

Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida en las ciudades

♦
ALICIA ZICCARDI

Transformar las relaciones entre diversos niveles de gobierno y entre éstos y la sociedad, modificar el federalismo y profundizar la democracia son factores indispensables para mejorar la calidad de vida de la población de nuestras ciudades.

Hoy parece haber un interés generalizado por revertir las marcadas desigualdades que separan al centro de las regiones, al norte del sur, a las ciudades ricas de las pobres, a quienes dentro de ellas alcanzan condiciones de vida excelentes —comparables con las de cualquier metrópoli del mundo— de quienes carecen de bienes y servicios básicos o los obtienen en un nivel insuficiente.

El problema aquí sometido a debate es de fundamental importancia con respecto a la democracia y el federalismo: el papel de los gobiernos locales en relación con la calidad de vida que nuestras ciudades ofrecen a sus habitantes, lo cual remite a los concepos de formas de régimen y autonomía municipales, así como de participación ciudadana.

Las ciudades mexicanas y el federalismo

Mientras que hacia la mitad del presente siglo sólo 27% de la población mexicana vivía en ciudades, en los noventa ese porcentaje se ha incrementado hasta alcanzar más de 50%. No sólo han aumentado los habitantes de áreas urbanas sino también el número de ciudades: a las tres grandes zonas metropolitanas del país— Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey— se suman hoy ochenta urbes medias. Al considerar la calidad de vida imperante en todas ellas, debe registrarse un dato fundamental: en la última década, a diferencia de las dos anteriores, la pobreza tiene una dimensión predominantemente urbana en términos absolutos (Hernández Laos, 1991).

Ante estos hechos, los esfuerzos gubernamentales por proveer bienes urbanos debiera redoblar; ante todo, habría que suministrar mayores recursos a las autoridades locales

pues ellas administran las ciudades y enfrentan cotidianamente las demandas de la ciudadanía.

Pensar las ciudades desde el federalismo obliga a recordar que las políticas urbanas han sido diseñadas y aplicadas principalmente desde el gobierno federal. Hace más de cincuenta años se creó BANOBRAS y, hace más de veinte, los fondos de los trabajadores para la vivienda —INFONAVIT, FOVISSSTE y, más tarde, FONHAPO, destinado a los no asalariados—, los cuales actuaron desde el nivel central. Data también de mediados de los setentas la fundación de una secretaría de Estado —la entonces SAHOP, después SEDUE y hoy SEDESOL— que institucionalizó la planeación territorial y formuló un amplio número de proyectos e instrumentos normativos de desarrollo urbano. Además, en el último sexenio se estableció el Programa Nacional de Solidaridad, promovido por SEDESOL aun cuando los recursos que destina a los sectores de menores ingresos estén desconcentrados territorialmente.

En contrapartida, hubo diferentes intentos descentralizadores, entre los cuales cabe destacar la reforma municipal de 1983, que introdujo importantes modificaciones al Artículo 115 constitucional, como la de conceder a los gobiernos locales —estados y municipios— amplia competencia en materia de planeación del territorio, de suministro de servicios básicos y de recolección de impuestos directamente ligados a la propiedad urbana —predial y traslado de dominio—. En los hechos, los alcances de esta reforma fueron limitados. La creación de infraestructuras urbanas continúa controlada sobre todo por la instancia federal, mientras que algunos servicios como el suministro de agua potable y la recolección de basura son responsabilidades cada vez con más frecuencia asignadas a los estados y los municipios, quienes las cumplen con muchas dificultades.

En efecto, los esfuerzos de planificación y de inversión pública —los cuales no siempre se emprendieron de manera coordinada— no han logrado transformar sustantivamente el modelo de urbanización excluyente inaugurado desde la

década de los cuarentas. Tales tendencias a la desigualdad se reforzaron y ampliaron, en la última década, al aplicarse políticas económicas neoliberales.

