

Gerardo Rendón Mossa.

LA METROPOLIZACIÓN Y EL DISTRITO FEDERAL.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para:

**Graciela Mossa Pérez.
Rafael Rendón Mossa.
Erick Rendón Álvarez.**

Los únicos goces puros que
Puede el hombre disfrutar en
la tierra, son los goces de la familia.

G. Manzini

La libertad de conciencia se entiende hoy día, no sólo como la libertad de creer lo que uno quiera, sino también de poder propagar esa creencia.

Jonathan Swift

INDICE

I.- Introducción.....	Pág. 7
II.- los enfoques sobre el fenómeno de la metropolización en México.....	Pág.10
II.1.-Que es la metrópoli? Concepto y revisión ideológica.....	Pág.10
II.2.-Marco teórico sobre el fenómeno de la metropolización, desde la perspectiva de los modelos de desarrollo y propuesta de solución.....	Pág.15
II.3.-El fenómeno de la metropolización , experiencias internacionales.....	Pág.22
III.- Las relaciones intergubernamentales entre dos entidades o más y la metropolización.....	Pág.24
IV.- Visión del fenómeno de la metropolización en México.....	Pág.39
IV.1.-Situación actual de la metropolización en México.....	Pág.39
V.- La zona metropolitana del valle de México.....	Pág.40
V.1.-Antecedentes de la relación entre el Distrito Federal y el Estado de México, relación jurídica, administrativa y política.....	Pág.51
VI.-Hacia una relación Distrito Federal y Estado de México.....	Pág.58
VI.1.- Reforma política del Distrito Federal, breve historia.....	Pág.58
VI.2.-Las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal ¿Son Gobiernos Delegacionales?.....	Pág.81
VII.- Propuestas de una relación metropolitana.....	Pág.85
VII.1.-Hacia la Coordinación Metropolitana.....	Pág.85

Bibliografía.

- 1.-World Population Prospect, Organización de las Naciones Unidas.**
- 2.-Diccionario de Sociología, Pratt Fairchild, Hary , México, Fondo de Cultura Económica.**
- 3.-Cámara de Diputados, Comisión de Asentamientos Humanos, LVI Legislatura, Metrópolis Mexicanas. Congreso de la Unión 1996.**
- 4.- Ley General de Asentamientos Humanos.**
- 5.-González García de Alba, Ligia, Planeación Urbana, Económico, Revista de Administración Pública, Gobierno y Administración Metropolitana.**
- 6.-Newell Gazette, Introducción a la Economía Urbana.**
- 7.- Análisis y Perspectivas de la Reforma Política, Colección Sinergia, IEDF**
- 8.-Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, FCE.**
Moreno Plata, Miguel, La Reorganización Territorial del Ayuntamiento, Plaza y Valdés.
- 9.-Delgado Javier, Tendencias Metropolitanas en la Ciudad de México, CONAPO, 1992, Varios Autores.**
- 10.-.-Martínez Assad Carlos, ¿Cuál Destino para el D.F.?, Océano, 1996.**
- 11.-Woldenberg Jose, La Reforma Política del D:F:, en Alvarez Lucia, prensa, 1997.**
- 12.-Perló Cohen Manuel, De Cómo Perdió la Ciudad su Municipalidad sin Obtener a Cambio una Democracia de Manzana, Suplemento Cultural de la Revista Siempre, julio, México, 1980.**
- 13.-Ziccardi, Alicia, y Navarro, Bernardo, Ciudad de México y Retos y Propuesta para la Coordinación Metropolitana, PUEC, UNAM, UAM-X, 1995.**
- 14.-Covarrubias, Francisco, Esquemas de Coordinación para el área Metropolitana de la Ciudad de México en la Planeación Urbana Metropolitana, comp. Guillermo Ramírez y Noemí.**

15.-Eibenschutz Roberto, Las Zonas Metropolitanas de la Megalópolis del Centro, ponencia presentada en la mesa redonda sobre la Metrópoli del Valle de Toluca, el 19 agosto 1998.

16.-Iracheta Alfonso, El Nuevo Contexto de la Planeación Metropolitana de la Ciudad de México, en Garrocho y Sobrino coords, Sistemas Metropolitanos, Nuevos Enfoques y Prospectiva, El Colegio Mexiquense, SEDESOL., Zinacatepec, México, 1995.

17.-Miranda Pacheco, Sergio, Historia de la Desaparición del Municipio en el D.F. Colección Sábado Distrito Federal, México, 1998.

I.-INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la metropolización, no es un asunto de carácter nacional, responde a fenómenos que atañen a todo el mundo. A escala mundial, los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), parecen consolidar a los centros urbanos como los nuevos espacios para habitar. De acuerdo con las estimaciones de este organismo, la población mundial para el año 2010, sería de 7 mil 32 millones de habitantes y en una década más tarde, ascenderá a 7 mil 888 millones de personas. Para el año 2020, según organismos especializados, se prevé que los mayores crecimientos demográficos se presenten en los países en desarrollo, con una cifra de 7 mil 69 millones de habitantes. Asimismo, para el año 2025, el 80% de los residentes urbanos vivirá en países en desarrollo o subdesarrollados. En este sentido, las ciudades y sus modelos de vida representan el futuro habitacional de la humanidad.

Las estimaciones de la ONU le asignan mayor crecimiento a los países pobres o en desarrollo, en las próximas décadas. Tres cuartas partes de la población mundial vive en los 23 países más grandes, entre los cuales desatacan dos: China e India; ambos representan 38% de la población mundial. Se señala que en el año 2050, después de la India y China; serán Estados Unidos, Brasil y México los países que registran mayor población. Nuestro país, junto con Venezuela, Malasia, Turquía, Colombia y Chile tendrán incrementos de entre 50 y 33%, en el lapso de 1995 a 2020.

En este entorno, los pronósticos para México son que en el 2020, tendrá alrededor de 121 millones de habitantes, un dato significativo es que su población menor de 15 años representaría el 22% del total, a diferencia de 1990, cuando se calculó en más de 38%.¹

¹ Organización de las Naciones Unidas, ONU, World Population Prospects, 1994, Nueva York, 1995, p. 19

México entonces es una de las grandes preocupaciones en términos numéricos de la concentración poblacional, no solo para los organismos internacionales, sino también para los gobiernos socios de este país, pues dependerá en mucho de la forma como se aborden los problemas para lograr el desarrollo económico de sus regiones, principalmente por el papel activo que está jugando en los acuerdos comerciales internacionales. Es un lugar común decir que existen tres México, el del Norte, el del Centro y el del Sur, por el nivel de desarrollo económico que presenta cada uno. La zona centro ha sido por décadas la concentradora de las decisiones políticas, económicas y sociales desde el inicio de su historia, antes, durante y después de la colonia. El México independiente no es muy distinto al del Imperio Azteca, en términos estrictamente geográficos y de desarrollo económico. La ciudad capital es la gran ciudad y la modernidad le ha dado una cara distinta; las migraciones de todo el país a ésta han marcado la exagerada concentración de población, que en busca de mejores condiciones de vida, han abandonado el campo. Muchas y muy variadas son las causas, pero las consecuencias exigen pronta solución a los problemas que enfrenta día a día la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Además de ser una región urbana, la más grande del país, la ZMCM, alberga los poderes federales y la convivencia limítrofe con cuatro entidades federativas de la República Mexicana, con los distintos niveles de gobierno y hoy en día con la alternancia en estos de todas las fuerzas políticas del país. La ciudad de México y sus gobiernos, particularmente sus gobiernos democráticos, (es hasta 1997 que se convocan elecciones para nombrar Jefe de Gobierno del Distrito Federal) han manifestado la necesidad de contar con más y mejores mecanismos de coordinación y gestión metropolitana que contribuyan al desarrollo de políticas públicas acordes a las nuevas necesidades.

Este trabajo tiene por objeto, demostrar que la ZMCM en el marco de la globalización, debe encontrar los mecanismos de gestión y coordinación metropolitana a partir de la vinculación de sus procesos económicos, que permitan

una mejor planeación urbana, con una distribución más equitativa de los ingresos, abatiendo los niveles de desigualdad, con mejores condiciones de vida que reconstruyan el tejido social, aminorando el alto costo de la inseguridad pública, con mejor diseño de políticas públicas, incluyendo todos los esquemas de la democracia y con una concepción propia de metrópoli. Asumir a la región centro como una gran metrópoli, generará las condiciones para un sistema generador de redes económicas, políticas y sociales, que a su vez sean detonador del desarrollo. Esta visión no podrá ser aislada a los procesos económicos, sino será parte de una reforma integral del Estado, y de un nuevo pacto federal.

Para analizar lo anterior, se revisarán los modelos y teorías de desarrollo sobre la ciudad, sus orígenes, su desarrollo y las experiencias internacionales, para llegar a la revisión en particular de la ZMCM y las propuestas de solución.

.METROPOLIZACION.

II.- ENFOQUES SOBRE EL FENÓMENO DE LA METROPOLIZACION EN EL MUNDO Y EN MÉXICO.

II.1. - ¿Qué es la Metrópoli?, Concepto y revisión ideológica.

El vocablo metrópoli, proviene de las raíces “mater”, madre, y “polis”, ciudad. Esto conlleva a la idea de que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central. En términos sociológicos la metrópoli es considerada como ciudad grande y principal, rodeada por lo general de comunidades urbanas contiguas o cercanas que dependen más o menos económica y socialmente, de la metrópoli.²

Para la mejor comprensión del tema debemos iniciar por entender que significa la metropolización de regiones, entendiendo esta parte de la presentación como una base metodológica fundamental, que contribuya a la exposición de las propuestas que aquí se presentarán. La conceptualización de metrópoli, así como su clasificación y medición, son producto de la revisión de los debates a nivel internacional y nacional, de igual forma de las experiencias que han arrojado los foros en donde se ha abordado el tema.

La definición genérica de Metrópoli, es entendida como una extensión territorial demarcada por uno o más Municipios o Delegaciones del Distrito Federal, que pueden pertenecer a una o más entidades federativas. En dicha extensión se localiza un centro de población principal y se suscita una vida socio-urbana intensa. Este fenómeno influye directamente en las otras localidades urbanas,

² Pratt Fairchild, Henry, Diccionario de Sociología, México, FCE, 1997.

semiurbanas o rurales, establecidas en ese espacio. Este centro ejerce influencia y atracción económica, política y demográfica estatal, regional, nacional o binacional. Mantiene unidad territorial y/o funcional mediante diversas relaciones de codependencia directas, cotidianas y recíprocas entre sus componentes.³

Las metrópolis se caracterizan específicamente por ser: una aglomeración urbana compleja, no necesariamente conurbada; las localidades que la conforman presentan integración funcional; dinámica socioeconómica urbana; significativa importancia geoeconómica y/o gubernamental; importante infraestructura productiva y social; concentra actividades secundarias y terciarias; población económicamente activa predominantemente no agrícola; potencial de participación electoral; alta estratificación social y urbana; Identificación sociocultural con el conglomerado, etc.

La influencia y concentración de Metrópoli están determinadas por: la magnitud de la población; elevada tasa anual de crecimiento poblacional; elevada población económicamente activa; Alto potencial de participación electoral; alto número de establecimientos industriales, comerciales y de servicios; conurbación física o funcional; Amplia accesibilidad; concentración de servicios de educación y cultura; concentración de servicios de salud; circulación de medios masivos de comunicación; y altos grados de complejidad en la posible coordinación intergubernamental.

Para determinar el nivel de concentración urbana se ha utilizado la relación espacio-sociedad-individuo (RESI), que es la compatibilidad establecida como equilibrio entre el conjunto de elementos que integran la estructura urbana y socioeconómica metropolitana con el medio ambiente y los modos de vida

³ Cámara de Diputados, Comisión de Asentamientos Humanos, LVI Legislatura, "Las Metrópolis Mexicanas", Congreso de la Unión, 1996

individual y colectivo de la población. Hay cuatro categorías de zona metropolitana en México:⁴

Saturadas.- El deterioro del hábitat es grave debido a la excesiva concentración poblacional y la consecuente saturación espacial en el marco de una estructura urbana desequilibrada y un medio ambiente en decaimiento. Los desequilibrios socioeconómicos son evidentes y la gobernabilidad está en riesgo. Esto se nota por distintos medios de análisis cuantitativos y cualitativos, por ejemplo: urbanización intensa, alta estratificación socioeconómica, índices de inseguridad pública preocupantes, industria contaminante, circulación de automotores excesiva, déficit de espacios verdes, limitaciones de crecimiento físico-geográficos (topografía), déficits de vivienda y servicios públicos, densidad de ocupación del espacio habitacional, etc.

Consolidadas.- Tomando en consideración los elementos mencionados, los equilibrios están en desbalance pero aún no rebasados.

En crecimiento.- Hay equilibrios adecuados en las relaciones entre el Espacio-sociedad-individuo y márgenes de gobernabilidad.

Iniciales.- Tienen la necesidad de promover mejores equilibrios entre el sector rural y urbano; ideales para una población de largo plazo y con amplios espacios para la gobernabilidad.

Una vez explicado el nivel existente de concentraciones es necesario señalar que el concepto de área metropolitana se ha utilizado de manera laxa y coloquial, y se aplica a grandes concentraciones como a desarrollos urbanos, con un desarrollo poblacional considerable. La legislación actual define el concepto de “zona metropolitana” como el espacio territorial de influencia dominante de un centro de

⁴ Cámara de Diputados, Comisión de Asentamientos Humanos, LVI Legislatura, “Las Metrópolis Mexicanas”, Congreso de la Unión, 1996

población⁵, pero soslaya el fenómeno metropolitano en cuanto a sus formas de planeación, coordinación, y financiamiento, apuntando solamente a las atribuciones de los municipios y las entidades federativas en cuanto a la coordinación intermunicipal e interestatal para su administración.

Para efectos de planeación urbana, la Ley General de Asentamientos Humanos, define el concepto de centro de población como la conjunción de tres tipos de espacio: el área urbana actual donde se produce el fenómeno urbano de manera constante; el o las áreas de crecimiento urbano, aquellas que se consideran aptas para aceptar futuros poblamientos y actividades urbanas y las áreas de preservación ecológica, constituidas por territorio ocupado por ecosistemas naturales y/o utilizadas para actividades agropecuarias, y que no deberían ser usadas para actividades de carácter urbano, a fin de procurar un desarrollo sustentable⁶.

Por otro lado, el concepto de conurbación⁷ implica la continuidad físico - espacial y demográfica que forman o tienden a formar dos o más centros de producción, debido a su expansión territorial y cuya unión fortalece los lazos de interdependencia entre dichas localidades y las integra en un solo fenómeno de urbanización que, en conjunción con otras características, podría denominarse metropolitano.

Es así como se parte de la premisa de que, el fenómeno metropolitano representa un grado avanzado y complejo de urbanización, que por su magnitud difiere de otras aglomeraciones urbanas, por ello, el número de habitantes es uno de los factores fundamentales para determinar el desarrollo de las aglomeraciones urbanas, ya que es directamente proporcional al nivel de demanda y prestación de servicios, al porcentaje de población económicamente activa, etc. Lo que

⁵ Ley General de Asentamientos Humanos Art. 2, fracción XX

⁶ Idem, Art. 2, fracción III

⁷ Idem, Art. 2, fracción IV

determina en gran medida el grado de avance de la dinámica social y socioeconómica.

La metrópoli esta rodeada de indicadores que permiten identificar la intersección con su entorno regional, estatal o nacional; por ejemplo:

La metrópoli es concentradora de población y actividades económicas, genera atracción poblacional que origina un ritmo acelerado de urbanización y aumento de habitantes, presenta tasas de crecimiento anual de población por encima de la media nacional; tiene gran dinamismo porque concentra en su mayoría población económicamente activa; realiza aportación significativa al Producto Interno Bruto (PIB) nacional y estatal; goza de mejores condiciones de comunicación regional y nacional, cuenta con mayores accesos a carreteras federales, tiene aeropuerto nacional o internacional y central telefónica de alta capacidad; presta servicios educativos de alto nivel y difunde la cultura a través de cines, teatros y museos; atiende los requerimientos de salud de su población con hospitales generales de zona y apoya los requerimientos de la población regional con un hospital de especialidades; genera opinión pública de peso estatal, regional y nacional; y han rebasado los límites político-administrativos del municipio que originalmente lo contenía, y ocupa parcialmente el territorio de dos o más municipios conurbanos en una o dos entidades federativas.

