

VIII. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO METROPOLITANO

El huevo o la gallina

INTRODUCCIÓN

Hasta hoy, cuando una instancia de gobierno acude a financiamiento para una obra, se le solicita la entrega de un grueso expediente que integra la justificación, el Proyecto Ejecutivo de Obra, cronograma de obra, presupuestos, explosión de insumo, estudios financieros, procedimientos de licitación, actas de Cabildo y un largo etcétera. Lo paradójico es que para lograr integrar el expediente se requieren de recursos de los cuales, generalmente, carece la institución municipal, el esfuerzo queda en buenos deseos que pasa a formar parte del archivo muerto de la institución.

Ante el panorama que nos plantea Carlos Morales Schechinger cuando menciona las dos características que dificultan la vinculación entre ciudades y capital de la globalización que vivimos, esto es, que el capital busca flexibilidad para entrar y salir del mismo modo que el manejo tiende a hacerse fuera de instituciones bancarias tradicionales en razón de que ahora se canalizan por mercados de dinero que no quieren asumir riesgos de largo plazo en proyectos metropolitanos de contenido social, el panorama resulta desalentador¹.

Nos queda claro que estamos ante un problema importante de inequidad fiscal², principalmente en América Latina donde la gestación de sus estados viene del centralismo a ultranza. La estructuración de argumentos para convencer a todas las jurisdicciones para que sumen sus bases es tarea muy difícil, particularmente después de 1999 cuando se promulgó la reforma al artículo 115 constitucional en que los ayuntamientos adquirieron el rango de gobiernos municipales de pleno derecho, con facultades exclusivas y regidos por un orden jurídico propio, tutelado por la carta constitucional y dejaron de ser órganos subordinados a las

¹ *Opciones de financiamiento*. Mtro. Carlos Morales Schechinger. UNAM. PUEC. 2003. Mientras Vicente Fox recibe una buena nalgada por decir que los mexicanos van a hacer trabajos en Estados Unidos “que ni los negros hacen”, Thomas Friedman gana aplausos y Pulitzers para su columna que anuncia que en las Indias del Este toman trabajo que los franceses son “muy perezosos para hacerlo”. (La carrera hacia la cumbre. New York Times. 3 de junio, 2005). Sin medir el perfil racial, su irritación fue motivada por el rechazo de Francia al espíritu globalizador del dominio corporativo conocido como Constitución Europea. La actitud de Friedman es la del capital que depreda al mundo. La función del gobierno es matizar, regular y conducir esa actitud. La de humanizar el desarrollo.

² Op.Cit.

entidades federativas para convertirse en miembros activos del federalismo con carta de identidad propia³.

La lista de los cuatro componentes de financiamiento mencionada por Carlos Morales Schechinger la encabeza el financiamiento para la coordinación, planeación y el control metropolitano. Esto es, el huevo de donde saldrá la gallina. El financiamiento para las infraestructuras, proyectos, servicios metropolitanos pueden ser alcanzables si se logra una semilla base.

En razón de lo anterior nos proponemos cruzar algunas recomendaciones factibles que nos plantean los expertos del tema.

ARGUMENTACIÓN

En un muy interesante ensayo, el Mtro. Luis Zamorano observa que las metrópolis son grandes concentradoras de la riqueza que se han transformado en el motor central del proceso de crecimiento económico y que *"la tendencia urbana a la diferenciación o segregación socio-espacial, ha fomentado que en las metrópolis sean fácilmente distinguibles los municipios ricos y los municipios pobres"*⁴ Sugiere que el alto valor inmobiliario de los distritos ricos pudiera apoyar el desarrollo de los distritos pobres⁵

En las opciones de financiamiento ensayadas por Morales Schechinger encontramos muy acertadas las recomendaciones de crear entidades autónomas creadas ex profeso para atender los servicios de infraestructura metropolitana sin perder el control la entidad coordinadora metropolitana que *"asegure que el servicio mantenga su alcance metropolitano, es decir que atienda tanto a jurisdicciones ricas*

³ Si a este enunciado añadimos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó el 1 de junio de 2005 el criterio de que los ayuntamientos cuentan con facultades cuasi legislativas para reglamentar casi todos los aspectos de la vida municipal, estamos ante un fenómeno de libertad municipal que va a tomar tiempo madurar para su sensata aplicación. Convencer a varios municipios a aportar recursos para la creación de un organismo metropolitano resultará cuesta arriba en lo político y en lo económico. Vienen de un autoritarismo central y verán con recelo sujetarse a cualquier organismo de autoridad colegiada.

