



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



# Sección III

Propuestas transversales



---

## Sección III.

# Propuestas transversales

Para mejorar la gestión de las ciudades mexicanas, IMCO propone acciones cuyo impacto alcanza a un gran número de actores y actividades, y de las que se espera sirvan de base para impulsar la competitividad. Esta sección aborda la transformación necesaria de la estructura institucional que opera en las ciudades.

En el primer capítulo de esta sección se plantea la necesidad de una transformación institucional profunda. En primer lugar, se propone impulsar los mecanismos que permitan mayor coordinación entre los municipios para aprovechar economías de escala, tanto en la provisión de servicios públicos como en la obtención y gestión de recursos financieros. En segundo lugar, se propone alinear los incentivos de los gobernantes para lograr que los gobiernos rindan cuentas y sean más eficientes, a través de la reelección de presidentes municipales y legisladores locales, de tal forma que se permita a la ciudadanía castigar o premiar su desempeño.

En el último capítulo de esta sección se trata el papel de la ciudadanía en la vida pública, reconociendo la necesidad de que las instituciones formales (leyes, reglamentos, normas, etc.) y las informales (comportamientos, valores, actitudes, etc.) funcionen de manera conjunta para permitir una mejor convivencia y mayores sinergias que conduzcan al desarrollo de la zona urbana.

## Propuestas transversales

### Coordinación intermunicipal: una solución transversal

*La mayoría de las ciudades mexicanas están compuestas de dos o más municipios. Ante esta realidad, es urgente plantear mecanismos de coordinación para optimizar la provisión de servicios, así como para crear un sistema administrativo más adecuado a los problemas de las ciudades del siglo XXI, mismos que no están sujetos a fronteras jurisdiccionales. En este sentido, IMCO propone aprovechar la experiencia internacional y nacional en coordinación municipal, así como institucionalizar el sistema de alianzas, mismo que ya está reconocido como un derecho de los municipios en el artículo 115 constitucional.*

#### Antecedentes

Según la evidencia empírica y académica, existen dos soluciones al problema de gobiernos metropolitanos: la supra-municipalidad y la inter-municipalidad. La primera se basa en un arreglo formal o semi-formal entre municipalidades que ceden sus poderes para gobernar a la ciudad por medio de funciones, poderes y presupuesto definido en conjunto. Mientras que la segunda es la cooperación de gobiernos autónomos que preservan sus atribuciones y recursos para involucrarse en la planeación conjunta de acciones de gobierno.

La supra-municipalidad fue un modelo que surgió principalmente en la década de los noventa en países como Alemania, Canadá, España, Italia y Países Bajos, y requirió de legitimidad política, autonomía financiera y creación de nuevos poderes. Sin embargo, este modelo es menos popular en la actualidad debido a que requiere de nuevas estructuras políticas y de la desaparición de las existentes. Por eso Londres es visto hoy como una excepción, ya que en algunas ciudades donde se ha pretendido instalar supra-municipalidades como Rotterdam y Ámsterdam,<sup>1</sup> la propia ciudadanía canceló esta opción vía un proceso consultivo.

Viendo hacia el futuro, dada la mayor globalización y migración, las ciudades enfrentarán mayores retos que requerirán de gobiernos y gestiones más eficientes. Debido a que no existe una solución simple para hacer a las ciudades competitivas y sustentables en el tiempo, este capítulo pretende servir para entender las ventajas y desventajas de distintos modelos para enfrentar los retos futuros y fortalecer la competitividad de las ciudades mexicanas.

Tanto autoridades supra-municipales como inter-municipales son fundamentales para construir la cooperación metropolitana. La formación de dichas autoridades generalmente emana de iniciativas federales que crean o incentivan las reformas necesarias para lograr una mayor coordinación metropolitana. Por ejemplo, tanto en Ontario y Quebec, Canadá, como en Seúl, Corea, el gobierno federal legitimó dichas autoridades, mientras que en Francia, Italia y Portugal los gobiernos prefirieron promover la cooperación entre autoridades locales.<sup>2</sup> En cualquiera de los dos casos, los incentivos fiscales y financieros fueron claves para lograr la instrumentación de dichos procesos.

Cada día hay más evidencia que muestra la importancia de permitir la colaboración metropolitana de muchos actores a través de contratos con diversas autoridades (como sucede en las principales ciudades de Canadá, Francia y Suecia). Por otro lado, la evidencia de pequeños gobiernos en grandes ciudades como Los Ángeles muestra que muchos pequeños gobiernos locales pueden administrar recursos aún cuando segregan a poblaciones entre jurisdicciones pobres y ricas.<sup>3</sup>

En contraste, las alianzas metropolitanas que dependen de la legitimidad de toda la población, permiten crear soluciones estratégicas para distribuir recursos a través de toda la ciudad, distribuyendo el ingreso de forma implícita o explícita a través de su política fiscal.

Por estas razones, la teoría indica que los gobiernos urbanos pueden lograr más al considerar diferentes realidades sociales y económicas, evitar la fragmentación de localidades y detectar las ventajas competitivas de las urbes. En este sentido, los acuerdos intermunicipales son claves para reconocer la funcionalidad económica de las ciudades y forzar la cooperación entre diversas autoridades, sin el costo formal de crear una autoridad metropolitana.

La cooperación intermunicipal no es una novedad, en realidad existe desde el siglo XIX en Europa y se creó con el fin de proveer mejores servicios públicos.<sup>4</sup> Con el tiempo dichas alianzas se han vuelto más populares y han aumentado su alcance, persiguiendo cada vez más fines. Su popularidad también ha aumentado por la simple razón de permitir ahorros importantes y mejoras sustanciales en la capacidad de comunicación de las autoridades municipales, así como en su poder de negociación con otros organismos.

Existen muchas formas de crear alianzas intermunicipales. Por ejemplo, en Canadá el gobierno federal desarrolló los *Urban Development Agreements (UDA)* que permiten la coordinación de actividades entre los 3 niveles de gobierno.

1 OCDE. (2006). *Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, París: OECD Publishing.

2 *Ibid*

3 *Ibid*

4 En el caso de Alemania se creó, por ejemplo, para proveer mejores escuelas y servicios de agua.

Edmonton, Vancouver y Winnipeg cuentan con comités tri-partitas de cinco años que implementan programas en seguridad, mercado laboral, inversiones sectoriales, sustentabilidad, salud y desarrollo social. A diferencia de otros países como Francia y Suecia, dichos contratos no cuentan con fondos federales.<sup>5</sup>

Por otro lado, en Francia los contratos de aglomeración que involucran al gobierno central, la región y el cuerpo intermunicipal urbano, han sido la pieza fundamental para generar alianzas intermunicipales. Después de más de 10 años de instrumentación, en 2005 el Senado francés reconoció que dichos contratos sí han facilitado la relación entre autoridades locales y han involucrado notablemente a la ciudadanía en las decisiones urbanas a pesar de la complejidad de dichos contratos.<sup>6</sup>

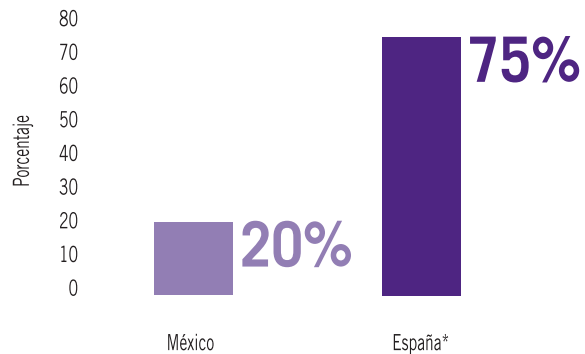
En México, a pesar de que la Constitución contempla la posibilidad de asociaciones entre municipios,<sup>7</sup> sólo el 20% cuenta con un acuerdo de asociación y, de estos, sólo el 8% son municipios en zonas urbanas.<sup>8</sup> Lo anterior quiere decir que a diferencia de otros países, en el nuestro apenas 43 municipios urbanos se han asociado para ofrecer mejores servicios públicos.

En España, por ejemplo, las alianzas intermunicipales conocidas como mancomunidades son muy populares (existen más de 930), debido a la facilidad con la que los municipios pueden sumarse o retirarse de éstas. Inclusive, los municipios pueden agruparse sin siquiera ser contiguos, pueden incorporar y transformar objetivos de forma simple e incluso convertir su mancomunidad en una comarca.

México no ha sabido aprovechar el marco jurídico para planear y proveer servicios públicos en alianzas municipales a pesar de que estas han mostrado tener amplias ventajas en distintas partes del mundo, incluidos los pocos ejemplos que tenemos en nuestro país.

