

DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO. UNA MIRADA DESDE LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

Laura Myriam Franco Sánchez¹

Edgar Noé Blancas Martínez²

RESUMEN

La metropolización es un fenómeno que se vive en la actualidad. En México se identifican actualmente 59 Zonas Metropolitanas ZM que han derivado de este proceso de urbanización y conurbación. Hasta antes de 1970 la mayoría de los mexicanos vivían en espacios rurales, pero hoy casi el 80% habita en espacios urbanos. En las ZM, al año 2010, viven 56 de cada 100 habitantes, que contabilizan 63.8 millones de personas. Esta ponencia trata de abordar una concepción de la metropolización dando los elementos necesarios para identificar el crecimiento poblacional de las ZM del país, pero sobre todo de poner en contexto las problemáticas de gestión pública de éstas. Las ZM no cuentan con un orden de gobierno propio, el próximo a sus problemáticas es el gobierno de los municipios, por lo que analizar la gestión de las mismas remite a una revisión de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. De esta manera la ponencia profundiza en el análisis de la evolución de las competencias y la hacienda municipal.

Como resultado, el análisis de datos y normas muestra que en el marco de las políticas de descentralización venideras desde la década de los ochenta, los gobiernos municipales tienen amplias competencias para incidir en los problemas urbanos de las metrópolis, a ellos

¹ Profesora Investigadora del Área Académica de Sociología y Demografía. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, e-mail myriam_franco@hotmail.com

² Profesor Investigador del Área Académica de Sociología y Demografía. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, e-mail noeblancas@yahoo.com.mx

corresponde regular el uso del suelo, elaborar la planeación urbana, crear la infraestructura y equipamiento urbano. No obstante, se corrobora que, no existe una correspondencia entre las competencias y la cuantía y destino de la hacienda municipal. Los gobiernos municipales desde los ochenta han ampliado la cantidad de ingresos, pero la mayoría de ellos se destinan a gasto corriente, o bien a gasto de inversión ajeno a sus competencias, este último se trata del gasto federalizado de la política social. De manera que, las capacidades de los gobiernos municipales para atender las problemáticas urbanas de las metrópolis son limitadas, cuando más en los últimos meses que en una modificación en las reglas de operación de las transferencias que reciben los municipios limita a un 15% del gasto a obras y acciones de urbanización.

Palabras claves: Zona Metropolitana, Municipio, Gestión Pública

INTRODUCCION

México está constituido como una federación, es decir, su organización político territorial es de carácter multiescalar. Estados unitarios como el francés, en cambio, tienen una organización política uniescalar. En estados como estos, las problemáticas y asuntos de carácter público son responsabilidad última del gobierno central, con independencia de manera directa que la unidad administrativa sectorial o territorial tenga asignada la función. Pero en México, la organización multiescalar favorece una distribución de competencias entre tres órdenes de gobierno: los de las entidades federativas o estados, el de la federación y el de los municipios, siendo cada uno de ellos responsable último exclusivo o concurrente de las materias y asuntos públicos. Por ejemplo, es responsabilidad de la federación la materia energética y nuclear, así lo establece la fracción décima del artículo 73 de la constitución de la federación; es responsabilidad de los municipios la seguridad pública preventiva, así lo establece el artículo 115; la regulación de los actos del registro civil es responsabilidad de los gobiernos de los estados, así lo dicta el 121 de

la constitución. Son responsables concurrentes de la materia educativa los gobiernos federal, estatales y municipales.

La distribución multiescalar de competencias es compleja, por un lado, por la intensa coordinación que en algunas materias se requiere de distintos órdenes de gobierno. Se requiere acuerdo de diversos actores que pueden guardar posiciones políticas opuestas. Esta situación se salva en los estados unitarios, pues las unidades están subordinadas al centro, en todo momento. Por otro lado, la complejidad deviene de una distribución fiscal entre los órdenes no siempre coherentes con las competencias distribuidas. Si las responsabilidades de un orden de gobierno requieren el 50% de los ingresos públicos nacionales, es coherente que tal gobierno tenga competencia fiscal para obtener esa proporción ingresos. En México, esto no es así. En los últimos años de la década de los setentas se estableció un sistema de coordinación fiscal por el cual la mayoría de ingresos los obtiene la federación, con el acuerdo de los otros órdenes de gobierno para que a estos se les participe de parte de ellos. Es decir, en un caso hipotético la federación podría recaudar el 100% pero con el acuerdo de repartir parte de ello a los otros órdenes según sus requerimientos, según sus competencias.

En 1983 y 1987, se realizaron en México importantes reformas en materia municipal. Se les otorgaron como competencia a los gobiernos municipales la provisión de diversos servicios públicos como agua potable, alumbrado público o equipamiento urbano, así como la regulación de su crecimiento urbano. Le corresponde, entonces, al gobierno municipal, como responsable último controlar el uso del suelo y otorgar autorizaciones de construcción. Estas no son unas responsabilidades federales o estatales, estos órdenes solo pueden actuar concurrentemente con los municipios cuando los centros urbanos formen una continuidad entre municipios de las mismas o distintas entidades. Es el caso de la formación de Zonas Metropolitanas, pero en cuyo

caso siempre la responsabilidad de la regulación es concurrente, y última para los municipios en el caso de la provisión de los servicios.

En el mismo año de 1983, para dar coherencia a la distribución de competencias con el sistema fiscal, se acordó otorgar a los gobiernos municipales el 4% de la Recaudación Federal Participable, así como facultad para cobrar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Desde entonces, ante los requerimientos de los gobiernos municipales para atender problemáticas de su competencia se han ampliado progresivamente las fuentes de ingresos. Esta política guarda coherencia con la complejidad creciente del sistema urbano nacional, con el paso de un tipo de sociedad rural a una urbana, con la creciente urbanización y conurbación, y formación de Áreas y Zonas Metropolitanas. Pero, ¿cuál sería la problemática si la política fiscal tomara un sentido inverso a la complejidad del sistema urbano?

El gobierno actual parece estar dando un giro a la política fiscal por la cual los recursos otorgados a los gobiernos municipales eran crecientes para atender sus responsabilidades. Por una parte, a partir de 2014 se limita la cantidad de recursos totales municipales que pueden destinarse a obras y acciones de urbanización, pues se acusa de no atender directamente la pobreza; por otra parte, se proponen recortes al *Fondo Metropolitano*, que tiene la orientación de contribuir a una mejor gestión de los espacios urbanos. Este cambio de política fiscal que antepone la social a la urbana, está generando descontento político y social. Los presidentes municipales y asociaciones de gobiernos municipales están señalando como tal política afecta sus capacidades de gobierno. Esta ponencia, en consecuencia, tiene el objetivo de marcar la problemática urbana creciente en el país que es materia de responsabilidad municipal, y como se han comportado las capacidades de los gobiernos municipales para atender las mismas. Se resalta, en último momento el giro puntual de la política de transferencia de recursos fiscales en el marco del sistema de coordinación fiscal.

