

Los primeros intentos para documentar la corrupción en México: los casos Pemexgate y de los Amigos de Fox

CÓRDOVA, LORENZO Y CIRO MURAYAMA (2006), *ELECCIONES, DINERO Y CORRUPCIÓN, PEMEXGATE Y LOS AMIGOS DE FOX*, CAL Y ARENA, MÉXICO, ISBN: 968-7711-65-5.

El libro que se reseña es un esfuerzo muy detallado por documentar uno de los sucesos más relevantes de la vida política contemporánea de México: la indagación por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre el llamado Pemexgate y la asociación civil denominada Amigos de Fox.

El texto intenta abarcar muchas de las aristas de ambos casos. Los autores relatan y desentrañan cada etapa de la investigación y los problemas legales y logísticos que enfrentó una investigación que cuestionaba el ingreso ilícito de dinero a las campañas presidenciales de los candidatos de los partidos Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), en el año 2000. Se trataba pues, de la primera vez que en México se echaban a andar, con seriedad y responsabilidad, los mecanismos de fiscalización de los gastos e ingresos de los partidos políticos, contemplados desde 1996 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

La pormenorizada descripción de cada paso que dieron estas instituciones, con el fin de establecer claramente las responsabilidades sobre los ominosos desvíos de fondos hacia el PRI y el PAN, permite al lector darse una idea de los alcances de la corrupción político-electoral en México. Así, el relato, más allá de sus circunstancias particulares, se convierte en un pretexto para preguntarse en dónde estamos parados en México con respecto al proceso de democratización iniciado a fines de los años ochenta. También nos permite cuestionarnos acerca de con qué tipo de partidos políticos contamos, qué sistema de partidos estamos construyendo, qué clase de ciudadano se está formando y, en especial, cuáles son las reformas que de manera urgente requiere la legislación electoral en muchas materias, pero en particular en el ámbito de la fiscalización.

Pero aún más, el libro puede ser un pretexto para pensar en el gran tema de fondo: la corrupción política en las sociedades contemporáneas; lo cual merece una profunda reflexión. No únicamente debemos ahondar en el asunto por la introducción de dinero ilícito en las campañas electorales; pues estos hechos son sólo la punta de un iceberg que habría que desmontar con más elementos analíticos. De entrada, en esta obra se asume muy mecánicamente la relación entre dinero, elecciones y medios masivos, relación que también comparten muchos estudiosos del tema (Zovatto, 2003; Nohlen *et al.*, 1998; Alcocer, 1993; Gruenberg, 2000; Woldenberg, 1999 y 2003), por lo que nos parece que hay que examinar el tema con más detenimiento.

Brevemente proponemos los siguientes puntos para la reflexión. En primer lugar, se considera sin mayor cuestionamiento que para ganar una elección se requiere dinero, y que además las victorias electorales tienen que pasar necesariamente por el ámbito de los medios masivos de comunicación. Aún más, dice Woldenberg (2003), el financiamiento público a los partidos políticos y sus campañas electorales ha sido así en muchos países democráticos y no parece haber remedio a la vista. Los políticos necesitan dinero para ganar votos y los medios son los que más influyen en ello. Es necesario estudiar esa relación tan automática en virtud de que, si asumimos tales verdades, estaremos aceptando que entre más dinero, más seguro será el triunfo electoral, y que mientras mayor sea la penetración vía medios masivos, más posibilidades tienen los partidos políticos de ingresar a los puestos de elección popular. Por tanto, los partidos se ven obligados a obtener dinero a toda costa y en cualesquier ámbito, lo que ha constituido precisamente la antesala de la corrupción. Mientras que de forma paralela los medios de comunicación, sobre todo privados, no solo se enriquecen inusitadamente, sino que en el fondo se han convertido en los verdaderos jefes de las campañas electorales. Éstas son dos de las consecuencias perversas de tomar como irrefutables los supuestos antes mencionados.

En segundo lugar tenemos otra consecuencia: el alejamiento ciudadano de la política, manifestado en el aumento de la desconfianza en las instituciones democráticas y en la escasa legitimidad de los gobiernos, en principio de origen electoral limpio. Todo ello documentado por los sondeos de cultura política que hacen desde las organizaciones gubernamentales (Encuesta Nacional sobre Cultura Política

y Prácticas Ciudadanas, Encup) y las comerciales (Mitofski), hasta las de orden académico (Freedom House, Latinobarómetro, LAPOP).¹ El ciudadano que observa una abierta relación entre el dinero y sus representantes o que es abrumado por una propaganda electoral que parece no tener fin, lejos de aproximarse e interesarse en la vida política, busca escapar de ella. No son gratuitos los bajos índices de votación en la primera década de este siglo, por ejemplo en América Latina (Alcántara, 2001) y tampoco sorprende la precariedad del capital social (Putnam, 1993) en la misma región en general, y en México en particular.