Por su importancia, las metrópolis en el ámbito mundial significan un cuidadoso seguimiento de su crecimiento poblacional, del uso de suelo y su entorno ecológico, con posibilidades de riesgos o siniestros alto, de la legislación aplicable en materia de construcción, de seguridad pública; por otro lado, de su potencial electoral, su infraestructura física y organizacional; en el aspecto social, por las instalaciones educativas, de salud, culturales, etc., y por lo económico en cuanto a su aportación al PIB, su población económicamente activa PEA, industria e infraestructura de comunicaciones.

II. 2.- Marco Teórico sobre el fenómeno de la metropolización, desde la perspectiva de modelos de desarrollo y propuestas de solución.

La revolución industrial ha sido hasta nuestros días el acontecimiento que más transformaciones ha causado en la vida del hombre en un lapso muy corto, comparativamente con la historia de la humanidad; la ciencia y la tecnología lograron avances nunca antes vistos y se sentaron las bases para el desarrollo en todos los campos del quehacer humano.

La ciudad es el espacio territorial en donde el hombre se desenvuelve y necesariamente se manifiestan físicamente las formas de vida y desarrollo de la sociedad. La evolución de la sociedad moderna ha sido posible en un largo período de tiempo en el que fueron sucediéndose cambios sociales, económicos y tecnológicos. Por tanto, la ciudad moderna debe relacionarse con una serie de etapas de desarrollo, cada una de las cuales tiene su propia historia, transporte y comunicaciones, tecnología, administración pública, organización social, así como patrones y códigos culturales determinantes de una a otra. Además de lo anterior, hay factores que marcaron el inicio de la ciudad moderna, como la evolución de los servicios públicos, como agua, drenaje, pavimentación, servicios de salud y educación y evidentemente las comunicaciones. Uno de los factores que ha influido determinadamente en el desarrollo de la ciudad, así como, de su nivel de concentración es el factor de desarrollo económica.

Ya en el presente siglo, con la consolidación de los sistemas políticos, económicos y sociales, se inició un proceso de industrialización, que en México se dio tardíamente a partir de 1940 con la sustitución de importaciones, proceso que se inició con anterioridad en ciudades europeas durante el siglo XIX. Muchos de los factores que incidieron en el crecimiento de las ciudades europeas durante la revolución industrial como las migraciones del campo a la ciudad, la oferta a mayor escala de bienes y servicios, la oportunidad de empleo mejor remunerado, y que se siguen dando ahora con una secuela de efectos positivos y negativos.

Para el caso mexicano, es hasta 1976, con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, que se tomó acción formalmente a la planeación urbana. La planeación urbana en Europa como en los Estados Unidos contó con una previsión mayor y con el diseño de elementos políticos, legislativos, económicos y técnicos para controlar el crecimiento de sus ciudades. En el caso de América Latina y México, a pesar del grado de industrialización y desarrollo económico alcanzados, sin pertenecer al grupo de los países desarrollados, se presentan carencias en materia de la planeación urbana de sus ciudades. En estas ciudades se presentan marcados contrastes, producto del sistema económico que propicia la creciente desigualdad económica y social.

En el contexto mundial, cada vez se es más dependiente de las economías externas y aunque el intercambio comercial y las exportaciones han producido beneficios, no han sido suficientes para lograr acercarnos a las mejores soluciones para los retos que plantea la problemática de las ciudades.

La planeación urbana en el mundo contemporáneo, es una tarea compleja que requiere de una visión integral de los fenómenos que motivan el crecimiento urbano. Son varias las disciplinas del conocimiento que aportan elementos de análisis para ser considerados en el proceso de la planeación, tales como: la sociología, la geografía, la administración, el derecho y desde luego la economía.

El enfoque económico del crecimiento urbano requiere necesariamente de un análisis del valor del suelo; sin embargo, hay múltiples factores que intervienen en la determinación de su valor, el más importante, desde el punto de vista económico, es la competencia entre los usuarios potenciales de este bien, y la participación del gobierno o los gobiernos, (dependiendo del nivel de gobierno que determine el valor) en la regulación de este proceso y en la determinación del valor de este bien ha sido la diferencia entre la planeación y la generación del caos urbano.

De lo anterior, se desprende la inminente utilización de las ciencias ya mencionadas, como la administración pública, el derecho y la sociología y ciencia política, para determinar las variables que impactan de manera directa el análisis del valor del suelo y su utilización. Bajo la perspectiva económica, el ritmo del crecimiento urbano depende de la oferta y la demanda de los bienes que se producen en el ámbito urbano. En este sentido el crecimiento urbano⁸ es determinado, en primer lugar, por la elasticidad de la demanda interna de los productos del área urbana, junto con el efecto de los competidores en el mercado y con el desarrollo de sustitutos, así como por el tamaño y la capacidad de su área de influencia para generar demanda para las funciones centrales.

En segundo lugar, el crecimiento depende del ritmo natural del crecimiento de los factores de producción de oferta, más los efectos de las economías externas y la actividad del sector público. Además de los factores motivadores de crecimiento urbano, se encuentran aquellos que son limitantes del mismo, como la oferta de mano de obra y de capital, la infraestructura y el equipamiento urbano, además de los servicios de salud, educación y empleo bien remunerado. Así también, en términos de limitantes, se encuentran las barreras físicas como el mar, barrancas, tipo de suelo.

Bajo el enfoque económico, la planeación de las ciudades debe considerar los siguientes fundamentos. La sociedad se organiza en sistemas económicos, que están estrechamente relacionados con el sistema de mercado⁹, aunque el análisis económico ofrece una explicación parcial del proceso de planeación, aporta técnicas importantes, como indicadores de las relaciones de mercado, y sus fases como: la estabilización, distribución del ingreso y ubicación eficiente de recursos. A saber existen dos tipos de enfoque económicos que explican desde el punto de vista de la ubicación eficiente de recursos, el restrictivo y el positivo.¹⁰

⁸ González García de Alba, Ligia, Planeación urbana, económico-espacial, Revista de Administración Pública, Gobierno y Administración Metropolitana, INAP, No. 83, p.101

⁹ Newell, Martin, An introduction to the economics of urban land use, The Estates Gazette Limited, UK, 1977

¹⁰ Ibid

La participación de los gobiernos en el proceso de planeación del crecimiento urbano se ubica principalmente en la zonificación de usos de suelo. La zonificación no elimina el mercado, sólo restringe y regula su operación, y en consecuencia evita que el proceso de competencia por el suelo urbano se desarrolle de manera irracional y en consecuencia que tenga efectos negativos en el funcionamiento de la ciudad. La teoría de la zonificación en el proceso de planeación urbana, es una herramienta muy importante de las autoridades para lograr la eficiencia dentro de un área urbana.

Otra forma de influir en el valor del uso del suelo es el control de la densidad de construcción, así como la localización intraurbana de las actividades económicas, lo que nos lleva a señalar que la localización de actividades industriales depende también de la accesibilidad y el precio del suelo. Sin embargo, aún cuando no hay una teoría en particular sobre la forma en que se inicia la localización de las actividades humanas, se sabe también que todas las herramientas que aportan las disciplinas anteriormente señaladas pueden contribuir al eficaz aprovechamiento y planeación del suelo. La urbanización es un fenómeno muy complejo y multicausal, que es afectado constantemente por la rápida concentración urbana y en muchos casos, particularmente en América Latina, por la ineficaz regulación que controle los conflictos que las ciudades presentan en su funcionamiento.

Por lo que se refiere al análisis de las teorías económicas y políticas, cabe señalar que a partir de los años ochenta y en circunstancias de globalidad acelerada, los procesos sociales de transformación tecnológica y organizativa en la estructura económica y productiva internacional impulsaron profundas transformaciones en la organización geográfica de los territorios nacionales y urbano-regionales de las sociedades contemporáneas¹¹. En estas circunstancias, el desgaste del modelo del Estado benefactor dio paso al Estado neoliberal, como modelo político-económico alternativo, al cual se incorporaron distintas modalidades, la mayoría de los países del mundo desarrollado y aquéllos en vías de desarrollo. En el caso

¹¹ Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global*, Taurus, Madrid, 1997

de América Latina, la aguda crisis económica, generó el incremento de las deudas externas y de la aplicación de programas de ajuste estructural y de medidas de austeridad inscritas en las estrategias político-económicas neoliberales.

El interés por las localidades y por las comunidades locales como actores colectivos, cobra importancia en estas circunstancias, asociado a la discusión en torno a la concepción misma de la organización social del territorio en la esfera regional, local y municipal. En el contexto de reestructuración social y económica, orientada también a reducir las funciones y recursos del gobierno central, a impulsar procesos de descentralización política y administrativa hacia los gobiernos locales, así como a instrumentar estrategias de control y eficiencia en los ámbitos federal, estatal y municipal. De ahí que la reforma se propusiera evaluar la administración de los gobiernos con base en criterios de eficiencia, equidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de recursos asignados a la gestión local. De hecho, los organismos financieros internacionales promotores del desarrollo económico y social, trazan los lineamientos de las nuevas políticas, enfatizando el papel central que juegan los gobiernos en la descentralización y en el manejo de recursos destinado al desarrollo económico y social, además estos organismos han destacado que las limitaciones a los programas de desarrollo y al uso racional de los recursos se debe, entre otras cosas, a la debilidad de las instituciones, a la falta de un marco legal adecuado, al efecto nocivo de las intervenciones discrecionales, a las políticas cambiantes e inciertas y al proceso cerrado de toma de decisiones que incrementa los riesgos de corrupción de burocracia gubernamentales.

Cabe destacar que una vertiente de la discusión general sobre estas transformaciones, está asociada al tema de la gobernabilidad democrática y de la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a problemas compartidos por las comunidades locales y en el diseño de políticas públicas. El debate en torno a estos procesos, ha otorgado particular atención a las ciudades y metrópolis porque en éstas se conjugan problemas sociales, políticos y económicos de difícil

solución, asociados al incremento de la pobreza y a la multiplicación de demandas ciudadanas.

En la problemática urbana del último cuarto de siglo destacan, además del crecimiento y la expansión de la metropolitana, fenómenos de segregación socio-espacial. A esto se suma el incremento de la pobreza, el desempleo asociado, el decaimiento de la base productiva y al crecimiento de la economía informal, el déficit fiscal de la economía urbana, el aumento de la inseguridad y la violencia, el deterioro y déficit de vivienda, educación, salud y medio ambiente.

En su conjunto, estos fenómenos han cuestionado la viabilidad de la ciudad como entorno habitable y gobernable, dando lugar tanto al replanteamiento de la problemática urbana, como al reconocimiento del papel estratégico de las ciudades en los procesos de internalización económica. Esta situación influyó para que las ciudades fueran las principales destinatarias de las políticas de ajuste, de las estrategias público-privadas de respuesta a la crisis y sedes de proyectos de modernización urbana con funciones predominantemente terciarias: comercio, servicios, turismo, infraestructura, tecnología de punta y comunicación.¹²

En América Latina, se ha destacado que las ciudades capitales fueron las principales protagonistas de los fenómenos políticos y de demandas sociales que debían incorporarse a las políticas públicas y a las acciones de gobierno. Al respecto, se observó que la descentralización de los aparatos de gobierno federal y su contrapartida, el fortalecimiento de los gobiernos locales, fueron fórmulas que se incorporaron a las políticas públicas, a partir de la iniciativa de los gobiernos

¹² Borja, Jordi, y Castells, Manuel, Local y global, Taurus, Madrid, 1997.

centrales¹³. De ahí que, los proyectos de descentralización en la región latinoamericana, se limitaron al traslado de ciertas funciones y competencias de los gobiernos centrales a los gobiernos locales. Este proceso se distinguió por el predominio "del discurso frente a la acción, la debilidad y obsolencia de los aparatos del gobierno local, la escasez de recursos locales y la ausencia de alternativas descentralizadoras para las ciudades capitales y metrópolis de países latinoamericanos"¹⁴. En México, la modernización de las formas de gestión local y los proyectos de descentralización se han planteado como alternativas innovadoras para hacer frente a la crisis y han representado la posibilidad de contrarrestar los efectos político-administrativos y socio-económicos de la centralización del sistema federal. Diversos autores han abordado el tema del federalismo y de las relaciones intergubernamentales (conocidas como RIG's), a partir de criterios orientados al análisis de los problemas locales, de los recursos financieros y humanos en los distintos órdenes y niveles de gobierno.

Los incipientes esfuerzos en materia de descentralización y la carencia de revisión del pacto federal, ha generado que la debilidad de las instituciones locales, se hagan reactivas ante la problemática multicausal de las grandes concentraciones, y peor aún, de la carencia de concepción de Metrópoli. En la práctica, la centralización de funciones, atribuciones y recursos ha limitado el fortalecimiento de instituciones políticas en estados y municipios, además, ha sido restrictiva para el diseño e implementación de políticas urbano-regional y locales, así como para la actuación y el ejercicio claro de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, se hace necesario señalar que, abordar el tema de la metrópoli y su visión desde las diferentes vertientes de las disciplinas que estudian la problemática, atienden principalmente a las causas, orígenes y consecuencias. La realidad es que el fenómeno de la metrópoli requiere de una visión integral pero teóricamente específica, en donde se aborden los planteamientos de uso de suelo

¹³ Ziccardi, Alicia, De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, segunda época, vol. 1, num. 2, Flacso, Costa Rica, pp. 17-24., 1994

¹⁴ Ibid

y su valor en el proceso económico, hasta la participación de todos los sectores, principalmente el público, los procesos sociales que se desarrollan en el centro y periferia de grandes concentraciones urbanas, y más importante para el objeto de este trabajo, el análisis del proceso político, entiendo a éste como un sistema que involucra todos los niveles de gobierno, así como de régimen político, por la forma en que se presentan los fenómenos de democracia, gobernabilidad y relaciones intergubernamentales, que darán origen a los mecanismos de coordinación y gestión metropolitana.

Una teoría integral con sus diversos enfoques, en el marco del diseño de las políticas públicas, permitirá incorporar todos los elementos que participan en la difícil toma de decisiones y de representación política y social que merece el tema de la metrópoli, por ser en esta concentración urbana donde confluyen todas las variables de los fenómenos políticos, sociales y económicos. Especial atención merece así, la metrópoli, cuando ésta se desarrolla en la ciudad capital de un país, fenómeno que se presenta en la mayoría de los países de América Latina, y desde luego, en el objeto de estudio de este trabajo, el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México.

II. 3. Fenómeno de la metropolización. Experiencias internacionales

América Latina, es la región que experimenta el acelerado crecimiento poblacional en las regiones urbanas de sus economías en desarrollo. Este fenómeno se desarrolla principalmente alrededor de sus ciudades capitales, producto de las incipientes medidas descentralizadoras, que dictadas por los organismos financieros, han cobrado mayor fuerza en el discurso que en la acción. La característica principal de estas economías en desarrollo es la de la implementación de modelos democráticos en incipientes esquemas de planeación urbana y desarrollo económico regional y local. Es a finales de los ochenta, que el fenómeno de las grandes concentraciones cobra mayor fuerza por la acelerada adopción del mercado neoliberal en estas economías; las grandes

concentraciones y flujos de capitales permearon las estructuras político-administrativas y socio-espaciales para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura y de inversión.

Los esfuerzos por controlar los aspectos negativos de la concentración urbana, han llevado a los estudiosos del tema a la revisión de políticas públicas y marcos jurídicos que contengan el crecimiento desmedido en los centros de desarrollo y sus periferias. Para ello, se han reunido en distintos foros los especialistas y los gobiernos para explorar alternativas de solución y compartir las experiencias de ciudades con similares problemas. Sin embargo, aún cuando los foros han vertido las mas variadas causales del problema y las formas y mecanismos que han adoptado para su solución, el fenómeno de la metrópoli se circunscribe en la región misma de que se trate. No existe un modelo único que permita abordar la problemática, así como sus soluciones, porque como se ha mencionado anteriormente, éstas soluciones dependen también del régimen político de cada región. Uno de los más destacados autores en el tema, Jordi Borja, quien es Director del Programa de la Ciudad en la Universidad de Barcelona, ha expresado esta tesis basándose en que "cuando se habla de áreas metropolitanas, se habla de cosas muy distintas"¹⁵, dependiendo de la región que se trate y de la concepción cultural de la problemática. Así, para los países asiáticos el área metropolitana es una región urbana, para Europa es un sistema de ciudades, para España es una región estratégica, para Argentina es el centro y su periferia, etc.