En IMCO consideramos que los beneficios que se obtienen de las alianzas intermunicipales son contundentes y debemos hacer un mejor uso y más amplio de esta figura para la provisión de servicios públicos en nuestro país. Algunas de estas ventajas son evidentes, como es el caso de la provisión de servicios de transporte y agua. Sin embargo, hay muchas otras ventajas como el proteger bienes públicos, simplificar trámites o en la planeación de un crecimiento regional ordenado. A continuación ahondaremos sobre los mecanismos para

Gráfica 7.1. Porcentaje de alianzas municipales en México y España



\* A finales de 2004.

Fuente: Zentella, J.C., Tesis doctoral 2004 y Cámara de Diputados. Documento: Figuras intermunicipales urbanas 2007.

promover la coordinación entre autoridades locales que tanta falta hace a las ciudades mexicanas. Existen muchos modelos de coordinación, sin embargo en este capítulo primero ahondaremos en aquellos que son política y socialmente factibles para comenzar a actuar a la brevedad. Después abordaremos las transformaciones más profundas que requieren de cambios más complicados al marco regulatorio pero que traerán consigo soluciones duraderas.

## Ventajas de las alianzas intermunicipales

Aunque las ventajas de las alianzas intermunicipales son muchas, hay algunos beneficios que son particulares a la provisión de ciertos servicios, mientras otros son más generales como:

1. **Generar economías de escala.** Las economías de escala se refieren a los casos en los cuales producir poco es muy costoso pero al hacerlo en grandes cantidades los costos disminuyen. Esta es quizá la primera razón para pensar en alianzas intermunicipales especialmente en la provisión de servicios como agua, luz, recolección de basura y transporte, que de otra forma la provisión de servicios por separado genera costos innecesarios para todos. Un estudio realizado recientemente en Noruega muestra que cuando las alianzas intermunicipales pasan de 10 mil a 60 mil habitantes existe un ahorro del 4% en el costo de los servicios.<sup>9</sup> Sin embargo, en zonas donde la población es muy dispersa el impacto de las alianzas no es tan claro en los costos. Esto no quiere decir que deberíamos reducir el número de municipios

5 OCDE. (2006). *op. cit.*

6 *Ibid*

7 El artículo 115 Constitucional permite a los municipios asociarse para prestar servicios públicos.

8 Zentella, J.C. (2004). "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa", Estudios demográficos y urbanos, 20, 2(59), pp. 229-267.

9 Sørensen R.J. (2006). Does dispersed public ownership impair efficiency? Corporate governance versus political economy, Oslo: Norwegian School of Management (BI).

## Propuestas transversales

(ver más adelante el caso de más municipios), sino que debemos centralizar la administración de los servicios en red en las urbes.

2. **Incrementar el poder de negociación de las autoridades municipales;** tanto con entes públicos como privados. Por ejemplo, la alianza de los municipios costeros de Yucatán,<sup>10</sup> negocia hoy con el gobierno del estado y el federal (a través de Semarnat) el ordenamiento ecológico del territorio costero, lo que otorga un atributo diferencial a la costa.<sup>11</sup> Además, dicha alianza genera una postura ordenada y más atractiva para los inversionistas ya que permite a la autoridad un punto de vista más informado sobre la problemática local.
3. **Crear una metodología e instrumentos innovadores para gestionar sistemas y recursos.** Entre los múltiples ejemplos existen casos de mejoras en la planeación estratégica, gestión de recursos humanos y naturales, certificación de calidad y hasta la creación de fondos para garantizar el funcionamiento de la alianza. Por ejemplo, tanto la alianza intermunicipal en la cuenca del río Ayuquila en Jalisco,<sup>12</sup> como la de Codenoba en Argentina,<sup>13</sup> crearon en 2005 un fideicomiso intermunicipal para sostener dichas alianzas. Los recursos de ambos fondos provinieron de los presupuestos municipales y, en el caso argentino, de las Naciones Unidas y una universidad francesa en la primera etapa del proyecto.
4. **Detonar capacidades sociales e institucionales existentes de la zona.** En otras palabras, promover una ciudadanía más activa y participativa. En este sentido, existen muchos ejemplos en Canadá, Estados Unidos y Europa de cómo la ciudadanía se ha involucrado en la supervisión y provisión de servicios públicos municipales. Inclusive en México, en el caso ya mencionado de los municipios de la cuenca del río Ayuquila en Jalisco y en los de la costa de Yucatán, las organizaciones civiles ya intervienen en la separación de desechos sólidos, recolección de basura y, en Yucatán, hasta en la prevención de desastres naturales.<sup>14</sup>
5. **Generar redes de comunicación informal gobierno-sociedad-ONG-academia;** en las que el conocimiento científico se divulga para crear y reconocer bienes públicos, además de crear vínculos con redes ciudadanas.

Lo anterior ha permitido crear coaliciones nacionales e internacionales con la academia y organizaciones internacionales como en el caso de Codenoba, Argentina, donde la alianza intermunicipal recibió recursos y capacitación por parte de la UNESCO y el Instituto de Estudios de América Latina en Francia.<sup>15</sup>

6. **Más y mejor información;** que permite mejores diagnósticos para entender las debilidades y oportunidades de la zona y de los bienes públicos compartidos a futuro. Entre los muchos ejemplos destaca el de Leduc, en Canadá, donde los municipios crearon su propia metodología para medir el crecimiento económico y poblacional de la zona al 2060 y con base en ello planear la infraestructura necesaria y el ordenamiento territorial.<sup>16</sup>
7. **Mayor rendición de cuentas.** Este fue uno de los resultados más relevantes de la experiencia en Codenoba, Argentina, donde los municipios se vieron por primera vez obligados a rendir cuentas sobre sus gastos y su administración interna a la ciudadanía y a organizaciones como UNESCO para acceder a capacitación y recursos.<sup>17</sup>

Además de estos beneficios generales, hay otras ventajas particulares por las cuales estas alianzas han sido creadas, que incluyen la solución de problemas específicos como los que a continuación se describen.

### Transporte

Una de las primeras formas de alianza municipal se dio en Europa hace más de sesenta años donde se crearon autoridades para coordinar, planificar y definir los servicios de transporte.<sup>18</sup> Estas instancias, que generalmente son metropolitanas, se han convertido en el motor del proceso de institucionalización metropolitana y son ejemplo de gobernanza al promover la cooperación y la participación en red de los actores del sistema de transporte.<sup>19</sup>

La necesidad de coordinar infraestructura, redes de transporte público, normas ambientales y tarifas hace evidente la necesidad de contar con autoridades intermunicipales para el transporte. Inclusive algunos países como Francia

10 Compuesta por los municipios de Celestún, Hunucmá, Río Lagartos, Tizimín, Dzilam, Progreso, Ixil, Telchac Puerto, Sinanché, Yobaín, Dzidzantún y Dzilam de Bravo.

11 Zentella, J.C. (2004). *Op. Cit.*

12 Integrada por los municipios de Autlán, El Grullo, Unión de Tula, Ejutla, El Limón, Tuxcacuesco, Tonaya, San Gabriel, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo.

13 Maurice, N. y Braun, C. (2005). *Intercommunalidad: The success story of Codenoba, Argentina*, París: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

14 Zentella, J.C. (2004). *Op. Cit.*

15 Maurice, N. y Braun, C. (2005). *Op. Cit.*

16 City of Leduc (2008). *Leduc 2060: County and City Planning for a Sustainable Future*, [http://www.leduc.ca/Leduc/files/planning/Leduc\\_January\\_2008-leduc2060presentation.pdf](http://www.leduc.ca/Leduc/files/planning/Leduc_January_2008-leduc2060presentation.pdf)

17 Maurice, N. y Braun, C. (2005). *Op. Cit.*

18 Arámbula, A. (2007). *Figuras Intermunicipales Urbanas*, Distrito Federal: Cámara de Diputados Centro de Documentación, Información y Análisis.

19 *Ibid.*

prevén en su marco jurídico que toda área urbana de más de cien mil habitantes cuente con una autoridad que coordine el transporte colectivo, incluyendo la circulación de automóviles y bicicletas entre otros. Para financiar dichas autoridades se creó el impuesto *Versements transport* en 1971. La idea detrás de este impuesto es que las empresas privadas contribuyan a mejorar el transporte público al reducir los tiempos de traslado de sus empleados en dicho transporte. Así, las compañías con más de 9 trabajadores en un distrito de más de diez mil habitantes deben pagar este impuesto indirecto. El valor del impuesto puede variar entre 0.55% y 1.75% de la masa salarial de la compañía, dependiendo del tamaño de la ciudad.<sup>20</sup> De aplicar dicho impuesto para la Zona Metropolitana del Valle de México y considerando la tasa máxima, se podrían obtener recursos por cerca de 4 mil millones de pesos,<sup>21</sup> lo cual representa el 35% del presupuesto de transporte público para el Distrito Federal.<sup>22</sup> Esto significa que la red de transporte público se podría incrementar en la misma proporción para movilizar mano de obra para todo tipo de empresas dentro de la ciudad (incluyendo zonas conurbadas), lo cual no sólo elevaría la productividad, sino también reduciría la congestión y la contaminación asociada a ésta, a la vez que implicaría un aumento en la calidad de vida de los trabajadores y los ciudadanos en su conjunto.

