

METRÓPOLIS EN MOVIMIENTO

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados numerarios de El Colegio de Jalisco

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Universidad de Guadalajara
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Ayuntamiento de Zapopan
Ayuntamiento de Guadalajara
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Subsecretaría de Educación Superior-SEP

José Luis Leal Sanabria

Presidente

María Alicia Peredo Merlo

Secretaria general

METRÓPOLIS EN MOVIMIENTO

OCTAVIO URQUÍDEZ
LUIS FELIPE CABRALES BARAJAS
ESTRELLITA GARCÍA FERNÁNDEZ
NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

Coordinadores



EL COLEGIO
de
JALISCO

711.43
M594

Metrópolis en movimiento / coords. Octavio Urquidez, Luis Felipe Cabrales, Estrellita García, Nancy García -- 1ª ed. -- Zapopan, Jal. : El Colegio de Jalisco, 2013.
215 p. : maps. (b/n), gráfs., tablas ; 21.5 cm. -- (Colección Temas de Estudio)

Contenido: Introducción general -- I. Planeación metropolitana para el siglo XXI -- II. La coordinación de las metrópolis: el desafío de los arreglos institucionales.
Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-7770-71-8

1. Urbanismo. 2. Planificación de ciudades. 3. Política urbana. 4. Metrópoli - Aspecto político. 5. Metrópoli - Aspecto social. 6. Ciudades y pueblos - Crecimiento - Aspectos económicos y sociales. 7. Áreas metropolitanas. Anexión (Gobierno municipal). 8. Políticas públicas. 9. Guadalajara, Área Metropolitana de - Estudio de casos.
I. Urquidez, Octavio, coord. II. Cabrales Barajas, Luis Felipe, coord. III. García Fernández, Estrellita, coord. IV. García Vázquez, Nancy, coord.

© D.R. 2013, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321
45100, Zapopan, Jalisco

Fotografía de portada: Claudia Hernández

Primera edición, 2013

ISBN 978-607-7770-71-8

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico



Se agradece al Coecytjal el
patrocinio otorgado para la
edición de este libro.

ÍNDICE

Introducción general	9
I. PLANEACIÓN METROPOLITANA PARA EL SIGLO XXI	
Introducción	13
<i>Luis Felipe Cabrales Barajas</i> <i>Estrellita García Fernández</i>	
Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas	17
<i>Miguel Ángel Troitiño Vinuesa</i>	
Ordenación del territorio, desarrollo local y medio ambiente	43
<i>Claude Bataillon</i>	
Desarrollo regional y planeación metropolitana	59
<i>Julio García Coll</i>	
Anverso y reverso. ¿Planeación <i>vs.</i> gestión metropolitana?	93
<i>Octavio Urquidez</i>	

II. LA COORDINACIÓN DE LAS METRÓPOLIS: EL DESAFÍO
DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

La coordinación de las metrópolis. Estudio introductorio <i>Nancy García Vázquez</i>	109
Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos <i>Luis F. Aguilar Villanueva</i>	125
Self-Organizing Regionalism and Network Governance <i>Richard C. Feiock</i> <i>Jungah Bae</i>	147
Gobierno local y administración de las áreas metropolitanas en América Latina <i>Cristina A. Rodríguez-Acosta</i> <i>Allan Rosenbaum</i>	175
Hacia una reforma integral de lo urbano <i>Juan Ignacio Barragán</i>	195

INTRODUCCIÓN GENERAL

A partir de la organización del Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli, realizado en octubre de 2009, El Colegio de Jalisco ha emprendido un programa de análisis y estudio multidisciplinario acerca del fenómeno metropolitano, con énfasis especial en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

La participación de importantes investigadores europeos y americanos infundió al congreso el aliento hacia nuevos intentos de acercamiento debido a su carácter interdisciplinario y multicultural. Por tanto, la metrópoli fue presentada y analizada como sujeto social, político, cultural y ecológico.

Para tal fin se realizaron diversas actividades académicas de carácter internacional como congresos, seminarios y cursos cortos. Asimismo, la institución editó libros y artículos referentes al tema, lo que dio por resultado el afianzamiento de una línea de estudios metropolitanos que permite a investigadores, funcionarios y gestores de las políticas públicas participar en proyectos comunes relacionados con la vida en la metrópoli.

Se considera que en la medida en que el diálogo se consolide entre estos actores, se construirán mejores políticas públicas sustentadas en procesos participativos, sistemáticos y científicamente estudiados.

Por otra parte, está en curso una encuesta de opinión que permitirá identificar la percepción de los jóvenes ante las circunstancias en las que se desarrolla su vida en la ZMG. Este estudio tiene cuatro ejes: 1) la gestión gubernamental de los programas sociales; 2) las conductas legales y su impacto

en las violencias sociales; 3) los procesos de socialización y participación juvenil; y 4) las prácticas culturales, su consumo y el uso que los jóvenes hacen de los espacios públicos designados para estos fines. Finalmente, la investigación será analizada en un proyecto multidisciplinario que nos permitirá conocer las acciones futuras que los jóvenes anhelan para alcanzar sus expectativas y las rutas de decisión a seguir de los gobiernos para lograr un nivel de vida en escenarios plurales de participación y consenso, bajo condiciones de seguridad, legalidad y probidad.

Con el mismo propósito, El Colegio de Jalisco organizó en septiembre y octubre de 2010 dos seminarios; en el primero de ellos, el Seminario Internacional Planeación Metropolitana para el Siglo XXI a cargo de los doctores Luis Felipe Cabrales y Estrellita García, la discusión partió desde el ámbito de la planeación para pensar en un cambio en la territorialización de las políticas urbanas. Al siguiente mes se llevó a cabo el Seminario Internacional La Coordinación en las Metrópolis: el Desafío del Diseño Institucional, coordinado por la doctora Nancy García Vázquez, el cual se concentró en la dimensión política y de gestión y gobierno de la metrópolis.

Las reflexiones emanadas de los trabajos presentados ratificaron el supuesto de que la coordinación entre gobiernos es uno de los mecanismos de gestión pública más anhelados en las democracias contemporáneas. Por un lado, supone la cooperación voluntaria entre actores de distinta naturaleza que tienen el ánimo de lograr un mismo fin y por otro, implica la integración de las decisiones hacia una política pública que tenga la consistencia suficiente para producir sinergias en diferentes áreas y programas gubernamentales.

En los posibles escenarios para las circunstancias futuras del fenómeno metropolitano, tanto la planeación como la coordinación y la gestión metropolitanas estarán cada vez más distantes de la idea de una figura única. En contraste, la pluralidad política y la renovada participación ciudadana nos llevarán a buscar y encontrar escenarios de acción pública más amplia, con mayor fuerza decisoria y mayor intervención de los habitantes.

Mantenerse atentos al desarrollo de estas expectativas es condición *sine qua non* para entender el acaecer metropolitano y su inevitable inserción en la corriente global.

I. PLANEACIÓN METROPOLITANA PARA EL SIGLO XXI

INTRODUCCIÓN

Luis Felipe Cabrales Barajas
Universidad de Guadalajara

Estrellita García Fernández
El Colegio de Jalisco

De la misma manera que la ciudad requiere de mantenimiento físico, las ideas que rigen sus dinámicas y orientan su futuro también demandan un ejercicio de actualización. Es ahí donde académicos y planificadores están llamados a exponer, defender y poner a prueba nuevos o renovados preceptos teóricos y técnicas planificadoras.

Frente a la dimensión de los problemas metropolitanos y sus posibles soluciones referidas en el debate originado por académicos, empresarios e instituciones participantes en el Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli, El Colegio de Jalisco consideró la urgencia de continuar con estos análisis y abordar de forma gradual diferentes escalas y fenómenos relacionados con el desarrollo urbano y regional: la planeación, el medio ambiente, la calidad de vida, el patrimonio cultural, etcétera.