Es importante revisar entonces que hay diferentes niveles de ciudades, están las ciudades del pasado, que fueron las que se desarrollaron producto de la revolución industrial; otro nivel, más discontinuo es el de la ciudad metropolitana, pero con madurez en sus procesos, (este es el caso de algunas ciudades Europeas) y el último nivel es el de la ciudad de ciudades, que es el concepto mas acabado y conforma el sistema de ciudades. El sistema de ciudades fomenta la personalidad jurídica propia, para efectos de participación en otros niveles de

gobierno, y generación de recursos propios que permiten diseñar proyectos de inversión a muy largo plazo. Son territorios más definidos por una estrategia de futuro, que con conexiones del presente, desde una perspectiva de competitividad en la globalización.

III.- RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE DOS ENTIDADES Y LA METROPOLIZACION.

Para abordar los temas de la agenda actual entre dos entidades o más, se debe entender que las relaciones intergubernamentales juegan un papel preponderante que requiere de marco jurídico, de capacidad administrativa y de voluntad política creativa, para llevar a cabo políticas públicas de mayor impacto en el beneficio de la población.

Las unidades del gobierno, independientemente de que sean pensadas como instituciones, organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición, en fin se mueven a través de contactos múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales. En cada país el sentido, intensidad y rasgos de las RIG se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una federación para mantener y reorganizar sus RIG; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización. En todo caso, es conveniente considerar algunas preguntas clave para entender las RIG en contextos nacionales específicos. Dichas preguntas se encuentran vinculadas a dos aspectos medulares:

¹⁵ Borja, Jordi, Intervención en el Foro de Gobiernos Metropolitanos, Ciudad de México, Asamblea

La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada. Aquí debe darse respuesta a cuestiones tales como: ¿El marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno? ; ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? ; ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? ; ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas? ; ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?

La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones. En este caso debemos saber: ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente? ; ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ; ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

Ahora bien, cuando se habla de las relaciones intergubernamentales es común pensar en primer lugar en conexiones diversas entre agencias de un mismo nivel o de niveles distintos, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación, como por ejemplo; la representación política regional al interior de los poderes de la unión. Para el caso de México, se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de cámaras (senadores y diputados en el sistema bicameral), pero en el funcionamiento cotidiano la lógica de intereses locales, se expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (subnacionales) de los estados y municipios con la federación (particularmente el poder ejecutivo). Cabe señalar que el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es generalizado ni homogéneo. Se da preferentemente, entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central y no necesariamente entre todas. Así, algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (por ejemplo SHCP, SEDESOL) y cuentan con organismos y mecánicas *ad hoc* para ello. Además, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus

acciones y vínculos (¿quién determina qué hacer o decide el rumbo a tomar y con qué capacidad cuenta?) Están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno subnacional y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica. (Decisión, recursos, objetivos).

Por otro lado, las interacciones que se dan entre los gobiernos locales (estados y municipios), cobran especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Un ejemplo claro de ello es, la creciente necesidad de establecer criterios de planeación e implementación de políticas metropolitanas con perspectivas de futuro en las ciudades más importantes del país.

Con relación a los dos aspectos mencionados anteriormente, es claro que el caso mexicano se ha caracterizado por una muy *débil funcionalidad del marco legal* que regula las relaciones intergubernamentales, dado que, si bien, constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la *subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal* entre otros factores de carácter político.

Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en México, cobra especial relevancia el tema de las RIG sobre todo si se piensa en la necesidad de crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno así como al interior de la distribución de poderes.

Debemos recordar, siguiendo a Antón, que en el federalismo la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales. El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una

distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones. En algunos casos la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas de concurrencia y coordinación por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso.

El federalismo parece ser un modelo de organización del estado, en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus RIG funcionen adecuadamente y con transparencia. Según Kinkaid, en teoría los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo, como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Sin embargo, en México, tal vez muchas de estas ventajas requieran para su consolidación de la creación de condiciones estructurales que tienen que ver con: a) la institucionalización de procesos y conductas; b) la mayor transparencia; c) la posibilidad de mejores controles sobre los resultados; d) la apertura al juicio ciudadano (*accountability*). Estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de RIG y de Gestión Intergubernamental (GIG), que permitirían cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos.

Durante la evolución reciente del gobierno y la administración mexicana es conveniente tomar como guía de estudio de las RIG los problemas y logros que

han alcanzado las políticas descentralizadoras y en los llamados procesos de federalización. Destacan por ejemplo:

Las dificultades en la definición de áreas de competencia entre instancias gubernamentales y los nuevos espacios de conflicto derivados de las modificaciones al artículo 115 constitucional.

Las facultades con que se presenta la concurrencia de niveles gubernamentales en políticas como las de educación y salud.

Los problemas entre las instancias que participan en la planeación nacional (el papel de los COPLADES, el control de uso de recursos y resultados, las jurisdicciones en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos).

Las competencias fiscales y la posibilidad de instaurar nuevas formas de relación hacendaría.

Los mecanismos que se han explorado como opciones innovadoras para facilitar la relación entre niveles o esferas de gobierno.

Por otro lado, es vital repensar las maneras en las cuales se entablará un equilibrio distinto entre la federación y los gobiernos locales. Aquí, es posible agrupar los temas que tienen que ver con la relación de los gobiernos subnacionales con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Si tratamos de ordenar algunas discusiones claves de la vinculación entre los gobiernos locales y los poderes tendríamos algo como lo siguiente:

Con el poder legislativo:
La creación o disolución de los gobiernos municipales.
Los modelos de organización seguidos por los ayuntamientos (por ejemplo la elección de autoridades auxiliares)
El papel de control y vigilancia que juegan los congresos locales
Con el poder ejecutivo

Las formas de coordinación en la planeación del desarrollo
La prestación de servicios con la participación de diversos niveles
La colaboración en políticas específicas (salud, educación, planeación del territorio, uso de suelo)
Con el poder judicial
La relación entre los tribunales administrativos, electorales y de arbitraje
Las formas de nombramiento de jueces y autoridades

Con base en: Guillén López T. *Relaciones intergubernamentales*, en Bazdresch (cord) *Gobiernos locales, el futuro político de México*, ITESO-IGLOM, México, 2000.

Definitivamente, el tipo de RIG que se desarrollarán en México en los próximos años, depende del modelo federal, que en la práctica se vaya adoptando. Actualmente existe cierta tensión o ambigüedad en el modelo formal de federalismo que la Constitución contiene; se trata en parte de un federalismo tripartito, sobre todo después de las recientes reformas al artículo 115 que dan un reconocimiento al municipio como nivel pleno de gobierno. Sin embargo, la imposibilidad para el municipio de legislar y su dependencia de acuerdo a otros artículos constitucionales del gobierno estatal, hacen pensar frecuentemente en un federalismo dual. Tan es así, que los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios sólo a través de los gobiernos estatales.

Pero independientemente del modelo formal de federalismo, es importante ver en el panorama de los sistemas federales contemporáneos, cuáles son los modelos que en la práctica prevalecen. En este sentido se puede hacer referencia al modelo federal canadiense, de tipo legislativo, el cual tiende por principio a una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia. Este modelo es rígido dado que ningún nivel de

gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno, salvo que se haya establecido un acuerdo legal para ello, los conflictos se resuelven en las cortes mediante controversias constitucionales. Las ventajas que se buscan en un modelo de este tipo se refieren a facilitar una mayor competencia entre regiones y una mayor autonomía, la máxima autonomía de las unidades fortalece, desde esta perspectiva, al conjunto federal. En este contexto, las relaciones intergubernamentales son muy claras, hay poca confusión, sin embargo, son formales y rígidas.

En el otro extremo, otro modelo al que podemos hacer referencia es el federalismo alemán. Este modelo es un federalismo de tipo administrativo más que legislativo, el cual, si bien acepta autonomías de los diferentes niveles de gobierno, promueve un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdo entre niveles de gobierno. Se trata de un federalismo flexible, en ajuste permanente, los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano. Los conflictos se traducen en negociaciones y sólo como último recurso en controversias constitucionales. Las ventajas que busca este modelo son justamente promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia radical, de hecho esta cualidad es la que hizo posible la unificación de las dos Alemanias después de la caída del muro, se pudo negociar con todas las regiones y niveles de gobierno el costo de la entrada de un nuevo miembro al pacto federal. En este contexto, las relaciones intergubernamentales son parte fundamental del funcionamiento del sistema; de su intensidad, accesos diversos, y espíritu cooperativo, depende el buen desempeño del sistema en su conjunto. Además, los equilibrios regionales se pueden incorporar a cada decisión. En contraparte no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia, es necesario construirla frecuentemente.

Es difícil pensar que en México estén dadas las condiciones para evolucionar rápidamente hacia cualquiera de ambos modelos. El primero requiere instituciones fuertes, reglas muy claras y una distribución fiscal muy equilibrada. El segundo

requiere gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la negociación y el acuerdo intergubernamental, las disputas partidistas por ejemplo, se dirimen en la esfera política y no interfieren en el funcionamiento de políticas públicas intergubernamentales. Sin embargo, aun cuando ambos modelos son muy distantes, es necesario desde hoy precisar cuál debe ser la evolución del federalismo mexicano con el fin de ir construyendo las bases para si no acercarse a alguno de los modelos mencionados, al menos inspirar las reformas en estos modelos. Al final el resultado será siempre un modelo mixto y propio, pero desde hoy habrá que delinear ese perfil futuro.

Desde nuestro punto de vista, es crucial sentar desde ahora algunas bases claras para evolucionar hacia un federalismo de tipo cooperativo y de funcionamiento administrativo más cercano al alemán. Este modelo permitiría enriquecer la vida intergubernamental, hacerla más intensa y dinámica con los consecuentes beneficios para la eficacia de las políticas públicas, además de fortalecer coordinadamente las capacidades de gestión de los tres niveles. Por otra parte, los riesgos de profundizar los desequilibrios entre regiones, si bien siempre están presentes en un federalismo dinámico, al menos podrían mitigarse. Por el contrario, un modelo como el canadiense seguramente profundizará en el corto plazo los desequilibrios regionales y además, ahondará en los conflictos políticos partidistas desde la dinámica intergubernamental, es decir, lo intergubernamental será un foro más de disputas entre partidos en detrimento de una acción gubernamental eficaz y coordinada. Además, en este escenario las controversias constitucionales serían el recurso cotidiano con las consecuentes parálisis que esto generaría en varios ámbitos de la política pública.

Desafortunadamente, si observamos el escenario actual, parecería que es al segundo modelo de federalismo al que estamos apuntando. Las controversias constitucionales crecen y se acumulan; los diferentes colores políticos marcan la lógica de las RIG; los actores políticos del nivel estatal y municipal insisten en conceptos de soberanía, autonomía, autosuficiencia en recursos, ámbitos de

exclusividad. En pocos años podemos imaginar una dinámica de RIG paralizadas, ineficiencias fiscales en los tres niveles de gobierno e ineficacia de políticas públicas ante la falta de coordinación. Un reacomodo de las RIG de este tipo puede debilitar simultáneamente a todos los niveles de gobierno, no existe ninguna ley mecánica que garantice que el debilitamiento de un nivel de gobierno (en este caso el federal), automáticamente fortalece a otro nivel de gobierno, esto depende de muchos otros factores, es un mito pensar que lo que pierde uno lo ganan otros, en estos procesos todos los niveles de gobierno y actores políticos pueden perder simultáneamente. Es por ello que el espíritu municipalista y descentralizador no debe convertirse en un revanchismo poco reflexivo. Es necesario luchar contra estos mitos.

De allí que sea urgente redefinir la agenda de estudios sobre el federalismo, las RIG y los gobiernos locales. Se ha avanzado de manera importante en posicionar a los gobiernos locales en la agenda de las reformas nacionales, ahora lo que corresponde no es ya delatar el centralismo y la fragilidad municipal, se requiere avanzar a otro nivel de la discusión: ¿hacia dónde debe evolucionar la nueva dinámica de las RIG para que permita el fortalecimiento del municipio y lo integre a un nuevo tipo de presencia y una nueva forma de incidir en el desarrollo nacional y en la gobernabilidad?

El estudio de las RIG puede partir de enfoque que privilegien los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos de política pública o la participación y conducta de los participantes. Sin embargo, si pretendemos estudiar las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato y sobre los participantes al interior gobierno. De ese modo será pertinente retomar procesos tales como:

La descentralización y su impacto en los gobiernos locales. Las políticas de este tipo emprendidas desde hace ya algunos años, han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. En opinión de algunos, el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos y ahora cabe preguntarse, cuál será el futuro al que se enfrentarán los estados y municipios y cuáles las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta. Aunque, al parecer existe un ánimo descentralizador en el nuevo gobierno, las estrategias emergentes deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas. Es necesario en este sentido, multiplicar los estudios sobre diferentes ámbitos de políticas públicas descentralizadas y acumular los aprendizajes que sirvan de referencia a las nuevas acciones por emprender.

El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes en el caso mexicano. A raíz de los cambios constitucionales, surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción. En el fondo prevalece la cuestión sobre los mejores criterios para ello y aunque la subsidiariedad parece una buena opción, aún es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y/o en políticas concretas. Para ello es necesario insistir en la creación de mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política. Estudiar los resultados de las mesas de funcionarios fiscales y del Consejo Nacional de Salud, y proponer modalidades para mejorar estos espacios y crear similares en otros ámbitos de política es urgente en el actual escenario de reformas.

El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia. En un contexto de competencia y globalización, los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo. La experiencia internacional y de algunos

gobiernos locales en México deben ser estudiadas en detalle en los próximos años.

La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma. Aún con la reforma al 115 constitucional –o quizá por ella- los problemas de definición de competencia permanecen. Una pregunta pertinente sería saber si es necesario una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado) o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias, así como, los instrumentos para la conciliación de intereses. En este punto nuevamente el análisis de experiencias internacionales debe ser prioritario.

Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales. Si bien el traslado de recursos del ramo 33 ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y sobre todo un modelo de coordinación hacendaría capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados. Aquí los estudios de caso al mayor detalle posible sobre la gestión financiera local serán de gran utilidad.

Los fenómenos de federalización nacionales y los de municipalización impulsada en los gobiernos subnacionales. En este aspecto la pregunta central se dirige a la valoración de estas experiencias en sus pros y contras para aprovechar este aprendizaje en la mejora futura de las políticas y sobre todo en el trazo de los límites o alcances que podrán tener estos procesos.

Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios. Los fenómenos de conurbación son cada día más comunes en nuestro país. En contraparte, son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos. En el

futuro deberán retomarse dichas experiencias y crear nuevas vías para otorgar respuestas a las demandas de infraestructura y de desarrollo en general. Este esfuerzo no debe apartarse de las perspectivas de largo plazo y debe construirse sobre el consenso ciudadano y con su participación. La experiencia internacional y algunas experiencias nacionales pueden enseñar mucho sobre el tema.

Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno. La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, es parte de la realidad nacional en cambio. Se sabe que la manera en que estas circunstancias influyen a las RIG es muy diversa. ¿Es posible establecer alguna hipótesis explicativa para facilitar esta convivencia?. Aunque puede ser muy pronto para afirmarlo las experiencias de esta clase de gobiernos pueden indicarnos con claridad cuáles son los obstáculos más comunes y sus eventuales soluciones. Se requiere igualmente intensificar los estudios de este tipo.

Aunque estos temas incluyen una diversidad complicada, el hilo conductor de la reflexión debe partir de las RIG. Las explicaciones o la búsqueda de articulaciones entre ellas permitirán encontrar las correas de transmisión que hacen posible el funcionamiento del gobierno. Los terrenos de la institucionalidad y la democracia, son los espacios sobre los cuales se construyen caminos y vías propias para dar vida a las políticas públicas concretas. Si bien las instituciones son grandes acuerdos reconocidos por todos, son las arenas de conflicto y juego político las que otorgan el sentido final a un Estado en movimiento y recomposición constante. Los equilibrios se alcanzan únicamente de modo parcial y las organizaciones implicadas en las políticas públicas se ven forzadas a llegar a acuerdos en un ambiente conflictivo, por la necesidad de alcanzar cierta coordinación de sus acciones.