Las alianzas intermunicipales en materia de transporte varían de país en país. Por ejemplo, en los países germánicos (Alemania, Austria y Suiza) dichas autoridades asocian a operadores y administradores, mientras que en el Reino Unido o Francia las autoridades también regulan las concesiones y administran las subvenciones. Los resultados de estas y otras alianzas intermunicipales es la coordinación de redes de transporte público como el camión, el metro y los ferrocarriles; menores costos de operación y de adquisición de equipo; y una mayor información para el usuario sobre la red de transporte.

En México, este tipo de autoridades prácticamente no existe. La Ciudad de México, que cuenta con el principal sistema de transporte público del país, apenas en 2005 se creó la Subsecretaría de Programas Metropolitanos.<sup>23</sup> Esta nueva autoridad en realidad se dedica a coordinar con otros gobiernos municipales y estatales algunos programas y a gestionar nuevos proyectos, pero no tiene ejecución o contacto directo con los servicios a la población.

Es urgente que todas las zonas urbanas del país de más de 500 mil habitantes o que abarcan más de un municipio cuenten con organismos metropolitanos que coordinen las redes de transporte público, encargados de licitar y adquirir equipo, regular concesiones, administrar redes, fijar tarifas, proveer información al usuario, coordinar servicios y crear campañas y opciones atractivas para nuevas formas de transporte limpio (bicicletas y peatones principalmente).

## Agua

La provisión de agua es otra de las primeras causas por la cual se han generado alianzas y acuerdos intermunicipales en todo el mundo. En Alemania, las empresas abastecedoras de agua para varios municipios han sido administradas por mancomunidades desde hace casi 50 años.<sup>24</sup> Dichas empresas hoy abastecen hasta 250 ciudades y comunidades y ahora también proveen servicios de purificación y tratamiento.

En México, recientemente se han dado algunos ejemplos de alianzas de organismos operadores de agua para proveer el líquido en más de un municipio. Por ejemplo, el Organismo Operador que inició para dar el servicio de agua potable y drenaje en Tijuana hoy presta el servicio no sólo a la ciudad sino al municipio de Playas del Rosarito. De igual forma, en 2004 se creó la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas que integra a los municipios de Guadalupe, Morelos, Vetagrande y Zacatecas. Las decisiones operativas y de administración las toma su Consejo Directivo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. De igual manera, San Luis Potosí cuenta desde 1996 con su Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos que provee el servicio a los municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez.

## Gobierno (trámites y finanzas públicas)

De manera más reciente, distintos gobiernos municipales del mundo también han decidido crear alianzas para tener una mejor administración pública. Por ejemplo, desde enero de 2004 la gestión de la tesorería para el municipio de Stetten am kalten Markt, en Alemania, se lleva a cabo en la administración

20 GERESO, (2005). *Le Versement Transport*, <http://www.gereso.com/newsletter/docs/URSVersementTransport.pdf>

21 Cálculo de IMCO con datos de ENOE. Para el cálculo se aplicó la tasa máxima de 1.75% que permite el *Versement Transport* a la masa salarial de la ciudad.

22 Incluye el metro, transportes eléctricos, red de transportes de pasajeros, metrobús y el Fideicomiso Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público. Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas. (2008). *Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009*, <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2009/decretoEgresos2009.html>

23 Arámbula, A. (2007). *Op. Cit.*

24 Internationale Weiterbildung und Entwicklung. (Ed.). (2007). *Cooperación intermunicipal en Alemania. Experiencias y ejemplos de Baden-Wurtemberg*. <http://www.inwent.org.pe/capacidades/docs/Cooperacion%20intermunicipal%20en%20Alemania.pdf>

## Propuestas transversales

municipal de Albstadt con base en la propia iniciativa del presidente municipal de Stetten, quien cedió la gestión de su tesorería debido al buen desempeño de sus vecinos. Así, desde el 2004 la tesorería municipal de Albstadt es responsable de los sectores de contabilidad y teneduría de libros, tramitación de pagos, administración de las reservas de caja, cobranzas y tramitación de la ejecución judicial de adeudos para la municipalidad de Stetten. Los consejeros de Stetten se reservan el derecho de elaborar los planes presupuestarios.

Otras alianzas intermunicipales en Alemania han creado departamentos conjuntos para autorizaciones de construcción o para adquisiciones, lo que ha permitido obtener ventajas importantes en relación con la administración de recursos públicos y la gestión de trámites.<sup>26</sup>

En México, las alianzas municipales en cuestiones de trámites y finanzas públicas han sido limitadas y la mayoría de los casos se centran en la unión de catastros y a veces de registros públicos de la propiedad. Por ejemplo, en Sonora se creó el Instituto Catastral y Registral de Sonora (ICRESON) dentro de la estructura del estado para dar certidumbre jurídica, orden y mejorar la eficiencia de los trámites en todos sus municipios. El instituto establece un sistema único de normas y lineamientos para llevar las funciones tanto catastrales como registrales y cuenta con mesas catastrales por municipio que proveen de información al instituto. El ICRESON ha permitido contar con un solo sistema integrado en lugar de uno por municipio, fortaleciendo la coordinación municipal. También ha logrado mayor eficiencia en la consulta de información ya que se pudo actualizar el valor del catastro de forma más rápida y certera, logrando un aumento del 60% en la recaudación.<sup>27</sup> Cada municipio mantiene sus bases de datos, partiendo de que se tiene una base de datos catastral única como plataforma para todos. Uno de los elementos clave para el éxito del programa es que cuando arrancó el sistema de información era del estado, por lo que todo fue desarrollado con financiamiento estatal y se logró involucrar a todas las dependencias (rurales, reforma agraria, registro agrario, municipios y el estado). Es decir, el estado fungió como gestor con recursos. Otro caso de éxito en donde también se logró la cooperación de los municipios para la regularización del catastro con recursos estatales es el de la ciudad de Guadalajara.

## Otros (bienes públicos y desarrollo)

Existen muchas otras razones por las cuales los municipios firman acuerdos de cooperación e incluyen la creación de escuelas especiales de música, centros de formación de adultos y residencias para animales.<sup>28</sup> Sin embargo, en México las dos principales causas para crear alianzas intermunicipales hasta ahora han sido:

### 1. Salvaguardar algún recurso natural (considerado un bien público)

Este es el caso de la alianza de la cuenca del río Ayuquila, en Jalisco, que se creó para salvaguardar el río. Dicha alianza ha sido muy exitosa al integrar a la sociedad civil en esta tarea. Además de proteger el río, la alianza busca crear un ordenamiento territorial de la zona, tratar el agua, separar y manejar mejor los residuos sólidos y prevenir incendios en la Sierra de Manantlán. El éxito de dicha alianza también inspiró la creación de la cooperación de los municipios costeros de Yucatán que busca proteger y crear un ordenamiento territorial de la costa en cuestión. La alianza obtiene el apoyo de prácticamente todas las instituciones académicas de la zona y fondos de fuentes internacionales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas.<sup>29</sup>

### 2. Generar planes de desarrollo económico conjunto, entre los que destacan:

- La agrupación intermunicipal “Arriba el Norte”,<sup>30</sup> en Nayarit, que busca la planificación urbana, el ordenamiento territorial, la creación y mejoramiento de infraestructura para detonar inversiones, y la promoción de una cartera de proyectos regionales.<sup>31</sup>
- La asociación intermunicipal de Guadalajara que trabaja para crear el Instituto Metropolitano de Planeación,<sup>32</sup> con el fin de planear el crecimiento futuro de la ciudad al 2030, sobre todo en la búsqueda de soluciones ambientales (como, por ejemplo, duplicar la extensión de áreas naturales protegidas de la zona).<sup>33</sup>

25 *Ibid.*

26 *Ibid.* Tal es el caso de las ciudades de Wiesloch y Walldorf en Alemania.

27 Mendoza, M. y López, A.M. (Eds.). (2004). *Experiencias de mejores prácticas en gestión municipal: Sistemas de Catastro y Registro en el ámbito local*. Caracas: AICD/OEA.