Por otra parte, el debate sobre los desniveles territoriales desde la perspectiva del federalismo nos obliga a ubicarnos en las ciudades, porque en nuestro país no han existido formas de gobierno regional. Las urbes son gobernadas por una autoridad municipal pero también por más de una cuando se trata de áreas metropolitanas o capitales en las que se localiza también el gobierno estatal. La calidad de vida que ofrecen a la ciudadanía ha sido considerada por los estudiosos como una consecuencia del comportamiento del capital privado, de los procesos de poblamiento popular protagonizados por los sectores de menores ingresos y de la acción del gobierno federal. Sólo recientemente los análisis toman en cuenta el ejercicio de administración y gobierno propio de la autoridad local en las zonas urbanas.

Cabe señalar que partimos de una premisa de orden general: la heterogeneidad de los 31 estados del país y el Distrito Federal, diversidad incluso mayor cuando adoptamos una perspectiva en el plano municipal, es decir, referente a los 2395 ayuntamientos, en tanto territorios y sociedades urbanas o rurales. Aun en el interior del amplio conjunto de ciudades debemos enfrentar los retos que impone la escala concentraciones grandes, medianas, pequeñas—, la localización regional de las mismas —en un centro y un norte cada vez más integrados a la economía moderna y un sur progresivamente atrasado—, los diferentes tipos de actividades desempeñadas por su población —industriales, de servicios—, la existencia de gobiernos que disponen de diferentes recursos económicos y humanos para ejercer la administración local, las necesidades y carencias diferenciales propias de los diversos espacios urbanos, y las prácticas de clientelismo político frente a las innovadoras experiencias de participación ciudadana que la historia de los ámbitos locales ha registrado.

Las ideas aquí presentadas se basan en nuestras observaciones de gobiernos locales de ciudades medianas y grandes. No obstante, puede afirmarse que en el nivel local existe un modelo de urbanización y un estilo de gobernar y relacionarse con la ciudadanía que tiende a reproducirse en diferentes escalas y que ha dado origen a ciudades *divididas, fragmentadas, segregadas*, en lugar de ser ciudades *para todos*.

Si aceptamos que en gran medida las ciudades son producto del centralismo prevaleciente al diseñar y aplicar las políticas urbanas y proponemos optar por el traspaso de mayores recursos y autoridad a los gobiernos y a la ciudadanía locales, parece pertinente señalar un conjunto de condicionamientos y barreras que deberá superar este tipo de propuestas.

Las formas de gobierno local

Nuestras ciudades son gobernadas por autoridades municipales integrantes del Ejecutivo local; éste se encuentra cons-

tituido por un equipo encabezado por el alcalde en turno, cuya permanencia sólo puede estar asegurada por los tres años que, según la legislación, dura su mandato. No hay reglas claras para la incorporación y el relevo de quienes toman decisiones importantes y secundarias capaces de afectar directamente la vida de los ciudadanos. No hay funcionarios de carrera, el nivel político local no goza de prestigio y tampoco disfruta de adecuadas remuneraciones.

Para el ejercicio del gobierno la ciudadanía elige, por medio de sufragio directo y entre los candidatos de los partidos políticos, al presidente municipal y a los funcionarios del cabildo —regidores por mayoría y por representación proporcional y síndicos—. Así, la ciudadanía delega la representación —política— en miembros de partido.

La alternancia política en el control del Ejecutivo local de más de un centenar de ciudades, entre las cuales deben destacarse algunas capitales estatales en diferentes periodos —Mérida, Morelia, San Luis Potosí, Durango y Monterrey—, ha introducido importantes cambios en las tradicionales formas de gobierno signadas, durante décadas, por un gobierno de partido único. El caso de las capitales es particularmente interesante porque allí han tenido lugar, no sin tensiones, las primeras experiencias de coexistencia de partidos rivales en el ejercicio del gobierno.