En tercer lugar, considerar dicha relación tal cual constituye un campo fértil para eludir el compromiso ciudadano y contribuye a acrecentar la intolerancia; ideas que tendrían que estar echando raíz en sociedades provenientes de regímenes autoritarios. Como dice Nolhen (2006), pasada la fase de transición, se requiere la “legitimidad de salida”.

Por todo lo anterior, aceptar que la triple relación entre dinero, elecciones y medios es insustituible merece discutirse. Más allá de las consecuencias prácticas señaladas, tenemos a la vista un empobrecimiento de la vida política, o como dice Zolotto, “...una pérdida progresiva del prestigio de la política” (2003: 37).

Consideramos que los supuestos del libro reseñado, comparados en la literatura ya referida, deben ser ampliamente revisados. Pues de otro modo, las sociedades contemporáneas que aspiran a la democracia se están viendo condenadas a padecer las consecuencias de una relación perversa entre elecciones, dinero y medios. Al menos valdría la pena preguntarse si existen otros modos de hacer campañas políticas que no requieran de los medios o si éstos se pueden acotar en materia de propaganda electoral. O si la ciudadanía merece un bombardeo electoral, o si tal vez prefiriese algo de mayor calidad y menos espectacular. O dicho de otro modo, si le damos a la vida política un rango mayor evitando así el alto costo de entrar al juego de los compromisos y los intereses privados. Éstas son las cuestiones de fondo de la corrupción político-electoral.

Quizá la mayor debilidad de este libro, no obstante su calidad documental, es que no se acerca a estos cuestionamientos. Sin embargo, aborda con más acierto las circunstancias particulares de la corrupción en los casos del Pemexgate y de los Amigos de

¹ Latin American Public Opinion Project (LAPOP) es una organización que lleva a cabo estudios de opinión para América Latina y cuya sede se encuentra en la Universidad de Vanderbilt (<http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/links>).

Fox –como hechos de execrable violación de las normas electorales nacionales– que se presentaron después de las elecciones del 2000, que paradójicamente, marcaron el fin del sistema hegemónico y el principio de la era democrática.

En el Pemexgate los autores nos muestran un hecho contundente: hubo desvío ilegal de fondos hacia el PRI. Una pregunta se asoma: ¿por qué después de casi siete décadas de gobierno ininterrumpido, el PRI apeló a la violación flagrante de todas las normas éticas y legales con el propósito de mantenerse en el poder? ¿Esto todavía es válido en una democracia incipiente? Parece que en México ya no lo es, pues el PRI además de hacerse acreedor a una multa significativa –la más drástica conocida en la historia del mundo a un partido político, dicen nuestros autores–, se fue ganando el descrédito paulatino de su militancia, sus simpatizantes y del votante común. El PRI de todas maneras perdió. Esto puede ser una evidencia sugerente de que, en mi percepción, estamos forjando una ciudadanía más atenta y menos manipulable. Que el dispendio en campaña no es garantía de triunfo electoral, que el ciudadano quizá ya no es tan proclive al soborno burdo de antaño. En otros términos y aludiendo a lo expuesto antes, que la relación entre dinero y elecciones no es tan clara.

Sin embargo, el caso de los Amigos de Fox nos vuelve a referir que hay un efecto importante en la votación cuando se cuenta con recursos desmedidos para obtener el favor popular. Y otra vez estamos ante una ciudadanía todavía muy influenciada por la mercadotecnia abierta y agresiva para comprar el voto. Aspectos muy cercanos a lo que Anthony Downs (1957) llama el costo-beneficio del voto en las democracias.

Además, el libro reseñado nos permite observar que los partidos políticos en México han entrado al juego de obtener a toda costa más dinero para sus campañas y con ello, eventualmente, arribar al poder. Los propios partidos perciben la relación dinero-poder como central para sus propósitos. Son –dicen los autores– “...seres humanos cargados de intereses y no arcángeles que jamás caerán en la tentación” (p. 17).