28 Caso de Wiesloch y Walldorf en Alemania.

29 Zentella, J.C. (2004). *Op. Cit.*

30 Conformada por los municipios de Acaponeta, Huajicori, Rosamorada y Tecuala, en el estado de Nayarit.

31 Convenio de Asociación Intermunicipal “Arriba el Norte.”

32 Conformada por los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

33 Ayuntamiento de Guadalajara, (2009). Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano: hacia “La Gran Guadalajara”, *El Informador*, <http://www.informador.com.mx/jalisco/2008/42232/6/plan-intermunicipal-de-desarrollo-urbano-hacia-la-gran-guadalajara.htm>

- La alianza intermunicipal del Puerto de Veracruz,<sup>34</sup> que cuenta con 10 líneas estratégicas alrededor del desarrollo ecológico (centrado en corredores verdes, mejorar parques, reutilizar aguas residuales y evitar el deterioro de acuíferos), así como con un plan industrial, agropecuario, turístico, educativo y cultural. El plan contempla también al transporte urbano y la seguridad ciudadana.<sup>35</sup>
- El acuerdo de cooperación de los municipios de Ensenada, Mexicali, Rosarito, Tecate y Tijuana para crear una visión conjunta de región económica conurbada. En esta alianza tanto los gobiernos locales como el estatal y los organismos empresariales definieron un plan integral socioeconómico para generar certeza jurídica, orientar la inversión pública y privada, y aprovechar las sinergias.

Existen otras razones por las cuales las alianzas intermunicipales se han creado. Sin embargo, las alianzas en México se caracterizan sobre todo para detonar crecimiento económico y proteger bienes públicos. De estas experiencias tenemos lecciones importantes que aprender.

## Lecciones aprendidas en México

Las pocas experiencias de alianzas municipales en México muestran que dichas alianzas pueden contribuir a:

- **Resolver una crisis.** En ciertas ocasiones eventos catastróficos pueden detonar la negociación entre municipios. Por ejemplo, en 1998 un accidente en un ingenio azucarero en Jalisco causó una derrama de melaza en el río Ayuquila de grandes proporciones, ocasionando la muerte masiva de peces. A consecuencia de esto, en 2001 se firmó una carta de intención en 8 ayuntamientos que formalizaron el compromiso para la ejecución conjunta de proyectos de gestión ambiental para salvar la cuenca del Río Ayuquila. La misión de esta iniciativa es “consolidar una asociación de municipios que cuente con la participación y el apoyo ciudadano (...) con las capacidades institucionales para mejorar las condiciones de vida de su población mediante una efectiva gestión ambiental.”
- **Crear nuevas iniciativas en los gobiernos estatales.** En el Estado de México la propia constitución local prevé la creación de un área de gobierno para atender asuntos metropolitanos que competen a distintos municipios.

Esta área cuenta con funciones, atribuciones, personal y presupuesto para atender dichos asuntos. Así, la Dirección General de Análisis y Prospectiva Metropolitana en el Estado de México se encarga de:

- Crear información metropolitana;
  - Administrar programas metropolitanos;
  - Estudiar y planear el despacho de asuntos metropolitanos;
  - Hacer proyectos de inversión y acciones estatales de beneficio intermunicipal;
  - Implementar mecanismos de consulta y concertación con los sectores social y privado para la planeación y evaluación de acciones y programas;
  - Promover foros, conferencias y seminarios en los ámbitos regional, estatal, nacional e internacional orientados a la identificación y solución de la problemática social, económica y política de las zonas metropolitanas.<sup>36</sup>
- **Atender la demanda social para casos de problemas complejos:** crecimiento urbano, basura, salud pública, contaminación del agua (río o mar). Este fue el caso de la alianza intermunicipal de los municipios costeros de Yucatán para salvaguardar el mar, que estuvo motivado por las campañas de sensibilización y educación ambiental en dichos ayuntamientos, y siguiendo la metodología sobre la conservación a partir del orgullo, con el tema: “Manejo de los Residuos Sólidos”, basándose en el apoyo de asociaciones civiles y académicas (CINVESTAV, Universidad Autónoma de Yucatán).
- Dichas campañas se crearon con el apoyo del gobierno federal (Conabio y Semarnat) así como del gobierno estatal (Secretaría de Ecología) y el Banco Mundial, para preservar el Corredor Biológico de la Costa Norte de Yucatán. El esfuerzo se hizo para influir las actividades económicas y sociales, propiciar la conservación y restaurar los recursos naturales entre las dos reservas naturales en los extremos de la península -Celestún y El Palmar en el oeste, y Bocas de Dzilam y Ría Lagartos en el este.
- **Aumentar la participación y disponibilidad de información científica de ONGs y académicos.** Tal como sucedió en el intercambio de información de los municipios costeros de Yucatán con el Banco Mundial y la Semarnat.

34 Conformado por los municipios de Alvarado, Medellín, Boca del Río y Veracruz.

35 Plan estratégico Metropolitano 2030, Desarrollo Intermunicipal para la zona Metropolitana de Veracruz.

36 Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*.

## Reconstruir el sistema institucional para ciudades complejas

- **Incentivar la participación ciudadana permitiendo que esta proponga y supervise la actuación de fondos comunes para proyectos intermunicipales.** En este sentido ya se dio el primer paso al crearse los fondos federales para zonas metropolitanas (distintos municipios) para planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura que sean sustentables y promuevan el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de estas zonas, a la vez que impulsan su competitividad. Los criterios de asignación de dichos fondos están sujetos a un análisis costo-beneficio y de impacto metropolitano. Para lograr la mejor aplicación de dichos recursos cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente y un fideicomiso de administración e inversión. Es en estos donde deberá existir la participación ciudadana para asegurar su buen desempeño.
- Permitir el cobro de servicios, como agua y peaje, para obtener ahorros mediante economías de escala, especialmente en servicios que utilizan redes de distribución. Tal es el caso de la Asociación Nacional de Municipios Costeros fundada el 30 de octubre de 2004 y cuya agenda muestra una diferenciación territorial clara respecto al resto de las agendas o espacios territoriales (por ejemplo, fronterizos o turísticos).

### La ausente coordinación metropolitana en México.

#### Enrique Cabrero Mendoza

Las ciudades del mundo contemporáneo se caracterizan por ser los motores del desarrollo y la competitividad, los centros neurálgicos de la vida política y social, y los espacios de acción pública en torno a la calidad de servicios urbanos y al bienestar ciudadano. Así, en las ciudades que juegan un papel más determinante en la actualidad, se pueden observar grandes esfuerzos por atraer y retener inversión pública y privada, por modernizar la infraestructura y el equipamiento urbano, y por crear mecanismos diversos para interactuar de una manera más ágil con los ciudadanos con el fin de atender sus demandas, consultarlos en el diseño de políticas públicas, y brindarles servicios urbanos con la debida calidad y oportunidad.

Para hacer eso posible, el diseño institucional de los gobiernos de las grandes zonas metropolitanas ha evolucionado con el tiempo. Se ha pasado de una visión de gobierno municipal-local a una visión de “gobierno metropolitano”, en la que es muy importante la capacidad gubernamental para coordinar esfuerzos entre diversas jurisdicciones, y así mantener la continuidad de la ciudad sin diferenciales tan graves en la calidad de los servicios y permitiendo a los ciudadanos estándares aceptables de calidad de vida. En este intento, algunas grandes ciudades como Londres han modificado los alcances territoriales del gobierno metropolitano conforme la mancha urbana ha ido creciendo. En otros casos, si bien se mantienen jurisdicciones independientes al interior de la ciudad, los mecanismos de coordinación se van agilizando y ampliando con el fin de mantener una política única de desarrollo y servicios metropolitanos aun cuando durante el crecimiento de la ciudad se vayan incorporando nuevas municipalidades o jurisdicciones equivalentes. Además, en varios países de Europa, desde hace mucho tiempo las llamadas “intercomunalidades” son

modelos de cooperación que han permitido la coordinación en la prestación de servicios, en las modalidades de interacción con la ciudadanía, y que impulsan la elaboración de planes metropolitanos y no sólo jurisdiccionales.

En México, al contrario de las experiencias mencionadas, la cooperación entre municipios que comparten una zona metropolitana no está garantizada por ninguna disposición jurídica. El municipio autónomo que consagra el artículo 115 constitucional, no pierde esa calidad al estar integrado en una zona metropolitana. Tampoco existe un nivel propio de gobierno metropolitano, lo único que existe es la posibilidad de firmar voluntariamente convenios de coordinación entre municipios conurbados, sin embargo estos han sido hasta ahora fundamentalmente protocolarios, y en ocasiones en que sí se orientan a aspectos sustantivos de la vida metropolitana, por su fragilidad jurídica pueden tener una duración efímera o simplemente estancarse por falta de acuerdos en lo cotidiano. Es claro que la falta de instrumentos sólidos de coordinación metropolitana ha sido en parte la causa del desarrollo caótico de las ciudades mexicanas, y explica igualmente la precaria cobertura de servicios o abismales diferenciales en su calidad en las diversas jurisdicciones.