Para el análisis de las capacidades de los gobiernos se toman datos de ingresos y egresos de los gobiernos municipales, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, del periodo 1989 – 2011, así como del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2014.

1. METROPOLIZACION

La integración de las grandes ciudades acompañada de los procesos globalizadores a favorecido en medida la generación de redes de inversión e información y desarrollo tecnológico. Sin embargo es evidente las grandes asimetrías existentes entre lo global y lo local, caracterizadas por la segmentación y exclusión en la población, de ahí la existencia de regiones, municipios y ciudades rezagadas a consecuencia de no contar con una planeación urbana, y ser dependientes de sujetos sociales encargados de la gestión pública. La problemáticas comienzan cuando se generan las conurbaciones mismas que en futuro dan origen a una zona metropolitana, la cual dadas sus características dan origen a una expansión geográfica la cual no está exenta de divergencias y controversias sobre los ámbitos y funciones de las localidades conurbadas.

El proceso de metropolización en algunas ciudades de México ha sido de tal magnitud, velocidad y originalidad que ha dado lugar a la fusión, primero funcional y después física, de dos o más zonas metropolitanas, a esta forma de organización del espacio se llama megalópolis³. La urbanización es considerada como la concentración de la población en algunos lugares versus la dispersión, generando fenómenos políticos administrativos. Los territorios al estar divididos en unidades administrativas, son desbordados ante la urbanización.

³ Palabra griega que significa gran ciudad. La megalópolis es el reflejo de la nueva organización del espacio, en la cual existe conurbación entre zonas metropolitanas, con densidad poblacional considerable y varios núcleos próximos entre sí. A este nivel, los problemas y mecanismos de administración superan la escala netamente espacial, para incorporar elementos sectoriales (Sobrino, 1993).

Este proceso es cotidiano y constantemente estando presente tanto en el siglo XX como en el XXI, un ejemplo de ello es la Ciudad de México y sus conurbaciones, así como las Ciudades Medias del país mismas que están sufriendo crecimientos desmedidos derivado de un proceso político administrativo de nueva división. De tal forma que, la expansión en algunas ciudades ha propiciado la incorporación a su tejido urbano de zonas continuas que no pertenecen a sus límites político-administrativos y son ocupadas con usos del suelo habitacional, industrial, de servicios o equipamiento.

1.1. URBANIZACION

La urbanización es considerada como un efecto del consecuente crecimiento que tienen las ciudades y su difusión por todo el territorio. Lo anterior significa que existe mucho más que un proceso de aglomeración demográfica. Es decir se dan transformaciones acumulativas, a lo largo del tiempo más o menos prolongados, mismas que modifican la geografía económica y la situación social de una región o país (Valladares Vielman, 2012).

A partir del espacio territorial las sociedades son caracterizadas como sociedades rurales o urbanas de manera que una ciudad se define como el espacio geográfico creado por el hombre; que se encuentra determinado por construcciones contiguas y continuas, en donde habita una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea; en la que se generan funciones de residencia, producción, distribución, consumo y contiene equipamientos de servicios que aseguran y atienden necesidades sociales y condiciones de vida” (Landa, 1976).

Dentro de esto aparecen la delimitación entre lo urbano y rural, para delimitar esto (Unikel, 1972) identificó una serie de variables para poderlo catalogar como por ejemplo: porcentaje de alfabetismo, porcentaje de la población que trabaja en labores no agrícolas, porcentaje de la

población que ha terminado sus estudios primarios, porcentaje de la población que habla español, porcentaje de la población que usa zapatos.

Unikel comparó dichas variables en los asentamientos de diferentes tamaños del país para establecer lo siguiente:

- a) Población urbana: 15,000 habitante o más;
- b) Población mixta urbana, de 10,000 a 15,000 habitantes;
- c) Población mixta rural de 5000 a 10,000 habitantes;
- d) Población rural de 5000 habitantes.

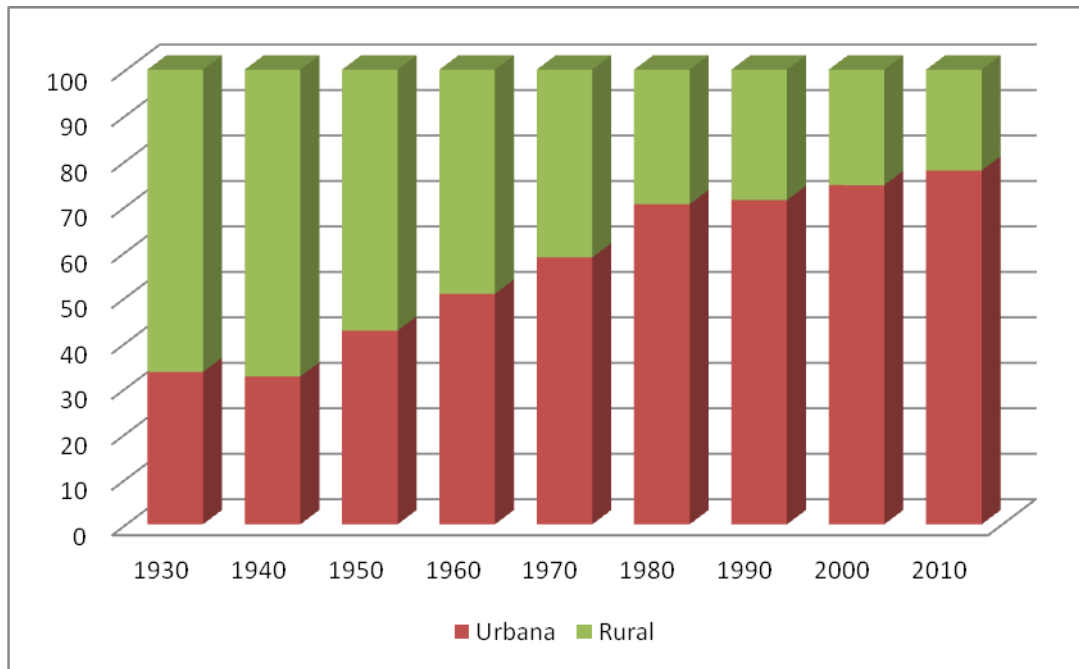
El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) delimita lo rural de lo urbano, las primeras son aquellas que tienen menos de 2,500 habitantes y las segundas son aquellas que tienen más de 2,500 habitantes o son cabeceras municipales independientemente del número de personas que habiten ese territorio (INEGI: 2010).

La urbanización significa el paso de una sociedad rural a una más urbana, es decir se refiere al crecimiento de la población urbana en comparación con la rural. La tasa de urbanización es la relación existente entre la población urbana y la población rural. Es importante distinguir la diferencia entre urbanización y crecimiento urbano o crecimiento de la población urbana, el cual se refiere a el aumento de la población que reside en las ciudades. De manera que, la población de la ciudades puede aumentar sin que incremente la tasa de urbanización (Torres Torres, 2009).