Por tal motivo, en septiembre de 2010, El Colegio de Jalisco realizó el Seminario Internacional Planeación Metropolitana para el Siglo XXI, para dar continuidad a la discusión, y desde el ámbito de la planeación pensar en un cambio en la territorialización de las políticas urbanas. En efecto, los objetivos del foro estuvieron encaminados a discernir sobre la pertinencia de la planeación metropolitana, exponer teorías para comprender el entorno y reflexionar respecto del ejercicio de la planeación.

Ello supone considerar la escala de problemas y posibles respuestas, comprender el territorio y sus valores y el requerimiento de un nuevo modelo

de ordenación participativa y de desarrollo territorial, así como el sentido de la intervención del poder público en la ciudad.

Científicos de la Escuela de Chicago abordaron la ciudad desde una perspectiva socioespacial en las décadas de 1920 y 1930, proceso que ha tenido continuidad hasta nuestros días debido al desafío que supone estudiar fenómenos cambiantes que han dado lugar al crecimiento de las ciudades y en ciertos casos las formas de mitigar los efectos perversos de tal cambio.

Este crecimiento, resultado sobre todo del centralismo político, la aglomeración de actividades económicas, el flujo de migrantes y el crecimiento demográfico, requiere de análisis descriptivos y de una labor seria para innovar las herramientas teórico-metodológicas, a la par que instrumentos de planeación y gestión permitan frenar las consecuencias no deseadas del crecimiento: consumo irracional de suelo, contaminación del ambiente, segregación y desigualdad social, pérdida de calidad de vida, entre otras situaciones.

Frente a la realidad de las ciudades, una pregunta central del seminario y de esta publicación gira en torno de la cuestión de si es posible construir otro modelo de ciudad y, en consecuencia, el medio para lograrlo. Ante tal interrogante, hace algunos años la respuesta de los especialistas, sin lugar a dudas, hubiera sido afirmativa. La planeación urbana constituía el procedimiento para lograrlo puesto que entonces era un instrumento casi mágico que podía, al menos en teoría, ordenar las distintas escalas territoriales al permitir solventar el déficit de infraestructuras y servicios, establecer reservas de suelo urbano y, por último, lograr un desarrollo más equilibrado y socialmente más justo. Hoy sabemos que la planeación, si bien no es un instrumento milagroso, es la única manera que tenemos para ordenar el territorio y orientar el proceso de urbanización.

La planificación, manía heredada del siglo xx, como lo expresó Octavio Paz en *El ogro filantrópico*, es aún la mejor vía que disponemos para la organización y gestión del territorio. De acuerdo con la aseveración de Miguel Ángel Troitiño, expresada en uno de los capítulos que componen esta obra, los efectos perversos del modelo de desarrollo económico y territorial aplicado hasta ahora “no significan, tal como se venía propugnando desde los enfoques neoliberales, que no sea necesario contar con instrumentos de planificación sino que necesitamos de más y, fundamentalmente, de mejor política territorial”.

De la misma manera, hay que reconsiderar el vínculo entre la planeación y la gestión, asunto en el que han insistido varios estudiosos como Raquel Rolnik, Jordi Borja, y en esta obra Octavio Urquidez, entre otros. Se trata de que ambos procesos no resulten aislados: uno ideal, el del papel producido por los expertos desde instituciones públicas, y otro real, construido por una multiplicidad de agentes públicos y privados, casi siempre como respuesta a situaciones coyunturales de variada índole.

En consecuencia, se requiere pasar, como afirma Troitiño, de un “modelo tecnocrático de ordenación a otro participativo, dado que el territorio es una construcción social y, lógicamente, no puede hacerse sin los ciudadanos”. No obstante, la implementación del modelo participativo no debe confundirse con la consulta pública —trámite que en el caso de Jalisco antes era exigido por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y hoy requerido por el Código Urbano para el Estado de Jalisco— o con la opinión publicada por instituciones, académicos o grupos con intereses específicos.

Los textos que se presentan en esta primera parte abordan el tema de la planeación metropolitana desde miradas disciplinares que admiten diferentes entradas conceptuales y escalas de análisis. Los planteamientos convergen en la figura metropolitana inserta en el marco de la planificación territorial, en sus acepciones de ordenamiento territorial o de desarrollo regional.

Miguel Ángel Troitiño nos entrega un texto rico en reflexiones titulado “Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas”, en él articula evidencias empíricas con propuestas innovadoras. Da cuenta de un balance poco alentador: domina la ingobernabilidad territorial que ha incidido en un “consumo voraz y desordenado del territorio”. Convoca a una reflexión serena para renovar los instrumentos de gestión, aunque al mismo tiempo advierte sobre el carácter urgente de la medida. No obstante, ante el desencanto que produce la ordenación territorial, nos recuerda que “sigue brindando la oportunidad de contribuir a una regeneración conceptual y ética del sistema de planificación”.

La colaboración del geógrafo francés Claude Bataillon, “Ordenación del territorio, desarrollo local y medio ambiente” se enfoca en aspectos conceptuales y evidencias sobre las causas que han propiciado la configuración de redes urbanas que denomina “telarañas de ciudades”. Destaca

que la metropolización tiene capacidad para “autorreproducirse sin que las condiciones ecológicas sean un freno”; son estas reflexiones las que lo llevan a detallar los factores que perjudican el medio ambiente. Sobresale además el reto del abastecimiento de agua, al que llega a calificar como “un problema sin solución a largo plazo”.

En la misma línea, aunque con estilo diferente, el texto “Desarrollo regional y planeación metropolitana” redactado por el arquitecto Julio García Coll recupera y actualiza las ideas y principios metodológicos útiles para abordar los problemas territoriales, al enfocarse en la escala regional y metropolitana, sin olvidar el ámbito rural. Destaca lo relativo al sustento conceptual y a las propuestas institucionales para construir la Estrategia Territorial Nacional. Propone que la planeación adopte tres enfoques: aproximación estructural, visión sistémica y perspectiva estratégica.

Las reflexiones que Octavio Urquidez nos ofrece en “Anverso y reverso. ¿Planeación vs. gestión metropolitana?”, afectan diversos ejes conceptuales, entre ellos, la preocupación por el vacío jurídico en torno a la figura metropolitana, el cual agudiza los problemas urbanos. Llama a “repensar, reinventar o aplicar reingeniería al sentido y a la forma de intervención del poder público en la ciudad y, específicamente, en las metrópolis multi y plurimunicipales”. En varios pasajes hace referencia a la dimensión política del ejercicio planificador, siempre en tono crítico: soberbia del Estado, improvisación en la toma de decisiones y falta de capacidad ejecutiva. De ahí que remate su documento al reiterar la necesidad de construir una ciudadanía.

El repertorio de ideas expuesto por los autores puede nutrir un pensamiento planificador orientado, en un sentido amplio, a dar mantenimiento a las metrópolis y perpetuar su vigencia como lugar privilegiado para una convivencia humana armónica.

ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO: UN NECESARIO Y URGENTE CAMBIO DE RUMBO EN LAS POLÍTICAS TERRITORIALES Y URBANAS

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

Agradezco la oportunidad que El Colegio de Jalisco me brinda para compartir y debatir puntos de vista sobre algunas cuestiones que preocupan y ocupan, tales como el despilfarro territorial, la crisis medioambiental o el crecimiento urbano incontrolado. Intentaré argumentar en una línea que contribuya a repensar cuestiones centrales de la ordenación territorial. Este tema de debate inició en el V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio de Fundicot en 2007, continuó en el VI celebrado en Pamplona 2010, y se relaciona con las preocupaciones del Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli en El Colegio de Jalisco, 2009.

El modelo de urbanización imperante en las dos últimas décadas marcado por la dispersión, el descontrol y la práctica perversa del urbanismo, implica un consumo voraz y desordenado de territorio con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales, que generan pesadas hipotecas, como una metropolización caótica, regiones urbanas de estructura disgregada y fragmentada, lo que algunos autores llaman *no ciudad* o *ciudad difusa*, y crisis de credibilidad institucional (Urquidez, 2010).