⁴ *Fiscalidad y Redistribución Metropolitana*. Mtra. Luis Zamorano Ruiz. UNAM. PUEC. 2003.

⁵ En los viejos libros de urbanismo recuerdo haber leído que las zonas Oeste de las ciudades tienden a tener un potencial económico inmobiliario más alto que las zonas Este. Casi cualquier ciudad de México obedece este patrón, excepto en las que se encuentran copadas por agentes geográficos o políticos. Entonces, la riqueza inmobiliaria escurre hacia el sur, casi nunca hacia el norte, fenómeno que tuve la oportunidad de verificar que en Buenos Aires, es al revés: la parte norte es económicamente más alta que la sur, sin embargo, en Río de Janeiro, sigue el patrón referido, que se puede advertir en calles orientadas Norte-Sur. El lado Oeste renta más que el lado Este. Un ejemplo drástico se puede verificar en la calle Juárez de Ciudad Juárez, cuando cruza a El Paso, comercios del lado Oeste pagan el doble de renta que los de la acera Este. En cualquier Swap Meet establecido, o mercado de pulgas, se puede advertir esta tendencia, lo mismo que los centros comerciales descubiertos. El modelo se neutraliza en centros comerciales cerrados, donde la orientación "solar" se oculta.

como pobres. También debe asegurarse que la generación de excedentes sean reinvertidos en la expansión y mejora del servicio”⁶ como bien lo menciona el autor, para la instrumentación del financiamiento de proyectos metropolitanos se requiere modernizar la gestión del suelo en la metrópolis⁷.

En los planteamientos hechos por Juan Felipe Ordóñez encontramos los mismos cuestionamientos cuando señala que “todo proyecto de negocio debiera estar fundamentado en un Plan Metropolitano”⁸.

En ambos ensayos se expresa acertadamente que ante el nuevo entorno de economías de libre mercado y de reducción de la relevancia de los estados nacionales que implica una menor disponibilidad de transferencias de los gobiernos centrales hacia los gobiernos regionales y locales para hacer frente a las necesidades sociales y de infraestructura de las regiones donde concurren varias jurisdicciones resulta imperativo la estructuración de concentrar “recursos de un fondo que sirva para financiar infraestructuras, servicios y proyectos metropolitanos y a su vez redistribuye entre las jurisdicciones pobres con el objeto de compensar las diferencias provocadas por la división socio/espacial de usos del suelo de la metrópoli y para enfrentar las espirales de empobrecimiento que las bases fiscales puedan estar provocando⁹.

Resultan muy interesantes los casos de Santiago de Chile, Minneapolis/Saint Paul y Helsinki¹⁰ Es innegable que para llegar a un nivel urbano semejante se requiere de un alto grado de educación y conciencia ciudadana. Lo revelador del ensayo son los casos de Canadá y muy en particular, Hong Kong¹¹. Resulta muy atractivo pensar que una

⁶ Op. Cit.

⁷ No se puede ir a ningún lado si no se cuenta con un fondo metropolitano.

⁸ *Asociación Público-Privado para el financiamiento metropolitano*. Arq. Juan Felipe Ordóñez. Son muy iluminadores sus Instrumentos Administrativos, particularmente cuando informa sobre la Comisión Especial de Desarrollo y Estudios Metropolitanos que tiene como misión fundamental crear el marco jurídico para las metrópolis del país promover un fondo para obras y servicios de zonas metropolitanas. Percibimos su frustración ante el Proyecto Proriente debido a que el marco regulatorio en el estado de México no contempla la posibilidad de asociación público privada. Esto recuerda a la Cuba de hoy.

⁹ Op. Cit.

¹⁰ Op. Cit.

¹¹ El impuesto predial en Canadá es de 3.69% del PIB. Argentina, el 1.47%, Brasil 1.35% mientras que en México es el 0.20%. si no tuviéramos PEMEX, este país no existiría dado que la paraestatal entrega el 69% de sus ingresos a la Federación. El resto se emplea en pago de la deuda externa, gastos administrativos y prebendas al sindicato petrolero. ¿Planeación para renovar la infraestructura petrolera? ¿Con qué dinero? Cuando el petróleo se agote, entre 2015 y 2025, este país iniciará su proceso de disolución como federación de estados políticos unidos. Al no contar el Centro con recursos para los programas federales (incluyendo el dinero que se dilapida en los partidos políticos para las campañas más caras del mundo) que hoy precariamente derramados a estados y municipios lo que le da cohesión social, eventualmente México terminará fragmentándose para colocarse al mejor postor internacional como sucederá, o ya habrá sucedido, con otros países. Como Macario –el personaje del cuento de B. Traven- nos estamos comiendo el pavo que nos lleva a la muerte por congestión. ¿Reformas fiscales? Por

ciudad mexicana pudiera hipotecarse para obtener fondos para proyectos, infraestructura y programas que le resolvieran el siglo XXI¹²