A lo largo del texto también resalta el resumen de los debates en el Consejo General del IFE en los casos analizados. Llama la atención la argumentación propiamente técnica, legal y política que los consejeros hicieron en defensa de la legalidad en ambos procesos, al lado de la defensa francamente cínica de los partidos para salvaguardar sus intereses, de acuerdo con las indagaciones de nuestros autores.

Una frase enmarca la sentencia política de los consejeros electorales para actuar frente a un documentado desvío ilegal de recursos hacia un partido político. Alonso Lujambio dice que no actuar “supondría la institucionalización de la impunidad” (p. 83). Posición apuntalada todavía con más precisión jurídica cuando el Tribunal emitió la sentencia y la sanción bajo los instrumentos del denominado “*levantamiento del velo*” y de la “*culpa in vigilando*” (pp. 107-108).

Pero el caso de los Amigos de Fox se agrega al relato de los autores. Con sus particularidades, el asunto final era el mismo, manejo ilícito de fondos para el financiamiento de partidos y campañas políticas. Aquí la diferencia era que el grupo denominado Amigos de Fox llevó a cabo una intrincada red de triangulaciones financieras que hacían sumamente complicada la averiguación del ilícito. Contando para ello con un conjunto de lagunas y omisiones que la legislación electoral tiene –todavía hoy– en materia de fiscalización. Ardua e intrincada tarea del IFE, según documentan Córdova y Murayama.

Un problema era evidente, el secreto bancario que protegía las transacciones de particulares, luego demostró ser parte de la red que financiaba los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista.

El resultado a la larga, y luego de muchos pormenores jurídicos, fue la posibilidad de que el IFE se erigiese en autoridad hacendaria con los partidos políticos. Éste fue un logro de enorme trascendencia, no sólo para el Instituto, máxima autoridad en materia electoral, sino para el desarrollo de un sistema de partidos regulado y transparente. En virtud de este precedente se anuló el secreto bancario para la fiscalización de los partidos políticos, esencial para desentrañar la corrupción electoral en México como señalan atinadamente los autores.

La respuesta del PAN –según nos describen– fue de abierta simulación al negar toda responsabilidad y vínculo sobre la actuación financiera de Amigos de Fox. Era evidente que el argumento no se sostenía, la campaña presidencial de Vicente Fox fue financiada por una red ilegal de transferencias hacia el PAN, o algunas veces sin su intervención. *Culpa in vigilando* aplicó posteriormente el tribunal y sancionó.

No nos extendemos más en la rica lectura del texto que se reseña, pues resultará interesante para el lector conocer con detalle los alegatos de fiscalización de los partidos políticos así como la construcción y reconstrucción de las bases institucionales para llevarla a buen puerto. Es una parte descriptiva muy rica, pero débil en cuanto a su fundamentación analítica.

Finalmente el libro invita a pensar en las necesarias y urgentes reformas a la legislación electoral mexicana. La lista es larga: reformas sobre los ingresos y egresos de los partidos; nuevas fórmulas de financiamiento público (es más, urge discutir si éste debe continuar y cómo); reformas en los gastos (o mejor dicho, ofensivos dispendios) de las campañas y regulación de las pre-campañas y su duración (obviamente su reducción); discutir tiempos y gastos en radio y televisión (grandes ganadoras de la política en México); y otros más como remover el secreto fiscal para el IFE o el intercambio de información entre autoridades electorales, etc. Sobre algunos de estos temas, como lo hemos expuesto líneas arriba, sería deseable comenzar por cuestionar las bases del financiamiento público a los partidos políticos en México, ya que, tal y como se encuentra en la actualidad, no parece que resuelva de fondo el riesgo siempre latente de la corrupción.

Por último, habría que resaltar que, más allá de los datos y hechos que el libro ofrece de manera muy descriptiva, su lectura invita a reflexionar con más seriedad en la relación entre dinero y poder y en sus consecuencias para el horizonte de la democratización en marcha, por ejemplo en América Latina. Para esta región, por desgracia, la literatura que aborda el fenómeno se ha centrado sobre todo en los casos de corrupción de mayor escándalo político, como el de Collor de Mello, Fujimori o Carlos Andres Pérez. Falta todavía abordar de manera más seria y fundamentada el caso de los medios de comunicación.