Cazador de víboras, 1948, litografía en blanco y negro, 68 × 47 cm

La alternada sucesión política puede contribuir a que, por la vía de la competencia partidaria, se mejore el desempeño de la burocracia integrante del gobierno local (Pardo, 1994). Sin embargo, la conocida división entre administradores y políticos reproducida en el nivel local es uno de los problemas que debe resolver acertadamente el gobierno municipal. En la actualidad no hay reglas claras de actuación entre unos y otros, entre quienes formulan las políticas públicas y quienes transmiten las demandas y exigencias de la ciudadanía por medio de canales políticos. La fragilidad de la democracia se expresa así en la complicada gestión de las demandas cotidianas.

Hablar de federalismo y democracia en el contexto de las ciudades mexicanas obliga a recordar que todavía no se ha determinado cuál será la nueva forma de gobierno del Distrito Federal, territorio propio de una de las metrópolis más grandes del mundo, donde más de ocho millones de habitantes aún no escogen a sus autoridades. Pero aquí interesa más señalar que, tal vez, no hay mejor ejemplo de los efectos negativos generados por el centralismo en los procesos de gestión de una ciudad como el de la capital de la república: durante décadas, este espacio ha sido el principal destinatario de la inversión pública federal y, no obstante, persisten en él grandes carencias y elevados niveles de desigualdad en el acceso a los bienes y servicios urbanos. Es en la capital donde la ciudadanía ha demandado desde tiempo atrás no sólo una administración local eficiente sino también intervenir en la elección de quienes la encabecen.

Finalmente, al considerar las formas de gobierno local, en la gestión de las ciudades no parecen faltar leyes, reglamentos, bandos, planes y programas, normatividad en general. Todo ello está presente. A los planes de nivel federal —Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Programa de las 100 ciudades— se agregan los proyectos de desarrollo municipal y los programas especiales —muchos de ellos formulados por los equipos locales, en tanto son requisitos para tener acceso a la inversión pública federal—, los cuales, a diferencia de los de nivel federal, aunque no contengan un proyecto urbanístico explícito, manifiestan la capacidad local de planear el uso del territorio, determinar las prioridades en la producción de bienes de la ciudad y consensuar las propuestas entre los grupos de interés propios del lugar. Pero no siempre la inversión federal refrenda los lineamientos generales o específicos de la planeación pues también llega a responder a otros criterios definidos desde otras instancias de gobierno. Lo cierto es que la única manera de contrarrestar tanto los efectos producidos sobre la ciudad por los cambios de administración cada tres años, como la discrecionalidad en el proceso decisorio, es la existencia de leyes, normas y planes a los cuales deben ajustarse los gobernantes en turno.

La autonomía municipal

Según la legislación, los municipios tienen facultades muy amplias y, a la vez, muy restringidas. Muchos ayuntamientos

del país manejan con dificultades un catastro actualizado, no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden, no administran —o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia— los servicios de suministro de agua potable, recolección de basura, de limpia, de jardinería y de control sanitario de rastros, no están en condiciones de planear las formas de ocupación y uso del suelo ni de crear y controlar las reservas territoriales. Éstos son los argumentos habitualmente esgrimidos para poner freno a los reclamos de autonomía municipal. Frente a ellos debe recordarse que son muchos también los municipios que asumen no sólo esas sino también otras responsabilidades tales como el funcionamiento de transporte público, la promoción económica del territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular o la producción de equipamiento e infraestructura.

Ante las demandas ciudadanas la autoridad local está obligada a dar una respuesta —la cual no necesariamente es una solución— y la brinda aun cuando no resulte de su competencia legal hacerlo ni cuente con recursos para ello. Esto es así porque se trata de la magistratura con mayor y más inmediata visibilidad social en el espacio local.