Los problemas planteados, las insatisfacciones existentes y los efectos negativos de las prácticas territoriales dominantes requieren de una reflexión serena sobre el uso, ordenación y gestión prudente del territorio, un recurso valioso, complejo y frágil, depositario de valores ecológicos y culturales a cuyo uso y disfrute tenemos derecho todos los ciudadanos. Sólo así podrá

superarse la “ingobernabilidad territorial” y los ciudadanos podrán ejercer, por fin, su derecho al territorio.

El territorio, bien gestionado, es un activo económico y un factor de desarrollo que no puede despilfarrarse. Para caminar hacia el futuro, en una sociedad cuya población está cada vez más concentrada en las ciudades —algo más de la mitad de la población mundial, 80% de los ciudadanos de la Unión Europea, 78% de la población mexicana y 70% de la española— es necesario realizar una interpretación renovada del territorio que supere su consideración como soporte de la actividad económica y pase a entenderse como un recurso de dimensiones múltiples, al reflejar las interdependencias entre factores ambientales, económicos, sociales y culturales. Urge, tal como señala el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (Asociación de Geógrafos Españoles, 2006), trabajar para sentar las bases de una nueva cultura territorial, una cultura de las relaciones, interdependencias y complementariedades que impregnen el debate social, la política, la legislación, la planificación y la gestión territorial.

Una interpretación renovada y actualizada de la ordenación y de la acción territorial, entendidas como instrumentos esenciales para la actuación de los poderes públicos, requiere impulsar planteamientos orientados a elaborar visiones y configurar herramientas disciplinares y administrativas que permitan desarrollar prácticas compartidas dirigidas hacia el buen gobierno del territorio, más allá de las visiones municipales, como puede ser la zona urbana de Guadalajara o el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio (Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, 2010). Este gobierno exige una planificación territorial que, enlazada con los planteamientos de la Estrategia Territorial Europea (1999), los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Consejo de Europa, 2000) o la Agenda Territorial de la Unión Europea (Consejo de Europa, 2007), propicie la aproximación entre el pensamiento social y el territorial al incorporar nuevas preocupaciones y sensibilidades medioambientales, de cohesión territorial y paisajísticas, tal como en este último caso propugna el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000).

Resolver las dificultades administrativas, llenar de contenido operativo las estrategias y planes, así como avanzar en el terreno de la praxis, demanda de reflexión y compromiso político. El desarrollo sostenible implica territo-

realizar las decisiones y no hay duda que los instrumentos de ordenación y acción territorial —estrategias territoriales, planes y proyectos territoriales de diferentes escalas y ámbitos geográficos— ayudan al avance desde el campo de la teoría hacia la práctica. La acción territorial es un importante cometido público y para ganar en eficacia necesita afianzarse en las diversas esferas del poder político y de la gestión administrativa, tender puentes de comunicación entre políticas diversas y, fundamentalmente, conectar bien ordenación y desarrollo. La ordenación del territorio tiene que ir mucho más allá de la regulación de dimensiones físicas y de usos del suelo. Debe ser una de las piezas fundamentales para mejorar y equilibrar las *geografías del presente* y contribuir a construir las *geografías del futuro*, territorios que sean resultado de un equilibrio dinámico y sostenible entre naturaleza, sociedad, cultura y economía. La geografía importa, y el territorio, como construcción social, no puede ni debe ser sólo el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado.

En un contexto de profundo e intencionado descrédito de la acción planificadora, que en el caso español se debe en gran medida a un urbanismo judicializado y poco atento a los problemas de los ciudadanos, y en el mexicano a la elaboración de planes sin fruto (Arias, 2010) centrados con prioridad excesiva en el reparto de plusvalías y que olvidan con frecuencia las necesidades y demandas sociales, la ordenación del territorio brinda la oportunidad de contribuir a una regeneración conceptual y ética del sistema de planificación, ya que siguen pendientes cuestiones relevantes en relación con la vertebración y cohesión territorial, la cooperación, la complementariedad, la concertación y la inserción de nuevas preocupaciones y necesidades medioambientales. Sirve también para adecuar los instrumentos de gestión a las demandas de las recientes realidades territoriales que, tal como ocurre en las zonas metropolitanas y regiones urbanas, saltan por encima de las realidades administrativas. En España y en México continúa un modelo municipal de gobierno del territorio que arrancó en el siglo XIX, cuando eran países rurales, poco eficientes para afrontar las cuestiones relacionadas con un proceso de urbanización rápido y creciente.

No resulta fácil dotarse de instrumentos eficientes para caminar hacia un nuevo y necesario orden territorial. La visión crítica de la práctica adquirida (formulación jurídica, planificación y gestión) y la valoración de trayectorias

y experiencias de éxito deben ayudar a construir nuevos marcos de referencia para avanzar en la construcción de fórmulas de gestión territorial efectivas puestas al servicio de las necesidades colectivas. A continuación se plantearán algunas ideas y reflexiones para contribuir a repensar la ordenación del territorio y tratar de ver si es posible que sus instrumentos de planificación y gestión ganen en eficacia, algo imprescindible si es que realmente estamos dispuestos a caminar hacia un nuevo orden económico y medioambiental y a evitar la deslegitimación social de la planificación como función pública.

ALGUNAS CUESTIONES Y PLANTEAMIENTOS GENERALES

El debate de los últimos años permite vislumbrar ideas y planteamientos innovadores y sugerentes alrededor de cuestiones relacionadas con el territorio y su ordenación (Tarroja y Camagni, 2006). Se ha asentado, no sin dificultades, el convencimiento respecto a la necesidad de una nueva cultura del territorio y de la acción territorial con nuevos métodos y técnicas de trabajo, donde se reclama el paso desde un modelo tecnocrático de ordenación a otro participativo, puesto que el territorio es una construcción social y, por lógica, no puede hacerse sin los ciudadanos. En este sentido, cada día es más evidente la necesidad de instrumentar programas y acciones eficaces para superar los bloqueos administrativos existentes y avanzar en la solución de los problemas detectados. Para ello se requieren variables según las estructuras político administrativas de cooperación y concertación de los diferentes estados (Massiris, 2006; Salinas, 2009), por encima del reparto de competencias administrativas. No hay posibilidad de ordenación efectiva sin cultura y práctica de la cooperación y la concertación interadministrativa.

Las políticas de ordenación del territorio más allá de ser formulaciones genéricas cargadas de intencionalidades diversas deben territorializarse, en el sentido de adaptarse y adecuarse a la diversidad territorial del planeta, factor de riqueza y fuente de oportunidades, y hacer legal lo que ya es real, tal es el caso de las regiones urbanas o de las zonas metropolitanas, debido a que si los procesos y dinámicas territoriales son supramunicipales no podrán seguir gobernando sólo con instrumentos de escala municipal, tal como ocurre en la actualidad. Es el caso de la región urbana de Guadalajara o de la región metropolitana de Barcelona, que con 164 municipios, 3.236 km² y casi cinco

millones de habitantes, ha aprobado, tras múltiples ensayos inconclusos, el Plan Territorial Metropolitano (Generalitat de Catalunya, 2010).

No se trata de crear nuevas estructuras administrativas, pues el rápido ritmo de los cambios territoriales pronto las dejarían obsoletas, sino de dotarse de instrumentos estratégicos flexibles y marcos de concertación y cooperación (planes, estrategias territoriales, proyectos territoriales). Para ello hay que asumir la complejidad y la gravedad de los problemas planteados y desde el territorio, entendido como patrimonio colectivo, trabajar para ayudar a construir modelos de desarrollo territorial a escala humana. Para obtener resultados es imprescindible resolver problemas a diferentes niveles y escalas, en especial en territorios más frágiles, los cuales son más complejos, como ocurre en las áreas metropolitanas, zonas costeras o territorios rurales en crisis.

Desde el campo de la geografía, ciencia territorial por excelencia, es necesario asumir un compromiso profesional que contribuya a provocar un profundo cambio de rumbo en las políticas de ordenación del territorio que vienen formulándose, más que aplicándose, para dotarlas de legitimidad y proyección social; algo que en España, 25 años después de la configuración del Estado Autonómico, aún no se logra (Romero y Farinós, 2006).

