables de la regularización territorial, es necesario que se establezcan *reglas de operación explícitas* que permitan que la regularización sea un instrumento de la planeación urbana y regional del país.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que es el organismo encargado en México de realizar esta función, puede contribuir al ordenamiento territorial mediante la promoción y, en su caso, la coordinación de acciones tendientes a la constitución de reservas territoriales necesarias para satisfacer los requerimientos de suelo y de desarrollo urbano.

La regularización de asentamientos humanos ubicados en propiedad social o de dominio privado, puede realizarse de manera más constructiva *sin necesidad de cambiar el marco legal vigente*. Esto lo ha hecho CORETT con éxito en algunos programas (por ejemplo Suelo Libre y Lotes con Traza Urbana), pero no se realiza de manera sistemática y obligatoria en todo el país.

Para que la regularización de la tenencia de la tierra pueda contribuir positivamente al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial, es importante delimitar las atribuciones de las unidades administrativas, de tal manera que no existan dudas sobre la responsabilidad de cada organismo en los procesos de desincorporación e incorporación de predios a los planes

urbanos y regionales. También es recomendable *revisar la legislación agraria*, para permitir la participación de CORETT en la incorporación preventiva de tierra ejidal y comunal al desarrollo urbano.

Un tema fundamental es fortalecer el papel de CORETT como ente *promotor y coordinador* de acciones de regulación territorial. Esto requiere que las acciones de CORETT se realicen en coordinación con los tres órdenes de gobierno. Para fortalecer la capacidad coordinadora de la Comisión es necesario que sus acciones formen parte explícitamente de las políticas públicas sectoriales tanto urbanas como rurales.

En México es necesario evaluar y modificar el sistema de información sobre *poblados decretados* para que, además de sus funciones administrativas, se pueda utilizar para evaluar o monitorear el avance de la regularización en el territorio nacional. Desarrollar *sistemas integrados de información* que permitan ubicar las acciones a favor de la regularización que realizan las diversas agencias de gobierno. Esto permitiría una mayor coordinación, unificación de criterios, acciones concertadas y un mejor alineamiento de las acciones de gobierno a favor del ordenamiento territorial en el país.

Georreferenciación. Es necesario georreferenciar, cuando menos, los poblados y polígonos irregulares. Los planes de desarrollo urbano deben contar con cartografía confiable sobre la localización geográfica de los asentamientos irregulares, para orientar las acciones a favor del ordenamiento territorial y poder, así, anticipar el desarrollo de nuevos asentamientos irregulares.

Asimismo, es imperioso diseñar sistemas de información eficientes y *bases de datos dinámicas* que puedan ser administradas por las delegaciones locales para mantener actualizados los padrones de beneficiarios CORETT, lo mismo que el registro del avance en la regularización y el ordenamiento territorial. Por ejemplo, es factible y de bajo costo, desarrollar un sistema de información que opere en Internet, y sea compartido por las delegaciones y las oficinas centrales. Si se comparten bases de datos operando en Internet, cada vez que las delegaciones actualizan su información, la del nivel central quedaría actualizada automáticamente. También el uso compartido de los datos permitiría generar reportes automáticamente, de tal manera que las distintas delegaciones pudieran conocer su desempeño en comparación consigo mismas y con otras delegaciones, y aún más: podrían compartir información y experiencias, a través de sistemas de comunicación (verbal o escrita) basados en la red. Este tipo de tecnologías de bajo costo están siendo utilizadas por diversas agencias de gobierno (Instituto Mexicano del Seguro Social, servicios estatales de salud), organizaciones de la sociedad civil y por el sector privado.³

Es importante crear instituciones nacionales y locales que coordinen las acciones de los agentes privados, sociales y públicos del desarrollo urbano y del manejo del suelo. Actualmente no existe una *institución única* de gobierno con tales atribuciones.

³ Quizá el caso más exitoso en México de uso público de estas tecnologías y grandes bases de datos interrelacionadas operando en Internet es el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto demuestra que sí es posible trabajar como aquí se propone.