Por ello el reclamo de autonomía municipal no es una demanda de autosuficiencia. Lo que los regímenes locales exigen es un *trato justo* pues ellos son los intermediarios entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno. La realidad es que en este camino deben entablar difíciles, complejas e interdependientes relaciones dentro de los aparatos gubernamentales, lo cual constituye precisamente una de las principales características del federalismo y motivo para atribuir particular importancia a las llamadas relaciones intergubernamentales, a la cooperación entre el gobierno central y las regiones —los estados—, y a la distribución de poderes y autoridad entre niveles de gobierno.

Las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo pero tal vez las centrales son las que el gobierno local entabla para obtener recursos e inversiones controladas por el gobierno estatal y federal, particularmente el monto de las participaciones federales y la forma de obtenerlas. Es conocida la inequitativa repartición de los recursos de la federación entre el gobierno central, los estados y los municipios: a principios de los noventas correspondía a esas instancias, respectivamente, 80, 17 y 3% del dinero presupuestado. Pero, aun así, para una gran mayoría de ayuntamientos del país las participaciones federales continúan siendo las principales fuentes de ingresos disponibles. Por ello, para un amplio sector de ciudadanos el primer paso de una reforma consiste en modificar sustancialmente la proporción de recursos asignados, en favor de los estados y municipios.

En la última década, la generación de fuentes de ingresos propias se ha incrementado en muchos municipios. Las modificaciones introducidas al Artículo 115 de la Constitución permitieron al gobierno local recaudar los impuestos —predial y de traslado de dominio—, así como cobrar las contribuciones por los servicios a su cargo, tales como el de

suministro de agua o el de limpia. Este proceso ha sido lento y difícil y la autonomía económica con él conseguida enfrenta dificultades debidas a la falta de una administración moderna —catastros no actualizados, carencia de equipos de cómputo, limitaciones en la capacitación del personal—. Pero más allá de la necesidad de contar con infraestructura técnica, esta política sólo es posible en ciudades en las que se concentra una población con niveles de ingresos suficientes para que el gobierno local pueda cobrar e incrementar los impuestos y el pago de los servicios. Sin embargo, incluso esta forma de sanear las finanzas locales suele generar descontento porque, entre otras cosas, no siempre el incremento de los impuestos y contribuciones se traduce en mejoras en la prestación de los servicios públicos.

Las formas de participación ciudadana

Hicimos referencia a formas de representación política en los cabildos y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que constituyen componentes centrales de la democracia. Sin embargo, el gobierno local no puede dejar de crear formas de representación y participación ciudadanas para gestionar democráticamente los bienes de la ciudad.

En este sentido, debe hacerse una primera distinción entre: 1) las estructuras de participación institucionalizadas y 2) la participación ciudadana autónoma.

La legislación municipal contiene, por lo general, referencias a formas y mecanismos de participación social local: comités de vecinos, de manzanas, de colonias, subdelegaciones y delegaciones, así como comisiones de planeación en las que participan urbanistas y diferentes profesionales (Acedo, Ruiz y Vega, 1990). Todas estas organizaciones vecinales y comunitarias demandan bienes urbanos, atienden los reclamos más inmediatos de la ciudadanía y son sus intercesores ante el gobierno local.

Resulta interesante enterarse, además, de que en algunos ayuntamientos se han producido recientemente experiencias de participación directa de la ciudadanía, tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas del alcalde y su equipo, que indican la intención de rebasar la participación formal. Esto es importante porque los espacios institucionales creados para la participación social no garantizan que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y la formulación de las políticas locales pues pueden obedecer únicamente a un intento de legitimar ciertas estrategias ideadas por la burocracia, tanto del régimen local como de otras instancias de gobierno.

En efecto, en las ciudades existe una importante presencia de organizaciones sociales autónomas, en las que participan los sectores populares, que hacen del gobierno local el principal interlocutor de sus demandas —tierra, vivienda, servicios públicos—. Expresión de las mismas ha sido, durante los años ochentas, la constitución de un movimiento urbano

popular de nivel nacional, el cual se nutrió con las organizaciones populares del interior del país. Sin embargo, las agrupaciones urbanas autónomas aún deben abrir canales de participación que permitan resguardar su autonomía, obtener reconocimiento de parte de las autoridades y, así, atención a sus demandas.