EL TERRITORIO COMO PATRIMONIO Y FACTOR DE IDENTIDAD PARA CONFIGURAR NUEVOS MODELOS DE DESARROLLO

Para gestionar satisfactoriamente el patrimonio, ya sea natural, cultural o paisajístico, es necesario realizar una nueva lectura e interpretación del territorio que supere la concepción de soporte de la actividad económica y pase a entenderse como un recurso de dimensiones múltiples al reflejar las interdependencias entre factores ambientales, económicos, sociales y culturales. El desarrollo sostenible demanda la búsqueda de nuevas fórmulas de adecuación de los territorios rurales y urbanos a las necesidades humanas, debido al reto que nuestra sociedad enfrenta de construir nuevos espacios y modelos de desarrollo, puesto que la construcción, además de injusta (5% de los habitantes del planeta concentran 30% de la riqueza), resulta insostenible en términos medioambientales (Durand, Copinschi, Martín, Placidi, 2008).

En los turbulentos comienzos del siglo XXI la conservación y el desarrollo ya no pueden ser entendidos como términos antagónicos, ya que sin

conservación no es posible garantizar la supervivencia de las generaciones futuras. Desarrollo y conservación son realidades que deben ser compatibles, fruto de nuevas formas de valoración, ordenación, explotación y gestión de los recursos de nuestro planeta. De la falta de una visión global o de la no consideración de las interrelaciones existentes entre las dimensiones territoriales, económicas, sociales y culturales deriva el fracaso de no pocos proyectos. En este sentido, debe señalarse que no es posible continuar con la construcción de modelos metropolitanos, tal como ocurre en Guadalajara, asentados en la lógica perversa de “que pague el que viene detrás” (Cabrera, 2010), o de espaldas al territorio, pues este último no es sólo el sostén de una ciudad, sino también su sustento (Urquidez, 2010).

De forma lenta pero paulatina, durante las últimas décadas se ha trabajado sin mucho éxito en la búsqueda de un nuevo orden ecológico y territorial. El uso racional de los recursos del planeta es la mejor garantía de sostenibilidad, y en este contexto, territorio y patrimonio son pilares básicos de cualquier estrategia de desarrollo. La teoría del desarrollo sostenible concibe al territorio como factor y agente clave del crecimiento; planteamiento que se enlaza con las posturas de los economistas radicales que conciben al territorio como un reflejo o producto de la articulación entre las relaciones técnicas y sociales, es decir un producto social.

El actual cambio tecnoproductivo plantea dinámicas territoriales que ofrecen oportunidades para el desarrollo pero también para las desigualdades, como evidencia el mapa mundial de distribución de la renta per cápita. En la era de la globalización cada lugar busca afirmarse y diferenciarse a nivel mundial, de ahí que las diferencias geográficas adquieran una importancia estratégica fundamental, algo que ya puso de manifiesto el geógrafo brasileño Milton Santos en la última década del siglo xx (1993: 77-79). El reto está en encontrar, según el momento histórico y el lugar geográfico, nuevas ideas y proyectos que permitan movilizar los recursos o capitales territoriales para atender mejor las necesidades sociales. Si una de las singularidades del desarrollo territorial está en la territorialización de sus iniciativas y proyectos, es lógico que adquieran especial protagonismo aquellos territorios que tienen valores y recursos de tipo patrimonial.

El futuro de un territorio no se encuentra determinado, y en un contexto de cambios tan rápidos como los actuales, anticiparse es proyectar el futuro en el presente. El desarrollo territorial sostenible implica una visión a largo plazo y plantea la necesidad de prever los acontecimientos; la incertidumbre y la rapidez de los cambios aconsejan hacerlo con prudencia, imaginación, creatividad y audacia. El desarrollo territorial sostenible no logrará operatividad real si no se integra en un nuevo proyecto global de sociedad, el cual debe buscar anticiparse a las necesidades, en lugar de concentrarse sólo en la corrección de los desequilibrios. La sociedad civil, las administraciones y el entramado empresarial tienen que comprometerse con el territorio, y este compromiso debería inscribirse en proyectos a mediano y largo plazo. La dimensión temporal junto con la social y la patrimonial deben tenerse muy presentes, sólo así será posible avanzar en la construcción de territorios más sostenibles.

El concepto de patrimonio remite a la noción de legado, herencia de especial valor que es necesario identificar, proteger, conservar, rehabilitar, poner en valor y transmitir a las generaciones futuras. La visión unitaria del patrimonio natural y cultural está presente en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología [UNESCO], 1972) y en la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999), que al momento de afrontar las cuestiones del patrimonio europeo tienen en cuenta una doble perspectiva: por una parte la vincula con las señas de identidad de los pueblos, y por otra, la considera como recurso y factor de desarrollo. Esta visión unitaria del patrimonio tiene una dimensión estratégica, puesto que si realmente se quiere avanzar en la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo y gestión territorial, entonces existe la obligación de prestar más atención a las relaciones e interdependencias entre las diferentes piezas del sistema territorial.

México y España, países de encrucijada tanto en términos biogeográficos como históricos y culturales, cuentan con una gran riqueza patrimonial. México tiene 31 bienes incluidos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO (2011) –cuatro naturales y 27 culturales–, España 42 –tres naturales, dos mixtos y 37 culturales–, sobre un total mundial de 911 –704 cultura-

les, 180 naturales y 27 mixtos—. La imbricación entre patrimonio natural y cultural queda mas que evidente en las reservas de la biósfera del programa *Man and Biosphere* (MAB) de la UNESCO, cuarenta y dos en México y cuarenta en España, sobre un total mundial de 564 (UNESCO, 2011).

El patrimonio, por las funciones ambientales, culturales, sociales y turísticas que desempeña, pasa de entenderse como carga —debido a los costes unidos a los enfoques tradicionales de la conservación—, a considerarse como un recurso fundamental en las estrategias más innovadoras de desarrollo territorial. Por otra parte, la concentración patrimonial en un determinado territorio le confiere condiciones especiales a la hora de construir proyectos diferenciados de desarrollo, lo que frena la homogeneización simplificadora que implica la globalización. Una aproximación integrada al patrimonio implica descubrir en el territorio un conjunto de recursos, materiales e inmateriales, que no sólo son la expresión de su identidad, de su pasado, sino también la base para armar el desarrollo futuro (DELTA, 2004).

La progresiva consolidación de las políticas, y las administraciones medioambientales y culturales han determinado que durante las últimas décadas se haya producido en España y México un formidable incremento y reforzamiento de los territorios protegidos importantes, en relación con los instrumentos de protección del patrimonio natural (parques nacionales, naturales, reservas de la biósfera, etc.) y cultural (monumentos, conjuntos históricos, zonas de monumentos, yacimientos arqueológicos, paisajes y parques culturales, etc.). Se ha producido además una progresiva extensión del concepto de patrimonio (Ariño, 2002), al considerar como tal primero al monumento y luego al territorio, algo que si bien significa un avance significativo en la valoración cultural del territorio, también plantea nuevos desafíos de gestión y la necesidad de dotarse de instrumentos de planificación actuales.

Esta situación junto con la proliferación de múltiples figuras de protección, la localización de buena parte de los recursos patrimoniales en territorios sensibles —montaña y zonas rurales desfavorecidas, litoral, centros y barrios históricos de las ciudades, entre otros—, y los cambios en las políticas de desarrollo y de medio ambiente, requieren coordinar políticas y buscar soluciones imaginativas e innovadoras en el terreno de la gestión. Los criterios utilizados hasta ahora, en los cuales han primado planteamientos de

conservación pasiva que con frecuencia han menospreciado las realidades socioterritoriales, ayudan a explicar algunos de los rechazos suscitados en la sociedad (entornos de parques nacionales y naturales, paisajes culturales, conjuntos históricos, etc.) y también los bloqueos y las debilidades operativas de muchas de las políticas emprendidas.