Una política de ordenamiento territorial debe incluir cuando menos los siguientes cuatro componentes:

- a. *Regularización.* La regularización debe tener un marco de tiempo y metas definidas. Esto sería posible a través de la descentralización de las acciones de regularización, pero requiere de la culminación del proceso de titulación de lotes decretados.
- b. *Reubicación.* Unificar, actualizar y vincular los registros públicos y los catastros. Esto requiere la delimitación, actualización y registro ante el Registro Público de la Propiedad. Pero también requiere la simplificación de procesos administrativos y leyes, lo mismo que del fortalecimiento de los sistemas de justicia y la resolución de conflictos.
- c. *Incentivos para un crecimiento ordenado.* Para orientar la administración urbana hacia ciudades sostenibles, es necesario una reforma del sistema de uso del suelo y vivienda para incrementar la liquidez del mercado, ampliar el rango de productos formales de vivienda, proporcionar infraestructura básica, favorecer sociedades entre ejidatarios y desarrolladores urbanos y expandir el mercado de vivienda de bajo costo, a través de menores estándares de subdivisión y de procesos de desarrollo urbano programados.
- d. *Incentivos para permanecer en la legalidad.* Es necesario fortalecer el mercado de vivienda a través de sistemas de vivienda diversificados. Para esto es necesario desarrollar un mercado de renta, incluyendo la revitalización de zonas céntricas, áreas estratégicas y reservas protegidas y la planeación unificada y autoridades sectoriales, por ejemplo, para transporte, la georreferenciación de catastros y sanciones a invasores y desaliento de la invasión como arma política.

3. Incorporar una perspectiva demográfica en la planeación urbana y regional

3.1. Diagnóstico: ¿cómo se hace la planeación urbana y regional en México?

Las decisiones de gestión urbana tienen consecuencias inmediatas en el desarrollo urbano y en la dinámica demográfica de la urbanización. Diversos estudios (Cabrerero, 2005; Graizbord, 2011; Arellano *et al.*, 2011) han demostrado la *estrecha relación* que existe entre una gestión urbana débil con la falta de desarrollo urbano en todo el territorio nacional.

La ausencia de planeación del desarrollo urbano limita el acceso de las poblaciones en situación de pobreza a las *oportunidades* de empleo, trabajo, educación y salud (Garrocho, 2011). En este sentido, las decisiones de las administraciones locales afectan las oportunidades de educación para los niños, las oportunidades de empleo y trabajo para los jóvenes y el acceso a los servicios de salud para todos los grupos, en particular para los adultos mayores. La falta de acceso a servicios públicos básicos se traduce en cambios en los patrones de morbilidad y mortalidad, en las tendencias de la migración y de la movilidad, en la

composición de los hogares y los patrones de co-residencia y aún en los diferenciales de fecundidad de diversos grupos urbanos (Banco Mundial, 2010).

La incapacidad de realizar planeación urbana en México tiene *altos costos* en cuanto a la generación de áreas de pobreza y de inseguridad, falta de acceso a servicios de salud, educación, empleo y trabajo para las poblaciones marginadas.

Uno de los aspectos más problemáticos en cuanto a la política urbana es la *complejidad*, la *ambigüedad* y la *falta de precisión* del marco jurídico asociado a la distribución de atribuciones urbanas entre las instancias de gobierno en México.

En su sección III, el artículo 115 constitucional establece: “III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad, pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.
Es importante señalar que ciertos aspectos de las atribuciones de los municipios pueden variar de acuerdo al marco jurídico estatal respectivo.

El marco legal mexicano asigna a los municipios la atribución y obligación de tomar decisiones sobre *uso del suelo* y de la *localización* de amenidades urbanas, ambas atribuciones tienen una relación directa con el crecimiento y el desarrollo urbanos. Las decisiones sobre la ubicación de los centros de *trabajo*, de los centros de *abasto*, de *vivienda*, lo mismo que las rutas de *transporte* tienen un impacto inmediato en los patrones de *migración* selectiva hacia las ciudades y sobre las tendencias en la *movilidad* intraurbana.

Sin embargo, en el caso de México, excepto en algunos municipios centrales, la gran mayoría carece de *capacidad financiera, técnica y de personal* lo que les impide cumplir con las atribuciones asignadas en el marco legal. Adicionalmente, no existen instancias u organizaciones que les ofrezcan a los municipios *asistencia técnica* para diagnosticar, planificar, implementar y

evaluar obra pública y el desarrollo urbano en general. Por esta razón, los planes urbanos y la obra pública han sido dominadas por *redes de complicidades y corrupción*, con impactos demostrables en el desarrollo urbano de municipios, ciudades y aún las grandes metrópolis del país.