En general, el libro es un documento de consulta muy serio para conocer los pormenores de los casos Pemexgate y Amigos de Fox; sin embargo, deja pendiente el análisis de fondo para tratar el asunto de la corrupción política en las sociedades contemporáneas.

Bibliografía

Alcántara, Manuel (2001), *Partidos políticos en América Latina*, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, México.

Alcocer, Jorge (comp.) (1993), *Dinero y partidos: propuestas para regular los ingresos y los gastos de los partidos políticos*, CEPNA-Nuevo Horizonte, México.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York.

Gruenberg, Christian (2000), *Monitoring the Financing of Political Campaigns from the Civil Society*, Poder Ciudadano, Transparencia, Buenos Aires.

Lujambio, Alonso (2003) “México”, en Manuel Carrillo Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.), *Dinero y contienda político electoral, el reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Nolhen, Dieter (2006), “Instituciones y cultura política”, conferencia ofrecida en el Instituto Electoral del Estado de México, 14 de febrero de 2007.

Nohlen, Dieter, Silvia Picado y Daniel Zovatto (comps.) (1998), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, IIDH/CAPEL-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, México.

Putnam, Robert (1993) *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Nueva Jersey.

Woldelberg, José (1999), *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México.

Woldelberg, José (2003), “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.), *Dinero y contienda político electoral, el reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Zovatto, Daniel (2003), “América Latina”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.), *Dinero y Contienda Político Electoral, el reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Recibido: 20 de febrero de 2007.

Aprobado: 21 de febrero de 2007.

Laura Leticia Heras-Gómez es doctora en ciencias sociales. Actualmente es Directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores,

nivel I y es perfil Promep. Su línea de investigación actual se centra en cultura y participación política, política comparada, estudios sobre democratización. Sus publicaciones más recientes son: “Más allá del PRD: avances en la investigación sobre la izquierda política mexicana”, *Convergencia*, UAEM, 13 (42): 249-255 (2006); “El estudio de la ciencia política en México y sus antecedentes en la UAEM”, *Espacios Públicos*, FCPYAP-UAEM, 9 (17): 10-19 (2006); “Cultura política y democratización en América Latina”, *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, Universidad de Costa Rica, 11 (104): 27-37, (2004); “Participación política en México: convergencia de dos tendencias, 1982-2002”, *Revista Apuntes Electorales* del IEEM, v (2): 86-112 (julio-septiembre, 2005); “Cultura Política el Estado del Arte contemporáneo”, en *Reflexion Política*, revista del Instituto de Estudios Políticos de la UNAB, Colombia, 4 (8):275-291 (diciembre, 2002).

Desafíos y oportunidades de la gestión metropolitana en América Latina

ROJAS-CUADRADO, EDUARDO, JUAN R. CUADRADO-ROURA Y JOSÉ M. FERNÁNDEZ (EDS.) (2005), *GOBERNAR LAS METRÓPOLIS*, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, WASHINGTON, D.C., ISBN: 1597820156.

La rápida urbanización, la concentración de población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos en el siglo XXI, con especial acento en el contexto latinoamericano.

En efecto, el proceso de urbanización en América Latina (AL) muestra la existencia de problemas que denotan los rasgos de una concentración creciente con una marcada complejidad social, económica y territorial en detrimento del medio ambiente y la calidad de vida de la población, aunque en particular, y por los fines que se persiguen en estas notas, destaca la significativa disfuncionalidad administrativa de las principales áreas metropolitanas de la región.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que esta conflictiva situación se traduce en profundas desigualdades que se verifican al interior de los sistemas nacionales de asentamientos humanos en AL, lo que constituye uno de los elementos distintivos de las ciudades latinoamericanas en el contexto mundial, sin dejar de lado el enorme peso demográfico, económico, social y político de la ciudad principal de cada país.

Estos rasgos, inherentes al patrón histórico de la urbanización latinoamericana, modifican progresivamente el estilo de vida urbano en las ciudades, y así como lo urbano transforma la esfera social, también provoca importantes cambios estructurales en la esfera económica, territorial y de poder; y pese los progresos obtenidos en el contexto particular de cada una estas dimensiones de análisis, la evidencia demuestra que las desigualdades persisten y que la fragmentación administrativa de las grandes metrópolis latinoamericanas se acentúa.

