

Descentralización urbana en la ciudad de México

Marco Antonio Michel*



La ciudad de México ha experimentado un proceso de descentralización virtual en las últimas décadas, de tal manera que las fórmulas de organización local y vecinal han constituido centros alternativos de articulación con las unidades desconcentradas de gobierno que llamamos Delegaciones. Esto ha ocurrido porque para efectos de la conformación de los procesos políticos locales basta que los gobiernos cuenten con capacidad de decisión, sea ésta delegada por autoridades superiores o directamente concedida por la población local.

La incapacidad de respuesta gubernamental, trátese de un gobierno descentralizado o centralista, impide la dinámica de los procesos políticos locales y que éstos produzcan los rendimientos esperados por los actores sociales que intervienen en dichos procesos.

Lo que está en juego para que un gobierno local evidencie una cierta capacidad de respuesta en el marco de un gobierno descentralizado, son los márgenes para una acción consistente y eficaz, que resultan del intercambio entre atribuciones concedidas y responsabilidades asumidas por la ciudadanía. En pocas palabras, si el balance entre lo que los gobernantes locales están "llamados a

* Director ecológico en el Departamento del Distrito Federal.

hacer" por un lado, y las lealtades, recursos y legitimidad comprometidas por otro, resulta negativo o insuficiente, tendremos un gobierno de democracia territorial inhabilitado para encauzar y dar fluidez a los procesos políticos locales.

Igual sucede con un gobierno local desconcentrado si las atribuciones delegadas son mayores a los recursos y apoyos concedidos por el gobierno central. Otra limitación que enfrentan los gobiernos de este tipo se da si el equilibrio entre atribuciones y obligaciones delegadas no corresponde con el ámbito específico de demandas y necesidades locales. En este caso, a efecto de articular los procesos políticos locales deberá satisfacerse la condición de adaptar a la especificidad local, el ámbito de atribuciones y obligaciones delegadas.

Así pues, los gobiernos locales descentralizados o con facultades desconcentradas, estarán avocados a resolver un problema común, el de generar las respuestas de normatividad y de bienes y servicios públicos que reclama la sociedad local por medio de sus actores políticos y organizaciones. Y lo que importará en ambas formas de gobierno, es la factibilidad de generar las respuestas necesarias, de ello depende básicamente el que sean formas de gobierno viables y perdurables. De otro modo, implican la cancelación del proceso político local o su traslado —con otros intermediarios— a las esferas de la política nacional.

Hay poco que destacar sobre la descentralización urbana formal del Distrito Federal, su estructura de gobierno departamental con autoridad delegada del Presidente de la República, contradice semánticamente el uso y la aplicabilidad del término.

Sin embargo, dicha estructura no cancela el desarrollo y la dinámica de los procesos políticos

locales, no inhibe la articulación de demandas e intereses en las distintas formaciones urbanas de la metrópoli, ni tampoco implica la centralización de los procesos de decisión, en la persona del Presidente de la República o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, mucho menos la exclusiva intermediación política de los grandes actores y organizaciones de carácter "nacional".

No es de ningún modo gratuito que en la ciudad de México haya proliferado el libre asociacionismo generándose organizaciones del más diverso cuño, fundadas sobre la autonomía organizativa e identidades colectivas específicas, tales como la residencia, el barrio, la tradición comunitaria o la preocupación compartida por el mejoramiento de la calidad de vida urbana en sus dimensiones de protección del ambiente, preservación del patrimonio arquitectónico, seguridad pública y derechos ciudadanos, etcétera.

Estas formas de organización no habrían prosperado si no existiera un entramado institucional igualmente diferenciado, especializado, complejo y con capacidad de respuesta ante las demandas e intereses específicos. Dada la diversidad y especificidad de los intereses de una sociedad moderna y marcadamente desigual y, sobre todo, por el tamaño y las diferencias tajantes entre las zonas de una ciudad como la nuestra, resultaría impensable gobernar desde un esquema exclusivamente centralista.