Nos enfrentamos al desafío de integrar el patrimonio en el marco de programas de desarrollo y gestión territorial, donde se contemplen las dimensiones ambientales, económicas, culturales y sociales, cuestión nada fácil para los países con tan débil cultura territorial como México y España. Sólo al superar las visiones aislacionistas e incorporarlas a la sociedad local en la defensa, uso responsable y gestión del territorio se podrán convertir estos recursos en un factor activo de desarrollo sostenible, deseo cada día más explícito en los documentos y declaraciones internacionales pero con enormes dificultades operativas en el momento de pasar al campo de la práctica. En suma, tal como se ha señalado en la Estrategia Territorial Europea (1999), el desafío está en dar el salto de la conservación del patrimonio a la gestión inteligente del mismo, en el marco de modelos de desarrollo territorial sostenibles.

La difusión de la ciudad en el territorio, el estallido de las estructuras urbanas tradicionales, los conflictos en la gestión de ciudades, paisajes culturales y espacios protegidos aunado a las insatisfacciones de la planeación, aconsejan, en el comienzo del siglo XXI, marcado por turbulencias económico-financieras y ecológicas, plantearse algunas preguntas como ¿cuál debe ser el papel del patrimonio en las nuevas estructuras urbanas y territoriales?, puesto que si se lo utiliza de manera inteligente puede ser uno de los pilares centrales en la construcción de nuevos modelos territoriales, especialmente en el caso de las regiones urbanas.

La recuperación integrada y la gestión sostenible del patrimonio presentan dificultades, pero también oportunidades. El reto está en saber utilizar los instrumentos disponibles, cuando así sea posible, o dotarse de otros nuevos para que las reglas del juego –guías o planes de gestión– estén explícitas. Estos paisajes, cargados de valores naturales o culturales, son piezas estratégicas de las estructuras urbanas y territoriales, y deben servir para construir, dotar de identidad renovada y cualificar los territorios del futuro.

DIFÍCILES Y COMPLEJAS RELACIONES ENTRE PATRIMONIO
Y DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

El territorio en general y las regiones urbanas en particular se encuentran sometidas a un rápido y profundo proceso de reorganización económica, funcional y social, debido a que son una realidad viva, fruto de complejos y con frecuencia precarios equilibrios. En España, entre 1987 y 2000, las superficies artificiales incrementaron en un 29.5%, al pasar de 814,149 hasta 1'054,316. En el caso de la zona metropolitana de Madrid, el incremento durante el mismo periodo, fue de 49.4% (Observatorio de la Sostenibilidad en España [OSE], 2006), proceso que aún fue más intenso entre 2000 y 2007. Las políticas más avanzadas en materia de conservación apuestan por estrategias de uso responsable de los recursos, con base en nuevos modelos de desarrollo y de gestión territorial donde es necesario atender equilibrios complejos y frágiles.

Con demasiada frecuencia se han olvidado las relaciones e interdependencias entre patrimonio, natural o cultural, y espacio social, tal como lo evidencia la escasa vinculación existente entre los responsables de la gestión patrimonial y aquellos que tienen a su cargo programas de ordenación o desarrollo territorial —planes de desarrollo rural, planes de dinamización turística, programas de desarrollo comarcal, planes estratégicos, entre otros—. El acercamiento a la realidad territorial evidencia que si bien las figuras de protección se refuerzan a nivel internacional (Red Natura 2000, Patrimonio Mundial), estatal o federal (Red de Parques Nacionales) y estatal o autonómico (parques naturales, conjuntos históricos), no resulta nada fácil establecer vías de conexión para perfilar nuevas alianzas de desarrollo territorial (Troitiño *et al.*, 2005: 227-266).

La planificación patrimonial en sus múltiples dimensiones (ambiental, cultural, urbanística) es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época; siendo así, el desarrollo territorial debería encontrar en ella un pilar de apoyo, más cuando una de las reglas de oro del desarrollo sostenible es que toda acción debe ser considerada en términos territoriales. Las posibilidades que, al menos en teoría, ofrecen los marcos normativos de la UNESCO, Unión Europea, España, México, etc., sólo se harán realidad con base en nuevos modelos de gestión territorial.

La proliferación de declaraciones de territorios protegidos no siempre viene acompañada de los recursos pertinentes, tal como evidencia el retraso en la elaboración de los planes especiales, directores, de gestión o manejo. Las posibilidades del patrimonio, a la hora de funcionar como dinamizador de recursos y promotor de desarrollo sostenible, empiezan a ser exploradas, aunque ya nadie discute su importancia en relación con actividades como el turismo y su papel en la mejora de la calidad de vida. Sin embargo, la función de los territorios y ámbitos protegidos –paisajes, espacios naturales, conjuntos históricos, etc.–, entendidos como instrumentos estables de ordenación y gestión sostenible del territorio, es aún débil, y eso deriva que estén sistemáticamente presionados desde diversos frentes (turístico, urbanístico, recreativo, etc.), tal como ocurre en la Sierra del Guadarrama en la región urbana de Madrid (Troitiño, 2005) donde parece interminable y complejo el proceso de su declaración como parque nacional (Martínez de Pisón, 2009).

En la construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial hay que superar los riesgos que lleva implícitos tanto *sacralizar* la transformación permanente del planeta Tierra como *satanizar* todo proceso de cambio (García Fernández, 1994). En territorios de vieja cultura e intensamente humanizados, como son los casos de España y México, hay que contar siempre con la presencia del hombre, incluso para explicar la dinámica de aquellos paisajes que en ocasiones, con visiones en exceso simplistas, se clasifican y pretenden gestionar como de dominante natural, pues no se debería olvidar que la gestión del patrimonio es siempre una cuestión social.

Únicamente desde el afianzamiento de una nueva cultura del territorio, entendido como recurso y depositario del patrimonio natural y cultural, será posible ganar terreno a la irracionalidad económica-urbanística, cuya deriva más perversa en los últimos años ha llevado a un consumo desmedido del mismo, al entender suelo como soporte de la actividad constructiva. El uso racional del patrimonio natural y cultural es la mejor garantía para lograr un desarrollo más equilibrado y socialmente más justo. Los instrumentos de la planificación urbana, territorial, medioambiental y patrimonial tienen dificultades para adaptar los paisajes del pasado a las necesidades del presente, y no es nada fácil llegar a acuerdos para dotarse de instrumentos adecuados de planificación y de gestión. Esto no significa, como se venía propugnando

desde los enfoques neoliberales, que no sea necesario contar con instrumentos de planificación, sino que se necesita de más y mejores políticas territoriales, tal como ha señalado Joaquín Nadal, consejero de política territorial de la Generalitat de Catalunya, en el VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio de Fundicot (Pamplona, 2010).

UN ACERCAMIENTO A LA CARA Y CRUZ
DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Tras un largo y errático proceso (1983-2001), la ordenación del territorio está ya implantada en todas las comunidades autónomas españolas, aunque también es cierto que el compromiso político con el gobierno público del territorio es bastante desigual. Hay del orden de cincuenta a sesenta planes de ordenación del territorio aprobados –la mayor parte de ellos en el País Vasco, Andalucía y Cataluña–, no obstante en seis comunidades autónomas, entre ellas Madrid, no se ha aprobado todavía ningún plan, reflejo más que evidente de los diferentes niveles de compromiso político y de confianza en un campo de intervención administrativa que, en el periodo de conformación de España como estado autonómico –primera mitad de la década de los ochenta del siglo XX– todas las comunidades autónomas reclamaron como competencia exclusiva. Un ejemplo es Andalucía, donde el Plan de Ordenación del Territorio (2006) apuesta por objetivos de equilibrio y vertebración territorial y los planes subregionales se han centrado en las zonas más problemáticas, las áreas metropolitanas y la costa. En el País Vasco (Urkidi, 2010) y Cataluña la ordenación del territorio se ha consolidado a nivel autonómico y va calando en la escala municipal.