Esta situación, que sin duda es reflejo de la agudización de situaciones críticas como las mencionadas, nos lleva a formular un juicio adverso respecto de la efectividad de la políticas adop-

tadas y de los instrumentos utilizados. En este sentido es posible afirmar que en general, y con un carácter eminentemente sectorial, el conjunto de actuaciones han tenido una orientación en esencia correctiva o bien, son respuestas parciales a situaciones de coyuntura en las que se puede observar una limitada visión integral-estructural que las vincule con una política global de urbanización y de desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo.

Sin ser exhaustivos, este es el contexto en el que se ubica la obra cuya reseña se presenta a continuación. Se trata de un trabajo de gran trascendencia para enfrentar los problemas de gobierno y administración de las áreas metropolitanas latinoamericanas que, al menos en el pasado reciente, no se han podido superar y por ello se espera que la vigencia de las contribuciones que lo integran sirvan de plataforma para la discusión y el análisis acerca de los desafíos y oportunidades presentes en la región.

Gobernar las metrópolis es un trabajo que reúne los aportes de reconocidos profesionales quienes conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo –editor de la obra– y bajo el liderazgo de Eduardo Rojas, Juan Ramón Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández ofrecen al lector un panorama actualizado acerca del *estado del arte* del problema metropolitano que a su vez se enriquece con el análisis de diversas experiencias integrales de gobierno y gestión de áreas metropolitanas que dan cuenta de los avances en el proceso de reforma y mejoramiento de la gestión metropolitana de ciudades europeas, norteamericanas y, por supuesto, latinoamericanas en tres ámbitos principales: las políticas sociales, el transporte y la gestión ambiental.

Como punto de partida es importante mencionar que el contexto de análisis en el que se ubica la discusión de esta obra, no se limita a la simple consideración de que las áreas metropolitanas se refieren sólo a las grandes ciudades y sus problemas. Desde una perspectiva bastante más amplia e integral, sus planteamientos van más allá de la noción de gran tamaño y giran en torno al hecho de considerar que estas aglomeraciones urbanas complejas, en franca expansión y conformadas por distintas unidades político-administrativas, se constituyen como una unidad igualmente compleja cuyo funcionamiento y gestión debe darse de manera coordinada y eficiente en aras de construir un proyecto global que supere la histórica y evidente fragmentación administrativa de las metrópolis latinoamericanas.

Con este propósito, y partiendo de un análisis pormenorizado acerca de la evolución de las ciudades latinoamericanas durante, al menos, el siglo pasado, en la primera parte de la obra se destaca la acelerada transformación de los sistemas nacionales de asentamientos humanos, que se traduce en el fortalecimiento de la histórica hegemonía de las ciudades capitales reduciendo las posibilidades de descentralización en un contexto de complejidad creciente, en cuyo marco se agudizan las dificultades propias de la gestión coordinada de territorios que se encuentran bajo la influencia de más de una jurisdicción.

Desde otra perspectiva se destaca que, como resultado de su integración a los procesos de globalización, la reestructuración de las economías urbanas en AL ha mejorado la competitividad y ha hecho posible el aumento en los niveles de calidad de vida. En este sentido se mencionan algunas tendencias de cambio recientes provocadas por el desarrollo de un nuevo orden económico que invariablemente afectan a las ciudades en general y a las metrópolis en particular, incidiendo de forma notable en su configuración espacial.

No obstante, al mismo tiempo se advierte que esta dinámica genera procesos de desarrollo en los que la dualidad se revela como su principal característica y, como en el pasado, este dualismo provoca que las principales metrópolis latinoamericanas se distingan por ser ciudades fragmentadas, congestionadas e ineficientes con serios problemas financieros, de gobernabilidad y de legitimidad que condicionan notablemente el tránsito hacia estilos alternativos de gobierno y administración, eje principal del trabajo que se comenta.

Sin que sea necesario profundizar en la problemática urbana latinoamericana, por todos conocida, en este caso en el ámbito metropolitano, en la segunda parte de la obra se analiza lo que los autores llaman *principios de un buen gobierno metropolitano*.

En este contexto, con base en la discusión teórica y con ejemplos prácticos, se abordan las distintas formas de gobierno metropolitano propuestas o adoptadas y que en lo general se derivan de las funciones emergentes que las áreas metropolitanas cumplen en el contexto económico internacional, sobre todo en relación con la competitividad y la gobernabilidad.