Son muchos los obstáculos institucionales para la vida plena de las ciudades en nuestro país. Por mencionar los principales podríamos hacer referencia:

- A los muy cortos periodos de gobierno municipal de tres o cuatro años (en el caso de Coahuila) sin reelección inmediata. Curiosamente, en otros países el nivel de gobierno en que se observa un mayor patrón de reelección es en el ámbito municipal, esto debido al valor que dan los electores al hecho de tener continuidad en los planes de desarrollo urbano. México es un caso muy peculiar de cortos periodos de gobierno sin posibilidad de reelección inmediata, con todos los costos que esto genera para una sana gestión metropolitana de largo plazo.

# Coordinación intermunicipal

- A la ausencia de una legislación propia para cada tipo de municipio. Los municipios metropolitanos y en situación de conurbación requieren una legislación diferente de aquellos municipios rurales aislados en el campo. La realidad de cada tipo de municipio tiene pocos referentes comunes, sin embargo, en nuestro país la legislación no establece diferencias claras, lo cual deja al marco normativo e institucional del municipio como una camisa de fuerza para los municipios metropolitanos, y como un marco inalcanzable para los municipios pequeños. En buena parte de los países más desarrollados, existen diversos marcos normativos dependiendo del tipo de municipio de que se trate.
- A la inexistencia de un marco jurídico para la coordinación metropolitana, que establezca obligatoriedad hacia los municipios conurbados para cooperar en la planeación, en la prestación de servicios, en los mecanismos de participación ciudadana, en las políticas de transporte, agua, seguridad, fomento económico, entre otras.
- A un diseño institucional del Cabildo poco funcional a los problemas de la agenda urbana. El funcionamiento y forma de operar del Cabildo como órgano colegiado de gobierno, no responde ya a la compleja agenda urbana y a los retos de gobernabilidad que se dan en las ciudades. Los consejos municipales otras ciudades del mundo, equivalentes a nuestro Cabildo, tienen una representación directa del electorado y operan con un importante soporte técnico en la toma de las decisiones sobre la vida de la ciudad. En nuestro país los regidores que integran el Cabildo llegan a dicha posición mediante sistemas electorales indirectos que presentan planillas que proponen los partidos políticos que participaron en el proceso. El hecho que no haya una representación directa y personalizada del electorado genera distancia con la ciudadanía. Por otra parte, también en estudios realizados se observa claramente que en muchos municipios urbanos la forma de operar de los cabildos no fomenta de manera suficiente el análisis técnico ni la deliberación informada.
- A la ausencia de un servicio profesional de carrera en el ámbito municipal. Con datos de diversas encuestas se calcula que en nuestro país cada año rotan entre cincuenta y sesenta mil mandos medios y superiores de las administraciones municipales, con las costosas consecuencias que para la vida de las ciudades tiene esta falta de profesionalización en la gestión municipal. La complejidad técnica de la gestión urbana requeriría de un alto nivel de profesionalización y continuidad en la administración local.

Es claro, buena parte de los municipios urbanos del país son débiles como estructuras de gobierno, como entes promotores del desarrollo y la competitividad, y como agencias prestadoras de servicios. Aunque el problema no sólo es de

debilidad institucional de los municipios metropolitanos, sino que además los otros niveles de gobierno difícilmente hacen su tarea de fortalecer la política urbana, o colaboran poco y la dejan a la suerte de los municipios con pocos instrumentos y recursos de intervención, o desplazan al municipio en parte de las políticas urbanas, esto último lo vemos frecuentemente en el caso de gobernadores que “extraen” la gestión urbana de las ciudades capital de la entidad en sus manos, violentando así y debilitando aún más la institucionalidad de un sistema federal.

En nuestro país hemos transitado de un federalismo de *jure*, que más bien daba cuenta de un modelo unitario y fuertemente centralizado, a un federalismo disperso, en el que los gobernadores ocupan y centralizan múltiples espacios, y en el que la cooperación entre niveles de gobierno no aparece. Hoy en día, los federalismos más exitosos del mundo son aquéllos que despliegan una intensa cooperación entre niveles de gobierno. Basta hacer referencia al caso europeo, en el que se construye un federalismo de cinco niveles (Comisión Europea; estados nacionales; regiones y autonomías en cada país; ciudades y municipios; y comunas), pero dichos niveles se busca que estén fuertemente coordinados a través de mecanismos diversos que llevan a lo que se conoce como un “gobierno multinivel”.

México está lejos de este modelo cooperativo en su sistema federal. Particularmente, las ciudades no poseen ni los instrumentos jurídicos ni institucionales, ni administrativos, ni la cultura de cooperación metropolitana, que haga posible un funcionamiento adecuado de las mismas. El gobierno de la ciudad se diluye en voluntades dispersas de varios municipios conurbados. La administración urbana se fragmenta en agencias municipales de recolección de basura, de seguridad pública, de obras públicas, de planeación, etcétera, sin desarrollar una visión integral, de largo aliento y que genere las sinergias necesarias en la prestación de servicios. Existen grandes ciudades que se construyen como multiplicidad de colonias, de manera desintegrada, desconectada, y que bloquean el crecimiento y la sustentabilidad del desarrollo urbano en el largo plazo.

En el escenario actual sólo dos noticias son buenas. Por una parte, la creación de Fondos Metropolitanos que permiten un flujo de recursos condicionados a la cooperación intermunicipal y metropolitana, fondos que indudablemente son necesarios y han incitado poco a poco a la coordinación intergubernamental. Por otra, el surgimiento de Institutos Municipales (o Metropolitanos) de Planeación Urbana, que siendo organismos descentralizados del gobierno municipal, en algunos casos han logrado mantener una racionalidad técnica en la planeación y darle continuidad al desarrollo de las ciudades.

# Reconstruir el sistema institucional para ciudades complejas

Sin embargo, la agenda de reformas necesarias para un mejor funcionamiento de las ciudades sigue esperando. Permitir la reelección inmediata, diversificar la composición y mecanismo de acceso de los miembros del Cabildo, dotar de instrumentos obligatorios para la coordinación metropolitana, profesionalizar la función pública municipal, son entre otras, reformas sin las cuales las ciudades

continuarán creciendo muy rápidamente pero generando los saldos preocupantes que todos vivimos: ineficiencia en los servicios, caótico desarrollo, bloqueo a la búsqueda de la competitividad y debilitamiento de la cohesión social. Urge avanzar en esta agenda.

## Propuestas de IMCO

Aunque las alianzas intermunicipales en México han tenido cierto éxito, en realidad son prácticamente invisibles en nuestras urbes, donde son más necesarias. Existen algunas instituciones supramunicipales para coordinar servicios de agua en algunas ciudades pero en realidad las alianzas intermunicipales no sólo no existen para servicios de transporte o administración pública, sino que no contamos con la figura jurídica ni las capacidades técnicas de administradores metropolitanos (*city managers*) para dirigirlos.

El debate sobre cuál es la mejor forma de promover la coordinación de servicios públicos en las urbes, a través de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) o formalizando alianzas intermunicipales, aún no se pronuncia por alguno de los modelos. Por otro lado, también existe un fuerte debate sobre si es mejor contar con más autoridades locales o con menos. En realidad, hay muchos ejemplos en el mundo que muestran la necesidad de re-municipalizar para promover una mayor coordinación entre diferentes autoridades y lograr ciudades más eficientes.

Sin embargo, en IMCO consideramos que es urgente promover las alianzas lo antes posible con los mecanismos que ya tenemos, y estudiar y comenzar a promover de una vez los cambios más profundos al marco regulatorio (todas las constituciones estatales y leyes de coordinación fiscal) para promover otra arquitectura institucional nacional que permita mayor coordinación, eficiencia y representatividad de las autoridades urbanas.

En este sentido, las acciones urgentes a desarrollar bajo el actual marco institucional para formalizar y promover las alianzas intermunicipales son:

1) **Crear al menos un mecanismo estatal para institucionalizar los acuerdos intermunicipales**, diferente al que existe hoy en día y que se limita a permitirlos. Dicho mecanismo debe dar incentivos mediante la posibilidad de manejar recursos adicionales a través de la formalización del acuerdo en leyes o reglamentos para la ciudad, con obligaciones puntuales para cada uno de los funcionarios y consejeros de las zonas urbanas. De

hecho, la idea detrás de crear consejos metropolitanos para el uso de los nuevos fondos federales para zonas metropolitanas va en este sentido. Falta institucionalizar esto para que la ley prevea las obligaciones de las autoridades metropolitanas y de los presidentes municipales, así como para que fluya más dinero donde haya más coordinación entre ellos y lo demuestren con resultados. De esta forma, se obligaría al menos en papel un presupuesto o la forma para construir uno para la ciudad. La estrategia para conseguir recursos debe ser clara y transparente desde el principio.

2) **Capacitar a las autoridades para gestionar nuevos recursos y elaborar propuestas técnicas.** De no contar con las capacidades es indispensable buscar la intervención externa supervisada por una o dos autoridades intermunicipales bajo un marco teórico. En zonas de alta marginación los ayuntamientos deben complementar sus capacidades técnicas e institucionales con alianzas con diversos actores locales, instituciones académicas, empresas y otras instancias civiles.