En México la población rural representa una proporción cada vez menor con respecto a la población total, lo anterior resultado del proceso de urbanización en el cual está inmerso el país como puede apreciarse en la gráfica 1 en el año de 1930 el 66.5% de la población era

catalogada como rural, es decir habitaba en localidades menores a 2500 habitantes, en el año 2000 esa población disminuyó a 25.4% y para el año 2010 esa población representó el 22.2%. Es decir, 87 millones de personas residían en localidades urbanas y solo 23 millones en localidades rurales (INEGI, 2010).

Gráfico 1. Población total, urbana y rural 1930-2010.



Fuente: Elaboración propia con datos de censos varios años INEGI,

Cuadro 1. México. Dinámica de la población rural y urbana, 1930-2010.

Tipo de población Años	Habitantes (millones)		Distribución (%)	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
1930	11.00	5.50	66.50%	33.50%
1940	14.80	10.90	67.50%	32.50%
1950	17.20	17.70	57.40%	42.60%
1960	19.90	28.30	49.30%	50.70%
1970	19.90	28.30	41.30%	58.70%
1980	19.70	47.00	29.60%	70.40%
1990	23.30	57.90	28.70%	71.30%
2000	24.70	72.80	25.40%	74.60%
2010	24.90	87.30	22.20%	77.80%

Fuente: Elaboración propia con información de Censos de Inegi varios años

El cuadro 1 muestra la evolución de la población urbana y la rural, donde se visualiza claramente un proceso de transformación en su estructura poblacional. De tal manera que, el proceso de urbanización que ocurre en un país se verifica por el cambio en el porcentaje de la población total que se asienta en zonas urbanas durante determinado tiempo. Dicho proceso implica el aumento en el tamaño de las concentraciones económico-demográficas, su multiplicación relativa y transformaciones en la organización espacial.

1.2. CONURBACION

Antes de definir la idea de conurbación se considera importante señalar que los procesos de planeación de la política no sólo consideren las áreas urbanas centrales, sino también el entorno de estas ciudades, en virtud de que esto representa una estrecha vinculación con ellas y cuya consideración resulta indispensable desde el punto de vista del desarrollo regional.

De tal manera que el concepto de conurbación puede tener diferentes acepciones como el de ser un proceso desigual de integración económica, socio-política, infra-estructural, territorial y física (Castillo, 1990), o lo que señala la Ley General de Asentamientos Humanos (Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2012) el cual presenta una continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

Dentro del proceso de conurbación se destacan dos tipos de fenómenos, la conurbación física, cuando existe una unidad territorial indisoluble que no respeta los límites administrativos de los estados, y la conurbación funcional, que se presenta en un espacio territorial en el que, por la intensidad de los intercambios y flujos de la actividad económica y la dinámica política, social y cultural, conforma una región funcional. En ambos casos se requiere de la planeación y regulación de las zonas conurbadas para prever y atender los impactos de los municipios y entidades federativas afectadas (Encinas, 1995).

Para efectos legales, la zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. Cuando la conurbación aparece entre localidades de distintas entidades federativas, el centro del círculo será el punto de intersección de la línea fronteriza interestatal. Si los centros de población pertenecen a un solo estado, el centro del radio de conurbación se ubica en el punto medio que resulte de unir a las localidades (Sobrino, Gobierno, 1993).

1.3 AREAS METROPOLITANAS Y ZONAS METROPOLITANAS

En este sentido de igual forma (Unikel, 1974) señala que la definición de área urbana corresponde a la ciudad, es decir al área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo de naturaleza no agrícola, y que presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano, como bosques, sembradíos o cuerpos de agua.

Esta definición difiere de la unidad territorial conocida como zona metropolitana, cuyo límite comprende delegaciones y municipios completos, incluidas las localidades mixtas y rurales que no forman parte del área urbana de la ciudad.

Antes de definir el concepto de Zona Metropolitana y Área Metropolitana se considera pertinente señalar que para las metrópolis en México son los “escenarios donde se concentra las actividades económicas secundarias y terciarias, en donde existe la más diversificada mano de obra, se ubican las grandes Universidades y Centros de Investigación que generan las principales innovaciones tecnológicas siendo además el lugar en donde se localiza el aparato gubernamental y los grupos de poder” (Garza, 2003).

Una zona metropolitana se define como la extensión territorial en la que se encuentra la unidad político-administrativa de una ciudad central (en el caso de México, es el municipio), más todos

aquellos por los que se ha extendido la mancha urbana. Los límites municipales no son barrera artificial del crecimiento urbano y en algunos casos, inclusive, lo han promovido (Sobrino, 1993).

Cabe señalar que esta conurbación entre municipios da origen a esta Zona, pero existe dentro de la misma el área urbana la cual hace referencia al tejido urbano construido y contiguo, con límites más irregulares y finaliza donde la superficie tiene un uso del suelo no urbano (ídem).

La población y superficie de la zona metropolitana es mayor que la de su área urbana. La zona metropolitana incluye a la población periférica que habita en localidades mixtas o rurales y distantes a varios kilómetros del área metropolitana.

La dinámica de crecimiento de las zonas metropolitanas recibe el nombre de proceso de metropolización y su expresión cuantitativa se traduce al comparar los niveles de concentración relativa que van adquiriendo estos conglomerados. Una zona metropolitana es resultado de dos procesos distintos: por un lado y el más común, la ciudad central rebasa sus límites municipales anexando localidades y superficies de otros municipios. Esta es una metropolización de tipo central y las localidades periféricas no representan más del 30% de la población metropolitana. Sin embargo, estas últimas pueden desarrollar subcentros o nodos alternativos de concentración de actividades.

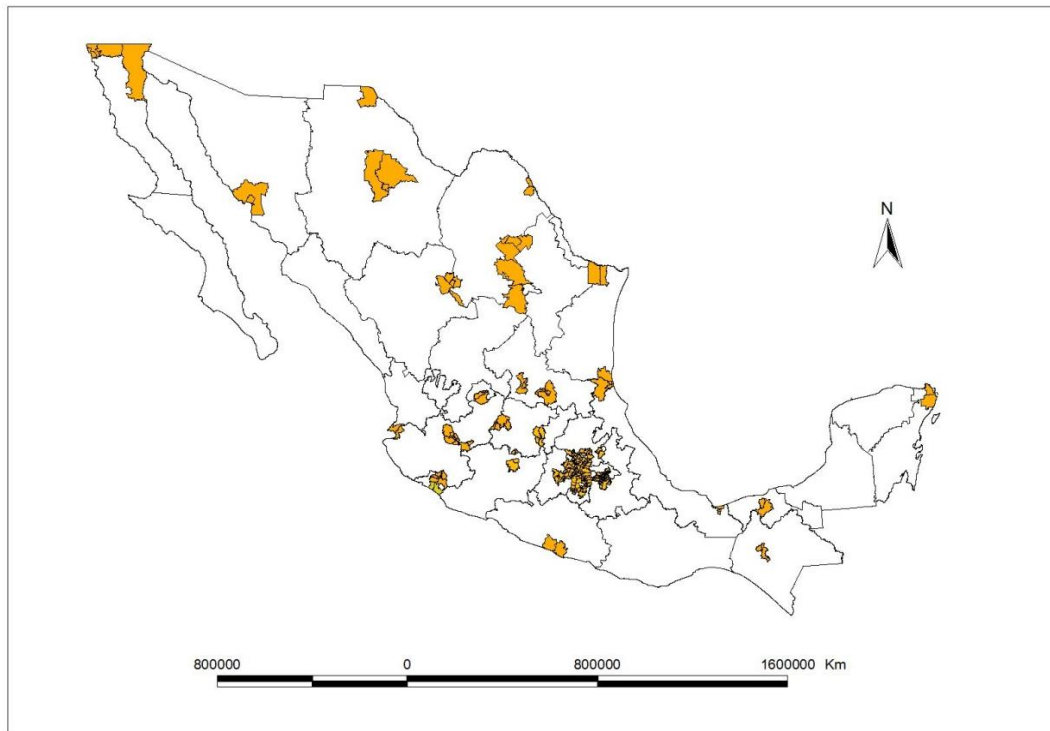
La metropolización ocurre cuando dos localidades van creciendo de manera conjunta hasta el momento de constituir un solo conglomerado urbano. Se trata de una metropolización bifuncional y no existe predominio por parte de alguno de los lugares centrales.