Hoy, los gobiernos locales de las ciudades deben enfrentar una nueva realidad. La sociedad y el Estado mexicano se reestructuran profunda y rápidamente, surgen nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios que transforman el entramado social. La representación corporativa se ha vuelto insuficiente e ineficaz. Por ejemplo, en las zonas centrales de las áreas metropolitanas más importantes del país, se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía, lo cual propicia la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales y el debilitamiento de la representación sindical. Los vendedores ambulantes se multiplican en casi todos los centros de las urbes mexicanas y representan uno de los principales problemas —no estrictamente urbano sino económico y social— que deben enfrentar los gobiernos locales. Aun cuando éstos no participan en la planeación de las políticas económicas y sociales, puesto que se definen en el nivel federal, habrán de establecer una administración adecuada, ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo y el comercio establecido, que paga impuestos, reclama el ejercicio de la autoridad.

Cabe preguntarse entonces: ¿cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar al gobierno local? Las autoridades locales, en respuesta parcial y espontánea a esa interrogante, y sin tener facultades legales ni recursos suficientes para tal fin, diseñan programas puntuales —por ejemplo, reubicación de ambulantes y construcción de nuevos mercados— que, si bien no resuelven el problema de fondo —el desempleo o subempleo urbano—, contribuyen a aliviar el conflicto social. A veces, también, aplican estrategias de fomento económico de corto plazo —habida cuenta de los tres años de duración del gobierno municipal—, consistentes sobre todo en difundir las condiciones de competitividad ofrecidas por el territorio y la sociedad locales —por ejemplo, abundante y calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad de grandes centros de comercialización y consumo de productos y puertos para la exportación.

Pero precisamente sobre la base de una amplia participación ciudadana en la tarea de gobernar los espacios locales es como se puede construir una democracia participativa.

Federalismo y democracia para gobernar mejor las ciudades

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de autoridad donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano,

el suministro de los servicios públicos y las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía.

Las reformas del Estado en donde se inscriben las propuestas de un *nuevo federalismo* exigen revisar la actuación de los diferentes niveles de gobierno sobre el espacio urbano. Destaca el interés actual en torno a la eficiencia, transparencia, honestidad y responsabilidad con que las autoridades manejan los recursos disponibles para la gestión de las ciudades, en respuesta a la ineficiencia y la corrupción de las burocracias, señaladas reiteradamente como verdaderos obstáculos para emplear los recursos en la promoción del desarrollo económico y social.

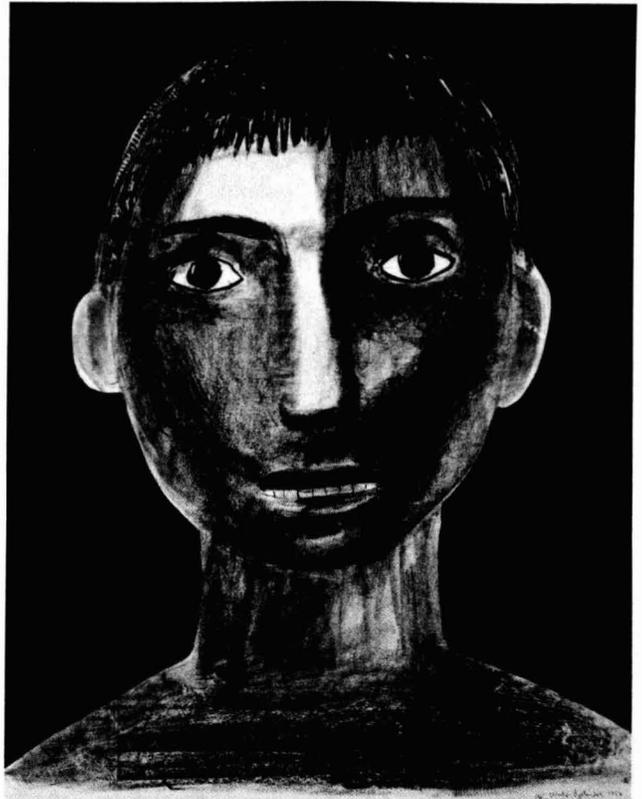
Las propuestas de reducir las funciones y los recursos del gobierno federal han de tener como contrapartida la desconcentración de las decisiones y los medios económicos hacia los gobiernos locales. En otras palabras, es preciso reestructurar la forma de administración y gobierno de nuestras ciudades y traspasar mayores recursos a la autoridad local.