3) **Incluir la figura de administrador metropolitano (*city manager*) en las alianzas** e incorporarla como requisito dentro del manejo de los nuevos fondos federales para zonas metropolitanas. De esta forma, este administrador metropolitano podría reportarle a los Consejos para el Desarrollo Metropolitano creados para utilizar dichos fondos. Así, los distintos presidentes municipales le otorgarán al administrador metropolitano la facultad para administrar los servicios de la ciudad manteniendo su independencia de cada uno de ellos al participar en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sin derecho a voto.

La figura de *city manager* se creó hace más de 100 años,<sup>37</sup> en Estados Unidos. Hoy cerca de la mitad de las ciudades norteamericanas cuentan con uno.<sup>38</sup> Las principales funciones de dicho administrador son supervisar las operaciones diarias de la ciudad, preparar y monitorear el presupuesto y someterlo al Consejo de la ciudad, así como asesorarlo técnicamente sin tener derecho a voto en las asambleas. Por lo general estos profesionistas (más del 60% de los *city managers* en EUA cuentan con maestría en negocios o en administración pública) trascienden el periodo de gobierno de las autoridades y generan nuevas capacidades para administrar mejor las urbes.

37 Se creó en 1908 en Staunton, Virginia.

38 De acuerdo a International City/County Management Association (ICMA).

# Coordinación intermunicipal

4) **Incluir la participación ciudadana y del sector privado en la institucionalización de la alianza intermunicipal**, considerando medidas específicas que aseguren que minorías y la población afectada estén consideradas.<sup>39</sup> Dicho proceso deberá estar presente desde la planeación en cada uno de los diferentes niveles de gobierno. La participación del sector privado ha mostrado ser clave dentro de roles más activos en gobiernos locales. En el Reino Unido, por ejemplo, la iniciativa privada tiene un *statu legal* dentro de las agencias regionales de desarrollo económico ya que el sector privado es clave en la planeación de la región. En los Países Bajos el sector privado es el encargado de asesorar a todas las agencias de vivienda; en la ciudad de Madrid, coopera con la autoridad de la ciudad a través de sus cámaras de comercio.<sup>40</sup> Quizá el caso más emblemático es el de Londres, donde se creó un Consejo de Negocios de la ciudad en conjunto con un grupo consultivo para planear el desarrollo de la misma.<sup>41</sup> Dicho modelo podría aprovecharse en México, a través de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), creados por la Sociedad Hipotecaria Federal e impulsados por el Infonavit y otros organismos públicos.

5) **Elaborar un plan de acción completo donde tras definir el área de influencia y los actores relevantes se presente al público para su discusión.** Entre los elementos que dicho plan debe tener están:

- Propuesta de administración y gerencia conjunta de proyectos
  - Administración (juntas, principios rectores, compras, contratos, etc.)
  - Reuniones del Consejo (protocolo de comunicación, relación con terceros)
- Diagnóstico profundo de la región que identifique los retos y las ventajas, al igual que el contexto político y las tendencias económicas.
- Visión de largo plazo basada en criterios de sustentabilidad y las proyecciones de crecimiento económico y demográfico de la región, al menos para los siguientes 20 años.
- Plan de acción con objetivos claros y realistas que incluya: el ordenamiento territorial y potenciales conflictos de tierras; mecanismos para proveer información a la ciudadanía; necesidades de infraestructura (tuberías, carreteras, aeropuertos, energía y telecomunicaciones) y ahorros sustanciales por economías de escala e innovaciones.

- Una ronda de negociaciones para el plan de acción con tiempos, monitoreo y asesorías.
- Un compromiso de implementación multi-anual.
- Un contrato (documento) que identifica el fondeo y el esquema multi-anual de financiamiento y que traduce las decisiones del proyecto en leyes de planeación urbana.
- Un mecanismo de seguimiento y evaluación con indicadores que finque responsabilidades entre los presidentes municipales.

Gráfica 7.2. Esquema para planeación intermunicipal por etapas



Fuente: IMCO

Estas recomendaciones están basadas en las experiencias de Canadá, Estados Unidos, Europa y América Latina a lo largo de varios años y en distintas ciudades. Algunas de estas han sido tan exitosas que se han incorporado a documentos de planeación como los del Consejo Europeo. La gran ventaja de todas ellas es que no implican cambios profundos en la legislación mexicana actual y se pueden empezar a desarrollar a la brevedad. De hecho, algunas de estas recomendaciones ya están en práctica en ciudades como Guadalajara.

Por otro lado, IMCO considera clave hacer cambios profundos al marco regulatorio actual para lograr mayor eficiencia en el gobierno de las ciudades. En este sentido sugerimos:

39 Recomendación del Consejo Europeo ver [www.coe.int](http://www.coe.int)

40 OCED. (2006). *Op. Cit.*

41 *Ibid.*

## Propuestas transversales

- 1) **Cambiar las constituciones estatales para facilitar la creación de municipios e incorporar incentivos a la coordinación.**
- 2) **Cambiar la ley de coordinación fiscal en cada estado para que los municipios estén obligados a aportar parte de sus recursos a las autoridades estatales o metropolitanas para la provisión de servicios públicos en red (agua, drenaje, basura, transporte, seguridad y alumbrado).**

La idea detrás de dichos cambios es que, por un lado, los gobiernos locales sean más representativos y coordinados y, por el otro, las ciudades cuenten con mejores servicios públicos.

En la actualidad distintas colonias, localidades o barrios de las ciudades mexicanas se encuentran subrepresentadas en sus municipios o delegacionales (caso del DF). Esto inhibe que grupos de ciudadanos preocupados por una misma causa o con una fuerte identidad se organicen y recauden dinero para cambiar servicios urbanos, ya que dependen de la voluntad del presidente municipal o del delegado. Permitir a los ciudadanos con dicha voluntad crear un municipio, condicionado a que aporten recursos a las autoridades estatales o metropolitanas (ej. a través del predial). Esto crearía gobiernos locales con un mismo interés y con mayor capacidad de organización y recaudación, lo cual por definición ya implica un gobierno más cercano a la gente y con mejor rendición de cuentas.

Hay varios ejemplos de las grandes ciudades del mundo (Paris, Los Ángeles, Nueva York, Munich, Londres, Madrid, entre muchas otras) donde existe mejor rendición de cuentas por gobiernos locales a la vez que existe mayor coordinación entre estas. Por ejemplo, en el condado o municipio de Los Ángeles hay 88 “ciudades” (autoridades locales); sin embargo, al igual que en España y Francia, entre muchas otras ciudades, todas estas centralizan los servicios básicos (agua, drenaje, transporte, basura y seguridad) en la autoridad metropolitana. Por ejemplo, la autoridad de Santa Mónica dentro del municipio de Los Ángeles contrata a la policía de Los Ángeles, mientras que en Madrid se contrata a la policía española (federal), y en Paris los veinte distritos (*Arrondissements*) subcontratan a la policía parisina.

Los ejemplos muestran que a pesar de lo primero que viene a la mente cuando pensamos en más municipios es mayor burocracia, menos coordinación y mayor costo al erario público, esto se puede evitar con las medidas correctas. Por ello, desde hace ya algunos años se ha estado discutiendo la posibilidad de crear una nueva delegación para el centro histórico de la ciudad de México y

por esto proponemos modificar los criterios para crear un municipio dentro de cada una de las constituciones estatales. De esta forma, se deberá incorporar por un lado la necesidad de establecer puntualmente que existan suficientes recursos propios para administrar el municipio, lo cual ya sucede en 20 estados (Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) aunque no necesariamente se cumple. Por otro lado, se deberá establecer la capacidad de organización independientemente de los distintos criterios geográficos y demográficos que cada estado considere pertinente, como ya lo hacen hoy día.

Además de modificar cada una de estas leyes o constituciones, según sea el caso, también se deberá modificar la ley de coordinación fiscal de los estados para que sea una obligación de los municipios aportar una parte proporcional de sus recursos al fondo para el desarrollo metropolitano de sus ciudades, o bien, al estado en caso de que este se encargue de los servicios urbanos. Adicionalmente, debe establecerse que los nuevos municipios sólo podrán recibir dinero federal o estatal en función de su capacidad de recaudación.

De esta forma, se intentará prevenir crear municipios sólo para recibir dinero del erario público. A la vez, al haber más autoridades organizadas y recaudando genera mayor interlocución y supervisión de actores con las autoridades metropolitanas sobre la provisión de servicios básicos. Como resultado, mejoraría la eficiencia y calidad de los servicios básicos en red. Por otro lado, la competencia entre municipios por servicios adicionales (bibliotecas, parques, espectáculos, etc.) hará que aumente el valor de la propiedad de aquellos que logran hacer más con menos, lo que detona un proceso de aprendizaje de mejores prácticas.