Continuando con la tradición centralista del país, la mayor parte de los municipios tiende a caracterizarse por una subordinación jerárquica a los estados y no por una *cooperación constructiva*. En numerosos estados, los gobiernos estatales controlan los servicios de alta rentabilidad, como son el transporte y el agua, aun cuando estos les corresponden a los municipios.

A partir de una reforma constitucional de 1983, que buscaba el fortalecimiento institucional de los municipios, el gobierno federal ha descentralizado algunas funciones urbanas, como son la planeación urbana y algunas relativas a vivienda, salud, educación y, más recientemente, seguridad. Sin embargo, el gobierno federal preserva la mayor parte de las funciones efectivas (y los presupuestos) de las políticas generales en los mismos temas.

Por esta razón, no es infrecuente encontrar que programas de salud, educación y aún de combate a la pobreza se *duplican y triplican* considerando los tres órdenes de gobierno. Un marco legal equívoco aunado a la ineficiencia operativa de los gobiernos municipales se traduce en una falta de desarrollo urbano que se puede observar en todo el país.

Las causas próximas de la incapacidad institucional de los gobiernos municipales para hacer y realizar planeación urbana tienen que ver tanto con el marco legal y fiscal como con la naturaleza de la gestión municipal en México.

¿En qué medida los gobiernos locales tienen *capacidad efectiva* para realizar la planeación urbana necesaria para enfrentar los procesos de urbanización y metropolización? ¿Cuáles son las *capacidades institucionales* en general de los gobiernos locales en México? ¿De qué *instrumentos* legales y financieros disponen realmente los gobiernos municipales y cómo los utilizan? ¿Qué *capacidades* tienen los gobiernos municipales para desarrollar zonas metropolitanas (intermunicipales) competitivas?

En última instancia, ¿Pueden los gobiernos locales *dirigir el desarrollo urbano* de las ciudades y metrópolis del país? Considerando las diversas competencias de los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal): ¿Es posible lograr el desarrollo urbano en democracia o es que el desarrollo urbano requiere algún grado de *centralización* en la toma de decisiones? Estas son algunas preguntas que es necesario responder. Con este fin se presentan y discuten en esta sección los *principales retos* que enfrentan los gobiernos municipales para asumir la rectoría del desarrollo urbano, se revisan algunos casos de éxito, y se analiza el marco legal y fiscal que regula la actividad municipal, también se mencionan algunas *ventanas de oportunidad* para fortalecer el desempeño de la gestión municipal en México, pero cuyas experiencias son igualmente aplicables a numerosos países latinoamericanos.

Como lo demuestran los capítulos anteriores, por sus efectos, en México numerosos gobiernos municipales son incapaces de realizar planeación urbana. Esto ha generado *costos incalculables* para las generaciones futuras. La falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en México ha provocado una falta de desarrollo urbano en todo el país, cuyos costos económicos y sociales están aún por ser calculados.

La paradoja es que los gobiernos municipales cuentan efectivamente con instrumentos que les permitirían mitigar el impacto del crecimiento urbano para las generaciones futuras;

es decir, *para construir ciudades sostenibles hoy*, pero en general no los utilizan o los utilizan de manera deficiente. Los instrumentos de la gestión pública para impulsar el desarrollo urbano (y por lo tanto, aumentar el acceso a oportunidades) incluyen: las finanzas públicas locales, el control del uso del suelo, el diseño de servicios públicos y el marco legal que regula la administración pública local, el desarrollo urbano, metropolitano y regional.

3.2. Planeación urbana con perspectiva demográfica

Diversas iniciativas en México y en América Latina han buscado incorporar una *perspectiva demográfica* en la planeación regional y urbana. De manera notable, el Fondo de Población de Naciones Unidas ha desarrollado un manual al respecto y lo ha puesto a prueba en México y en Colombia. Es importante continuar y extender estas iniciativas para desarrollar planeación urbana con un enfoque demográfico.