Para efectos político administrativos se ha tenido la necesidad de transitar de un reconocimiento de las manchas urbanas a Zonas Metropolitanas que en ellas integran unidades político administrativas.

Se considera pertinente señalar que en nuestro país la primera delimitación de zonas metropolitanas la realizó Luis Unikel quien definió a la zona metropolitana como: “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Unikel, Ruiz, & Garza, 1978).

Por su parte Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas para 1990, a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas, y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales con las variables tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable (Sobrino, 1993).

Mapa 1. Delimitación de zonas Metropolitanas de México 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL, CONAPO E INEGI, 2010.

Tomando en cuenta estos antecedentes la SEDESOL, (Secretaría de Desarrollo Social) el CONAPO (Consejo Nacional de Población) y el INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) conocido como el Grupo de Trabajo Interinstitucional, publicaron el documento “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, en el cual se combinan criterios estadísticos y geográficos relacionados con el tamaño de la población, la conurbación física, la distancia, la integración funcional y el carácter urbano de los municipios, y se toman también criterios de planeación y política urbana que dan cuenta de las declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas vigentes, con el fin de contar con una delimitación exhaustiva y sistemática de las metrópolis del país que sea de utilidad para múltiples propósitos y susceptible de actualizarse cada vez que se cuente con un nuevo censo o conteo de población y vivienda (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004).

La actual delimitación ha identificado 59 zonas metropolitanas (tres más que las identificadas en 2005). La población que reside en ellas asciende a 63.8 millones de personas, lo que representa 56.8 por ciento de la población nacional. De éstas, once sobrepasan el millón de habitantes se integran dos más que en el año 2005 (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2010).

2. GESTION PÚBLICA Y PROBLEMAS URBANOS

Como puede resultar evidente, todo procesos de urbanización o metropolización modifica las necesidades sociales de las poblaciones, y con ello las problemáticas públicas. México, en las últimas décadas ha pasado de ser una sociedad rural a una sociedad urbana, y ha aumentado el número de Zonas Metropolitanas, por consiguiente las problemáticas públicas han sufrido cambios en varios sentidos. En una sociedad rural, los problemáticas públicas generalmente están ancladas a las necesidades de gestión de sistemas de producción agrícola, ganadero o forestal, así como a la atención de necesidades primarias para garantizar un estilo de vida de escasa complejidad. En una sociedad urbana, por el contrario las problemáticas urbanas se modifican en función de la necesidad de gestionar el propio espacio para dar movilidad o situar a los distintos factores de producción, así como con la necesidad de otorgar servicios que son susceptibles por la escala que ahora ocupa una alta concentración poblacional.

Como problemáticas urbanas en una sociedad rural se pueden mencionar la carencia de sistemas adecuados de irrigación, la falta de canales de comercialización de la producción así como de caminos para su traslado a centros de población, bajo nivel de tecnificación de sus sistemas, y escasez de incentivos para generar altos excedentes de producción. El estilo de vida rural resulta marginal a una sociedad consumista. Otras problemáticas públicas es la falta en las viviendas de agua potable, energía eléctrica y drenaje. En los espacios urbanos, según la dimensión de los centros poblacionales ganan de forma creciente como problemáticas públicas el equipamiento urbano, la pavimentación de calles, la construcción de escuelas o centros de

atención médica, la construcción de mercados y centros de abasto, el alumbrado público. En las Zonas Metropolitanas la generación de grandes vías de comunicación es determinante para menguar las fricciones que el espacio altamente denso provoca.

En suma, la urbanización y metropolización de las sociedades empuja una adecuación de las formas de gestión pública, mas aún cuando los procesos se generan a gran velocidad. El proceso de urbanización, aunque es un fenómeno global en progreso constante en todo el mundo, se distingue hoy por su rapidez, su alcance y por sus consecuencias inmediatas y mediatas. Además del cambio en las problemáticas señaladas, la urbanización conlleva la degradación del entorno natural y construido, así como nuevas tendencias sobre planificación del territorio, factores que a su vez repercuten directamente en las formas de urbanización.

Como evaluación general del proceso de urbanización, en relación a la gestión pública se puede señalar que la dinámica del proceso han rebasado las previsiones de usos y destinos del suelo, marcadas por los planes y programas, así como de los recursos disponibles, muchas veces atados a las condiciones socioeconómicas de los espacios. La política de desarrollo urbano y los alcances y limitaciones de los esquemas de planeación, en ocasiones, dependen de la dinámica física y socioeconómica de las regiones. Dichos esquemas se modifican de manera constante por los cambios económicos, sociales y políticos del espacio físico, entre los que pueden destacar la creciente tercerización que ha conducido a cambios de uso del suelo; las limitaciones derivadas de las intensidades y densidades permitidas en las zonas centrales; la creciente participación social local en la determinación de usos del suelo, la necesidad de nuevas zonas para canalizar desarrollos específicos.

2.1. LAS COMPETENCIAS URBANAS MUNICIPALES

En la segunda mitad de la década de los setentas, para atender las crecientes problemáticas urbanas del país, se realizaron diversas reformas dentro de las políticas del gobierno federal. Resulta relevante el cambio de un modelo de gestión pública centralizada a uno de carácter descentralizador. Pero no sería hasta 1983 y 1987 cuando los gobiernos municipales tomaron parte importante para la atención de ellas. En 1983, el artículo 115 de la constitución sufrió una reforma por la cual se otorgó a los gobiernos municipales la responsabilidad última de proveer de diversos servicios públicos, que en otrora, que en otrora se encontraban indefinidos entre la escala estatal y la municipal. Los servicios conferidos (y en 1999 precisados) son:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento, y
- h) Seguridad pública, policía preventiva y tránsito.