Las limitaciones formales de un gobierno de facultades delegadas han venido resolviéndose en la práctica mediante dos estrategias: por un lado, a través de un proceso creciente de desconcentración administrativa, y por otro, mediante la formalización de espacios más específicos de representación como la vecinal, y de manera más reciente, con la

constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La institucionalización de la estructura vecinal que organiza niveles de representación y gestión comunitarios y propiamente locales, tiene como punto de referencia primordial el proceso político a la unidad desconcentrada de gobierno. A las Delegaciones llegan demandas de todo tipo, cuando éstas rebasan el ámbito de competencia delimitado, pero aún así constituyen un problema local, como insuficiencia de casetas telefónicas, de luminarias, de recorridos de transporte público, de lecherías, etc., queda a los delegados la alternativa de la coordinación interinstitucional, es decir, la gestión ante los directivos de otras instituciones del sector público para la implementación de programas específicos de servicios y equipamiento urbano.

Las asociaciones de residentes constituyen el canal privilegiado para articular la especificidad de las demandas del ámbito delegacional; el reconocimiento institucional de su estatus como actores políticos locales, obliga a las autoridades a entrar en contacto con ellos y a dar respuesta a sus demandas.

La conformación de procesos políticos locales en el sistema delegacional de la ciudad de México, ha permitido gestionar las demandas e intereses al nivel de especificidad que plantea cada delegación en particular. La elaboración de políticas generales se limita al terreno de la infraestructura mayor de agua potable, drenaje, vialidad y transporte colectivo con el propósito de aprovechar economías a escala en la producción de estos bienes públicos. El sistema centralizado de asignación y supervisión presupuestal es, de hecho, suficientemente flexible en la admisión de ajustes y adecuaciones que decidan los órganos desconcentrados de gobierno para



atender las necesidades locales. La ciudad de México no se concibe como una sola, se reconoce la diversidad de desigualdad del desarrollo urbano de sus zonas, así como la pluralidad de identidades colectivas que le dan vida. Se reconocen, pues, muchas ciudades dentro de ella y no se le gobierna desde un esquema simplista o totalizador.

Por estas razones, sostenemos que se ha venido dando un proceso de descentralización virtual en la mediada en que los gobiernos delegacionales cuentan con un ámbito de atribuciones cada vez más amplio y flexible, y también en la medida, en que actores públicos locales pueden intervenir en el proceso político y orientar e inducir la gestión de los órganos desconcentrados de gobierno, en la medida, pues, que cada localidad cuenta con un proceso político propio en el cual puede dirimir y resolver sus problemas particulares.

Sin embargo, la descentralización virtual (del mismo modo que la formal) enfrenta serias limitaciones para resolver la desigualdad entre las formaciones urbanas que integran un área metropolitana. Ciertamente hay una tendencia a que cada localidad dentro de una metrópoli se separe del conjunto y llegue a ser autosuficiente en la producción de satisfactores públicos. Las distancias propias de las metrópolis inducen cierta economía de los desplazamientos y, por otra parte, la desigualdad deviene en delimitación por estrato socioeconómico de los espacios públicos de la ciudad, de tal manera que los contactos con otras zonas de la metrópoli pueden no sólo ser innecesarios sino incluso indeseables. Pero, al mismo tiempo que ocurre esta parcelación de las zonas metropolitanas, crecen los requerimientos de interdependencia porque comparten entre sí servicios e infraestructura de gran escala tales como



basureros, panteones, aeropuertos, zonas comerciales especializadas, parques de diversiones, franjas industriales, etc. En los intercambios de macroservicios y funciones metropolitanas es previsible que ocurran desigualdades entre los beneficios que reciben y los costos o riesgos que asumen los habitantes de las diversas zonas.

Por poner un ejemplo, las familias de las delegaciones céntricas de la ciudad pueden recibir los beneficios de la Central de Abastos y de los basureros de la zona de Iztapalapa; sin embargo, los costos, riesgos o externalidades de la presentación de estos servicios recaen únicamente en las familias de la zona. Las posibilidades de evitar estas deseconomías en un esquema de descentralización formal serían en extremo limitadas sobre todo si se tratara de zonas de bajos recursos, en tanto que en un esquema centralizado es posible mediante transferencias compensatorias y medidas redistributivas.