Sobre la primera, y reconociendo que el fenómeno metropolitano trae consigo efectos positivos y negativos, los autores coinciden en señalar que las metrópolis latinoamericanas deberán ser capaces de contrarrestar los efectos externos negativos inherentes a la concentración espacial de las actividades, así como

minimizar los costos sociales, económicos, ambientales y de calidad de vida que, por su propia naturaleza, conlleva el proceso de acumulación global.

Sin duda estos retos demandan procesos e instrumentos innovadores que aumenten la competitividad de las bases productivas de las metrópolis latinoamericanas, por lo que se hace un llamado a incorporar novedosos mecanismos políticos, fiscales, institucionales y financieros como vía para mejorar las acciones del gobierno, como se muestra en varios de los estudios de caso analizados en esta segunda parte de la obra.

Con respecto a la gobernabilidad como otro elemento central del análisis, desde diferentes perspectivas se advierte sobre la debilidad, e incluso ausencia, de marcos y estructuras institucionales que favorezcan la competitividad, pero sobre todo que permitan el funcionamiento eficiente del tejido metropolitano, por lo que el reto de impulsar mecanismos y acciones, como los señalados en el párrafo anterior, se multiplica.

Sin embargo, y reconociendo que no existe un modelo único de gobierno metropolitano, sobre todo en AL, donde las diferencias son más evidentes, en este libro se identifican diversas opciones de reforma y de *arreglos* institucionales fundamentados tanto en desarrollos teóricos recientes como en el análisis de las diversas experiencias.

De manera sintética, en este sentido se destaca la creación de instituciones en diversas metrópolis del mundo en el contexto del *modelo de gobierno metropolitano* considerado como el más utilizado para gobernar áreas metropolitanas,¹ seguido de las *autoridades conjuntas intermunicipales*. Sin embargo, así como se resaltan las ventajas de ambos tipos de *arreglos* institucionales, también se enfatiza en la necesidad de contar con una sólida estructura democrática metropolitana fundada en al menos tres aspectos centrales en los que el Estado es el actor-promotor principal:

- La identidad, que se traduce en la creación de un sentido de pertenencia y solidaridad en el ámbito metropolitano.
- La responsabilidad para con los acuerdos tomados.
- La legitimidad tanto de los acuerdos como de los actores y de quienes toman las decisiones.

¹ Conviene destacar que en el análisis de las experiencias de referencia, se menciona que el caso de “El Distrito Metropolitano de Quito” se considera uno de los casos latinoamericanos que más se acerca a los principios del modelo de *gobierno metropolitano*.

Por otro lado, y conscientes de que los alcances de las experiencias analizadas no se pueden transferir de manera automática al caso de las metrópolis latinoamericanas, como complemento indispensable de los *principios de un buen gobierno metropolitano*, también en la segunda parte de la obra se abordan los aspectos fiscales de la gobernabilidad, sin los cuales no sería posible financiar las variadas y complejas tareas que son responsabilidad de un gobierno metropolitano eficiente.

Desde esta perspectiva, y junto con la capacidad operativa y la legitimidad social que se deriva de los tres puntos señalados, existe consenso en considerar que la financiación de las estructuras de gobernabilidad metropolitana es la condicionante principal para financiar y suministrar servicios efectivos y equitativos que, entre otros aspectos, alienten la competitividad. No obstante, en el contexto de los países de AL habrá que poner especial atención en las tradiciones centralistas y en la limitada capacidad local para captar y administrar recursos.

Al respecto, así como se ofrecen fundamentos y experiencias sobre *arreglos* institucionales, desde la perspectiva financiera también se discuten al menos cuatro modelos de gobierno metropolitano diferenciados según el nivel de responsabilidad y el ámbito de acción:

- *De un solo nivel*, en el que una sola entidad metropolitana es responsable de suministrar una amplia gama de servicios locales.
- *De dos niveles*, que consiste en una entidad de gobierno de nivel superior que abarca una zona bastante amplia y un conjunto de entidades locales de nivel inferior, y mientras la primera proporciona servicios a nivel regional, las segundas son responsables del ámbito local.
- *Cooperación voluntaria*, en la que no rige obligatoriedad legal ni institucional y se basa en la acción voluntaria de las entidades involucradas, en general, a nivel local.
- *Distritos para un objetivo especial* cuyo propósito es suministrar servicios específicos que tengan efectos más allá de los límites administrativos.