Pero medios y autoridad no son suficientes para crear ciudades más igualitarias. Es necesario *inventar* un gobierno que sea democrático, que tome decisiones conformes con la voluntad de los beneficiarios y destinatarios de su acción: los usuarios de los bienes de la ciudad, los ciudadanos que pagan sus impuestos, los sectores populares que disputan un espacio para desarrollar alguna actividad remunerada y que viven en la precariedad.

Utilizar criterios empresariales en el manejo administrativo de la ciudad puede contribuir a un uso eficiente de los recursos. Pero las acciones de gobierno deben tener eficacia social, deben generar legitimidad y consenso, y para ello deben promover una democracia participativa, la cual tal vez sólo es factible en el espacio local. ♦

Bibliografía

- Acedo, Blanca, Ricardo Ruiz y Ernesto Vega, *El municipio en el marco de la reforma del Estado*, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México, 1990.
- Aziz Nassif, Alberto, *Incertidumbre y democracia en México*, Ciesas, Cuadernos de la Casa Chata, México, 1990.
- Berry Jeffrey, Kent Portney y Ken Thomson, *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution, Washington, 1993.
- Fainstein, Susan, Ian Gordon y Michael Harloe, *Divides Cities, New York and London on the Contemporary World*, Blackwell, Oxford, Cambridge, 1992.
- Gadsden, Carlos y Antonio Marín, *Participación y autogestión en la construcción de la democracia*, Universidad Iberoamericana, León/Universidad de Guanajuato/Universidad del Bajío/Universidad Complutense de Madrid/Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 1994.
- González Pedrero, Enrique, "Federalismo democrático", en *La Jornada*, México, 19 y 22 de noviembre de 1994.
- Guillén López, Tonatiuh, "Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México", en varios



Cabeza de niño, 1956, litografía en blanco y negro, 52 x 43 cm

autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1994, pp. 217-227.

- Harman, G. "Intergovernmental Relations: Federal Systems", en Hawkesworth, Mary y Maurice Kogan, *Encyclopedia of Government and Politics*, Routledge, Londres y Nueva York, 1992.
- Hernández Laos, Enrique, "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Aguilar, Luis *et al.*, *Solidaridad a debate*, El Nacional, México, 1991.
- Jacobs, Brian, *Fractured Cities*, Routledge, Londres y Nueva York, 1992.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, "Propuestas de descentralización del Estado mexicano", en Bazdresch, Carlos *et al.*, *México, auge, crisis y ajuste*, FCE, México, 1992.
- Martínez Cabañas, Gustavo, "Diez años de reforma municipal", en *Artículo 115*, núm. 2, abril de 1993, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara.
- Merino, Mauricio, "Obstáculos y promesas de la democracia municipal", en *Nexos*, núm. 202, México, octubre de 1994, pp. 47-52.
- O'Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, núm. 128, Caracas, nov.-dic. de 1993, pp. 63-87.
- Osborn, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. A Plume Book*, Penguin Books, 1993.
- Pardo, María del Carmen, "La gestión municipal: ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", COLMEX, 1994, mimeo.
- Ziccardi, Alicia (comp.), "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas", Porrúa/IISUNAM, México, 1995 (en prensa).