La reforma de 1987, por su parte, reformó el mismo artículo para otorgar competencia a los municipios, para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal,
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales,
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional,
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo,
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana,

- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones,
- g) Participar en la creación y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento,
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte de pasajeros, y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

Estas reformas, sin duda, resultan de gran alcance desde la ciencia administrativa y la ciencia política, pues los gobiernos municipales hasta entonces habían resultado de carácter marginal en el ámbito de lo público. Se llegó a calificar al proceso de renacimiento municipal. Lo cierto, para efectos del objetivo de la ponencia, es que los gobiernos municipales emergieron en la organización multiescalar del estado como entes de competencia primordialmente urbana. La institución municipal mexicana es una institución con responsabilidades propias para atender las problemáticas de la sociedad urbana, esta que alcanza mayor alcance y complejidades en las últimas décadas.

2.2. HACIA UNA MAYOR CAPACIDAD DE GESTION

Para atender las competencias otorgadas al gobierno municipal, se le otorgaron al municipio algunas capacidades para obtener ingresos propios. Con esta reforma, el municipio recibía la garantía para el cobro del impuesto predial, así como para el de derechos por la provisión de los servicios públicos. Estas fuentes de ingresos, desde luego, se corresponde con el carácter propiamente urbano de las competencias asignadas. Se otorgó, además, la garantía de recibir una proporción de los ingresos del gobierno federal. Se estableció, que adelante el gobierno municipal recibiría el 4% de la Recaudación Federal Participable, que entonces correspondía al 50% de los ingresos públicos. De esta manera, los gobiernos municipales comenzaron a ver incrementada su hacienda pública. En la década de los setentas, la hacienda municipal apenas representaba el 2% de los ingresos del sector, pero diez años después de la reforma de 1983 representaba ya el 5.4%. En tan solo diez años, los gobiernos municipales habían pasado de

ser entes marginales, a agentes determinantes en la gestión de lo público, no solo por la nueva distribución de competencias, sino por la capacidad real para atender las problemáticas de carácter urbano.

Desde luego, este aumento de capacidades no significa que los gobiernos municipales contaran con la suficiencia de ingresos para atender las problemáticas en su plenitud, pero sí para ser visualizado socialmente como el agente público transformador del espacio urbano. Es el gobierno municipal quien a través del ejercicio de los ingresos propios y las participaciones federales urbaniza el espacio, dota de servicios básicos, construye equipamiento urbano y genera infraestructura básica. Es este orden de gobierno quien introduce los sistemas de agua potable, de drenaje, de alcantarillado, quien construye aulas y centros de salud, quien cuida los parques y centro deportivos, quien pavimenta calles y las alumbraba. Para atender con mayor capacidad su responsabilidad los gobiernos municipales llegan a suscribir acuerdos con los otros órdenes de gobierno para recibir transferencias de recursos extraordinarias.

En 1997, derivado del crecimiento acelerado de las problemáticas que debían atender los gobiernos municipales, el gobierno federal generó un nuevo mecanismo de transferencia de recursos, para ampliar la capacidad general de gestión. Hasta ese año, los recursos que se recibían de manera extraordinaria se habían incrementado en proporción a los ingresos totales de los municipios, pero se carecía de garantía o certezas para mantener su ministración futura, pues en tanto se recibían al amparo de convenios entre los gobiernos, el monto de los mismos radicaba en la capacidad de negociación. Bajo ese marco, así como algunos de los municipios lograron amplios recursos extraordinarios, otros quedaban al margen de ellos. Esta situación, aunada a las necesidades de transparentar el presupuesto y descentralizar la política social, dio pie a que se tomara la decisión de generar un ramo presupuestal para transferir recursos bajo una fórmula de distribución, según ciertos criterios.

De esta manera, a partir del año de 1998 el presupuesto de egresos federal, además de contemplar un ramo de participaciones integró el ramo 33 de aportaciones. Según lo establece el presupuesto, y la *Ley de Coordinación Fiscal*, las aportaciones son recursos del gobierno federal que se transfieren a entidades y municipios para atender los objetivos de cada uno de los fondos. El ramo 33, contempla actualmente ocho fondos, en su inicio, solo contempló 5, pero dos de ellos se han conservado y son determinantes en la hacienda municipal. El primero de ellos es el *Fondo de Infraestructura Social*, cuyo objetivo es realizar obras y acciones que beneficien a la población en extrema pobreza, o que se encuentre en localidades de alto o muy alto rezago social. Los recursos transferidos por este fondo se pueden aplicar en obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, mejoramiento de vivienda, infraestructura de salud, infraestructura educativa, caminos rurales e infraestructura productiva rural. El objetivo del fondo hace que la fórmula de distribución contemple indicadores de pobreza, con lo cual reciben mayor cantidad de recursos las entidades y municipios con mayor cantidad de población pobre. El fondo se divide en dos subfondos, uno de ejercicio exclusivo de las entidades, y uno de ejercicio exclusivo de los municipios, este último es el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM*. El segundo fondo del ramo 33 que incide en la hacienda municipal es el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, FORTAMUN*, el cual debe ser destinado para atender los requerimientos municipales dando prioridad a cubrir obligaciones financieras y la seguridad pública.

Con los nuevos recursos, se entiende, los gobiernos municipales debieron atender mejor las diversas problemáticas pues su capacidad aumentó de manera considerable. Si en 1997 la proporción de los ingresos municipales respecto a los del sector era de 4.6%, para 1998 esta saltó a 6.5%, para representar 9.5% en 2010. Es decir, con la última política de transferencias

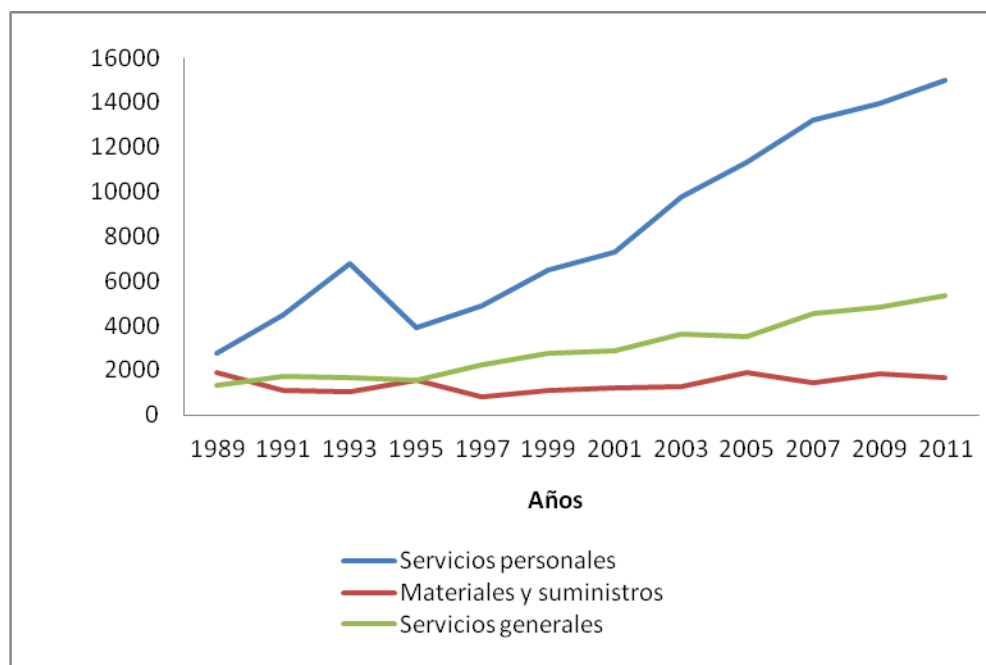
los gobiernos de los municipios duplicaron la capacidad que lograron con la primer reforma, que en suma representa un crecimiento de casi cinco veces la capacidad de hace tres décadas.