Al final, no sólo hay más recaudación y coordinación sino mejores gobiernos, nuevos espacios para una ciudadanía más participativa y exigente, y una mayor plusvalía de la tierra. Además, se genera más y mejor talento para administrar ciudades, lo que al final genera innovación para integrar a las ciudades y una planeación urbana que trascienda los gobiernos municipal y estatal.<sup>42</sup>

En resumen, IMCO está muy interesado en incentivar el proceso de alianzas municipales, abrirlos a la ciudadanía y crear una metodología robusta para que estas funcionen, tanto en el marco jurídico actual como dentro de uno nuevo. Creemos que este es un esfuerzo que tanto la ciudadanía como las autoridades debemos hacer a la brevedad para detonar la competitividad de las ciudades y, por ende, de México.

42 Los *city managers* en Estados Unidos duran en promedio entre 7-8 años en el cargo. Fuente: ICMA.

En el siguiente capítulo se plantea los argumentos a favor de alinear los incentivos de los gobernantes para obligar a los gobiernos a que rindan cuentas y sean más eficientes, a través de la reelección de Presidentes Municipales y

legisladores locales, de tal forma que se permita a la ciudadanía castigar o premiar su desempeño.

## La Sustentabilidad en el Infonavit

### Víctor Manuel Borrás

En los últimos años, el mercado de vivienda ha tenido una transformación importante, dejando de tener como prioridad una política financiera para aplicar un enfoque que contemple la productividad, competitividad, inclusión y cohesión social, así como la sustentabilidad de las ciudades.

Dentro de este contexto, el Infonavit, que fue constituido en 1972 como fondo tripartita (patrones, trabajadores y gobierno) para el financiamiento de vivienda de trabajadores asalariados, durante sus últimos años ha alcanzado niveles de rentabilidad, eficiencia, solvencia financiera y calidad en el servicio comparables a los de cualquier empresa privada, mientras que ha acrecentado su sentido social al dirigir su programa de crédito para atender a trabajadores de menores ingresos. Sin duda, el Infonavit ha refrendado su papel como principal fuente de financiamiento hipotecario del país, alcanzando cifras históricas.

Al cierre del año 2008 el Infonavit otorgó 494 mil 73 préstamos, la cifra más alta en su historia, que superó en 7.71% lo realizado en el 2007. Este resultado significó el 98.8% de la meta de 500 mil préstamos prevista para el ejercicio. Al cierre del año se tenían, además, recursos autorizados para 34 mil 185 créditos que se encontraban en proceso de escrituración y que se formalizarían en las próximas semanas. El total de cartera llegó a los 592 millones 926 mil pesos, lo que significó el 100% y en Recaudación Fiscal se obtuvieron 5,894 millones de pesos equivalentes al 109.98% con respecto a la meta anual.

Así, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008, a dos años del inicio de la presente administración, el Infonavit otorgó más de un millón de préstamos y generó una derrama económica del orden de 280 mil millones de pesos. Con este resultado prácticamente se duplicó el número de préstamos ejercidos en el mismo período del sexenio anterior y se triplicó el monto de la inversión.

Debido a que el Infonavit ha llegado a este punto de inflexión en términos de cantidad, le ha permitido empezar a detonar con la participación de muchos otros actores públicos y privados del sector, todos aquellos atributos de calidad. Es decir, hoy no sólo tiene entre sus objetivos proveer financiamiento para satisfacer las necesidades de vivienda de estos, beneficiar a los derechohabientes con rendimientos competitivos a sus ahorros, asegurar la

viabilidad financiera a largo plazo, e incrementar recursos disponibles para la atención a los trabajadores, sino la de contribuir a mejorar la calidad de vida de nuestros derechohabientes en un entorno sustentable en el que puedan desarrollar su potencial como individuos y ciudadanos siendo generadores de bienestar social, en comunidades competitivas y armónicas.

Los retos a futuro implican un crecimiento aún mayor manteniendo los resultados alcanzados. El periodo 2008-2012 se alinea a este eje rector que permitirá el crecimiento sustentable con énfasis en la calidad por el doble rol encomendado.



Esta evolución del Infonavit, descrita anteriormente, queda manifestada en la incorporación de la “sustentabilidad” en su nueva Misión que apunta a medir el éxito en la satisfacción de las necesidades habitacionales de los derechohabientes en convivencia y respeto con su entorno.

La nueva misión del Infonavit es contribuir al bienestar de nuestros trabajadores y sus familias, al cumplir con la responsabilidad social que nos ha sido encomendada:

- Poniendo a su alcance productos de crédito e información que les permitan tomar la mejor decisión para satisfacer sus necesidades de vivienda y constituir un patrimonio familiar de acuerdo a sus intereses.
- Impulsando la creación de espacios habitacionales sustentables y competitivos que generen bienestar social, propicios para el desarrollo de comunidades más humanas y armónicas.
- Enriqueciendo el conocimiento de los trabajadores y sus familias en cuanto a: ahorro, crédito, patrimonio, retiro y promoviendo una cultura sobre la importancia de vivir en comunidades que generen bienestar social y plusvalía.

# Reconstruir el sistema institucional para ciudades complejas

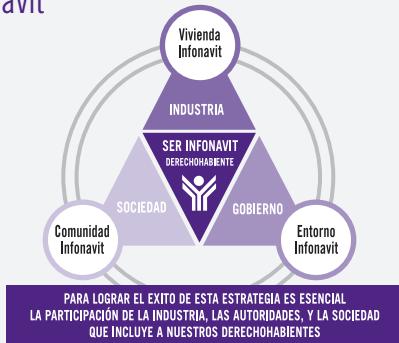
- Otorgando rendimientos a su ahorro para mejorar su capacidad de compra o pensión.

Como resultado de este nuevo enfoque se ha requerido un gran esfuerzo estratégico que consiste en redefinir la estructura, productos y procesos del Instituto para atender los nuevos objetivos en los que una buena parte deberá definir una estrategia que procure la calidad de vida del derechohabiente y su familia posterior al ejercicio de su crédito, a través del involucramiento permanente del Gobierno, la Industria, y la propia Sociedad, enfocándonos en cuatro frentes que son: vivienda, entorno, comunidad, y cultura y educación.



Para cada uno de estos frentes existen una serie de proyectos o iniciativas en curso que más adelante se mencionan, mismos que pretenden dar cumplimiento a cada uno de los objetivos definidos de “Vivir Infonavit”.

## Vivir Infonavit



El Programa de Promoción de Calidad de Vida y Valor Patrimonial “Vivir Infonavit” tiene por objetivo llevar a cabo una serie de estrategias de cambio que cumplan con la misión institucional de contribuir al bienestar y patrimonio de los trabajadores y sus familias a través del involucramiento permanente de Gobierno, Industria y Sociedad. Consiste en un programa de proyectos que cumplen con todas y cada una de las siguientes características:

- De innovación
- Fundamentados en el concepto de sustentabilidad
- Contenidos en el ámbito natural de influencia del Infonavit

- Orientados a mejorar la calidad de vida de la derechohabiente
- Cuyo éxito depende fundamentalmente de la participación de terceros

*Sin embargo, surge la duda no sólo de: ¿Qué es y qué no es sustentabilidad?, sino sobre ¿qué alcances tiene está para el Infonavit?*

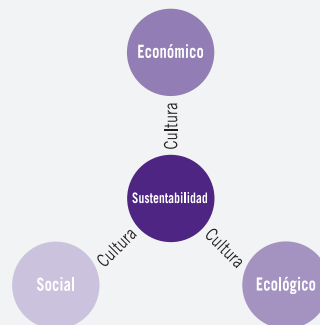
Actualmente se cree que la sustentabilidad solo tiene que ver con aspectos ambientales, cuando para que un proyecto o iniciativa realmente sea sustentable se requiere que tenga resuelta su parte social y financiera.

Muchas empresas realizan buenas prácticas denominadas “sustentables” al decir que contribuyen en lo ambiental al “sembrado de árboles”, en lo social al “donar a instituciones de beneficencia”, y en lo económico al “generar nuevas fuentes de empleo”. En realidad, estas empresas podrán ser Socialmente Responsables, Filantrópicas, o bien exitosas en lo financiero, sin embargo, para ser una empresa realmente sustentable, se requiere que todas las iniciativas, las sociales, las ambientales, y las económicas, estén vinculadas de alguna manera como si fueran una molécula.

Por ejemplo, utilizar las azoteas de un edificio como hortalizas cumple con el propósito ambiental de generar más áreas verdes en suelo intraurbano, con el objetivo social de generar más fuentes de empleo, más aún si se contrata a gente que proviene de circunstancias extremas, y con el propósito económico de abaratar la despensa del comedor de empleados si se utiliza lo cosechado en lo que se cocina. Esto sí es un proyecto sustentable.