De esta manera, según la lectura particular del análisis de cada modelo, en este libro se reitera que así como en el caso de los *arreglos* institucionales, en el ámbito de la financiación de las estructuras de gobernabilidad metropolitana tampoco se puede argumentar cuál es el mejor modelo, pero sobre todo, que dichas

experiencias no se pueden transferir de manera automática al caso de las metrópolis latinoamericanas en virtud de que, sin duda, al menos la estructura de los ingresos, los gastos y las necesidades junto con la cuestión fiscal, tienden a ser diferentes en cada caso y más aún cuando se trata de realidades distintas a la nuestra.

De hecho, y anticipándonos a las conclusiones de la obra, se afirma que no existen soluciones fáciles y que cada gobierno metropolitano deberá encontrar el método o modelo que mejor se ajuste a sus necesidades de acuerdo con su nivel de desarrollo, la evolución prevista y el contexto legal e institucional en el que se inserta. Como no hay un modelo general de gobierno metropolitano, en cada caso hay que tener en cuenta las particularidades propias de las áreas metropolitanas, de la región y del país en el que se encuentran.

Por su parte, en la tercera y última parte del libro se abordan tres temas sectoriales de coyuntura para las metrópolis latinoamericanas: la complejidad social, la creciente ineficiencia de los sistemas de transporte y el progresivo deterioro ambiental. Independientemente de la especificidad en el análisis de cada uno de estos tres grandes temas, en todos los casos se enfatiza la necesidad de contar con marcos conceptuales novedosos para insertar las nuevas políticas que, sin duda, emergen de un contexto caracterizado por la dualidad propia del modelo de desarrollo en el siglo XXI, donde es posible observar la coexistencia en el territorio del éxito y el fracaso, la riqueza y la pobreza, el equilibrio y el desequilibrio, así como las oportunidades y riesgos, entre otras disparidades, inherentes y evidentes en las metrópolis latinoamericanas.

En el contexto de esta conflictiva situación, en los tres trabajos que se presentan en la última parte de la obra existe consenso en advertir sobre la necesidad de renovar las formas tradicionales de abordar la histórica complejidad de la coordinación de políticas, acciones e inversiones frente a los desafíos que presenta cada tema en virtud de que sus efectos, ya sean positivos o negativos, trascienden los límites político-administrativos de cada una de las unidades territoriales involucradas.

Se trata de una renovación de enfoques y de acciones basada en el interés por establecer estructuras de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y dirigida a crear una nueva estructura política metropolitana con suficiente autoridad, liderazgo, autonomía, legitimidad y recursos capaz de hacer frente a los desafíos que subyacen en el ámbito de la gobernabilidad metro-

politana que, entre otros aspectos, habrá de garantizar la competitividad y la cohesión social en beneficio del territorio y sus habitantes.

Finalmente, y desde la perspectiva de esta síntesis de argumentos, se puede afirmar que *Gobernar las metrópolis* se propone no sólo promover la discusión sobre este gran tema, además, y sobre la base de explorar desde diferentes puntos de vista los principios de un buen gobierno metropolitano, busca en la medida de lo posible alcanzar un *estado ideal* en esta materia en términos de lograr un estilo de gestión socialmente aceptable, técnicamente posible, económicamente eficiente, ambientalmente sustentable y políticamente viable.

De esta forma, también se espera que los avances derivados del cúmulo de experiencias que integran la obra sirvan de base para impulsar iniciativas de renovación y reforma en materia de gestión metropolitana que por sus alcances sean objeto de apoyos de parte del Banco Interamericano de Desarrollo, promotor de este libro.

Recibido: 26 de abril de 2007.

Aprobado: 3 de mayo de 2007.

Juan José Gutiérrez Chaparro, doctor en urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, durante los últimos años se ha desempeñado como profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, de la que egresó como licenciado en planeación urbana en su primera generación. Ha sido responsable de proyectos de investigación cuyo común denominador es explorar alternativas para renovar la planeación urbana desde su perspectiva conceptual, con especial acento en el caso de México. Como resultado de esta labor, ha publicado trabajos especializados de distinto tipo y cobertura, entre los que destacan: *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) (2000). Asimismo, diversos capítulos de libro, el más reciente “Transformaciones del paradigma de la planeación urbana: el caso de México”, en Fernando Greene Castillo (coord.), *Urbanismo y vivienda*, Facultad de Arquitectura-UNAM (2005). También es autor de diversos artículos, el más reciente es “Transformaciones del paradigma de la planeación urbana: reflexiones desde la teoría de planeación”, *Ciudades*, 66: (2005).