La explicación de las peculiaridades del caso mexicano tiene un doble objetivo: colaborar a una mejor comprensión de los nexos intergubernamentales en sus

distintos niveles y dimensiones y señalar los retos que plantea una posible transición de las reglas del juego. En un escenario de cambio muchos de los antiguos acuerdos ya no funcionan, de hecho los equilibrios entre espacios de gobierno ya se encontraban en transformación desde hace algunos años. Pero ahora, es fundamental repensar cuáles serán las características de la organización del estado que resulten propicios para impulsar el desarrollo con base en orden más equitativo de recursos y capacidades que responda de mejor manera a las crecientes demandas ciudadanas. Aunque se trata de un primer paso, la apertura a visiones distintas con énfasis en algunos de los rasgos de las RIG, puede facilitar la aproximación a propuestas de comprensión y cambio creativas. Posiblemente va quedando atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y deberemos cada vez más estudiarlo y entenderlo como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública propia que se articula con otros niveles.

Uno de los temas centrales del gobierno de la ciudad es la Coordinación metropolitana. Según el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero más allá de esta delimitación político-administrativa, es fácilmente observable que la ciudad de México excede geográfica y estructuralmente ese territorio y se extiende sobre el conjunto de municipios del Estado de México que están conurbados a ese espacio central, formándose una aglomeración que, para algunos autores, posee las características de una megalópolis (Garza, Gustavo, (1989), Garocho, C. y Sobrino, J. (coord.), (1995), Delgado, J, 1992).⁹ Esto hace que en esta realidad metropolitana actúen diferentes órdenes de gobierno: federal (Presidente de la República y legislativo de la Nación), estatal y municipal (del Estado de México) y los órganos locales del Distrito Federal: i) la Asamblea de Representantes, ii) el Jefe del Distrito Federal y iii) el Tribunal Superior de Justicia.

Así, una extensa parte del territorio de la ciudad de México corresponde a los municipios metropolitanos que pertenecen al Estado de México. Esto lleva a que en los hechos existan otras autoridades, electas por la población, que gobiernan el territorio de la metrópoli: el gobernador, el congreso estatal y las autoridades municipales (alcalde y regidores) del Estado de México, cuyas facultades de gobierno está establecidas en el artículo 115 Constitucional (Ziccardi, Alicia 1998).

Es importante enfatizar que en México las autoridades municipales son las principales responsables de la gestión del territorio, en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y el suministro de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y tránsito).

La última reforma al art. 115, ha establecido que "los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales de los Estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de la forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio". Es decir, aquí se abrió una gran cantidad de posibilidades de relación intermunicipal y estatal las cuales debieran contemplarse en la próxima reforma al gobierno de la Ciudad de México, a manera de crear nuevas figuras jurídicas que actúen co-responsablemente sobre el extenso territorio de la gran metrópoli.

También resalta la importancia que tiene la presencia del ejecutivo estatal y del D. F. en la gestión del territorio metropolitano, lo cual se funda en varias razones: i) en este territorio vive un elevado porcentaje de la población (una quinta parte) y se localiza el grueso de la industria manufacturera y de los servicios del país ii) la debilidad municipal institucional que comparten la mayoría de los municipios del país obliga al ejecutivo estatal y del D. F. a asumir funciones y responsabilidades que legalmente le competen al municipio, tanto en lo relacionado a la planeación de sus territorios como del suministro de los servicios, iii) los mecanismos propios del presidencialismo mexicano aún se reproducen en el interior de las entidades, lo cual implica que el ejecutivo estatal y el aparato central del gobierno del D. F. concentran la mayor parte de los recursos económicos, institucionales y humanos de la entidad.

La legislatura estatal tiene un importante poder de decisión sobre el territorio y las sociedades locales, ya que tiene facultades para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar sus cuentas públicas y determinar anualmente las bases, montos y plazos de las participaciones federales que reciben aquellos. Esto es de gran importancia puesto que indica también, una posibilidad de fuerte incidencia y control del legislativo sobre las decisiones de los gobierno municipales del estado y de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Por otra parte, si bien han existido intentos de relacionar a la Asamblea Legislativa del D. F. con el Congreso del Estado de México, en los hechos estas iniciativas no prosperaron.

Las únicas formas de coordinación metropolitana han sido las comisiones para el suministro de los principales servicios públicos y se advierte que más que existir una eficaz y permanente coordinación entre las acciones que desarrollan las diferentes autoridades, prevalecen los lineamientos de políticas del D. F. Desde hace por lo menos tres décadas se crearon algunas formas de coordinación de tipo territorial y para el suministro de algunos servicios urbanos, las cuales están lejos de garantizar una forma de gobierno eficiente y democrática para la ciudad

metropolitana¹⁰. Por el contrario parece prevalecer una forma de gobierno con una visión centralizada, poco integrada y vertical sobre la gestión de la ciudad.

IV.- VISION DEL FENOMENO DE LA METROPOLIZACION EN MEXICO.

1.- Situación actual de la Metr opolizaci n en México.

La visión metropolitana se debe circunscribir en el marco de la Reforma del Estado, y corresponde al ámbito del federalismo, es decir, las propuestas que en esta materia se expongan deben tomar en cuenta como parte fundamental estos dos elementos. Para abordar el tema los diferentes foros han dividido los debates generalmente en tres niveles: Legislación, Gobernabilidad Democrática y Coordinación Intergubernamental.

Sin embargo, el fenómeno de la metr polizaci n no respeta límites formales, atenderlo exige la coordinación, mediante la voluntad política traducida en un proceso administrativo entre los tres órdenes de gobierno con la participación social.

Los retos de México en cuanto a su crecimiento y distribución poblacional, esto es que, el 60% de la población total se ubica en apenas el 10% de los municipios del país y el 40 % restante en más de 150 mil comunidades de menos de 2 500 habitantes.¹⁶

2.- Situación Actual en el país, el papel del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

De acuerdo con la metodología aplicada en los trabajos de la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados, se clasificaron a las metrópolis del país en lo siguiente:

Saturadas:	Valle de México
Consolidadas:	Toluca, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Tijuana, Ciudad Juárez, León, Guadalajara, La Laguna, Mérida, Querétaro y Cuernavaca.
En crecimiento:	Irapuato, Mexicali, Tampico, Saltillo, Chihuahua, Veracruz, San Luis Potosí, Acapulco, Hermosillo, Culiacán, Villahermosa y Aguascalientes.
Iniciales:	Morelia, Pachuca, Tlaxcala-Chihuahutempan, Córdoba-Orizaba, Coatzacoalcos, Celaya, Guanajuato, Monclova, Piedras Negras, Durango, etc.

Una vez revisada la conceptualización y medición de las metrópolis en México, es importante pasar a la presentación de argumentos y propuestas del tema y fundamentalmente en torno a la Zona Metropolitana del Ciudad de México.

V.- LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO)

V.1.- Antecedentes de la relación entre el Distrito Federal y el Estado de México; relación jurídica, administrativa y política.

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO

La región que nos ocupa hoy, “la Zona Metropolitana del Valle de México”, es una de las cinco mayores concentraciones poblacionales y de fuerza laboral del mundo y la mayor de América Latina. Vivir en esta zona, sentirla y luchar por ella exige un mayor compromiso de quienes estamos hoy por la solución de sus conflictos y por la implementación de más y mejores políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

¹⁶ H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, “Las Metrópolis Mexicanas”, Dip. José Castelazo, Secretario de

El Distrito Federal es sólo una parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, la cual presenta en las últimas décadas un proceso dinámico pero decreciente de crecimiento poblacional y expansión física, diferenciado por sus distintos componentes. A partir de 1996, la ZMCM está conformada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal, 58 Municipios conurbados del Estados de México y un municipio del Estado de Hidalgo; parte de su superficie no está urbanizada y aún se dedica a actividades agropecuarias y forestarías en declive; pero continuaba la tendencia de expansión, determinada por el crecimiento poblacional y la modernización mobiliaria, estas áreas serán crecientemente integradas a la zona urbana.

Asentados sobre tres entidades políticas administrativas diferentes, sujetas a instancias, autoridades y formas de gestión y planeación distintas y autónomas, los componentes de la Zona Metropolitana del Valle de México son objeto de procesos económicos, políticos sociales, culturales y territoriales que trascienden los límites administrativos.

El crecimiento centrífugo de las metrópolis localizadas en el centro del país a corta distancia-tiempo, la generación de nuevos asentamientos sobre las redes viales interurbanas, la densificación de infraestructuras en el área y la intensificación de los flujos humanos, mercantiles e informáticos entre ellas, están dando lugar a una nueva forma territorial, a un sistema urbano interdependiente: las megalópolis del centro de México, asentadas sobre 276 unidades administrativas, las 16 Delegaciones del Distrito Federal, 31 municipios del estado de Hidalgo, 99 del Estado de México, 31 del estado de Morelos, 36 del estado de Puebla, 52 del estado de Tlaxcala y 11 de Querétaro.

Las formas urbanas fundamentales de este sistema son, la Zona Metropolitana del Valle de México, el conjunto Puebla-Santa Ana, Santa Ana-Tlaxcala, Pachuca, Toluca-Lerma, Cuernavaca-Cuauhtla y Querétaro-San Juan del Río.

Los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda estiman que la Zona Metropolitana del Valle de México contó en el año 2000 con 18.4 millones de habitantes, y si bien, durante las últimas décadas su velocidad de crecimiento se ha reducido de manera importante, el tamaño de su población continuará incrementándose significativamente en el presente siglo.

La continuidad de crecimiento de la población se acompaña de la evolución de la metrópoli, como resultado de la influencia progresiva del proceso de urbanización de la ciudad sobre su periferia, que incorpora nuevas áreas, ya sea como zonas predominantemente habitacionales o como centros de actividad económica, entre los cuales la población se desplaza de manera cotidiana, conformando un conjunto de unidades político-administrativas contiguas, integradas social y económicamente.

En el proceso de conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México se pueden distinguir tres grandes etapas del crecimiento demográfico y de la expansión territorial; la primera corresponde al período 50-70, que se caracteriza porque la ciudad se convierte en el centro poblacional más importante del país y su ritmo de crecimiento es notablemente superior al nacional.

En la segunda, que va del 70 al 80, el crecimiento poblacional desciende de un nivel similar al nacional, producto principalmente de su pérdida de atracción como entidad de residencia, además del descenso en la tasa de fecundidad. Y la tercera es a partir de los 80, en la que el ritmo de crecimiento es ligeramente inferior al nacional y la Zona Metropolitana del Valle de México se constituye en el núcleo de la megalópolis de la región centro. (Ver distribución poblacional en los municipios conurbados).

Una de las principales cuestiones que llaman la atención de lo anterior, es que el crecimiento del suelo urbano se ha dado de manera mucho más importante en los municipios conurbados que en el D.F. La población se distribuye de la siguiente manera: 54% en el Distrito Federal y el resto en los municipios del Estado de México. Este fenómeno de la metrópoli se ha caracterizado por dos fenómenos, por un lado, resalta la presencia de un proceso de despoblamiento de las áreas centrales que ha sobrepasado a las cuatro delegaciones tradicionales y que también afectan a las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztacalco, y por otra parte, hay un intenso crecimiento urbano hacia la periferia en las delegaciones del Sur del Distrito Federal y en los municipios conurbados, en este último caso, los principales receptores de este fenómeno fueron 17 municipios, entre ellos resaltan los que se localizan en el Norte como: Ecatepec, Atizapan, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Naucalpan, y en el Oriente: Chalco, Ixtapaluca y Chimalhuacan.

Esta intensa expansión periférica ha llevado a los especialistas sobre el tema a considerar un incremento en el número de municipios conurbados, para el Observatorio de la Ciudad de México (Ocim) de 27 municipios considerados en 1980, se pasa a 38 para 1990, en el que se incluye ya a un municipio del Estado de Hidalgo, Tizayuca. Actualmente para algunos investigadores de la UAM-X, los municipios conurbados ascienden a 57.(Nota: falta confirmar últimos datos).

Del conocimiento de la problemática que ha presentado el desarrollo de la ciudad de México hacia las áreas conurbadas o periféricas, se puede señalar que toda vez que el poblamiento obedece a un sin número de variables, desde las económicas, políticas y sociales, se hace necesario abordar la problemática de la metropolización desde el punto de vista organizativo que requiere de una muy sólida coordinación metropolitana, así como de la voluntad política de los dirigentes y los representantes políticos.

Se señala así, que la necesidad de establecer una coordinación metropolitana con facultades no solo ejecutivas, sino legislativas para encontrar de una manera ordenada soluciones a los diversos problemas urbanos que afectan tanto al Distrito Federal como al Estado de México.

La urbanización de México ha presentado entre los estudiosos del tema, problemas conceptuales y de medición para detectar sus tendencias y contradicciones, sobre todo de los déficits de vivienda y de servicios públicos. Esta situación ha sido vista como un problema de adecuación entre la oferta y la demanda, de acuerdo con esta perspectiva, cualquier inversión incluso la privada, no alcanza para satisfacer la demanda de los servicios urbanos. Si este argumento se basará simplemente en que la concentración de población en un espacio donde su capacidad receptiva ha sido rebasada y a sus autoridades también, la solución sería impedir que la concentración poblacional prosiga e impedir los incentivos que la generan.

Desafortunadamente, este planteamiento simplista no solucionaría el fenómeno de la concentración, incluso lo agravaría desembocándolo en conflictos sociales. El fenómeno de la concentración urbana es multicausal, y su tratamiento requiere de soluciones integrales desde las formas de gobiernos locales, estatales y federales, hasta los mecanismos de participación de sus comunidades, lo cual involucra los diferentes niveles de gobierno y de representación política.

En el nivel internacional se empezó a expandir la idea de que la Ciudad de México era la ciudad más grande del mundo, esto como consecuencia de la proyección realizada por la Organización de las Naciones Unidas, que estimaba que para el año 2000, la Ciudad de México contaría con 25 millones de habitantes. Sin embargo, esto no sucedió, debido a las medidas que en distintos momentos implementó el Departamento del Distrito Federal de entonces, que basándose en prohibiciones en usos de suelo contribuyeron al desplazamiento de constructoras fraccionadoras hacia otros municipios, desde luego a los limítrofes, y a causa

también de las facilidades que se encontraron en éstos a cargo de otras entidades federativas, es el caso del Estado de México.

En consecuencia de este fenómeno, se conformó un territorio fragmentado espacialmente, pero también políticamente, administrativamente y socialmente; se generó una población con características demográficas y socioeconómicamente diferentes; altas densidades en la ocupación del suelo con precios elevados en la zona centro, junto con áreas de bajas densidades sobre todo en la periferia; y en el aspecto político con bases legales o jurídicas diferentes, como en el caso del Distrito Federal, un “híbrido” donde atribuciones de la federación se sobreponen a las de un estado o municipio. Además, con la reproducción de figuras de participación vecinal, más de apoyo en la gestión de las autoridades que de incidencia real en las decisiones del gobierno y, por si fuera poco una Asamblea de Representantes que hasta 1997, pasa a ser Legislativa.

2.- Instrumentos jurídicos, administrativos y políticos que rigen la relación

La Reforma Política del Distrito Federal de 1996, logra consolidar algunos avances en materia de derechos políticos para los defensores, en cuanto a nombre por voto libre y directo a su Jefe de Gobierno, situación que se consolida cuando en el 2000, también se eligieron los Jefes Delegacionales por voto libre y directo para un periodo de tres años.

Así, mientras la vida democrática y política de la Ciudad de México va cobrando vida y dinamismo, los problemas derivados del crecimiento físico, se enfrentan a la dificultades de hacer coincidir las políticas y acciones del Distrito Federal son las del gobierno del Estado de México, esto aunado a los problemas que se han generado en torno a la red vial y los problemas de congestionamientos por las vías de acceso que se tienen del Estado de México al Distrito Federal, la contaminación ambiental, los difusos límites jurídico-administrativos, segregación espacial, desigualdad social y surgimiento de un número importante de asentamientos irregulares donde se reproduce la pobreza urbana, no sin dejar de

señalar lo que día a día vivimos como ciudadanos de esta concentración, como el reemplacamiento, la verificación vehicular, los pagos de agua, predial, la recolección de basura, etc.