2.3. CAPACIDAD MUNICIPAL DE GESTION URBANA

Un análisis cuidadoso de la hacienda municipal, de los rubros de ingreso y egreso, puede, sin embargo, llevar a matizar las capacidades de gestión o resaltar ciertas problemáticas para la atención de los problemas urbanos. Por el lado de los ingresos, se ha referido son tres fuentes principales: la de ingresos propios, las participaciones y las aportaciones. La primera deriva de la facultad de los gobiernos municipales de recaudar el impuesto predial y cobrar los servicios que proveen, trátase desde del servicio de limpia o la renta de un espacio como los mercados o panteones. Dentro de los propios también ingresa el financiamiento. La segunda, corresponde al 4% que se transfiere desde el presupuesto federal de la Recaudación Federal Participable. Estas dos fuentes integran propiamente la llamada hacienda, pues independientemente de su procedencia u objeto el gobierno municipal define su destino y administración; estos ingresos pueden destinarse a cualquier materia competencia de la escala municipal. Las aportaciones, como tercer fuente, a diferencias de las aportaciones que también son transferencias federales, nunca pierden su carácter federal y, por ende, están en todo momento a pesar de su ingreso al municipio sujetas a reglas de operación federal. De entrada, las aportaciones tienen conceptos de aplicación específicos establecidos desde el centro en la *Ley de Coordinación Fiscal*, que como se mencionó son atender a población en situación de extrema pobreza o en localidades de alta o muy alta marginación. Del conjunto de ingresos, los propios representaron al año 2011 el 49%, las participaciones el 30%, y las aportaciones el 21%. Los datos corresponden a los municipios de Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Tijuana, Juárez, Zapopan, Puebla, Ecatepec, Naucalpan y León, como aquellos que en el año 2000 representaban los mayores ingresos de todos los municipios del país, situación que se corresponde con su participación determinante en la conformación de las principales Zonas Metropolitanas del país.

En 1989, los ingresos de estos diez municipios tenía otra composición, el 63% provenían de recaudación propia o de financiamiento, el 37% de participaciones. De manera tal, que los propios han mostrado desde entonces un descenso relativo, pero derivado del aumento de la fuente de aportaciones. En términos reales, los ingresos propios tienen una tendencia creciente similar a las participaciones, y a partir de 1998 a las aportaciones con la introducción de estas. Así que, desde 1998 la composición se ha mantenido, aunque cabe aclarar que desde 2005 se ha sumado de manera importante el financiamiento. Hasta 2003 este se mantenía cercano al 4% del total de ingresos, pero ahora representa el 13%.

Gráfica 2. Composición del gasto corriente de municipios metropolitanos seleccionados, 1989 – 2011 (millones pesos año base 2010)



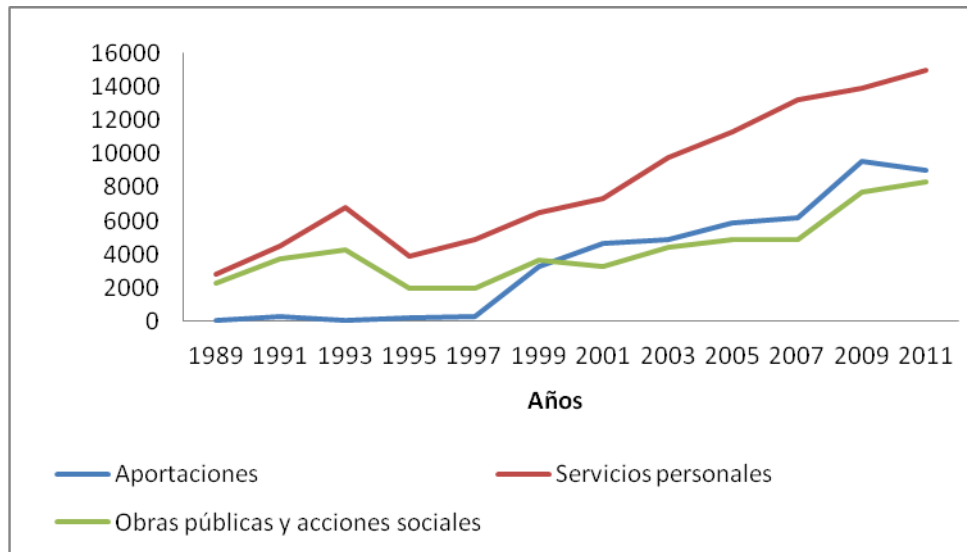
Fuente: elaboración propia con datos de INAFED (2014)

Por el lado de los egresos, el 52% corresponde al año 2011 a gasto corriente, el 31% a gasto social, el 9% al servicio de la deuda, y el 8% restante a otros conceptos. En 1989 la composición era de 58%, 29%, 3% y 10% respectivamente. Como se observa, la composición

es similar, resaltando sólo un aumento en el concepto de deuda, el cual ha aumentado en la última década. Esta situación lleva a plantear si la introducción de las aportaciones, en efecto, aumentó la capacidad de gestión urbana de los municipios. Como puede inferirse de los datos anteriores, no se puede corroborar el supuesto. Lo que se observa, es que han aumentado los ingresos pero no la composición relativa del gasto. Los gobiernos siguen erogando la mayoría de su hacienda en gasto corriente. En 1989, el 49% del gasto corriente correspondía a servicios personales, el 32% a materiales y suministros y el 22% restante a servicios generales. En 2011, la composición es de 68%, 8% y 24%. Esto es, en el transcurso de 22 años los gobiernos han aumentado un 50% los servicios personales, lo que no se traduce necesariamente en atención de problemáticas urbanas de competencia municipal.

En el caso del gasto social, en el mismo periodo de 1989 a 2011 se observa que el gasto en obras y acciones sociales, que es la sustancia de las competencias municipales muestra un descenso. En 1989 el 22% del gasto social correspondía al rubro de subsidios, transferencias y ayudas, el 4% a adquisición de bienes muebles e inmuebles y el 74% a obras sociales que se traduce en gasto de inversión, en creación de infraestructura y equipamiento. En 2011, las proporciones son 33%, 4% y 63%, respectivamente. Esto implica, que el aumento de ingresos por efecto de las aportaciones que se reciben a partir de 1998, se ha traducido en un aumento relativo de servicios personales y de subsidios, no así en obras. Claro está que en términos absolutos y reales todos los rubros han tenido un considerable aumento. En 1989 en pesos de 2010, los diez municipios seleccionados erogaron 2 mil 262 millones en obras y acciones, en 2011 un total de 8 mil 315 millones. Los gobiernos municipales en el periodo cuadruplicaron la inversión, pero ésta pudo tener un mayor aumento teniendo constante la composición relativa de 1989, esto es 1 mil 423 millones de pesos más.