En el caso de Cataluña, el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona aprovecha las oportunidades y hace frente a los riesgos de la metropolización, impulsa un modelo de urbanización que propugna compacidad física, un sistema de asentamientos que apuesta por una *región polinodal*, complejidad funcional y cohesión social. Gobernar la globalidad es una tarea imposible, y para superar la ingobernabilidad de la metrópoli de la que habla José Luis Leal (2010) en la presentación del libro *La reinención de la metrópoli: algunas propuestas*, el plan aborda tres temas centrales: espacios abiertos, sistema de asentamientos e infraestructuras de movilidad, con el objetivo de propiciar

un entramado básico para ordenar el conjunto de usos del suelo y las actividades a partir de normas de aplicación directa y de directrices vinculantes para el planeamiento municipal y la planificación sectorial. De este modo, los espacios abiertos se configuran como pieza estructuradora fundamental del territorio metropolitano, el sistema de asentamiento se orienta a conformar una *región policéntrica* y las infraestructuras a mejorar la accesibilidad y conectividad del territorio metropolitano, con el fin de facilitar la movilidad de los ciudadanos (Plan territorial metropolitano de Barcelona, 2010).

El esfuerzo realizado ha sido importante pero todavía falta un acervo común, debatido y asumido, en relación con los contenidos de los instrumentos de ordenación del territorio, su instrumentación precisa y su gestión, ya que es difícil comparar y transferir los conocimientos o experiencias (Benabent, 2009). La base de datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio, impulsada en su momento por el Ministerio de Medio Ambiente, pudo ayudar a paliar esta situación siempre que desde la Administración Central del Estado se hubiera asumido, en paralelo, una estrategia o agenda territorial española, algo que no ocurrió en el pasado ni tampoco en la actualidad, cuando las preocupaciones están centradas en salir de la crisis económica y en reducir las altas tasas de desempleo, un 20.4%, que se vislumbran en el horizonte, todo parece indicar que son otras las prioridades. Sin embargo, para inducir un cambio importante en nuestro modelo de crecimiento, tal como señala la Ley de Economía Sostenible (2011), es necesario tener clara y bien orientada la agenda territorial.

Existen dificultades de naturaleza política, técnica y administrativa para construir e implantar una práctica de la acción y la gestión territorial diferenciada, situación que se relaciona, en mayor o menor medida, con la mimetización de los procedimientos y de las técnicas del planeamiento urbanístico. Esta situación se ha producido de forma premeditada puesto que se ha implantado una interpretación simplista del territorio que, con gran ceguera cultural y medioambiental, lo hacía equivaler a suelo con posibilidades de aprovechamiento urbanístico –cuanto más elevado mejor– algo que ha calado hondo en el tejido social y que no va a resultar sencillo erradicar a pesar de los cambios introducidos en la Ley del Suelo (2007).

Resulta urgente, por tanto, superar la limitada capacidad operativa de los planes territoriales, ya sea por la indeterminación de sus propuestas o por la mezcla de los niveles estratégicos y normativos. Los planes de ámbito regional o estatal pueden ser fundamentalmente de dimensión estratégica, mientras que los subregionales y metropolitanos deberían ser regulados y orientados a resolver problemas concretos de la escala intermedia, los cuales no pueden afrontarse desde la escala municipal. Los planes territoriales para ser operativos y eficaces tienen que consolidarse y reconocerse socialmente como herramientas útiles para dinamizar, articular y gestionar territorios, así como para plantear y resolver cuestiones de nivel supramunicipal.

En este sentido, los planes territoriales deberían estar dotados de capacidad para imponer actuaciones y medidas activas vinculantes de ámbito supramunicipal, y así superar la frecuente intemporalidad de sus propuestas, algo que con asiduidad los convierte en un simple catálogo de buenos deseos. Para garantizar su eficacia resulta imprescindible proveerlos de programas coordinados de acción territorial concertados, asumidos y equipados de recursos; identificar prioridades en función de las características y problemáticas relacionadas con infraestructuras, el sistema patrimonial, usos del suelo, etc., de los diferentes territorios, y surtirlos de mecanismos que contribuyan a garantizar una adecuada distribución de cargas y beneficios.

Hay una necesidad apremiante en dotarse de instrumentos eficaces de concertación y cooperación territorial a diversas escalas y niveles administrativos (Romero González, 2009), de manera que sea posible avanzar desde el reparto competencial hacia la cooperación y la concertación, debido a que los procesos territoriales no se ajustan a los límites administrativos, algo más que evidente en regiones urbanas como las de Guadalajara o Madrid. En el caso esta última, los procesos y dinámicas desbordan ampliamente la comunidad autónoma y se extienden por los territorios vecinos de Castilla y León y Castilla-La Mancha, caminan paulatinamente hacia la conformación de una potente región urbana policéntrica (Solís, 2008). Con excesiva frecuencia, y por razones que no siempre responden a demandas y necesidades sociales, se tiende a fosilizar límites, caso de los municipios, provincias, comunidades autónomas o estados, límites administrativos que, en ocasiones, significan poco territorialmente aunque sea lo contrario en términos políticos, tal como

se evidenció en 2010 con la polémica desatada en España respecto a la propuesta de una nueva división territorial de Cataluña en siete veguerías frente a las cuatro provincias actuales –Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona–, división territorial que, por otra parte, se contempla en el Estatuto de Autonomía aprobado hace poco. Asimismo, en la década de 1980, el estado de las autonomías se articuló sobre la base de las provincias, división cuyo origen se remonta a 1833 cuando la realidad territorial de España era muy diferente a la actual.

Las decisiones políticas y de gobierno del territorio, con frecuencia, olvidan las dinámicas y procesos territoriales, así en España durante la década de los ochenta se desmantelaron administrativamente las áreas metropolitanas, justo cuando el proceso urbano empezaba a ser supramunicipal; cierto es que las entonces existentes, creadas por decreto durante el franquismo, tenían déficit de legitimidad democrática y estaban puestas al servicio de la ciudad central, sin embargo no hemos sido capaces, hasta fechas recientes y de forma muy limitada, de dotarnos de instrumentos de planificación territorial de ámbito supramunicipal.

Avanzar para dotar de eficacia y operatividad a los planes de ordenación del territorio requiere superar la vía represiva de la disciplina urbanística y trabajar para incrementar el capital social y la calidad territorial. Hay que proveer a las administraciones públicas, más allá de las leyes, como bien se ha evidenciado en la comunidad de Madrid, de órganos específicos de gestión con capacidad para impulsar o desarrollar propuestas innovadoras y cualificadoras del territorio urbano. El capital de conocimiento acumulado en los últimos años evidencia, junto a la necesidad de reforzar la operatividad de los planes, la importancia de contar con adecuados instrumentos de inspección y evaluación.

Los planes de ordenación del territorio deberían entenderse y formularse como instrumentos de acción pública que contribuyan a la construcción compartida, y por tanto, con implicación social, de proyectos territoriales de futuro. En este sentido, algunas experiencias participativas, como la desarrollada en la Estrategia Territorial de Navarra (Diputación Foral de Navarra, 2004), marcan nuevas pautas y posibilidades de actuación.

UN CAMBIO DE RUMBO NECESARIO Y URGENTE.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS

El conocimiento y la inteligencia territorial son imprescindibles para actuar en la complejidad del mundo en que vivimos y para dotar de mecanismos de mediación que sirvan para concertar soluciones, resolver conflictos y comprometer inversiones. Los problemas detectados como el despilfarro territorial, abandono y despoblación del medio rural, congestión y saturación de las áreas urbanas y marginalización de las periferias de las ciudades, etc., son síntomas de una crisis que refleja, además de situaciones críticas coyunturales, las debilidades, incoherencias y riesgos (ambientales y sociales) de nuestro modelo de desarrollo, lo que abre la vía para plantear con claridad la urgencia de poner límites a los procesos de urbanización descontrolada (yuxtaposición de piezas), al creciente desarrollo inmobiliario en zonas ya saturadas y congestionadas y a los procesos de artificialización del territorio en relación con el turismo y el ocio, sea en el litoral, la montaña o zonas rurales interiores.