El enfoque demográfico consiste en considerar, no solamente las tendencias del crecimiento poblacional, sino también su composición y distribución geográfica. Entre otros temas, una perspectiva demográfica de la *planeación urbana sostenible* debe considerar el envejecimiento de la población, acceso a oportunidades para las juventudes y mujeres (en particular si están en situación de vulnerabilidad). El principio rector de esta perspectiva demográfica es que la estructura urbana, el acceso a servicios públicos y la distribución geográfica de las oportunidades económicas y sociales son mecanismos de *redistribución de beneficios y cargas* derivados de vivir en sociedad, lo que permiten reducir la desigualdad.

Es responsabilidad primaria de los gobiernos municipales lograr efectivamente la construcción de un entorno económico e institucional fuerte y competitivo en el nivel local y asegurar la mejora del bienestar de sus pobladores mediante la prestación de servicios públicos incluyentes.

Una perspectiva demográfica de la planeación regional requiere considerar el volumen o tamaño de las poblaciones locales, su velocidad de crecimiento, lo mismo que su estructura, distribución y movilidad (*v.g. un estudio del mercado*). Bajo este enfoque se considera, simultáneamente, la dinámica demográfica, la dinámica ambiental, social y económica de las poblaciones locales.

Esta perspectiva demográfica de la planeación es relevante porque busca centrar las prioridades de la planeación en la calidad de vida de la población y asegura una coherencia entre los propósitos de los planes y la garantía de los derechos, la reducción de las desigualdades y la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja. En otras palabras, bajo este enfoque es posible *calcular el costo humano* de tomar decisiones de política urbana sobre la base del interés político o por corrupción.

La perspectiva demográfica permite anticipar *necesidades* a partir del análisis de las tendencias de la dinámica demográfica (*v.g. la demanda*), y ayuda a los municipios a definir políticas, programas y acciones que se requieren para responder a estas necesidades y garantizar los derechos de las poblaciones presentes y futuras (*v.g. la oferta*).

Una perspectiva demográfica también permite evaluar los avances en la satisfacción de necesidades y, por lo tanto, es posible implementar acciones correctivas para sintonizar la acción pública con las cambiantes necesidades de la población.

4. Implementar estrategias regionales para impulsar la formación de autoridades metropolitanas⁴

4.1. Situación actual

¿En qué medida los gobiernos locales tienen capacidad para realizar la planeación urbana necesaria para enfrentar los procesos de urbanización y metropolización? Los municipios, considerados por la Constitución mexicana de 1917 como la unidad básica de gobierno territorial, han desempeñado siempre un papel político y cultural estratégico, a pesar de que históricamente han mostrado una debilidad institucional y financiera. Desde inicios del siglo XXI, los municipios de las zonas metropolitanas concentran más del 50% de la población total y casi 80% del producto interno bruto del país (véanse Capítulos 1 y 3). Pero las autoridades locales de las zonas metropolitanas se enfrentan a varios retos. Salvo algunas experiencias, los municipios carecen de la capacidad económica, financiera y aún técnica para tomar decisiones de gobierno que permitan planear y optimizar el desarrollo urbano y reducir los costos económicos y ambientales (presentes y futuros) de sus propias decisiones.

La capacidad de endeudamiento de los municipios es limitada dado que su fuente principal de recursos son las transferencias federales condicionadas en un contexto donde el gasto público se descentraliza, a la vez que continúa la centralización de la recaudación de impuestos en manos del gobierno federal. La capacidad recaudatoria de los municipios es mínima. Al mismo tiempo, carecen de capacidad administrativa suficiente para *movilizar a los actores* en su propia jurisdicción y controlar el crecimiento urbano en el contexto de una “cultura de la ilegalidad” que pone en riesgo la planeación participativa y la toma de decisiones (véase Capítulo 2). Por último, y no por ello menos importante, deben dar atención a una población urbana pobre que crece continuamente en asentamientos irregulares, incapaz de pagar su creciente demanda de servicios públicos.

Independientemente de su tamaño geográfico, demográfico o económico, los municipios de las zonas metropolitanas más extensas de México concentran sus esfuerzos en dos objetivos principales: la construcción de un *entorno económico fuerte y competitivo* y la mejora del bienestar de sus pobladores mediante la *prestación de servicios*. Así, buscan extender las oportunidades económicas de desarrollo y mejorar la capacidad de generación de ingresos propios para responder a las demandas del crecimiento demográfico y de la cambiante estructura poblacional.