Uno de los más importantes logros y que debe ser mencionado, es el papel que ha jugado la Asamblea Legislativa que a partir de 1997, se ha concretado a expedir toda serie de ordenamientos de acuerdo a las necesidades concretas de la ciudad capital.

A partir del nuevo gobierno en diciembre del 2000, se iniciaron los acercamientos con las fuerzas políticas de la capital para iniciar una Reforma Política que beneficie aún más los derechos de los ciudadanos del D.F. y a su vez para dotar a la Asamblea Legislativa de más poderes y a las Delegaciones, toda vez que en términos de Coordinación Metropolitana se requiere de un trato y relación más igualitaria. La minuta de Reforma Política se encuentra actualmente en el Senado para ratificación.

La iniciativa de reformas a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en diciembre pasado por la Cámara de Diputados, no es más que la continuación de un proceso evolutivo de las instituciones del Distrito Federal y el perfeccionamiento de su marco jurídico-político que se ha venido dando, en forma continua y concreta, desde hace poco menos de dos décadas.

La presente reforma constitucional pretende un sistema jurídico y político para el Distrito Federal que sea coherente y congruente. Un gobierno que respete el régimen republicano de división de poderes, con plena autonomía en su régimen interior.

Respecto de la naturaleza jurídico política del Distrito Federal, ya precisada en la Constitución, se propone que el Distrito Federal se consolide como entidad

federativa; que cuente con una ley fundamental propia que se denominará Estatuto Constitucional, que no podrá contradecir a la General de la República y que aquélla establezca su organización respetando las salvedades y condiciones que, por ser la sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, derivan de la Constitución General a favor de la Federación.

El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan la Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal, su Gobierno estará a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales, en los términos de este artículo.

En cuanto a la distribución de competencias de los Poderes Federales en el Distrito Federal, sólo tendrán las facultades que expresamente les otorgue la Constitución General de la República, que son las que derivan de su naturaleza en cuanto sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se reducen al mínimo indispensable para permitir su funcionamiento en esta entidad.

En cuanto al tema metropolitano, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de la Constitución Política, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen, con la autorización de la autoridad local que señalen sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el

instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

En cuanto a la Administración Pública del Distrito Federal, ésta se podrá organizar en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional.

Se consolida el régimen delegacional como unidad de gobierno dependiente del gobierno central, con el cual se coordinará, sin perjuicio de adquirir determinadas facultades autónomas. El Distrito Federal, para efectos de su Administración Pública, se dividirá territorialmente en delegaciones políticas, cuya demarcación territorial señalará el Estatuto Constitucional, así como los criterios que, además del poblacional, deberán tomarse en cuenta para ello.

Las delegaciones tendrán el carácter de unidades político administrativas y continuarán a cargo de un delegado político, electo por votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos de cada delegación. Los delegados serán elegidos por un período de tres años y no podrán ser reelectos para el período

inmediato. Los delegados podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal.

Como una sana innovación de esta reforma, se propone la integración de un Consejo de Coordinación de política territorial, presidido por el Jefe de Gobierno, y que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el Estatuto Constitucional. Este nuevo órgano, fomenta la pluralidad, permite la descentralización y desconcentración de las decisiones, en materias en las que las delegaciones tengan competencia. Es así como, con un objetivo abiertamente incluyente, se otorga a los delegados la facultad de influir en las decisiones que atañen directamente a sus circunscripciones de gobierno.

En cuanto a la función legislativa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasa a ser un auténtico Congreso Local pues, como dijimos anteriormente, conocerá de todas las materias relacionadas con la entidad, con excepción de aquello que se confiere expresamente por la Constitución a los poderes federales, en particular al Congreso de la Unión, lo cual, según se describió anteriormente, se resume a aquellas facultades mínimas indispensables.

Aunado a lo anterior, la Asamblea Legislativa tendría el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y participar en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

Asimismo, conserva su actual integración de 66 diputados, 40 electos conforme al

principio de mayoría relativa y 26 electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral del Distrito Federal.

Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa, no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal y serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, en lo que sean compatibles, las disposiciones relativas a los legisladores federales contenidas en la Constitución.

Como podemos observar, se hace necesaria esta Reforma que permita nuevas condiciones de relación entre diferentes niveles de gobierno. Para el logro de soluciones que permitan el mejor desarrollo de los temas que intervienen en la gestión metropolitana, se presenta a continuación una serie de propuestas que en lo inmediato resolverían temas del interés general.

Marco Jurídico de la Coordinación Metropolitana

Estatuto de Gobierno

Título cuarto, capítulo II, Sección III, artículos 69 al 75

Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal

Título primero y segundo, capítulos I y II, artículos 5, segundo párrafo, 6, 7, 20 y 23, fracciones XXIV, XXV y XXVI.

Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F.

Título primero, capítulos I y II, artículos 3º, fracción I, 7º, fracción I, inciso tres; 28 bis

V I.-Antecedentes de la relación entre el Distrito Federal y Estado de México; relación jurídica, administrativa y política.

Las acciones de coordinación interinstitucional entre los gobiernos del D.F. y del Estado de México, tienen sus primeros antecedentes en la época de los años setenta, con la creación de la Comisión del Centro del País, y se fortalece hacia 1988, con la creación del Consejo del Area Metropolitana, como la primera instancia propiamente constituida por los gobiernos del entonces Departamento del D.F. y del Estado de México, el cual dejó de operar en 1990.

En 1991, se constituye el Consejo de Transporte del Area Metropolitana (COTAM), integrado por el Gobierno del Estado de México y la Secretaría de Comunicaciones y transportes del Gobierno Federal. Para 1992, se crea por acuerdo del Gobierno Federal, la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México, a la que se incorporó el Gobierno del Estado de México, mediante un convenio de coordinación. Estas dos instancias son las predecesoras de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, (COMETRAVI), y de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), creadas en 1994 y 1996, respectivamente.

Como resultado de las reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizadas en 1993, durante el periodo 1994-1995, se constituyeron, además de las dos Comisiones antes citadas, las siguientes: Comisión de Agua y Drenaje del Area Metropolitana y Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en 1994, Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) en 1995. Asimismo, en marzo del año 2000 se creó la Comisión Metropolitana de Protección Civil.

Estas Comisiones Metropolitanas son mecanismos de carácter consultivo integradas por ambas entidades y por el Gobierno del Distrito Federal, a través de sus respectivas dependencias. La COMETRAVI, la CAM y la Comisión

Metropolitana de Protección Civil, tienen una presidencia bianual a cargo actualmente del Gobierno del Estado de México, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, (COMETAH), tiene una presidencia bianual y esta a cargo actualmente del GDF, a través de la Secretaria de Desarrollo Social, la CADAM, tiene una presidencia bianual y esta a cargo actualmente del GDF y la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, reactivada en marzo del 2000, tiene una Presidencia Conjunta.

En marzo de 1997, el primer gobierno electo del D.F. y el Gobierno del Estado de México constituyeron la Comisión Ejecutiva del Coordinación Metropolitana, como la primera instancia de coordinación bilateral entre ambas entidades y tiene entre sus funciones el coadyuvar a los trabajos de las comisiones metropolitanas e impulsar acciones de colaboración entre las Delegaciones y Municipios limítrofes.

Dicha Comisión tiene una presidencia conjunta, a cargo del Jefe de Gobierno del DF y el Gobernador del Estado de México y un Secretario conjunto a cargo del Coordinador General de Programas Metropolitanos del DF y el Coordinador General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México.

Por otro lado cabe destacar, la firma de convenios de coordinación en ámbitos de interés común, que permiten atender las materias que no se inscriben directamente en el ámbito de las comisiones metropolitanas y son auspiciados por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

En algunos de estos convenios no intervienen necesariamente los titulares de los Gobiernos, sino los titulares de las dependencias respectivas (nivel secretarios) , con la participación de los titulares de las Coordinaciones Metropolitanas.

Con el gobierno del Estado de Morelos, en octubre de 1998, se suscribió el Convenio Marco de Coordinación y Colaboración Metropolitana, mediante el cual se establecen las bases para la concertación de convenios y acuerdos en áreas

de interés común. Asimismo, es importante fortalecer las relaciones intergubernamentales con las demás entidades de la Región Centro del país, con el fin de evaluar la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación y colaboración en áreas de interés común.

En este sentido cabe mencionar el Acuerdo de Puebla, adoptado el 10 de enero de 2001, con la presencia del Presidente de la República, el Jefe de Gobierno del DF y los gobernadores de los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, mediante el cual se pretende impulsar acciones conjuntas para propulsar un desarrollo integral para la Región Centro del país.

EJES RECTORES DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL DF CON EL ESTADO DE MEXICO:

1. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana
2. Comisiones Metropolitanas
3. Convenios de Coordinación y Colaboración
4. Homologación legislativa en materias de interés común.

Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana

Creada en marzo de 1998 como la primera instancia de coordinación bilateral entre el DF y el Edomex, es presidida por los titulares de los gobiernos. Tiene un secretario conjunto a cargo del Coordinador General de Programas Metropolitanos del DF y del Secretario de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.

Existe la propuesta de formarla trilateralmente con la participación de la Federación.

Comisiones Metropolitanas

1. Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, COMETRAVI

2. Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje, CADAM
3. Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
4. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, COMETAH
5. Comisión Ambiental Metropolitana, CAM
6. Comisión Metropolitana de Protección Civil

Programas Metropolitanos

- Proaire 2002-2010. Producto de la CAM y fue presentado oficialmente el 11 de febrero del 2002.
- Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Es el instrumento rector del crecimiento urbano de la metrópoli, con el fin de lograr un desarrollo armónico y sustentable. Actualmente sujeto a revisión para su actualización y refrendo ante la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

Convenios de Coordinación

Convenio para la reactivación del Comité Metropolitano (Ecotren)

Convenios en materia de transporte, medio ambiente y seguridad pública, entre otros.

Convenios de coordinación y colaboración entre Delegaciones y municipios colindantes.

Además de estos instrumentos, las legislaturas respectivas del DF y el Edomex, han planteado la necesidad de la **homologación legislativa** y la construcción de un marco jurídico que responda a la conurbación.

TEMAS DE LA AGENDA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

Tren suburbano

Ecotren

Segundo pisos

Nuevo aeropuerto

Programa de verificación vehicular

Línea B del Metro

Propuesta alternativa de residuos sólidos

Atribuciones y limitaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, del Gobernador del Estado de México, de la Asamblea Legislativa y del Congreso del Estado de México

MARCO JURIDICO PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

Nivel Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículos:

21, párrafo final

27, párrafo tercero

43

44

73, fracción XXIII

105, fracción I, inciso a)

115, fracción VI

119

122, Apartado G

123, Apartado B

Las disposiciones jurídicas mas importantes en materia de coordinación metropolitana se encuentran en los artículos 115 y 122 constitucional, apartado G, que disponen:

115

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley General en la materia

122

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el D.F., fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable, y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Posiciones de los partidos políticos y del Gobierno del Distrito Federal para la Coordinación Metropolitana, de acuerdo con las negociaciones de la Reforma Política impulsada por el GDF y la ALDF en el 2001

GDF

Necesidad de acuerdo con otras entidades federativas y explorar la posibilidad de dar capacidad legislativa a la federación en esta materia.

PAN

La Metrópoli constituida por una conurbación a parte iguales entre el DF y el Edomex, afronta graves problemas para cuyo adecuado tratamiento se requiere una coordinación muy estrecha, no solo entre ambas entidades, sino entre todas las que forman parte de la Megalópolis.

Convergencia por la Democracia

Que se abra la posibilidad de establecer la coordinación entre las delegaciones y los municipios de las entidades federativas periféricas en el artículo 115 constitucional. Constitución de un parlamento Metropolitano o Megapolitano.

GDF

Cambios constitucionales que faciliten la formación de entidades metropolitanas de servicios.

PAN

Impulsar una reforma constitucional, que aporte las bases para que en los fenómenos de conurbación se posibilite la creación de autoridades metropolitanas o de esfuerzos de coordinación metropolitana. Revisar y adecuar la legislación vigente y establecer en la norma, mecanismos para una ágil cooperación en la solución de los problemas de la Metrópoli.

PRD

Estatus político jurídico. La conurbación de la Ciudad, no solo se da entre las Delegaciones que la integran, sino también entre ellas y los municipios del Estado de México y entre las dos entidades federativas, razón por la que se requiere una reforma de la constitución general y de las locales para posibilitar las autoridades y la administración integrada de los servicios mancomunados. Los servicios públicos de la conurbación deben ser por lo menos: agua, drenaje, transporte, control ambiental, descarga y reciclaje de basura, seguridad pública, reclusorios y servicios aeroportuarios. Tanto la constitución general como las locales deben

establecer autoridades integradas para la realización de otras, prestación de servicios y regulación materia de las conurbaciones, con participación de los gobiernos respectivos.

Democracia Social

Crear la comisión intergubernamental metropolitana para articular la colaboración entre el estado capital y los vecinos.

VI.- HACIA UNA NUEVA RELACION DF/EDO. MEX.

VI.1.- Reforma Política Breve historia

Situación jurídica y política del Distrito Federal: las principales formas de gobierno, su evolución histórica.

En la crónica legislativa del H. Congreso de la Unión se registra que el origen de lo que hoy es el D. F., se remonta a la Constitución de Apatzingan, la cual dictaminaba que los supremos poderes del naciente Estado Mexicano, debían establecerse todos en el mismo lugar.

El Congreso Constituyente de 1824, determinó la conformación de un Distrito Federal en parte del territorio que actualmente ocupa la capital del país, el cual, se consolidó como centro de las decisiones políticas, económicas y sociales poco después de consumado el periodo independentista, es decir, mucho antes, pero también durante y después de la Revolución. El decreto de creación del Distrito Federal fué promulgado el 28 de noviembre de 1824, aunque dados los conflictos políticos fue hasta 1898 que el Congreso de la Unión fijó los límites que posee a la fecha el D.F.

Tal y como lo había dispuesto la Constitución de Apatzingan, los poderes acabaron confluyendo en un área relativamente bien delimitada y, en proporción a las dimensiones del país, notoriamente reducida: lo que es hoy el D. F.

Desde la década de los veinte, el Distrito Federal ha experimentado transformaciones geográficas, del mismo modo que los poderes alojados en él han cambiado varias veces en materia administrativa, al tiempo que se operaban en México los cambios que le irían dando un perfil acabado a la nación.

En abril de 1928, una iniciativa que el presidente Alvaro Obregón elevó ante el Congreso de la Unión sostenía que, “el régimen municipal establecido en el D.F. nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo autónomo solamente en teoría”. Obregón propuso así que se facultara al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al D.F. y que el Presidente de la República ejerciera el gobierno del Distrito “Por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”.

Durante más de 70 años, la Ciudad de México fue el coto vedado del poder presidencial, la fortaleza privada del gobierno federal. En efecto, desde 1928 se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, sustituyéndolo por órganos desconcentrados dependientes del gobierno central llamados “Delegaciones”. Hasta 1987, no existió un foro de representantes populares que discutiera los problemas locales y sólo hasta 1997 se eligió por voto universal al titular del Poder Ejecutivo y a verdaderos legisladores locales.

Así, en el Distrito Federal, cada demarcación ha sido gobernada por un funcionario designado por autoridades federales y, apenas desde 1997, por la Asamblea a propuesta del Jefe de Gobierno. Afortunadamente, a partir del 1º de enero del año 2000 se eligieron los titulares de estos órganos político- administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Además de las facultades que tradicionalmente habían ejercido las delegaciones, tienen nuevas atribuciones en materia de uso del suelo, seguridad pública, participación de la mujer, transportes

y vialidad, limpia, alumbrado público en vialidades, estacionamientos, abastecimiento de agua potable, servicio de drenaje y alcantarillado, medio ambiente y protección civil, entre otras que durante la administración del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas se descentralizaron¹⁷.

