



# El gobierno de las zonas metropolitanas en México: de la teoría a la práctica

BORIS GRAIZBORD

Independientemente de su tamaño geográfico, demográfico o económico, los municipios de las zonas metropolitanas más extensas de México están centrándose 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. Buscan extender las oportunidades económicas de desarrollo y mejorar la capacidad de generación de ingresos propios para controlar las presiones del crecimiento urbano y responder a las necesidades de los ciudadanos mediante el establecimiento y consolidación de las respuestas estatales. De hecho, en la transición del país hacia un régimen de plena democracia, se ha reconocido que los ciudadanos tienden a depositar su confianza en las autoridades locales y no en las burocracias estatales o en la federal.

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, no obstante su debilidad financiera. En la actualidad, los municipios de las zonas metropolitanas concentran más del 50 por ciento de la población total y casi 80 por ciento del producto interno bruto del país. Pero las autoridades locales de las

zonas metropolitanas se enfrentan a varios retos. Su papel tiende a ser menor en la toma de decisiones, tanto a nivel estatal como en las zonas metropolitanas. Su capacidad de endeudamiento es muy 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 a manos federales. 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. Por último, y no por ello menos importante, deben dar atención a una población urbana pobre que crece continuadamente en asentamientos irregulares, incapaz de pagar su creciente demanda de servicios públicos.

Las transformaciones globales tienen un efecto importante en las zonas metropolitanas, occasionando que las autoridades locales se enfrenten a asuntos que sobrepasan sus límites y las necesidades básicas y directas de sus ciudadanos. A pesar de la inexistencia de un marco legal que dé cabida a la cooperación entre municipios, destacan algunas “buenas prácticas”. De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución mexicana que ordena la prestación de servicios públicos municipales, la combinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno 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.

Como se puede ver en estos ejemplos, 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 nuevas autoridades federales responsables del crecimiento urbano. Pero es necesario crear acuerdos metropolitanos institucionales de administración y gestión. ¿Cuáles son las opciones? En teoría, cada municipio puede decidir la cantidad y calidad de los bienes

En la transición del país hacia un régimen de plena democracia, se ha reconocido que los ciudadanos tienden a depositar su confianza en las autoridades locales y no en las burocracias estatales o en la federal.

y servicios que presta y asumir que sus habitantes lo abandonen si no les satisfacen; otra posibilidad es que una autoridad metropolitana nivele las diferencias en el área metropolitana en su conjunto. Ambas soluciones conllevan retos prácticos. La siguiente pregunta debe ser planteada: ¿Cómo se puede satisfacer el interés en 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 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. Piensan que si cada orden de gobierno es autónomo dentro su esfera de competencia, se abrirán un espacio político y una oportunidad de cooperación, más que de competencia. 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.

En un entorno complejo e incierto, como son el área metropolitana de la ciudad de México con sus 20 millones de habitantes y otras tres 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, en tanto que se pongan al alcance de otros, servicios que no puedan usar. Algunas personas 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 como un servicio público, pero habrá otras 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, el tema de cuántos y cuáles ciudadanos deben agruparse para la prestación de un bien colectivo, todavía no ha sido solucionada en México. Es necesario

un marco jurídico para distribuir las responsabilidades por funciones: el gobierno central podría encargarse de la legislación y los niveles más bajos de gobierno convertirse en los administradores y gerentes de la prestación de servicios.

Sin embargo, los gobiernos locales en México parecen tener una carga adicional. El interés reciente en el impacto del cambio climático y el activo papel que el gobierno federal mexicano quiere desempeñar en la materia quizá también requieran un esfuerzo para crear conciencia de que los temas ambientales se caracterizan por ser interseccionales e interdependientes, y que por ello involucran no sólo a los ámbitos global y nacional, sino que alcanzan también al orden local.