Los cambios demográficos y la expansión de áreas urbanas ocasionan que las autoridades locales enfrenten asuntos que sobrepasan sus límites geográficos como, por ejemplo, la dotación de agua potable, drenaje, vías de transporte, servicios básicos, como el tratamiento de

4 Boris Graizbord (2008), “El gobierno de las zonas metropolitanas en México: de la teoría a la práctica”, en Raoul Blindenbacher y Chandra Pasma (comps.), *Diálogos sobre gobierno local y zonas metropolitanas en países federales*, Colección de cuadernos, Volumen 6, Forum of Federations.

desechos sólidos, entre otros. El problema central frente a estos límites geográficos, es que, por mandato constitucional, los municipios son libres y soberanos y, por lo tanto, no existe un marco legal que dé cabida a la *cooperación* entre municipios. Esto es un importante *límite legal* para la conformación de las *autoridades metropolitanas* (por ejemplo, de transporte) cuya autoridad estaría por encima del gobierno municipal.

A pesar de esta importante limitación destacan algunas “buenas prácticas” en las cuales la combinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, ocasionalmente ha dado lugar a la creación de organismos metropolitanos de coordinación, con uno o varios objetivos específicos. Ejemplo de ello, son las comisiones para el área metropolitana de la Ciudad de México que han operado en las últimas dos décadas. A nivel municipal, León y Silao, dos ciudades intermedias de la dinámica región del Bajío mexicano, están respondiendo a las presiones de crecimiento urbano e industrial con iniciativas de cooperación entre sus municipios. Un ejemplo más, es el esfuerzo por consolidar una economía competitiva metropolitana, sostenido por alcaldes políticamente conscientes y sensibles, que se lleva a cabo en los municipios de dos estados de la región metropolitana de La Laguna, en respuesta al estancamiento del sector de las maquiladoras.

4.2. ¿Autoridades metropolitanas?

Como se puede ver en los ejemplos anteriores, el creciente interés en el establecimiento de nuevos organismos de *cooperación metropolitana*, y en el fortalecimiento de los ya existentes, está implícito en el “desarrollo intermunicipal” propuesto por las autoridades federales responsables de aplicar la normatividad vigente relacionada con el desarrollo urbano. Sin embargo, estas iniciativas son incipientes y *es necesario impulsar* acuerdos metropolitanos institucionales de administración y gestión en las 59 zonas metropolitanas del país.

Sin embargo, los gobiernos municipales enfrentan *tres dilemas* ante esta posibilidad. El *primer dilema* es: ¿En qué grado el municipio puede *delegar autoridad* en una entidad extra-municipal (en el presente y en el futuro)? La pregunta es importante porque el mandato constitucional de los municipios es regular los bienes y servicios de la población local y no de la población urbana asentada en municipios contiguos o vecinos. Con respecto a este dilema, es necesario fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales para calcular los costos y beneficios presentes y futuros de sus decisiones sobre crecimiento y desarrollo urbano. Las decisiones urbanas de los gobiernos municipales actualmente se hacen (por ley) calculando los costos y los beneficios de la inversión, por ejemplo, en infraestructura, entre las poblaciones presentes en sus municipios, *sin considerar* poblaciones futuras y el impacto ambiental y territorial en unidades territoriales más amplias. Los cálculos y las decisiones de los gobiernos locales serían *totalmente distintas* si se considerarían los costos futuros y el impacto a diversas escalas (ambiental, económico y de cualquier tipo) de la acción de gobierno.

El *segundo dilema* es: ¿Cómo desarrollar zonas metropolitanas *competitivas* y al mismo tiempo lograr una distribución de servicios *equitativa y eficiente* entre la población de la ciudad? Es comúnmente aceptado que no existe un modelo de gobierno que pueda aplicarse en todas las zonas metropolitanas del país, pero también que las unidades de gobierno superiores tienen un papel que desempeñar en el control de la contaminación atmosférica, los sistemas de suministro de agua y drenaje, los servicios de transporte masivo y la redistribución del ingreso para elevar la capacidad fiscal de las comunidades de más bajos ingresos. Sin embargo, muchos estarían a favor de las ventajas de un conjunto de gobiernos locales diferenciados, en lugar de un gobierno metropolitano centralizado y burocratizado que abarque toda un área y menos una

zona metropolitana. Piensan que si cada orden de gobierno es autónomo dentro de su esfera de competencia, se abrirán espacios políticos y una oportunidad de *cooperación*, más que de *competencia* (o de *competencia cooperativa*: Garrocho, 2013). La descentralización, en términos de la concurrencia de múltiples gobiernos locales en una sola área metropolitana, también podría ser una estructura *eficiente y eficaz* para prestar mayor diversidad de servicios y satisfacer las necesidades de los distintos consumidores así como una demanda heterogénea.

