



Ayuntamiento
de Xalapa



Gobierno del
Estado de Veracruz

PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVAS DEL AGUA EN LAS CIUDADES MEXICANAS

Xalapa, Veracruz, 29-30 de agosto de 2002-08-07

Gestión municipal: retos y alternativas
para ciudades fragmentadas

Boris Graizbord
LEAD-México/ El Colegio de México

**TERCER SEMINARIO-TALLER INTERNACIONAL DE LA
RED MEXICANA DE CIUDADES HACIA LA SUSTENTABILIDAD**

ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

1. Los atributos de los usuarios, poseionarios o administradores;
2. Las características de los sistemas de recursos compartidos; y
3. El marco institucional en el que se inscriben y el contexto en el que operan.

ATRIBUTOS DE LOS RECURSOS Y DE LOS USUARIOS

De los recursos:

- Que las condiciones de los recursos no hayan llegado a un punto de deterioro que haga un sinsentido el organizarse o bien que el recurso se subutilice a tal grado que las ventajas que resulten de organizarse sean mínimas (“mejoras factibles”)
- Que las condiciones del recurso puedan conocerse a través de indicadores confiables y válidos disponibles a costos bajos (“indicadores”).
- Que la disponibilidad del recurso y el flujo de unidades del recurso sea relativamente predecible (“predictibilidad”).
- Que los usuarios puedan desarrollar conocimiento fiel o preciso de los límites o fronteras externas y del micro ambiente interno del recurso en tanto éste es suficientemente pequeño, dada la tecnología disponible de transporte y comunicación (“extensión espacial”).

De los usuarios o poseionarios:

- Que los usuarios dependan del recurso para una porción importante de su subsistencia o actividad relevante (“importancia”)
- Que tengan una imagen compartida de cómo opera el recurso (de sus atributos) y de cómo sus acciones afectan a otros y al propio recurso (“conocimiento común y compartido”)
- Que acepten utilizar una tasa de descuento suficientemente baja en relación con el beneficio futuro obtenible del recurso (“tasa baja de descuento”)
- Que haya la confianza entre ellos que permita mantener promesas y relaciones de manera recíproca (“confianza y reciprocidad”)
- Que no haya autoridades externas que se contrapongan a la determinación y reglas de acceso y aprovechamiento del recurso (“autonomía”)
- Que tengan habilidades organizativas y liderazgo aprendido por su participación o conocimiento de otras experiencias comunitarias (“experiencia organizativa y liderazgo local”)

Cuadro 1. Estado de México: gobiernos municipales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y resto estatal según filiación partidista del ayuntamiento, 1994-1997 y 1997-2000

TRIENIO	PRI	%	OPOSICIÓN	%	DISTRIBUCIÓN PARTIDISTA	TOTAL	%
---------	-----	---	-----------	---	-------------------------	-------	---

ZMCM*

1994-1997	25	89.29	3	10.71	(PAN 2, PRD 1)	28	100.00
1997-2000	10	35.71	18	64.29	(PAN 10, PRD 8)	28	100.00

RESTO ESTATAL*

1994-1997	83	88.3	11	11.7	(PAN 4, PRD 4, PFCRN 2, PARM 1)	94	100.00
1997-2000	63	67.02	31	32.98	(PAN 12, PRD 18, PVEM 1)	94	100.00

Fuente: Coordinación General de Apoyo Municipal, Dirección General de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México.

Nota*

	Número	%
Municipios de la ZMCM	28	22.95
Resto estatal	94	77.05
TOTAL	122	100.00

DEFINICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

- a) una vez que se ofrecen a una persona, cualquiera otra puede consumirlos sin costo extra (no son divisibles);
- b) no pueden dejar de ofrecerse a otros individuos aún si éstos no quieren pagarlos (no son excluyentes);
- c) Deben consumirse en iguales cantidades por todos aun por aquellos que no los deseen (no son rechazables).