La falta de autoridades legislativas y ejecutivas propias en la Ciudad de México, ha sido estudiada tradicionalmente como una carencia de instancias de representación política. Pero la ausencia por décadas de instituciones políticas locales no representó solamente una ruptura de los derechos a la representación, sino también problemas de eficiencia y eficacia. Si mucho se ha dicho acerca de la ciudadanía mutilada de los habitantes del Distrito Federal durante este siglo; en cambio, se han estudiado poco las deficiencias operativas de la administración pública centralista y delegada.

Este tema es de gran importancia pues, además de la falta de derechos políticos de los capitalinos, la prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal no estuvo sometida durante la mayor parte del siglo a mecanismos de control y corrección externos. El voto no es solamente un instrumento para garantizar la representación política, sino para enjuiciar el desempeño de las administraciones, castigar la corrupción y estimular el mejoramiento de las administraciones. Por la falta de evaluación de la sociedad mediante el voto, la Ciudad de México sufrió de corrupción, negligencia y autoritarismo de los sucesivos “regentes”.

La polémica acerca de la eficiencia de una administración propia y no delegada en una Ciudad Capital como la nuestra, muestra que la consolidación de una administración pública independiente del gobierno federal no sólo contribuye a consolidar la democracia sino a mejorar los servicios públicos, abatir la corrupción y estimular el desarrollo económico.

¹⁷ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998.

Argumentos a favor de la dependencia presidencial y la limitación de la democracia.

Se sabe que en 1824, el Congreso Federal designó a la ciudad de México como sede oficial de los poderes federales y le asignó una superficie de dos leguas a la redonda, con el Zócalo en el centro. Fueron bien conocidas las motivaciones políticas de la creación de una ciudad capital autónoma del resto de las entidades federativas: el Presidente y el Congreso debían estar protegidos de cualquier desafío de los poderes locales.

En 1836, con el centralismo conservador, el Distrito Federal desaparece y se incorpora al departamento de México, de acuerdo con la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales que se expidieron ese mismo año. Los departamentos estaban divididos en distritos y éstos en partidos, de modo que la Ciudad de México se conformó como el Distrito de México, integrado por los partidos de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

Una vez restaurada la República Federal en 1846, los habitantes del Distrito Federal ejercen como derechos políticos el voto en la elección presidencial y la elección de senadores. En 1861, el DF se convierte en la municipalidad de México, dividido en los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

En 1903, Porfirio Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual la Ciudad de México queda dividida en trece municipalidades y convierte a los ayuntamientos en órganos consultivos del Presidente de la República. Como lo señala el historiador Ariel Rodríguez Kuri, esta ley “coronó el proceso de debilitamiento político e institucional” y fue un éxito

argumental del centralismo¹⁸. Bajo la vigencia de la Constitución de 1917, se expide una nueva ley para organizar al Distrito y a los territorios federales.

Esta fue la ley que sería reformada en 1928, suprimiéndose el régimen municipal del DF, dándole al Presidente de la República el poder sobre este territorio. Se crea el Departamento Central que tiene jurisdicción no sólo sobre las trece delegaciones, sino además sobre tres municipalidades: México, Tacubaya y Mixcoac. El 18 de agosto de 1931, estas delegaciones se redujeron a once y a la ciudad de México se le agregaron los territorios de las municipalidades de Guadalupe Hidalgo y General Anaya. Las dieciséis delegaciones que hoy conocemos son producto de la Ley Orgánica de 1970, la cual ratifica los límites fijados en 1898.

Cabe preguntarse: ¿cuáles fueron las razones de la desaparición de los municipios? Oficialmente, el General Obregón adujo que su eliminación era “el resultado de la tradicional dependencia de los municipios hacia el gobierno, de su poca o nula preparación técnica para entender la compleja problemática del desarrollo urbano moderno, y de su permanente inclinación al libertinaje político, que los distraía de cumplir con sus verdaderas funciones públicas”¹⁹. De acuerdo con el historiador Sergio Miranda Pacheco:

“...Constantes fueron las quejas de los ciudadanos para que los ayuntamientos atendieran, entre otras demandas, la educación, la seguridad pública, el abasto de agua y alimentos, la vivienda, el transporte, la introducción de drenaje y alumbrado y el control del flujo vehicular. Hacia 1928, hundidos en su ancestral atraso, los ayuntamientos habían sido definitivamente rebasados por las necesidades de la vida moderna y “la lógica de los hechos”, según argumentó entonces Alvaro Obregón, justificaron plenamente la decisión de borrarlos del mapa político y administrativo de la capital.”²⁰

¹⁸ Rodríguez Kuri, Ariel, (1996), La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: Política y Gobierno 1876-1912, Colegio de México, pp. 14.

¹⁹ Miranda Pacheco, Sergio, Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal, (1998), Colección Sábado Distrito Federal, México, p. 161

²⁰ Ibid. pp. 161-162.

De este modo, es interesante observar que las razones que se adujeron fueron en primer lugar las relacionadas con la ineficiencia administrativa y, sólo en segundo término, el llamado “libertinaje político” de las autoridades municipales, es decir, el desafío que representaban para la gobernabilidad. El criterio que sostiene la inviabilidad en la práctica de las autoridades municipales electas en un Distrito Federal, fue arrastrada y aducida una y otra vez, desde 1928, por los gobiernos federales. Por ejemplo, con motivo de la reforma política en la Ciudad de México, Miguel de la Madrid decía en 1987 que la posibilidad de reintroducir las organizaciones municipales en la Ciudad de México no era “oportuna ni adecuada, ya que el Distrito Federal, como una entidad *sui generis*”, difícilmente resulta comparable con los municipios.

En la exposición de motivos a la iniciativa de reformas constitucionales que dio origen a la Asamblea de Representantes, De la Madrid decía explícitamente:

“...sería impráctico dividir artificialmente una comunidad, un complejo de instalaciones y un conjunto de servicios, fragmentándolos de manera que pudieran propiciar desarrollos disfuncionales en lo político y administrativo, así como antieconómicos duplicatorios por lo que hace a la utilización de recursos materiales”²¹.

Según el entonces Presidente, la municipalización produciría consecuencias nefastas desde los puntos de vista económico, social y político. Desde la perspectiva económica, porque dispersaría los escasos recursos y originaría el desplome de la realización de obras públicas y de la prestación de los servicios más apremiantes de la comunidad. Ello provocaría que las obras del drenaje profundo, de suministro de agua, alumbrado y transporte, enfrentaran dificultades de atención y operativas de imposible superación.

Por lo que respecta a lo social, las consecuencias que preveía el Presidente eran “trágicas, en perjuicio de todos los habitantes del Distrito Federal”. Lo ilustra

con la incapacidad de atender la seguridad ciudadana, con policías de cada uno de los municipios, cuyo jefe estaría bajo el mando de cada uno de los municipios, cuyo jefe estaría bajo el mando de cada uno de los presidentes municipales.

Finalmente, De la Madrid también confesaba los temores políticos del régimen a la democratización de la administración pública capitalina. “La creación de un nuevo estado atentaría --decía él-- contra el equilibrio del pacto federal, esencia de la República, pues se crearía un estado de dimensiones políticas, económicas y sociales, desproporcionado respecto de las características de los demás estados que integran la nación, lo que originaría una singular preeminencia del dicho estado y, en consecuencia, un desequilibrio contrario a nuestro Pacto Federal”²².

La mezcla de razones de eficiencia con argumentos de gobernabilidad, si no es que de intereses de partido, para mantener dependientes del Ejecutivo Federal las instancias políticas locales, muestra la falta de rigor explicativo que tuvieron las posiciones presidencialistas. Pero es necesario reconocer que estas razones no fueron expresadas exclusivamente por los presidentes y demás funcionarios federales. Algunos constitucionalistas de prestigio se inclinaban por preservar la estabilidad del gobierno federal a costa de mantener acotados los niveles de gobierno más básicos. Así por ejemplo, en 1996, al mismo tiempo que propone una nueva Constitución para alcanzar la democracia, Jaime Cárdenas rechaza el régimen municipal como sistema idóneo para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal:

...la fórmula de los municipios como mecanismo de descentralización política y administrativa haría muy difícil la coordinación necesaria para la solución de los problemas metropolitanos. No hay que olvidar que los municipios se caracterizan o deben caracterizarse por su autonomía en la prestación y ejecución de los

²¹ H. Cámara de Diputados, (1994), LV Asamblea Legislativa, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo VIII, pág. 299.

²² H. Cámara de Diputados, (1994), LV Asamblea Legislativa, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo VIII, pág. 299.

servicios públicos, así como en el manejo de sus recursos y en su capacidad para elaborar su propio ordenamiento.

El esquema municipal, con su pretensión de autonomía, seguramente chocaría con las necesidades de coordinación de políticas públicas metropolitanas que rebasaran el interés particular de los municipios. Además, en una entidad como el Distrito Federal con el grado de complejidad social y económica que posee, harían imposible determinar con precisión los límites municipales.

Políticamente, también debe considerarse el grado de relación entre los poderes del Distrito Federal y los de los órganos federales, que hace difícil también pensar en el Distrito Federal como en un estado más. El problema metropolitano de la ciudad de México no puede entonces resolverse bajo la hipótesis municipal o estatal. Es necesario otra visión jurídico-política que eleve a rango constitucional la organización metropolitana.²³

En contraposición, el politólogo Arnaldo Córdova ha sostenido:

Muchos consideran que el Municipio no puede existir en una extensa zona urbana como la nuestra, que requiere, cada vez en mayor grado, de una multitud de servicios que, por economía y racionalidad en su administración, requieren de un mando único y centralizado. A ellos habría que decirles que hay de servicios a servicios y que ni siquiera en las zonas rurales puede encargarse de todos ellos a los Ayuntamientos municipales; unos pueden descentralizarse con provecho y eficiencia, como la policía municipal, rastros, panteones, jardines, etcétera, mientras que otros, como las comunicaciones y el transporte, deben centralizarse. Hay que recordar, sin embargo, una y otra vez, que el Ayuntamiento, concebido como simple unidad administrativa, lleva a cabo su acción. El Municipio es, históricamente, ante todo una institución política en la cual el pueblo ejerce el autogobierno y el cuidado de sus intereses comunitarios. Escuela de democracia por excelencia, el Municipio es un elemento indispensable para la democratización

de una sociedad. La reconversión del Distrito Federal en una auténtica entidad fundadora del pacto federal no puede hacer a menos de la reinstauración en ella del régimen municipal, con las modalidades especiales que los procesos de la administración pública exijan²⁴.

Los miedos que produce la organización municipalista para el Distrito Federal que aduce Jaime Cárdenas son tres: **el problema de la coordinación metropolitana, el grado de relación entre los poderes del Distrito Federal y los de los órganos federales y la complejidad económica y social de la capital.**

Las reformas de las dos últimas décadas

Las cuatro reformas que han creado las instituciones actuales de gobierno en el D.F. han permitido modificar lentamente la forma de gobierno del Distrito Federal. En cada una las principales modificaciones fueron las siguientes:

1987: hacia el final del sexenio de Miguel de la Madrid y en respuesta a la presión social que se generó a partir de las organizaciones sociales de damnificados de los sismos de 1985, se crea una Asamblea de Representantes que se encarga de emitir bandos y reglamentos, de hacer trabajo de gestoría y participar en el nombramiento de magistrados del Tribunal e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

1993: en la parte final de la administración Salinista se crea la figura de una elección indirecta par el jefe de gobierno; la Asamblea tendría facultades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto y aparecería la figura de los "consejos de ciudadanos" para cada delegación con funciones de supervisión y consulta, una suerte de acompañamiento de los delegados, pero con atribuciones muy limitadas. Al mismo tiempo, el D.F. seguiría sin una Constitución local, y en su lugar el Congreso de la Unión expediría un Estatuto de gobierno. También se

²³ Cárdenas, Jaime (1996), Una constitución para la democracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 234.

²⁴ Estudio para el Senador Heberto Castillo. Inédito. Proporcionado por el autor. Mimeo.

preveía la creación de un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas con el suministro de los servicios (medio ambiente, agua, transporte público).

Al respecto, vale la pena rescatar algunos de los planteamientos vertidos en las mesas de trabajo respecto de la coordinación metropolitana:

- Dividir algunas delegaciones políticas que por su crecimiento desmesurado se han tornado de difícil manejo administrativo.
- Crear consejos vecinales democráticamente electos.
- Asegurar recursos directos a las delegaciones, como si fueran municipios.
- Precisar y delimitar claramente los ámbitos de responsabilidad en las políticas de urbanización.
- Incorporar a las labores de coordinación a las entidades legislativas
- Crear nuevos espacios políticos para la negociación y la participación de los vecinos, concretamente la creación de comisiones mixtas de concertación entre ciudadanos y autoridades.
- Facultar a la Asamblea de Representantes para aprobar los planes rectores de desarrollo urbano del Distrito Federal
- Fortalecer las posibilidades de gestión de los barrios, colonias y delegaciones.
- Modernizar las políticas y los sistemas de vialidad y tránsito
- Avanzar mediante soluciones imaginativas en la satisfacción de las necesidades de vivienda de interés social
- Propiciar la desconcentración de la población.

Esta reforma estuvo precedida de un plebiscito ciudadano que en marzo de 1993 logró, sin recursos ni publicidad, que cerca de medio millón de ciudadanos se pronunciaran por la figura de elección directa del jefe de gobierno.

1996: el presidente Zedillo anuncia una reforma "definitiva", sin embargo, se trató de una reforma más que tuvo la característica de ser consensada por todos los

partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión. En la misma se estableció por fin el voto universal, directo y secreto para el jefe de gobierno del D.F. El Artículo 122 constitucional que sale de esta reforma, deja al D.F. con una serie de candados para el ejercicio del gobierno que en vez de fortalecerlo y dotarlo de una estructura fuerte y autónoma para enfrentar los retos de gobernabilidad en la ciudad capital, establece reglas que debilitan el gobierno y lo hace dependiente de la buena voluntad de los poderes federales. "Con las reformas que en 1996 se introdujeron al artículo constitucional 122, el presidente de la República perdió facultades en relación con el gobierno de la ciudad. En primer lugar, ya no nombra al jefe del Distrito Federal, sólo conserva la prerrogativa de proponer al Senado quién debe sustituir al jefe de gobierno del Distrito Federal, en el caso de una remoción del mismo. Tampoco aprueba o remueve al Procurador General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control de ésta en este territorio"² /.

En 1996 se realizaron las elecciones de Consejeros Ciudadanos, previstas en el Estatuto de Gobierno, donde prevaleció un alto abstencionismo y un abierto desinterés de la ciudadanía por participar en un proceso, en el que se limitó la actuación de los partidos políticos al control del proceso electoral (cf. Martínez Assad, Carlos, 1996).

El 6 de julio de **1997**, después de más de seis décadas, la ciudadanía escogió al jefe del gobierno del Distrito Federal triunfando ampliamente el Ing Cauhtémoc Cárdenas candidato del PRD. Por otra parte, la reforma constitucional de 1996 motivó dos reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad (noviembre de 1996 y diciembre de 1997), que afectaron a las reglas en la materia. Además abrió la puerta para una reforma a la nueva Ley de Participación Ciudadana vigente desde noviembre de 1998, la cual sustituye la de junio de 1995. (Cfr. Lopez Paniagua y Ziccardi, Alicia, 2000; Pedro Salazar, 1998 p. 115).

1998: la nueva reforma arrastra las debilidades de la reforma anterior, como la vulnerabilidad del Jefe de Gobierno ante una posible remoción por el senado, o los nombramientos del jefe de la policía y del procurador por el presidente de la república. Asimismo, se mantienen las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión sobre el D.F. El sistema electoral del D.F. se define desde 1996, y se hace de forma muy similar al esquema nacional, es decir, los asambleístas se eligen como legisladores locales y con las reglas de 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, que se eligen mediante lista cerrada; lo electoral cobra presencia institucional a partir de la creación del Instituto Electoral del D.F. y en el año 2000 se eligen por primera vez los delegados de las 16 circunscripciones administrativas en las que está dividido el territorio de la ciudad capital. Directamente vinculada a esta reforma se sanciona una nueva Ley de Participación ciudadana según la cual, los comités vecinales son las principales instancias de representación de la ciudadanía y que establece la posibilidad de recurrir a instrumentos tales como el referéndum, el plebiscito, la consulta pública, etc. Así, de acuerdo con la nueva ley de Participación Ciudadana que se promulgó el 26 de noviembre de 1998, el día 4 de julio de 1999, se llevó a cabo un nuevo proceso para la elección de los comités vecinales caracterizado nuevamente por el bajo número de votantes, lo cual es un indicador inequívoco de la falta de credibilidad de la ciudadanía en estos canales de participación creados institucionalmente.