La ciudad de México es un sistema de ciudades desiguales; una descentralización formal agudizaría dichas desigualdades y terminaría sancionando una parcelación socioeconómica que de hecho existe. En tanto que el crecimiento poblacional de la metrópoli mantenga su dinamismo, persistirán los requerimientos de urbanización y por tanto la necesidad de transferir recursos de las zonas urbanas consolidadas hacia las zonas de nueva creación. Por otro lado, los desequilibrios de la interdependencia de formaciones urbanas desiguales difícilmente se resolverían. En el caso hipotético de existir autoridades separadas y autónomas, ¿sobre qué autoridad descansaría la responsabilidad del funcionamiento del sistema de ciudades como metrópoli? Esta contradicción de sistemas metropolitanos con ciudades descentralizadas ha dado lugar a propuestas tales

como la “federación metropolitana”, que implica la creación de una unidad gubernamental supra municipal, y en casos extremos, a propuestas “consolidacionistas” que no implican otra cosa que recentralizar.

Así pues, la descentralización en la ciudad de México como en otras metrópolis no es un asunto fácil de resolver; el desarrollo metropolitano realmente ha introducido complejas variables que no han sido articuladas en los modelos recientes de la administración urbana y menos en las fórmulas del gobierno local.

Entre la descentralización virtual a que nos referimos al principio, y una centralización de los servicios e infraestructura de gran escala, el gobierno capitalino parece haber optimizado, en lo posible, lo mejor de los dos mundos. No obstante, haremos referencia a algunas de las limitaciones que el desempeño de la función pública nos ha permitido advertir, y proponer al mismo tiempo algunos lineamientos de solución.

Como resultado del desarrollo del proceso político local en las diversas delegaciones, los órganos desconcentrados de gobierno han venido captando mayor información sobre los entornos de sus jurisdicciones, lo que les permite una mejor definición de las prioridades del desarrollo urbano a mediano y a largo plazo. Es decir, desde una Delegación se pueden percibir con mucha más claridad los equilibrios posibles y la combinación óptima de factores del desarrollo urbano local. En este sentido nos referimos a aspectos que rebasan las atribuciones formales en materia de servicios de infraestructura urbana secundaria. Los requerimientos en materia de infraestructura para el desarrollo social, comunicaciones, transportes, ecología e incluso políticas de desarrollo económico local —en cuyo caso son

sustanciales para la viabilidad y permanencia de las localidades—, escapan del ámbito de influencia de los delegados, en lo que hace a los procesos de planeación de mediano y largo plazo. Las sutilezas de esta contradicción parten del hecho de que las Delegaciones no fueron concebidas para planear y actualmente carecen de la estructura orgánica y recursos para llevar a cabo estudios especializados de factibilidad, análisis de riesgo, de costo-beneficio y demás insumos serios del proceso de formulación y ejecución de políticas en el ámbito urbano.

Más aún, no está reglamentado o establecido que los órganos de la administración pública federal consulten obligatoriamente a los órganos desconcentrados del gobierno de la ciudad para la formulación de planes y proyectos que tengan que ver con las localidades respectivas. Si en el presente lo hicieran, de todos modos no sería de mucha utilidad, dado que las Delegaciones no cuentan con la capacidad técnica suficiente para hacer aportaciones debidamente calculadas y por tanto susceptibles de ser tomadas en cuenta.

Si además de constituir a las Delegaciones como entidades de planeación intermedia y favorecer el desarrollo de su capacidad de formulación de políticas urbanas locales —que al margen de una reglamentación que obligara la consulta de otras entidades públicas— hiciera la consulta técnicamente deseable y provechosa, sería indispensable constituir formalmente un consejo de gobierno metropolitano. Esto a fin de articular técnica y políticamente los equilibrios entre prioridades locales y prioridades metropolitanas, de tal manera que los objetivos de un desarrollo equitativo y equilibrado de la metrópoli se satisfagan con la mediación de los interlocutores y de los proyectos de las localidades que la integran.

Las propuestas arriba señaladas apuntan pues a considerar aspectos de la descentralización que fortalezcan los procesos políticos locales y por tanto aumenten la capacidad de gobiernos y comunidades delegacionales en la resolución de sus problemas específicos y en la articulación de proyectos locales de futuro socialmente viables en el contexto general de interdependencia metropolitana.

Es decir que, como señalamos al principio, el ámbito de atribuciones y obligaciones delegadas, se adapte tanto a la especificidad local como a la complejidad que impone la convivencia metropolitana y tenga así la capacidad de encauzar los procesos políticos locales.