Gráfica 3. Evolución de rubros seleccionados de la hacienda municipal de municipios metropolitanos seleccionados, 1989 – 2011 (millones pesos año base 2010)



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED (2014)

Una de las causas que explica el comportamiento anterior es la restricción que de origen tienen los ingresos de aportaciones federales. Estos ingresos, como se indicó solo pueden destinarse a obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, mejoramiento de vivienda, infraestructura de salud, infraestructura educativa, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Tan solo el 2% de los mismos se puede destinar a algún proyecto de desarrollo institucional. De manera que, los gobiernos municipales han tenido que reorientar el destino de sus ingresos propios, así como de las participaciones para operar las participaciones. Es decir, los gobiernos para operar las aportaciones han perdido autonomía. Hasta antes de la entrada de las aportaciones, toda la obra se realizaba con ingresos propios o aportaciones. Actualmente, solo uno de cada tres pesos en inversión corresponde a inversión propiamente municipal.

En conclusión, la gestión urbana, por el lado de la provisión de servicios y generación de infraestructura, pese a las políticas de descentralización fiscal, parece cada día estar mas atada a la política social federal que define los rubros de aplicación de los recursos transferidos.

2.4. EL FONDO METROPOLITANO Y OTROS FONDOS DEL RAMO 23

En 2006 en el presupuesto de egresos de la federación se aprobaron recursos por un monto de un mil millones de pesos bajo el rubro de *Fondo Metropolitano*, para atender problemáticas del Distrito Federal y la Zona Metropolitana del Valle de México. Hasta 2014 el fondo de mantiene vigente con un aumento considerable de recursos, que alcanza los 9 mil 943 millones. Si en un inicio se destinó a problemáticas de una Zona Metropolitana, hoy se cubren proyectos de 47 zonas. El objetivo, como menciona es presupuesto de egresos es “realizar estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento [...], que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución [...] orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio”.

Estos recursos, sin duda, resultan una contribución importante para la gestión urbana pues considerando el presupuesto del fondo de las Zonas Metropolitanas de las que forman parte los municipios seleccionados, representa 6 mil 770 millones de pesos, un equivalente al 16% del total de ingresos municipales por las tres fuentes. Con desfortuna, no obstante, como en el caso de los convenios previos a la aparición de las aportaciones, tanto el monto como los destinatarios depende de la capacidad de negociación de los agentes involucrados. Mas aún, son Comisiones Metropolitanas presididas por los gobiernos de los estados quienes realizan la evaluación de los proyectos, y determinas los proyectos de apoyo. Así que, el papel de los gobiernos municipales se reduce a la propuesta de acciones y obras. Como en el resultado de la evolución de la hacienda municipal, la gestión urbana parece inscribirse en políticas de los

otros órdenes de gobierno, pese a ser el gobierno municipal responsable por vía constitucional de la materia.

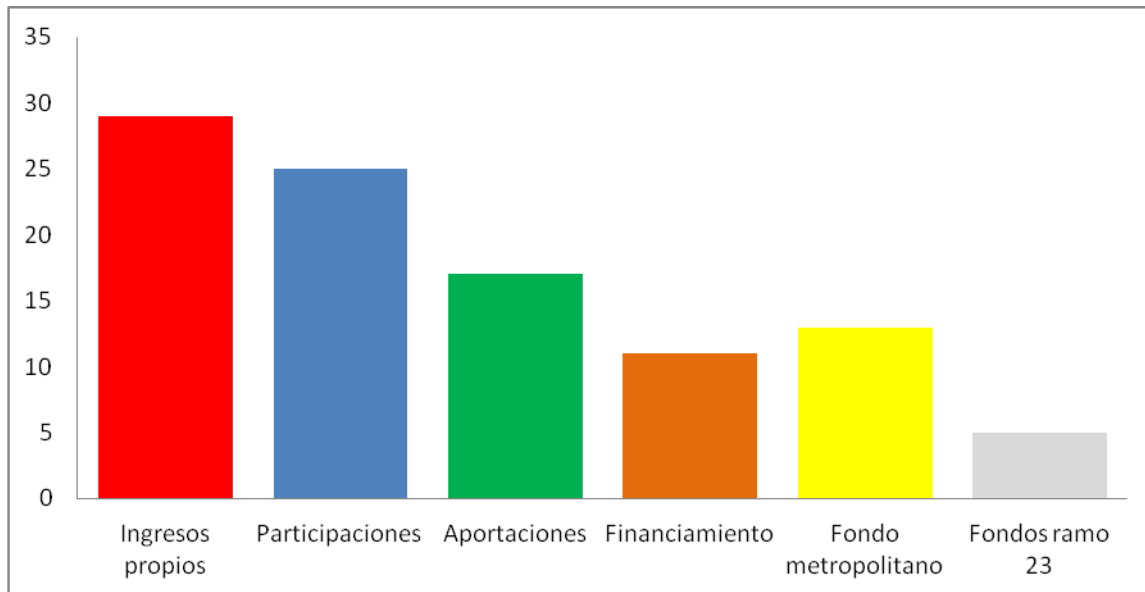
Como otro punto negativo del fondo, debe sumarse el estar integrado al ramo 23 del presupuesto que versa de las provisiones salariales y económicas. Esto implica, que el centro funcional del ramo 23 es de control presupuestal y, por ende, es ampliamente susceptible a variar según el comportamiento de las finanzas públicas y la economía nacional, pues del mismo se desprenden los ajustes pertinentes a los demás ramos. Aunque, hasta la fecha los montos asignados al fondo han tenido una tendencia creciente, su inscripción en el 23 no le concede ser parte de una política específica de desarrollo.

En situación semejante al *Fondo Metropolitano*, en tanto forman parte del ramo 23 y aportan a la atención de problemáticas urbanas, se encuentran otros cuatro fondos, todos ellos de reciente creación. El *Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Municipios*, con un monto asignado de 5 mil millones de pesos en el presupuesto de 2014, el *Fondo de Infraestructura Deportiva* con una asignación de 3 mil 211 millones de pesos, el *Fondo de Cultura* con una asignación de 2 mil 728 millones de pesos y el *Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional* con una asignación de 18 mil 332 millones de pesos. En conjunto, estos cuatro fondos federales de asignación directa a proyectos suman 29 mil 271 millones de pesos, de los cuales 2 mil 616 corresponden a las diez municipios citados.