Estamos de acuerdo en que la coordinación fiscal y la distribución metropolitana no son fórmulas fijas ni altruistas. Surgen por conveniencia. El caso metropolitano de Guadalajara es un claro ejemplo que ilustra el comentario¹³. La concurrencia de los municipios de Tonalá, Zapopan o Tlajomulco se obtiene con los beneficios que se consiguen de otra manera, no participarían¹⁴

De obtención de recursos existen, sin embargo para acceder a ellos es imperativa la modernización del marco jurídico mexicano. Esto, si los gobiernos dejan algo en su haber ya que en casi todos los casos, rematan su inventario de tierra para solventar su gasto corriente. Municipio sin tierra no califica en ningún mercado de dinero.

Nos atrae la idea de la "valorización" del suelo. El inventario de la propiedad municipal puede ser el factor que haga la diferencia, siempre y cuando en lugar de engordar la nómina, se adelgace. De otra manera, la gestión se limitará a actuar como un portero al que le tiran diez penales al mismo tiempo¹⁵.

Estamos de acuerdo con Morales Schechinger: se debe modernizar la gestión del suelo en las metrópolis. "Crear entidades con facultades que les permitan adquirir tierras a precio que neutralicen los efectos especulativos de los propietarios originales. Esto implica dotarlas con facultades de expropiación, de asociación forzosa, de comercialización de derechos de desarrollo, de creación de proyectos inter-ligados y figuras similares".

los hechos pareciera que lo único que interesa a nuestros legisladores es engullirse el pavo. "El de atrás que arree", como se decía durante el Porfiriato, actitud típica de la parte baja de la espiral del genoma nacional.

¹² Alternativas

¹³ El caso es una rareza en el entorno mexicano. También una luz de que puede ser factible en otras zonas.

¹⁴ En 1994, ante la necesidad de hacer frente a una ciudad devastada por las torrenciales lluvias que evidenciaron la fragilidad y rezago en infraestructura de Tijuana, el XIV Ayuntamiento lanzó el Plan de Activación Urbana (PAU) que consistía en adaptar la forma americana en que el Ayuntamiento contrajera deuda para hacer infraestructura en determinados puntos, zonas o distritos (District Assesments) de la ciudad en un tiempo muy corto, que la ciudadanía pagaría en un plazo de varios años como parte del impuesto predial. Se llevó a cabo un plebiscito que resultó favorable, sin embargo, ante un proceso relativamente largo, un ejercicio municipal corto, un marco jurídico obsoleto, carencia de visión del Congreso, impidió la ejecución del PAU. Con los años se han ido haciendo algunas de las obras contempladas en el mencionado programa pero lentamente, no como lo planteaba el PAU; de hacerlo simultáneamente en toda la ciudad, como un primer esfuerzo al que sucederían por lo menos otros tres programas para abatir el rezago. El problema se ha multiplicado. Si no se visualiza con mirada larga el nacimiento de la ZMTRT, este organismo se volverá un pato cojo: ni camina ni vuela.

¹⁵ Lo recomendable, en un caso así, es quedarse parado para ver cuantos balones le pegan al cuerpo.

CONCLUSIÓN

- Intentando ser prácticos y ante los problemas financiero-fiscales de las metrópolis y políticas posibles, sugerimos que ante la problemática de guerras tarifarias suicidas entre jurisdicciones por ganar las bases fiscales móviles de la metrópoli, se unifique la base fiscal como es el caso del FIDEM en Baja California que se distribuye equitativamente en todos los municipios del estado a través de los organismos empresariales denominados Consejo de Desarrollo Económico (CDT)¹⁶.
- En el gasto corriente en el polo rico y solvente de la metrópoli vs gasto de inversión en el polo pobre e insolvente, sugerimos la política de establecimiento de una aportación progresiva para inversión de todos los gobiernos locales a la metrópoli y concentración de la aportación de inversión en un fondo para ser ejercido a nivel metropolitano. En este caso, y dada la apertura que muestra el gobierno de aceptar que se instalen plantas desaladoras en la costa de Baja California para promover principalmente el desarrollo inmobiliario de alto nivel, pudiera contemplarse la inclusión de un impuesto que iría etiquetado a construir servicios de agua potable y alcantarillado a zonas marginadas que quedan a escasos metros de distancia. El dinero lo aportaría el mercado de California que se desborda sobre la costa sur de la cerca.
- Ante la problemática de financiamiento de mega-proyectos que no derraman beneficios en toda la metrópoli pero que sí exacerban las inequidades como visualizamos al Corredor Tijuana-Rosarito 2000, el organismo ZMTRT crearía proyectos interligados, vinculando el megaproyecto a la realización de los proyectos sociales, públicos y/o ambientales en las jurisdicciones del polo pobre.
- La descentralización de empresas públicas de alcance metropolitano para su manejo consorciado de los gobiernos locales como la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT) convirtiéndola en una Comisión Metropolitana del Agua¹⁷
- El ejemplo de Bilbao, España, puede ser aplicable a la ZMTRT¹⁸