La siguiente reforma política sobre el gobierno del Distrito Federal, necesita terminar el ciclo de los cambios institucionales y de las reglas que se iniciaron hace ya casi 15 años. Los objetivos más relevantes de este proceso serán llegar a un gobierno local, con autonomía y al mismo tiempo con instrumentos que le permitan a la ciudad capital tener gobernabilidad democrática, eficacia administrativa y participación ciudadana. Después del 2 de julio del 2001 ya no hay justificación para que la ciudad de México siga con un gobierno que tiene candados y limitaciones para responder a los retos de un gobierno democrático.

Por otra parte, concretar el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugura una forma de gobierno democrático en la capital de México, una de las ciudades más grandes del mundo. Pero el gobierno de la ciudad de México requiere también, una profunda reforma institucional que permita otorgar mayor eficiencia y eficacia a la gestión del territorio y que garantice calidad de vida para el conjunto de la población que habita la gran metrópoli. Por ahora, sólo están en juego las propuestas democratizadoras, pero las mismas deben articularse necesariamente al debate actual sobre el federalismo. Por ello, la reforma ahora deberá ser cada vez más profunda y compleja.

Como anexo, cuadro de análisis de las Reformas Políticas

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 122.- 22/08/1996

(REFORMADO, D.O. 22 DE AGOSTO DE 1996)

Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

- A. Corresponde al Congreso de la Unión:
- B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:
- C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:
- D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de

Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a).- Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b).- Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c).- Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Art. 122.- 31/12/1994

(REFORMADO, D.O. 25 DE OCTUBRE DE 1993)

Art. 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

(ADICIONADO, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el

Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a).- Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;

b).- Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c).- Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 122.- 25/10/1993

(REFORMADO, D.O. 25 DE OCTUBRE DE 1993)

Art. 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a).- Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;

b).- Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c).- Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 122.- 05/02/1917

Art. 122.- Los Poderes de la Unión, tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

SCJN - Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2000

REFORMAS AL ARTICULO 115

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 23/12/1999

(REFORMADO, D.O. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 17/03/1987

(REFORMADO, D.O. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 03/02/1983

(REFORMADO, D.O. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 06/12/1977

(REFORMADO, D.O. 29 DE ABRIL DE 1933)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(ADICIONADA, D.O. 6 DE FEBRERO DE 1976)

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito

de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 06/02/1976

(REFORMADO, D.O. 29 DE ABRIL DE 1933)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(ADICIONADA, D.O. 6 DE FEBRERO DE 1976)

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 17/10/1953

(REFORMADO, D.O. 29 DE ABRIL DE 1933)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 12/02/1947

(REFORMADO, D.O. 29 DE ABRIL DE 1933)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 08/01/1943

(REFORMADO, D.O. 29 DE ABRIL DE 1933)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 115.- 28/08/1928

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

VI.2.-Las delegaciones del D. F. ¿ son gobiernos locales?

La estructura del gobierno del Distrito Federal es similar a la de cualquier gobierno estatal. Se trata del gobierno de una entidad de la federación en la que viven más de 8 millones de habitantes, que concentra buena parte de la actividad manufacturera del país y la mayor parte de los servicios culturales, educativos, hospitalarios, de informática y financieros. Pero implica también el que el gobierno deba encargarse de la provisión y la administración de éstos, lo cual exige contar con un aparato técnico-administrativo de gran magnitud y complejidad.

Desde 1928 muchas de las funciones relacionadas con la gestión del territorio y el suministro de los servicios recaen en las demarcaciones territoriales. Actualmente las funciones y competencias de las delegaciones son amplísimas y están contenidas en el capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998 y refieren a cuestiones vinculadas con permisos y licencias para realizar obras, certificar usos del suelo, adquirir reservas territoriales, solicitar expropiaciones, proponer modificaciones al Programa delegacional, otorgar permisos para el uso de la vía pública, prestar servicios públicos, realizar un padrón de giros mercantiles, llevar el registro civil, promover el desarrollo económico delegacional, la educación y la participación comunitaria, entre muchas otras.

Por otra parte, en diferentes leyes del Distrito Federal se le asignan diferentes competencias en materia de desarrollo urbano y vivienda, medio ambiente, obras y servicios, desarrollo social, salud, transporte y vialidad, finanzas, seguridad pública, desarrollo económico, administración interna. En las mismas se señalan las responsabilidades en estas materias y la creación de comités vecinales para ejercerlas corresponsablemente con la ciudadanía.

Pero en las delegaciones no existe aún órgano de representación ciudadana que genere un contrapeso a las decisiones de los delegados, elegidos

democráticamente por la ciudadanía a partir del 2000. Los comités vecinales elegidos, por un 8% de la población en el año 2000, están constituidos por representantes de diferentes grupos que por lo general pretenden imponer sus intereses particulares, lo cual hace muy difícil que la participación ciudadana pueda cumplir con su objetivo de incidir en los procesos decisorios. Al mismo tiempo sólo representan a los ciudadanos en calidad de vecinos cuando en el territorio existen muchos otros actores que actúan en el mismo tales como los comerciantes formales e informales, los grupos de jóvenes, de mujeres, de discapacitados. Y un dato importante que son muy numerosos (por ejemplo, en Iztapalapa son 186, en Gustavo A Madero 164, en Coyoacán 116) y constituyen una participación ciudadana atomizada, la cual difícilmente pueda ser considerada un interlocutor eficaz para las diferentes instancias de gobierno⁶. De aprobarse la nueva iniciativa de Ley de Participación Ciudadana que envió el Jefe del gobierno de la Ciudad a la Asamblea se crearían también las Asambleas Vecinales delegacionales.

Pero, cuáles son las capacidades que tienen actualmente estas demarcaciones para actuar como gobiernos locales?. Un estudio sobre el desempeño institucional de las delegaciones arroja ciertas ideas que deben tenerse en cuenta al evaluar su desempeño. ⁷

i) En relación con la eficacia de la gestión urbana si bien existen cuadros capacitados para desempeñar las funciones de más alta responsabilidad, esto no se reproduce a nivel de los empleados de puestos de menor jerarquía. La mayoría de los trabajadores son de base y sindicalizados, perciben bajos salarios y carecen de capacitación. No existe un estudio que permita saber si el número de trabajadores es suficiente o adecuado pero, en general, los jefes medios consideran que es insuficiente y que, un considerable número, carece de formación para desempeñar los cargos.

ii) En relación con la planeación existen diferentes tipos de programas diseñados para atender problemas, grandes y pequeños, pero desde una perspectiva puntual o sectorial. Las organizaciones vecinales y ciudadanas han participado en el diseño de algunos programas (por ejemplo los Programas Parciales de Desarrollo Urbano) ; en su realización y seguimiento. Sin embargo, en la administración 1988-1993 los planes no fueron actualizados y la gestión los rebasó. Esto puede atribuirse a que habían sido elaborados en 1987 y, como señalaron las autoridades en su momento, ya no eran un instrumento de planeación adecuado a esa realidad urbana. En 1996, la Asamblea de Representantes aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del D.F. por unanimidad. La aprobación de los Planes Delegacionales fue diferente en cada delegación y dependió en gran medida de la forma como actuaba el entonces Consejo Delegacional. En el período 1997-2000 se llevaron a cabo 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano de los cuales se aprobaron 15.

Respecto a los mecanismos de evaluación de los programas y acciones existen algunos formales y otros más reales. Existe la Contraloría Interna y debe rendirse cuenta a la Contraloría de la Federación. Las comparecencias de los delegados ante la Asamblea de Representantes son otra forma de difundir resultados, así como las presentaciones ante representaciones vecinales de manera periódica.

iii) En cuanto a la eficiencia de la gestión no existen cálculos precisos de costo-efectividad o costo eficiencia, respecto a las demandas ciudadanas. En realidad, los recursos se asignan a las funciones básicas que debe cumplir la delegación y cuando una acción no es contemplada en el presupuesto, debe recurrirse a otras instancias del gobierno central (DDF) o inclusive del propio gobierno federal para realizarla.

iv) La responsabilidad en la actuación de los funcionarios públicos sólo se puede considerar para los altos mandos, los cuales deben informar periódicamente sobre su actuación a los vecinos y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los

mecanismos de información a la ciudadanía son limitados y se carece de presupuestos destinados expresamente a difundir los objetivos, alcances y resultados de la acción gubernamental entre la ciudadanía. Los Consejos Ciudadanos tenían facultades para revisar el presupuesto anual, pero al no existir una capacitación previa de los representantes para cumplir con esta función, esta atribución suele quedarse en el nivel de lo formal.

v) Respecto a ejercer controles sobre la actuación de los funcionarios, existe una representación regional de la Procuraduría Social del D.F. encargada de controlar ineficiencias o arbitrariedades. Sin embargo, en los habitantes de la ciudad existe, por lo general, la convicción de que la corrupción persiste y que no hay suficientes mecanismos de control para evitarla. La actuación con apego a las normas y reglamentos requiere no sólo de mecanismos institucionales, los cuales son muy débiles, sino de valor civil de parte de la ciudadanía para denunciarlo y para ejercer un estricto control social.

vi) En cuanto a los mecanismos para atender las demandas se advierte en los últimos años un avance importante ya que se han institucionalizado y legislado las audiencias públicas, la ventanilla única, las representaciones vecinales y los comités vecinales.

vii) El significado de la alternancia no por designación y sino por elección de la ciudadanía genera nuevas bases de gobernabilidad. En este sentido, de las 16 delegaciones 2 tienen actualmente un jefe procedente del PAN lo cual abre nuevos interrogantes sobre la capacidad de trabajar de manera coordinada y eficiente independientemente del signo político del principal responsable a nivel local.

Finalmente, cabe señalar que en el proceso de reforma al gobierno de la ciudad una de las claves es el rediseño institucional de las instancias de nivel local, el cual deberá darse en el marco de un debate serio, sistemático y profundo sobre

las posibilidades de reestructurar la forma de gobierno para una ciudadanía que hoy habita en un territorio, que no sólo es su ciudad, sino la capital de la Nación. Esto exigirá fortalecer estas instancias de gobierno local y, en este sentido, debe recordarse que la principal diferencia entre estas demarcaciones territoriales y los municipios es que éstos últimos administran libremente la hacienda pública; en cambio las delegaciones aunque recientemente han incrementado sus recursos dependen de lo que se les asigne en el Presupuesto anual del D. F., lo cual no realiza con claros criterios y lleva a que los presupuestos disponibles varíen considerablemente entre un año y otro.

VII .- PROPUESTA DE RELACION METROPOLITANA.

VII.1 Hacia la Coordinación Metropolitana

Las necesidades de los habitantes de la zona metropolitana rebasan día con día las expectativas de los tiempos y acuerdos políticos, la responsabilidad de los gobernantes se debe centrar en la pronta coordinación, a partir de los instrumentos jurídico-administrativos con los que está dotado el Gobierno del Distrito Federal y el Estado de México, así como los otros municipios limítrofes.

No se puede permitir que asuntos como los del Aeropuerto Internacional que pretende ser construido en Texcoco, continúen por desvirtuar la participación de la ciudadanía en temas que le afectan directamente, y peor aún que hoy día las instituciones que conforman los niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, no logren coordinar las acciones y las tarea políticas que permitan el adecuado diseño de políticas públicas para una toma de decisiones responsable y socialmente legitimada.

De esta necesidad se propone los instrumentos para la coordinación metropolitana:

1. Crear una dependencia responsable de la gestión metropolitana del Gobierno del Distrito Federal a nivel de Secretaría, con las siguientes atribuciones.....
2. Fortalecer la Comisión de Asuntos Metropolitanos de la Asamblea Legislativa de acuerdo a los siguientes criterios:.....
3. Elevar el rango de negociaciones de las Delegaciones Políticas con los municipios conurbados, a través de una Reforma Administrativa profunda, que permita en lo inmediato resolver los temas de la agenda metropolitana.
4. Crear el Consejo Permanente Interparlamentario, entre la Asamblea Legislativa y el Congreso Local del Estado de México, fundamentado en
5. Nutrir a las Comisiones Metropolitanas existentes de un sistema de investigaciones y banco de datos permanente, a través de un convenio con las más reconocidas instituciones de investigación del Distrito Federal y del Estado de México.
6. Promover la creación de la Comisión de Estudios Metropolitanos en el Congreso de la Unión.

Para abordar los temas de la agenda actual entre dos entidades o más se debe entender que las relaciones intergubernamentales juegan un papel preponderante que requiere de marco jurídico, de capacidad administrativa y de voluntad política creativa, para llevar a cabo políticas públicas de mayor impacto en el beneficio de la población.

Las unidades del gobierno, independientemente de que sean pensadas como instituciones, organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición, en fin se mueven a través de contactos

múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales. En cada país el sentido, intensidad y rasgos de las RIG se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una federación para mantener y reorganizar sus RIG; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización. En todo caso, es conveniente considerar algunas preguntas clave para entender las RIG en contextos nacionales específicos. Dichas preguntas se encuentran vinculadas a dos aspectos medulares:

La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada. Aquí debe darse respuesta a cuestiones tales como: ¿El marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno? ; ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? ; ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? ; ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas? ; ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?

La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones. En este caso debemos saber: ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente? ; ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ; ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

Ahora bien, cuando se habla de las relaciones intergubernamentales es común pensar en primer lugar en conexiones diversas entre agencias de un mismo nivel o de niveles distintos, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación, como por ejemplo la representación política regional al interior de los

poderes de la unión. Para el caso de México se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de cámaras (senadores y diputados en el sistema bicameral) pero en el funcionamiento cotidiano la lógica de intereses locales se expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (subnacionales) de los estados y municipios con la federación (particularmente el poder ejecutivo). Cabe señalar que el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es generalizado ni homogéneo. Se da preferentemente entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central y no necesariamente entre todas. Así, algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (por ejemplo SHCP, SEDESOL) y cuentan con organismos y mecánicas *ad hoc* para ello. Además, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus *acciones y vínculos* (¿quién determina qué hacer o decide el rumbo a tomar y con qué capacidad cuenta?) Están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno subnacional y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica. (Decisión, recursos, objetivos).

Por otro lado, las interacciones que se dan entre los gobiernos locales (estados y municipios) cobran especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Un ejemplo claro de ello es la creciente necesidad de establecer criterios de planeación e implementación de políticas metropolitanas con perspectivas de futuro en las ciudades más importantes del país.

Con relación a los dos aspectos mencionados anteriormente, es claro que el caso mexicano se ha caracterizado por una muy *débil funcionalidad del marco legal* que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional.

Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la *subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal* entre otros factores de carácter político.

Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en México cobra especial relevancia el tema de las RIG sobre todo si se piensa en la necesidad de crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno así como al interior de la distribución de poderes.

Debemos recordar, siguiendo a Anton, que en el federalismo la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales. El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones. En algunos casos la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas de concurrencia y coordinación por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso.

El federalismo parece ser un modelo de organización del estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus RIG funcionen adecuadamente y con transparencia. Según Kinkaid, en teoría los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Sin embargo, en México tal vez muchas de estas ventajas requieran para su consolidación de la creación de condiciones estructurales que tienen que ver con: a) la institucionalización de procesos y conductas; b) la mayor transparencia; c) la posibilidad de mejores controles sobre los resultados; d) la apertura al juicio ciudadano (*accountability*). Estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de RIG y de Gestión Intergubernamental (GIG) que permitirían cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos.

Durante la evolución reciente del gobierno y la administración mexicana es conveniente tomar como guía de estudio de las RIG los problemas y logros que han alcanzado las políticas descentralizadoras y en los llamados procesos de federalización. Destacan por ejemplo:

Las dificultades en la definición de áreas de competencia entre instancias gubernamentales y los nuevos espacios de conflicto derivados de las modificaciones al artículo 115 constitucional.

Las facultades con que se presenta la concurrencia de niveles gubernamentales en políticas como las de educación y salud.