El *tercer dilema* es: ¿Cómo lograr una *coordinación* no solamente entre municipios sino entre los distintos niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos estatales y el federal? El municipio, sin embargo, no es un gobierno específicamente urbano, pues su jurisdicción y responsabilidades incluyen tanto áreas urbanas como rurales. Usualmente la jurisdicción geo-política no coincide con los territorios urbanizados ya que la delimitación municipal data en general de principios del siglo pasado (por razones históricas que muchas veces ya son irrelevantes). De hecho, *como regla general*, la expansión de ciudades y metrópolis rebasa la delimitación político-administrativa de los municipios, lo que en la práctica dificulta el establecimiento de programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. El hecho es que el municipio se ha constituido históricamente como la base de la organización territorial del país. Sin embargo, en el aspecto institucional, la dirección del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial son *atribuciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno*.

Aunque en cualquier sistema federal existen, casi naturalmente, conflictos territoriales y de atribuciones y obligaciones en la coordinación intergubernamental, el caso mexicano es muy singular, ya que no solamente existe una normatividad en cada uno de los órdenes de gobierno, sino que las leyes, planes y programas no necesariamente están coordinados y negociados y, en numerosos casos, son contradictorios entre sí.

En un entorno complejo e incierto, como son la zona metropolitana de la Ciudad de México, con sus más de 20 millones de habitantes y otras dos zonas metropolitanas del país que están dentro del rango de los cinco millones de habitantes, la estandarización y la lejanía administrativa pueden ser causa de ineficiencias y de que algunas áreas y grupos de población no cuenten con servicios adecuados o que su localización los haga muy costosos de utilizar o que, en el extremo, no los puedan usar.⁵ Algunos podrán argumentar que siempre existe la posibilidad de que la autoridad local se beneficie sin mayor esfuerzo y se abstenga de dar asistencia social a los pobres en forma de servicios públicos, pero habrá otros que admitan que la prestación de algunos servicios será más eficiente si se aprovecha la organización central en *gran escala*. Adicionalmente, las autoridades locales siempre responden ante las presiones de la demanda, y raras veces promueven el desarrollo de manera activa o están atentos a los estándares de calidad, debido a la limitación de sus recursos financieros, administrativos y humanos. Así las cosas, ¿existe la posibilidad de que todos estén mejor con un régimen centralizado?

En términos de *federalismo administrativo*, la alternativa entre la asignación de facultades completamente centralizada o descentralizada, y el tema de cuánta población y cuáles ciudadanos deben agruparse para la prestación de un bien colectivo, todavía no han sido solucionados en México. Es necesario un marco jurídico para *distribuir las responsabilidades por funciones*: el

⁵ Si el servicio es gratuito en el punto de oferta, el costo más tangible de utilizar un servicio o adquirir un bien es el costo de trasladarse al punto de oferta: el costo de transporte. El costo de transporte determina quién utiliza qué servicio y con qué oportunidad y frecuencia. Por eso, la localización de las oportunidades urbanas y el diseño del transporte son políticas de redistribución de beneficios y cargas entre la sociedad (véase Capítulo 2).

gobierno central podría encargarse de la legislación, mientras que los demás niveles de gobierno podrían convertirse en administradores y gerentes de la prestación de servicios. Sin embargo, los gobiernos locales en México parecen tener una carga adicional a la de dotar de los servicios públicos básicos a la población de su jurisdicción: convertirse en interlocutores de la política de desarrollo económico del país y de la estrategia nacional de adaptación al cambio climático. Es decir: ser *correas de transmisión* de lo global a lo local.

El interés reciente en el impacto del cambio climático y el papel activo que el gobierno federal mexicano quiere desempeñar en la materia quizá requiera también de un esfuerzo para crear conciencia en que los temas ambientales se caracterizan por ser multisectoriales e interdependientes, y que, por ello, involucran no solo los ámbitos global y nacional, sino que alcanzan también al orden local.