¹⁶ Fondo de Impuestos a las Empresas de Baja California.

¹⁷ El tema del agua lo ensayamos en el capítulo IX.

¹⁸ En 1994, a instancias del XIV Ayuntamiento de Tijuana, y después de haber visitado Bilbao, se contrató a la firma internacional Andersen Consulting que había hecho entre otros, el Plan Estratégico de Bilbao que en coordinación laboraron con la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología elaboraron el Plan Estratégico de Tijuana (PET). Las fases I, II y III del PET quedaron listas unos meses antes de concluir la administración del XIV Ayuntamiento. Seguía la fase de estructuración y acciones concretas. El XV Ayuntamiento descartó el PET en forma inexplicable. Costó al erario público \$460,000 dólares que se le pagaron a Andersen Consulting por su asesoría, además del tiempo de algunos funcionarios municipales.

- El caso de Cuba, el “socialismo” resulta obsoleto en nuestro país ya que esa forma de asociarse se parece más a los tiempos en que en México se llevaban a cabo negocios con empresas extranjeras con la fórmula del 51%/49% y la cláusula para extranjeros¹⁹.

En cualquiera de los casos, los capítulos de gobernabilidad y fondo de recursos son la clave de cualquier Zona Metropolitana.

Son el huevo y la gallina del fenómeno.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Camilo y Daniela Simioni. 2000. *Acceso al suelo, impuestos locales y financiamiento del desarrollo urbano; el caso de Santiago de Chile*. Cambridge, MA, USA, Lincoln Institute Research.

Morales Chechinger, Carlos. 2003. *Opciones de financiamiento*. UNAM. PUEC.

Ordóñez Cervantes, Juan Felipe. 2003. *Asociación Público-Privado para el financiamiento metropolitano*. UNAM. PUEC.

Hong, Yu-Hung. 1996. *An leasing Public Land Be An Alternative Source of Local Public Finance?* Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.

Reátegui, Libio Villar. 1998. *Cooperación Público-Privada en la gestión de la infraestructura urbana*. IEPES. Lima, Perú.

Smolka, Martin y David Mboriski, 2000. *Apropiación de valor para el desarrollo urbano; una comparación interamericana*. Cambridge, MA USA, Lincoln Institute of Land Policy.

Zamorano Ruiz, Luis. 2003. *Fiscalidad y redistribución metropolitana*. UNAM. PUEC.

¹⁹ Lo interesante de Cuba es que la inversión está condicionada a un programa nacional. Esto es, si un inversionista quiere construir un hotel en La Habana, por ejemplo, el Ministerio de Turismo cubano lo condiciona a que simultáneamente construya otro hotel en un sitio factible con potencial turístico de otro punto en la isla que además traiga beneficio a un sector de la población, buscando equilibrar el desarrollo e intentando suprimir polos. La Revolución Cubana exige, además, que la construcción, administración, coordinación, planeación y demás capítulos inherentes sean ejecutados por cubanos con un presupuesto internacional que el gobierno cobra en divisas y paga en pesos a los cubanos. Cobra \$700 USD por mes por trabajador al inversionista y les paga \$20 USD al obrero. La inmensa mayoría de inversionistas internacionales se han rehusado, incluyendo a China Popular. Desde la mirada extranjera suena absurdo pero desde el interior no está tan mal. Cosa de hablar con el cubano común y corriente, que es por otro lado, un “burócrata dialéctico”. Por eso gusta tanto a los pensadores “de izquierda”, el fenómeno cubano. Es que el estado los mantiene sin verse obligados a entrar al “art of deal” o la competencia del pragmatismo feroz que obliga la globalización. Fascinante. Ojalá Fidel les dure cien años más.