Los problemas entre las instancias que participan en la planeación nacional (el papel de los COPLADES, el control de uso de recursos y resultados, las jurisdicciones en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos).

Las competencias fiscales y la posibilidad de instaurar nuevas formas de relación hacendaría.

Los mecanismos que se han explorado como opciones innovadoras para facilitar la relación entre niveles o esferas de gobierno.

Por otro lado, es vital repensar las maneras en las cuales se entablará un equilibrio distinto entre la federación y los gobiernos locales. Aquí, es posible agrupar los temas que tienen que ver con la relación de los gobiernos subnacionales con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Si tratamos de ordenar algunas discusiones claves de la vinculación entre los gobiernos locales y los poderes tendríamos algo como lo siguiente:

Con el poder legislativo:
La creación o disolución de los gobiernos municipales.
Los modelos de organización seguidos por los ayuntamientos (por ejemplo la elección de autoridades auxiliares)
El papel de control y vigilancia que juegan los congresos locales
Con el poder ejecutivo
Las formas de coordinación en la planeación del desarrollo
La prestación de servicios con la participación de diversos niveles
La colaboración en políticas específicas (salud, educación, planeación del territorio, uso de suelo)
Con el poder judicial
La relación entre los tribunales administrativos, electorales y de arbitraje
Las formas de nombramiento de jueces y autoridades

Con base en: Guillén López T. *Relaciones intergubernamentales*, en Bazdresch (cord) Gobiernos locales,; el futuro político de México, ITESO-IGLOM, México, 2000.

Definitivamente el tipo de RIG que se desarrollarán en México en los próximos años, depende del modelo federal que en la práctica se vaya adoptando. Actualmente existe cierta tensión o ambigüedad en el modelo formal de federalismo que la Constitución contiene; se trata en parte de un federalismo tripartito, sobre todo después de las recientes reformas al artículo 115 que dan un reconocimiento al municipio como nivel pleno de gobierno. Sin embargo, la

imposibilidad para el municipio de legislar y su dependencia de acuerdo a otros artículos constitucionales del gobierno estatal, hacen pensar frecuentemente en un federalismo dual. Tan es así que los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios sólo a través de los gobiernos estatales.

Pero independientemente del modelo formal de federalismo, es importante ver en el panorama de los sistemas federales contemporáneos, cuáles son los modelos que en la práctica prevalecen. En este sentido se puede hacer referencia al modelo federal canadiense, de tipo legislativo, el cual tiende por principio a una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia. Este modelo es rígido dado que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno, salvo que se haya establecido un acuerdo legal para ello, los conflictos se resuelven en las cortes mediante controversias constitucionales. Las ventajas que se buscan en un modelo de este tipo se refieren a facilitar una mayor competencia entre regiones y una mayor autonomía, la máxima autonomía de las unidades fortalece, desde esta perspectiva, al conjunto federal. En este contexto las relaciones intergubernamentales son muy claras, hay poca confusión, sin embargo son formales y rígidas.

En el otro extremo, otro modelo al que podemos hacer referencia es el federalismo alemán. Este modelo es un federalismo de tipo administrativo más que legislativo, el cual si bien acepta autonomías de los diferentes niveles de gobierno, promueve un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdo entre niveles de gobierno. Se trata de un federalismo flexible, en ajuste permanente, los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano. Los conflictos se traducen en negociaciones y sólo como último recurso en controversias constitucionales. Las ventajas que busca este modelo son justamente promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia radical, de hecho esta

cualidad es la que hizo posible la unificación de las dos Alemanias después de la caída del muro, se pudo negociar con todas las regiones y niveles de gobierno el costo de la entrada de un nuevo miembro al pacto federal. En este contexto las relaciones intergubernamentales son parte fundamental del funcionamiento del sistema; de su intensidad, accesos diversos, y espíritu cooperativo, depende el buen desempeño del sistema en su conjunto. Además los equilibrios regionales se pueden incorporar a cada decisión. En contraparte no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia, es necesario construirla frecuentemente.

Es difícil pensar que en México estén dadas las condiciones para evolucionar rápidamente hacia cualquiera de ambos modelos. El primero requiere instituciones fuertes, reglas muy claras y una distribución fiscal muy equilibrada. El segundo requiere gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la negociación y el acuerdo intergubernamental, las disputas partidistas por ejemplo, se dirimen en la esfera política y no interfieren en el funcionamiento de políticas públicas intergubernamentales. Sin embargo aun cuando ambos modelos son muy distantes, es necesario desde hoy precisar cuál debe ser la evolución del federalismo mexicano con el fin de ir construyendo las bases para si no acercarse a alguno de los modelos mencionados, al menos inspirar las reformas en estos modelos. Al final el resultado será siempre un modelo mixto y propio, pero desde hoy habrá que delinear ese perfil futuro.

Desde nuestro punto de vista, es crucial sentar desde ahora algunas bases claras para evolucionar hacia un federalismo de tipo cooperativo y de funcionamiento administrativo más cercano al alemán. Este modelo permitiría enriquecer la vida intergubernamental, hacerla más intensa y dinámica con los consecuentes beneficios para la eficacia de las políticas públicas, además de fortalecer coordinadamente las capacidades de gestión de los tres niveles. Por otra parte, los riesgos de profundizar los desequilibrios entre regiones, si bien siempre están presentes en un federalismo dinámico, al menos podrían mitigarse. Por el contrario un modelo como el canadiense seguramente profundizará en el corto

plazo los desequilibrios regionales y además profundizará los conflictos políticos partidistas desde la dinámica intergubernamental, es decir, lo intergubernamental será un foro más de disputas entre partidos en detrimento de una acción gubernamental eficaz y coordinada. Además, en este escenario las controversias constitucionales serían el recurso cotidiano con las consecuentes parálisis que esto generaría en varios ámbitos de la política pública.

Desafortunadamente, si observamos el escenario actual parecería que es al segundo modelo de federalismo al que estamos apuntando. Las controversias constitucionales crecen y se acumulan; los diferentes colores políticos marcan la lógica de las RIG; los actores políticos del nivel estatal y municipal insisten en conceptos de soberanía, autonomía, autosuficiencia en recursos, ámbitos de exclusividad. En pocos años podemos imaginar una dinámica de RIG paralizadas, ineficiencias fiscales en los tres niveles de gobierno e ineficacia de políticas públicas ante la falta de coordinación. Un reacomodo de las RIG de este tipo puede debilitar simultáneamente a todos los niveles de gobierno, no existe ninguna ley mecánica que garantice que el debilitamiento de un nivel de gobierno (en este caso el federal), automáticamente fortalece a otro nivel de gobierno, esto depende de muchos otros factores, es un mito pensar que lo que pierde uno lo ganan otros, en estos procesos todos los niveles de gobierno y actores políticos pueden perder simultáneamente. Es por ello que el espíritu municipalista y descentralizador no debe convertirse en un revanchismo poco reflexivo. Es necesario luchar contra estos mitos.

De allí que sea urgente redefinir la agenda de estudios sobre el federalismo, las RIG y los gobiernos locales. Se ha avanzado de manera importante en posicionar a los gobiernos locales en la agenda de las reformas nacionales, ahora lo que corresponde no es ya delatar el centralismo y la fragilidad municipal, se requiere avanzar a otro nivel de la discusión: ¿hacia dónde debe evolucionar la nueva dinámica de las RIG para que permita el fortalecimiento del municipio y lo integre a

un nuevo tipo de presencia y una nueva forma de incidir en el desarrollo nacional y en la gobernabilidad?

El estudio de las RIG puede partir de enfoque que privilegien los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos de política pública o la participación y conducta de los participantes. Sin embargo, si pretendemos estudiar las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato y sobre los participantes al interior gobierno. De ese modo será pertinente retomar procesos tales como:

La descentralización y su impacto en los gobiernos locales. Las políticas de este tipo emprendidas desde hace ya algunos años han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. En opinión de algunos el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro al que se enfrentarán los estados y municipios y cuáles las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta. Aunque, al parecer existe una ánimo descentralizador en el nuevo gobierno las estrategias emergentes deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas. Es necesario en este sentido multiplicar los estudios sobre diferentes ámbitos de políticas públicas descentralizadas y acumular los aprendizajes que sirvan de referencia a las nuevas acciones por emprender.

El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes en el caso mexicano. A raíz de los cambios constitucionales, surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción. En el fondo prevalece la cuestión sobre los mejores criterios

para ello y aunque la subsidiariedad parece una buena opción aún es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y/o en políticas concretas. Para ello, es necesario insistir en la creación de mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política. Estudiar los resultados de las mesas de funcionarios fiscales y del Consejo Nacional de Salud, y proponer modalidades para mejorar estos espacios y crear similares en otros ámbitos de política es urgente en el actual escenario de reformas.

El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia. En un contexto de competencia y globalización, los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo. La experiencia internacional y de algunos gobiernos locales en México, deben ser estudiadas en detalle en los próximos años.

La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma. Aún con la reforma al 115 constitucional –o quizá por ella- los problemas de definición de competencia permanecen. Una pregunta pertinente sería saber si es necesario una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado) o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias, así como los instrumentos para la conciliación de intereses. En este punto nuevamente el análisis de experiencias internacionales debe ser prioritario.

Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales. Si bien, el traslado de recursos del ramo 33, ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y sobre todo un modelo de coordinación hacendaría capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la

valoración de resultados. Aquí los estudios de caso al mayor detalle posible sobre la gestión financiera local serán de gran utilidad.

Los fenómenos de federalización nacionales y los de municipalización impulsados en los gobiernos subnacionales. En este aspecto, la pregunta central se dirige a la valoración de estas experiencias en sus pros y contras para aprovechar este aprendizaje en la mejora futura de las políticas y sobre todo en el trazo de los límites o alcances que podrán tener estos procesos.

Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios. Los fenómenos de conurbación son cada día más comunes en nuestro país. En contraparte, son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos. En el futuro deberán retomarse dichas experiencias y crear nuevas vías para otorgar respuestas a las demandas de infraestructura y de desarrollo en general. Este esfuerzo no debe apartarse de las perspectivas de largo plazo y debe construirse sobre el consenso ciudadano y con su participación. La experiencia internacional y algunas experiencias nacionales pueden enseñar mucho sobre el tema.

Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno. La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, es parte de la realidad nacional en cambio. Se sabe que la manera en que estas circunstancias influyen a las RIG es muy diversa. ¿Es posible establecer alguna hipótesis explicativa para facilitar esta convivencia?. Aunque puede ser muy pronto para afirmarlo las experiencias de esta clase de gobiernos pueden indicarnos con claridad cuáles son los obstáculos más comunes y sus eventuales soluciones. Se requiere igualmente intensificar los estudios de este tipo.

Aunque estos temas incluyen una diversidad complicada el hilo conductor de la reflexión debe partir de las RIG. Las explicaciones o la búsqueda de articulaciones

entre ellas permitirán encontrar las correas de transmisión que hacen posible el funcionamiento del gobierno. Los terrenos de la institucionalidad y la democracia, son los espacios sobre los cuales se construyen caminos y vías propias para dar vida a las políticas públicas concretas. Si bien, las instituciones son grandes acuerdos reconocidos por todos, son las arenas de conflicto y juego político las que otorgan el sentido final a un Estado en movimiento y recomposición constante. Los equilibrios se alcanzan únicamente de modo parcial y las organizaciones implicadas en las políticas públicas se ven forzadas a llegar a acuerdos en un ambiente conflictivo, por la necesidad de alcanzar cierta coordinación de sus acciones.

La explicación de las peculiaridades del caso mexicano tiene un doble objetivo: colaborar a una mejor comprensión de los nexos intergubernamentales en sus distintos niveles y dimensiones y señalar los retos que plantea una posible transición de las reglas del juego. En un escenario de cambio, muchos de los antiguos acuerdos ya no funcionan, de hecho los equilibrios entre espacios de gobierno ya se encontraban en transformación desde hace algunos años. Pero ahora, es fundamental repensar cuáles serán las características de la organización del estado que resulten propicios para impulsar el desarrollo con base en orden más equitativo de recursos y capacidades que responda de mejor manera a las crecientes demandas ciudadanas. Aunque se trata de un primer paso la apertura a visiones distintas con énfasis en algunos de los rasgos de las RIG, puede facilitar la aproximación a propuestas de comprensión y cambio creativas. Posiblemente va quedando atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y deberemos cada vez más estudiarlo y entenderlo como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública propia que se articula con otros niveles.

Uno de los temas centrales del gobierno de la ciudad, es la Coordinación metropolitana. Según el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos,⁸ la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero más allá de esta delimitación político-administrativa, es fácilmente observable que la ciudad de México excede geográfica y estructuralmente ese territorio y se extiende sobre el conjunto de municipios del Estado de México que están conurbados a ese espacio central, formándose una aglomeración que, para algunos autores, posee las características de una megalópolis (Garza, Gustavo, (1989), Garocho, C. y Sobrino, J. (coord.), (1995), Delgado, J, 1992).⁹ Esto hace que en esta realidad metropolitana actúen diferentes órdenes de gobierno: federal (presidente de la república y legislativo de la Nación), estatal y municipal (del Estado de México) y los órganos locales del Distrito Federal: i) la Asamblea de Representantes, ii) el Jefe del Distrito Federal y iii) el Tribunal Superior de Justicia. Así, una extensa parte del territorio de la ciudad de México corresponde a los municipios metropolitanos que pertenecen al Estado de México. Esto lleva a que en los hechos existan otras autoridades, electas por la población, que gobiernan el territorio de la metrópoli: el gobernador, el congreso estatal y las autoridades municipales (alcalde y regidores) del Estado de México, cuyas facultades de gobierno está establecidas en el artículo 115 Constitucional (Ziccardi, Alicia 1998).

Es importante enfatizar que en México, las autoridades municipales son las principales responsables de la gestión del territorio, en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y el suministro de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y tránsito.

La última reforma al art. 115 ha establecido que "los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les

correspondan. En este caso y tratándose de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales de los Estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de la forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio". Es decir, aquí se abrió una gran cantidad de posibilidades de relación intermunicipal y estatal las cuales debieran contemplarse en la próxima reforma al gobierno de la Ciudad de México, de manera de crear nuevas figuras jurídicas que actúen co-responsablemente sobre el extenso territorio de la gran metrópoli.

También resalta la importancia que tiene la presencia del ejecutivo estatal y del D. F. en la gestión del territorio metropolitano, lo cual se funda en varias razones: i) en este territorio vive un elevado porcentaje de la población (una quinta parte) y se localiza el grueso de la industria manufacturera y de los servicios del país ii) la debilidad municipal institucional que comparten la mayoría de los municipios del país obliga al ejecutivo estatal y del D. F. a asumir funciones y responsabilidades que legalmente le competen al municipio, tanto en lo relacionado a la planeación de sus territorios como del suministro de los servicios, iii) los mecanismos propios del presidencialismo mexicano aún se reproducen en el interior de las entidades, lo cual implica que el ejecutivo estatal y el aparato central del gobierno del D. F. concentran la mayor parte de los recursos económicos, institucionales y humanos de la entidad.

También la legislatura estatal tiene un importante poder de decisión sobre el territorio y las sociedades locales ya que tiene facultades para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar sus cuentas públicas y determinar anualmente las bases, montos y plazos de las participaciones federales que reciben aquellos. Esto es de gran importancia puesto que indica también una posibilidad de fuerte incidencia y control del legislativo sobre las decisiones de los

gobierno municipales del estado y de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Por otra parte, si bien han existido intentos de relacionar a la Asamblea Legislativa del D. F. con el Congreso del Estado de México en los hechos estas iniciativas no prosperaron.

Las únicas formas de coordinación metropolitana han sido las comisiones para el suministro de los principales servicios públicos y se advierte que más que existir una eficaz y permanente coordinación entre las acciones que desarrollan las diferentes autoridades, prevalecen los lineamientos de políticas del D. F. Desde hace por lo menos tres décadas se crearon algunas formas de coordinación de tipo territorial y para el suministro de algunos servicios urbanos, las cuales están lejos de garantizar una forma de gobierno eficiente y democrática para la ciudad metropolitana¹⁰. Por el contrario parece prevalecer una forma de gobierno con una visión centralizada, poco integrada y vertical sobre la gestión de la ciudad.