En relación con el territorio, tal como se propugna en el Plan Turismo 2020 (Prats, 2007), también es necesario construir un nuevo paradigma en un contexto de sostenibilidad global, optimizar los recursos y oportunidades de las diferentes piezas del mosaico territorial, asumir la necesidad de introducir límites y reducir consumos, en particular de energía, para realmente propiciar el amortiguamiento de los impactos negativos. En suma, buscar un modelo nuevo y diferente de relaciones entre el sistema ecológico –del cual el hombre, con una potente capacidad transformadora y destructora, constituye una pieza fundamental–, y el sistema económico-social, puesto que las estructuras territoriales no son más que un fiel reflejo de sus bondades y maldades.

Ante el agotamiento y los efectos perversos a nivel medioambiental y social del ciclo neoliberal, parece razonable trabajar en el marco de una cultura que asuma límites y disciplinas en el uso de los recursos territoriales, lo que requiere de inteligencia territorial, liderazgo institucional, implicación y participación social. En breve, se deben construir nuevos modelos de referencia e impulsar, ahora quizás con más urgencia que en otros momentos históricos, acciones cualificadoras que también contribuyan a superar lacras sociales como la pobreza, el desempleo o la exclusión social. El *territorio mundo* que se está

construyendo no resulta muy satisfactorio cuando más de mil millones de personas viven en la pobreza extrema, una cuarta parte de la población mundial habita en chabolas (Durand *et al.*, 2008), decenas de millones de personas están sin empleo y los equilibrios ecológicos básicos de nuestro planeta se ponen en riesgo. El cambio de rumbo es necesario y urgente ya que vivimos el final de un ciclo apoyado en una energía barata a punto de terminar.

Para superar las dificultades de los mundos rurales en crisis, los cuales constituyen una parte mayoritaria de la superficie española y mexicana, es necesario territorializar las políticas de desarrollo, integrar nuevas dimensiones y funciones del medio rural y buscar tanto la conexión coherente como la complementariedad con las políticas medioambientales, además de la cooperación entre los territorios rurales y urbanos, algo que si bien se esboza en España en la Ley 45/ 2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (García Regidor, 2008), apenas tiene aplicaciones concretas.

Todo parece señalar la idea de que la crisis implica, con tal de satisfacer las demandas de los mercados, aplazar u olvidar las decisiones y políticas más inteligentes y convertir en verdades absolutas las que sólo son relativas, tal como se evidencia en el reciente *Manifiesto de Economistas Aterrados* (Askenazy, Coutrot, Orléan y Sterdyniak, 2011).

Una integración coherente del patrimonio natural, cultural y paisajístico en los proyectos territoriales (Troitiño, 2009), en cuanto a que son recursos que atribuyen valor y ofrecen oportunidades de cualificación y crecimiento, es un desafío que sólo desde una apuesta clara por la territorialización se puede afrontar con algunas garantías de éxito; de lo contrario, el desarrollo sostenible es pura pantalla y quimera terminológica.

La Agenda Territorial de la Unión Europea (2007) ofrece una oportunidad para reorientar y dar eficacia a la política territorial (Hildebrand, 2009), de manera que algunas comunidades autónomas españolas, como Cataluña, empiezan a implantar sus agendas territoriales. En este sentido, se resalta la necesidad de impulsar la cooperación intergubernamental y de rentabilizar las oportunidades que brindan los observatorios territoriales para reforzar la fundamentación científica y social de la ordenación del territorio y contribuir con ello a crear conocimiento e inteligencia territorial.

El tratado de Lisboa incorpora la cohesión territorial al derecho primario de la Unión Europea lo que abre nuevas posibilidades de actuación y puede contribuir, en alguna medida, a superar el arrinconamiento de la ordenación del territorio en la Agenda Política Europea. En cualquier caso, también parece razonable revisar los indicadores que miden el nivel de desarrollo de los pueblos, superar la mitificación del incremento del producto interior bruto (PIB) y trabajar con indicadores de desarrollo humano y de calidad medioambiental.

La crisis financiera actual enfrenta no tanto al reto de competir, núcleo frecuente de desigualdad, sino al de movilizar el capital territorial para afrontar los desafíos relacionados con el cambio climático, la cuestión migratoria y la revisión del modelo de consumo energético, etc. También puede ser el momento de apostar de forma decidida por un desarrollo urbano policéntrico y menos concentrado, en el marco de nuevas fórmulas de asociación, complementariedad y gobernanza territorial, aspecto fundamental en la visión territorial del proceso de urbanización y en el momento de abordar la planificación y el gobierno de las zonas metropolitanas.

Hay que definir con claridad el sentido que se le da a la cohesión territorial y asumir con valentía e ilusión el sueño de construir una ciudadanía y territorio más allá de la economía, con nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial. En este sentido, se manifiesta la necesidad de instrumentos para la planificación territorial sostenible y de nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos, regiones urbanas, etc., más allá de los estreñimientos de las actuales estructuras jurídico-administrativas porque cada día, con más fuerza, se evidencian los desajustes entre éstas y las necesidades y demandas sociales.

Los estados y regiones deberían implicarse por completo en el debate referente a los escenarios territoriales. La construcción de estos escenarios, proyectos territoriales compartidos, requieren la participación de los niveles académicos (este es el caso del debate que impulsó El Colegio de Jalisco en el congreso Reinventar la Metrópoli), de adecuados marcos administrativos, de una eficaz gestión territorial y, más importante aún, de una nueva cultura política (Zoido, 2007).

La puesta en valor y la gestión del territorio son procesos complejos y lentos que requieren actuar desde frentes diversos: urbanístico, patrimonial, medioambiental y turístico. En este sentido, para impulsar estrategias innovadoras y sostenibles hay que dotarse de instrumentos de gestión de naturaleza transversal con fuerte capacidad coordinadora, tanto en las administraciones públicas como en el sector privado. La estrategia territorial debería configurarse en algo así como la visión compartida de un proyecto territorial de futuro, fundamentado en una interpretación actualizada de la acción territorial y de la gestión patrimonial.

La lectura e interpretación activa del patrimonio territorial, entendiendo territorio como un recurso de dimensiones múltiples porque refleja las interdependencias entre factores económicos, ambientales, sociales, culturales y éticos, es necesaria para la creación de nuevos espacios de desarrollo, donde se haga explícita la voluntad de concertación y cooperación, con instrumentos estables de diálogo constructivo entre la administración y los administrados, que permita reforzar los niveles de coordinación, en especial en territorios patrimonialmente frágiles, de organización diversa y acusados desequilibrios, como ocurre con las regiones urbanas donde vive la mayor parte de la población. La acción territorial tiene que actuar para transformar, para regular o para amortiguar conflictos y tensiones.

Nos enfrentamos al reto de optimizar el uso y la gestión de los recursos disponibles para lograr una adecuada organización de la estructura territorial y para caminar hacia una relación más armoniosa entre el sistema patrimonial y el de asentamientos. En este sentido, la acción patrimonial debe integrarse en planteamientos de desarrollo territorial, incorporar nuevas preocupaciones sociales y medioambientales, y considerar el manejo de los recursos patrimoniales, naturales, culturales y paisajísticos como oportunidad de ofrecer a la sociedad los medios necesarios para llenar de contenido operativo el desarrollo sostenible. Se trata de liderar estrategias territoriales y urbanas en clave patrimonial, pensando en la calidad de vida de los ciudadanos y no sólo, tal como ocurre en la actualidad, en los intereses inmobiliarios de las grandes empresas constructoras.

Una estrategia con estas características debe fundamentarse en el liderazgo institucional, la concertación empresarial y la participación social, que no

es otra cosa que un proceso institucional y social de reflexión y acuerdo que sólo será viable en la medida en que esté impulsada desde las instituciones y asumida como propia por los agentes sociales.