Se puede estimar, con estos elementos, que para la gestión urbana en los municipios metropolitanos seleccionados se cuenta con una composición de 29% de ingresos municipales propios sin financiamiento, 25% de participaciones federales a municipios, 17% de aportaciones federales a municipios, 11% de financiamiento a municipios, 13% del *Fondo Metropolitano*, y

5% de otros fondos del ramo 23 federal. Si de la hacienda municipal se considera solo uno de cada tres pesos es inversión autónoma municipal, resulta entonces que agregando los fondos del ramo 23 incluido el metropolitano, de cada cinco pesos uno es de inversión municipal, pues a los dos de inversión por vía de las aportaciones se agregan dos más por vía de los fondos federales.

Gráfica 4. Composición de ingresos para gestión urbana de municipios metropolitanos seleccionados



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED (2014) y PEF (2014).

2.5. LA RECENRALIZACION DE LA GESTION URBANA

En la década de los ochentas, el gobierno federal comenzó a instrumentar una estrategia de descentralización de competencias y capacidades, hacia entidades y municipios. Miguel de la Madrid Hurtado, entonces, presidente de México, reconocía que la centralización de la vida nacional durante varias décadas había generado grandes beneficios, pero que en el momento actual eran mayores las desventajas, por lo que era necesario comenzar una estrategia de descentralización. La población se concentraba en pocas ciudades, más aún la industria y los servicios, y la toma de decisiones de los asuntos públicos. Ese fue el contexto de las reformas

de 1983 y 1987. Se buscaba generar un sistema urbano, económico y gubernamental difuso que aprovechara las potencialidades de cada región.

No obstante, a treinta años de las primeras reformas, los datos muestran que a pesar de un cese en la concentración poblacional de actividades económicas, la gestión pública de lo urbano se sigue realizando desde el centro. Si bien, a los gobiernos municipales se les otorgó una serie de competencias, a través del artículo 115 constitucional para regular y equipar los espacios urbanos, y de una hacienda robusta, la gestión pública de lo urbano sigue siendo realizada desde el gobierno federal. En vez de ganar autonomía los municipios, desde 1997 con la introducción de las aportaciones, y recientemente de otros fondos, estos se van sujetando a las directrices del gobierno federal para quedar como operarios de sus políticas. Actualmente, solo uno de cada cinco pesos de obras y acciones de infraestructura lo ejerce autónomamente los municipios metropolitanos.

En términos reales los ingresos municipales y el gasto en obras y acciones de 1989 a 2011 aumentaron en cuatro tantos, ello aumenta la capacidad municipal para la gestión urbana, pero mayor ha sido el aumento de recursos federales destinados a ello, y bajo operación de reglas federales. Tal parece que el proceso de descentralización consiste en el traslado de la impopularidad de los problemas urbanos, más que en las capacidades reales de gestión. La introducción y crecimiento reciente de los fondos del ramo 23 para atender responsabilidades municipales, en lugar de incrementar la proporción de la Recaudación Federal Participable, da cuenta de un retroceso en la estrategia genuina de descentralización, pues esta a diferencia de los fondos conlleva capacidades genuinas para la gestión local y regional.

En 2013, además, se ha agregado una nueva política que hace notar la clara intención de recentralizar la gestión pública. Una reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal*, otorgó nuevas

facultades a la Secretaría de Desarrollo Social, en lo concerniente al *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal*, quien ha emitido lineamientos específicos para la operación de este, que incluyen un catálogo de obras y acciones según el impacto en la atención de la pobreza. Con ello, a partir de 2014 los gobiernos municipales están limitados en el usos de las aportaciones para urbanización. Desde este año, por ejemplo, solo pueden destinar hasta un 15% a la de construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, de aulas y dotación de servicios básicos en escuelas de nivel medio superior, carreteras, bardas perimetrales, caminos rurales, electrificación de pozos, red de alcantarillado, señalética, valdos, calles, guarniciones, banquetas y alumbrado público, éstas obras propias de su competencias como instituciones de gestión urbana. Datos de la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Publica y Justicia Municipal 2009* indican que los gobiernos municipales en promedio ejercen 32% del FISM en urbanización, 11% en mejoramiento de caminos rurales y 3% en infraestructura productiva rural, esto es un 46% en proyectos en los cuales ahora se está limitado a invertir solo un 15% del fondo.

Ante esta medida, presidentes municipales y asociaciones de ayuntamientos ya han levantado la voz para solicitar se de marcha atrás a los nuevos lineamientos, pues en vez de ampliar las capacidades municipales estas se limitan. La nueva medida, desde luego, se debe entender inscrita en la prioridad que se otorga a la política social sobre la urbana, pero ello no implica que mediante otras estrategias se subordine la gestión de lo urbano, de competencia municipal, al centro. Los fondos del ramo 23 dan cuenta que se cuenta con bastos recursos para la gestión urbana, para la gestión de las Zonas Metropolitanas, los cuales deben integrarse en una genuina política de descentralización para que en efecto sean las sociedades locales quienes determinen sus necesidades y las formas de satisfacerlas.

BIBLIOGRAFIA

Diario Oficial de la Federación (2014). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. 2014, 14 de febrero de 2014. México.

Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2012). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Servicios Parlamentarios.

Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2014). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

Castillo, C. M. (1990). *Expansión de la Mancha Urbana. Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: Asamblea de representantes del Distrito Federal.

Encinas, A. (1995). *Breve Análisis de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos en la Evaluación actual y Propuestas para el Desarrollo Urbano en México*. En C. Bustamante Lemus, *Séptimo seminario de Economía Urbana*. México: Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.

Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal(2014). *Ingresos Brutos Municipales*, 2014. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México.

INEGI. (2010). *Censo de Población 2010*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2014). *Egresos Brutos Municipales*. México.

INEGI (2014). *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*. 2014. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México.

Landa, H. (1976). *Terminología de Urbanismo*. México: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Ley de coordinación fiscal, 2013. Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2013.
México.

Presupuesto de Egresos de la Federación (2013). Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2013. México.

Reglas de operación del Fondo Metropolitano (2014). Diario Oficial de la Federación, 4 de marzo de 2014. México.

SEDESOL, CONAPO e INEGI. (2010). *Delimitación de zonas Metropolitanas de México 2010*. México: SEDESOL, CONAPO e INEGI.

SEDESOL, CONAPO e INEGI. (2004). *Delimitación de zonas metropolitanas de México*. México: SEDESOL, CONAPO E INEGI.

Sobrino, J. (1993). *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sobrino, J. (1993). *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Torres Torres, F. (2009). *Técnicas para el Análisis Regional Desarrollo y aplicaciones*. México: Trillas.

Unikel, L. (1972). *Urbanización y Urbanismo: Situación y Perspectiva*. México: El Colegio de México.

Unikel, L. (1974). La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México. *Ensayos sobre el Desarrollo Urbano* .

Unikel, L., Ruiz, C., & Garza, G. (1978). *El desarrollo urbano en México*. México: El Colegio de México.

Valladares Vielman, L. R. (2012). *La ciudad antecedentes y nuevas perspectivas*. Guatemala: CEUR,USAC.