BIENES PÚBLICOS: FACTORES QUE AFECTAN SUS ATRIBUTOS

1. **Fragmentación jurisdiccional.** El territorio está integrado por múltiples áreas político-administrativas, que por diversas razones sociales, políticas, económicas, administrativas y geográficas, varían enormemente en la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que ofrecen.
2. **Localización puntual de ciertos bienes o servicios,** lo cual genera un gradiente que puede representarse mediante un cono cuya función puede ser ascendente (positiva) en razón de los costos que implica vencer mayores distancias, o descendente (negativa) debido al menor beneficio que se obtiene conforme aumenta la distancia al lugar de la oferta.
3. **Externalidades.** Como sabemos, la mayor parte de las actividades van acompañadas de efectos colaterales que no se reflejan ni en sus costos ni en los precios. En el caso de los servicios públicos, principalmente locales, se producen derramas mas allá de los límites municipales que permiten que individuos en otras jurisdicciones los aprovechen sin tener que pagarlos. Ejemplo de bienes y servicios públicos locales de localización puntual son la vivienda pública, escuelas, asilos, hospitales, policía y seguridad pública, bomberos, parques, centros deportivos, recolección de basura, inspección sanitaria y del medio ambiente, etc. Todos, sin excepción, producen externalidades, generan gradientes de costos y presentan problemas de fragmentación jurisdiccional.

INEFICIENCIAS EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y SOCIALES

- i. Duplicación de servicios públicos y de equipamiento urbano.* Los municipios pretenden proporcionar, aunque sea de manera parcial e ineficiente, todos los servicios posibles en un intento por cumplir cabalmente con sus atribuciones, por lo que algunos servicios resultan innecesariamente duplicados, pero insuficientes.
- ii. Economías de escala.* Estas ocurren cuando el costo unitario de un bien o servicio público se reduce al incrementarse la escala de producción y el tamaño de la población atendida. La multiplicación de unidades que producen tal servicio evita alcanzar tales economías, principalmente si las poblaciones atendidas por dichas unidades municipales son pequeñas, incurriendo en altos costos unitarios en función del reducido tamaño de la planta y/o del bajo nivel de producción del servicio.
- iii. Efectos de “derrama”.* Se producen debido a que los beneficios que se obtienen de algunos servicios públicos producidos en un lugar se desbordan hacia afuera de sus propios límites jurisdiccionales. Con ello, la oferta se ve presionada por una excesiva demanda que no corresponde a la que el servicio puede o debe satisfacer. Por el contrario, cuando los gobiernos municipales son conscientes de estos efectos producen menos de los bienes o servicios necesarios para cubrir la demanda requerida por sus poblaciones.

CRITERIOS DE MODERNIDAD INSTITUCIONAL

1. Ejercicio de la autoridad basado en un marco jurídico de derecho (existente en el país) y un sistema avanzado de leyes y reglamentos (incipiente aun en lo que respecta al nivel municipal).
2. Acceso irrestricto al sistema judicial (criterio de “derecho igual para todos”) a ser considerado ¿respetado? en el caso de los municipios metropolitanos y en las zonas metropolitanas del país.
3. Provisión de bienes y servicios públicos sobre la base de cargas impositivas que afecten a la “gente” y no al “lugar”, de acuerdo con sus necesidades o méritos. Esto parece estar en gestación en la actualidad, aunque no de manera generalizada por el simple hecho ya mencionado de la existencia de gobiernos municipales que han sido “ganados” por distintos partidos políticos en elecciones recientes.
4. Transparencia en la administración pública municipal que permita a los distintos grupos de interés locales conocer la forma en que se asigna y distribuye el ingreso municipal, lo cual podría conseguirse con la alternancia partidista en el poder.
5. Participación comunitaria en el proceso de gestión pública y creación de condiciones y mecanismos operativos que la hagan posible. La reforma municipal ha propiciado esta participación, aunque participación no es palabra mágica.