Lo mismo aplica a los proyectos del Programa Vivir Infonavit; para que sean sustentables tienen que contemplar **todos** los elementos de “la molécula” (social, ambiental y económico). Finalmente, lo único que puede garantizar la permanencia de todas estas iniciativas es la participación convencida de los involucrados sobre sus beneficios. Por ello, la importancia de generar una cultura de Sustentabilidad en todos los ámbitos, dentro y fuera del Instituto y extendido a gobiernos e instituciones.

## La Molécula de la Sustentabilidad



Los 4 frentes del Programa “Vivir Infonavit”, sus objetivos y proyectos son:

Frente	Objetivo	Proyectos 2009
<b>Ser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la formación del derechohabiente, gobierno e industria en una cultura de sostenibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo Educativo Infonavit</li> <li>Herramienta de Soporte en el ejercicio de la opción de crédito y elección de vivienda.</li> </ul>
<b>Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar el desarrollo de vivienda que atienda las necesidades de los derechohabientes en cantidad y bajo estándares de calidad que contemplen una lógica social, urbana y ecológica, así como acciones que incentiven el crecimiento del patrimonio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hipoteca Verde</li> <li>Hogar Digital</li> <li>Tu Casa + Cerca</li> <li>Tu Casa + Grande</li> <li>Servicio de Mantenimiento</li> <li>Vivienda Social</li> <li>Lineamientos Diseño Urbano</li> <li>Competitividad Construcción</li> </ul>
<b>Entorno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar un entorno competitivo en materia de habitabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Competitividad Municipal en Vivienda</li> <li>Desarrollos Urbanos Integrales y Sustentables (DUIS)</li> <li>Iniciativa de Saturación Urbana</li> </ul>
<b>Comunidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuir a un desarrollo armónico y entorno de bienestar con tejido social en las comunidades Infonavit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organización Vecinal</li> <li>Centros Comunitarios</li> <li>Servicio post-venta con orientación vecinal</li> </ul>

Para el frente “SER” destacan el Modelo Educativo Infonavit, que promueve una cultura financiera/patrimonial, cívico/social, y ambiental/urbana a los derechohabientes; y el Soporte de Decisiones de Derechohabiencia, mediante herramientas tecnológicas que facilitan el proceso de brindar asesoría al derechohabiente en el ejercicio de su derecho de crédito y elección de vivienda en base a su calidad y plusvalía.

Para el frente “VIVIENDA” los proyectos como Hipoteca Verde, incorporan eco tecnologías en la vivienda beneficiando la economía del derechohabiente y a su vez impulsando una conciencia ecológica; Hogar Digital, busca disminuir la brecha cultural y tecnológica fundamentalmente en las clases de menor poder adquisitivo a través de estrategias de consolidación de demanda y escala, permitiendo ofrecer opciones de equipo, conectividad atractivas, capacitación y servicio; Tu Casa + Cerca, incentiva la saturación urbana mediante la vivienda vertical en zonas “bien ubicadas”; Tu Casa + Grande, promueve desarrollar viviendas de mayor tamaño en zonas en las que las necesidades de la derechohabiencia y las condiciones del mercado lo requieren; Servicio de Mantenimiento, impulsa generar un esquema de gobernanza en el que las Organizaciones Vecinales puedan evaluar y elegir constantemente a las empresas proveedoras de este servicio certificadas bajo norma establecida e inscritas en un padrón reconocido; Vivienda Social, diagnostica sus inhibidores en el mercado para establecer estrategias locales de mitigación y planes de acción; Lineamientos de Diseño Urbano, incorpora en los desarrollos financiados por el Instituto principalmente los establecidos en el Proyecto del Artículo 73 de la Ley de Vivienda; Competitividad Industrial, identifica y promueve las mejores prácticas del proceso y procuración de la industria de la construcción de vivienda incentivando la disminución de costos y por consiguiente del precio de las viviendas para trabajadores de menores recursos.

Para el frente “ENTORNO” el programa de Ciudad Sustentable, impulsa el crecimiento ordenado y sostenible de las ciudades a través de esquemas de desarrollo de reserva territorial y vivienda sustentable impulsados por gobiernos estatales, municipales y privados; y el Programa de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (PCMV) promueve e incentiva las mejores prácticas municipales de habitabilidad, competitividad y sustentabilidad de la vivienda y entorno urbano a través de una herramienta de evaluación y diagnóstico, es decir, a través de un esquema de evaluación de los mismos municipios sobre su opinión de las condiciones de sustentabilidad en vivienda y cuya vigencia es anual, se evalúan los criterios que tienen una injerencia directa del municipio y que se presumen esenciales para fomentar la sustentabilidad de la vivienda y el entorno urbano. Las cuatro dimensiones a evaluar son: habitabilidad, competitividad, gestión y buen gobierno y solvencia, todos ellos vinculados a la vivienda. El resultado determina la clasificación de los municipios “con o sin” grado de sustentabilidad básico en materia de desarrollo urbano y sustentabilidad de vivienda.

Por lo tanto, los municipios “con” grado de sustentabilidad podrán recibir incentivos para continuar fomentando las buenas prácticas identificadas. En caso contrario, se diseña un plan de acción para atender las áreas de oportunidad detectadas y se apoya en la gestión de programas de soporte con otras dependencias para atender estos puntos, por ejemplo:

- Impulso a la creación y /o actualización de planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, atlas de riesgos, entre otros que impulsen a los Programas Tú Casa Más Cerca y Tú Casa Más Amplia.
- Modernización de los sistemas catastrales.

## Reconstruir el sistema institucional para ciudades complejas

---

- Implementación de ventanillas únicas de vivienda en complemento con las mesas de aprobación de anteproyectos de fraccionamientos (MAAF) que permitan homologar y reducir los tiempos de la tramitología.
- Fomento a la adquisición y desarrollo de reserva territorial.
- Promoción de programas de manejo de residuos sólidos y transporte sustentables.
- Capacitación a funcionarios municipales en materia de desarrollo urbano y sustentabilidad de vivienda.
- Establecimiento de alianzas por la calidad de los servicios públicos.

De esta manera, el PCMV permite brindar beneficios a municipios tales como: priorizar la asignación de los recursos necesarios para la promoción de vivienda sustentable a nivel municipal, a la vez que se provee asesoría e intermediación en aquellas áreas críticas susceptibles de mejora, a fin de lograr el crecimiento homogéneo y sustentable de las ciudades mexicanas; fomentar una cultura de medición del nivel de sustentabilidad de la vivienda fortaleciendo y asesorando acerca de las mejores prácticas; obtener incentivos económicos (cobro de predial a través de hipoteca), de promoción pública y/o programas de apoyo para mejorar las condiciones de sustentabilidad de la vivienda; mejora de imagen institucional e incremento de la confianza por parte de inversionistas, desarrolladores; mayor transparencia y diferenciación con otros municipios; y derrama económica por el crédito.

Actualmente, se está trabajando con 90 municipios y 3 delegaciones políticas del D.F., los cuales generan la mayor producción de vivienda en el país y albergan a la mayor parte de los derechohabientes del Instituto. De los 50 municipios evaluados a la fecha, 16 han alcanzado el grado básico de sustentabilidad.

Para el frente “COMUNIDAD” la Organización Vecinal, impulsa el establecimiento de una práctica profesional y estandarizada de promoción vecinal que acompañe a las organizaciones vecinales, asesorándolas en su operación hasta su grado óptimo de madurez; Centros Comunitarios, promueve el establecimiento de espacios físicos y techados que cubran las necesidades comunitarias de un conjunto, condominio o fraccionamiento con el propósito de detonar el asociacionismo y la sana convivencia comunitaria; Servicio Postventa con Orientación Vecinal, promueve su institucionalización en las empresas desarrolladoras de vivienda que incorpore elementos que guíen a los acreditados a constituir buenas prácticas vecinales: organización vecinal, mantenimiento de sus viviendas, entre otras.

En este escenario, Infonavit asume no sólo su responsabilidad de proveer más y mejores viviendas para los trabajadores mexicanos, además busca generar mejores barrios y ciudades, más amables con el entorno y con quienes las habitan, es decir, más sustentables.

Es por ello que en el Infonavit se agrega el enfoque de lo sustentable al conjunto de acciones orientadas a la preservación y mejoramiento del entorno urbano en los tres citados ámbitos que están interrelacionados - ambiental, económico y social – y cuyo éxito individual dependerá siempre de la colaboración y de no impactar negativamente a los otros. Infonavit promueve un trabajo coordinado y conjunto entre las distintas dependencias, en el cual cada una aborda el tema de la sustentabilidad desde su propio ámbito de atribuciones pero siempre teniendo en cuenta el carácter integrado, multidisciplinario e intersectorial que este tema por su propia naturaleza siempre va a demandar.