Las estrategias de gestión territorial se presentan como oportunidad para generar y dotar de contenido operativo al conocimiento territorial, así como para sentar las bases que permitan caminar hacia lo que hoy, en buena medida, sigue siendo una utopía: el desarrollo sostenible. La gestión y aplicación de las estrategias debe considerarse como un proceso abierto si se asume que las realidades territoriales y ambientales son, ante todo, dinámicas. Resolver las dificultades administrativas, llenar de contenido operativo a las estrategias y avanzar en el terreno de la praxis requiere de reflexión y de compromiso político.

Los problemas son complejos y las soluciones nada fáciles pero para superar bloqueos y avanzar hay que comprometerse en dar visibilidad, dimensión y utilidad social a la ordenación del territorio. Ello requiere de una mayor participación de la sociedad civil en la defensa y gestión responsable e inteligente del territorio y en los procesos de planificación territorial, con la intención de evitar la confusión, cada vez más frecuente, entre la opinión pública y la opinión publicada, suscitada esta última por intereses económicos de signo diverso que son los que tienen, hasta el momento, un papel preponderante en la construcción del modelo del despilfarro y la insostenibilidad que tanto en España como en México la mayor parte de los ciudadanos soportamos y sufrimos. Por lo tanto, en nuestros campos disciplinares debemos asumir compromisos científicos que avancen en una visión y explicación dinámica y conflictiva de los territorios, y alimenten debates que contribuyan a la configuración de instrumentos eficaces de planificación y gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Patricia (2010). “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Asociación de Geógrafos Españoles (2006). *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*.
- Ariño Villarroya, Antonio (2002). “La expansión del patrimonio cultural”. *Revista de Occidente*. Madrid, Fundación Ortega y Gasset, núm. 250, pp. 129-150.
- Askenazy, Phillippe *et al.* (2011). *Manifiesto de Economistas Aterrados*. Madrid: Pasos perdidos-Barataria.
- Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga. Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio. Aprobado en sesión de Cabildo del 17 de noviembre de 2010. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.
- Benabent Fernández de Córdoba, Manuel (2009). “Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión”. Luciano Sánchez y Miguel Ángel Troitiño (coords.). *Agua, territorio y paisaje: De los instrumentos programados a la planificación aplicada. Actas del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: FUNDICOT.
- Cabres, Luis Felipe (2010). “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Comisión Europea Comité de Desarrollo Territorial (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- Consejo de Europa (2000). *Convenio europeo del paisaje*. Florencia, octubre.
- Consejo de Europa (2000). *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Consejo de Europa, junta informal de Ministros (2007). *Agenda Territorial de la Unión Europea*. Leipzig, mayo.
- DELTA (2004). *Guide Méthodologique pour le développement des Systemes Culturels Territoriaux*. Roma: Euromed Heritage- íMed.
- Diputación Foral de Navarra (2004). *Estrategia territorial de Navarra*. Pamplona.
- Durand, Marie Françoise *et al.* (2008). *Atlas de la globalización. Comprender el espacio mundial contemporáneo*. España: Publicaciones Universidad de Valencia.
- Farinós, Joaquín y Joan Romero González (coords.) (2007). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia: Universitat de Valencia.
- García Fernández, Jesús (1994). *Los problemas del medio ambiente y la ordenación del territorio*. Valladolid: Universidad de Valladolid-Fundación Duques de Soria.
- García Regidor, Jesús (coord.) (2008). *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Generalitat de Catalunya (2010). *Plan territorial metropolitano de Barcelona*. Barcelona: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, 2010.
- Hildebrand Scheid, Andreas (2009). “La Ordenación del Territorio en la Agenda Política Europea”. Luciano Sánchez y Miguel Ángel Troitiño (coords.). *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada. Actas del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: FUDICOT.

- Leal, José Luis (2010). “Presentación”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinven- ción de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Martínez de Pisón, Eduardo (2009). “Un Plan de Ordenación para la Sierra del Guadarrama”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, núm. 51, pp. 65-92.
- Massiris Cabeza, Ángel (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territo- rial: realidad y desafíos*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (2006). *Cambios de Ocupación del Suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid: OSE-Ministerio de Fomento- Universidad de Alcalá de Henares.
- (2009). *Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial*. Madrid: OSE-Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino-Fundación Biodiversidad- Fundación Universidad de Alcalá.
- Organización de las Naciones Unidas (1972). Convención sobre la Protec- ción del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 17a reunión. París.
- Prats Palazuelo, Fernando (2007). “Sostenibilidad y Turismo, una Simbiosis Imprescindible”. *Estudios Turísticos*. Madrid, Ministerio de Economía-Ins- tituto de Estudios Turísticos, núms. 172-173, pp. 13-62.
- Rodríguez González, Román (dir.) (2010). *Territorio. Ordenar para competir*. La Coruña: Netitblo.
- Romero González, Joan (2009). *Geopolítica y Gobierno del Territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- y Joaquín Farinós (eds.) (2006). *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia: Universidad de Valencia.

- Sánchez Pérez-Moneo, Luciano y Miguel Ángel Troitiño Vinuesa (coords.) (2009). *Agua, Territorio y Paisaje: De los Instrumentos Programados a la Planificación Aplicada. Actas del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: FUNDICOT.
- Salinas Escobar (coord.) (2009). *El Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales*. México: Semarnat-INE-Universidad de Guadalajara.
- Santos, Milton (1993). “Los espacios de la Globalización”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 13, pp. 77-79.
- Solís Trapero, Eloy (2008). “El horizonte urbano madrileño: más allá de la región político administrativa”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 28, núm. 1, pp. 133-162.
- Tarroja, Alex y Roberto Camagni (coords.) (2006). *Una Nueva Cultura del Territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (2005). “El territorio del Guadarrama: procesos de cambio, tensiones y conflictos”. AAVV. *La Sierra de Guadarrama. Diagnóstico de un territorio*. Madrid: FIDA.
- (2009). “El papel del patrimonio en la sostenibilidad territorial. Avanzando hacia nuevos modelos de desarrollo”. Observatorio de la Sostenibilidad en España. *Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial*. Madrid: OSE.
- (2010). “La crisis como oportunidad para repensar la ordenación del Territorio”. Román Rodríguez González (dir.). *Territorio. Ordenar para competir*. La Coruña: Netbiblo.
- *et al.* (2005). “Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, vol. 37, pp. 227-266.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1972). Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. Secretaría General. París.

— Programa sobre el Hombre y la Biósfera (MBA) (2011). París.

— Patrimonio mundial de la UNESCO 2011-2012 (2011). París.

Urquidez, Octavio (2010). “La metrópolis de todos tan mentada”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Urkidi Elorrieta, Pello (2010). “Las políticas de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, vol. 52, pp. 189-212.

Zoido Naranjo, Florencio (2007). “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política”. Joaquín Farinós y Joan Romero (coords.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia: Universidad de Valencia.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, DESARROLLO LOCAL Y MEDIO AMBIENTE

Claude Bataillon
Universidad de Toulouse le Mirail

A principios de 1990 tuve la oportunidad de redactar un artículo de enciclopedia, “Explosión de las ciudades del tercer mundo”, que se refería principalmente a las grandes metrópolis de dicho mundo. En tal capítulo ya insistía en la relativa estabilidad y viabilidad de estas metrópolis, organismos que proveían el desarrollo de clases medias urbanas modernas para muchos países.

También en aquel entonces tuve la oportunidad de dirigir un coloquio en Tolosa que después fue publicado en 1998 bajo el título de *Las metrópolis del sur frente al riesgo de la cultura mundial*. El diálogo se enfocó en los servicios, ciudadanía y cultura de las grandes ciudades de América Latina y África.

Ya pasaron casi dos décadas y me pregunto qué ha cambiado mientras tanto, qué tengo que decir al respecto que sea nuevo. De tal manera que la presente ponencia es para mí una oportunidad de revisar mis conceptos y de tomar distancia para entender las investigaciones actuales de aquellos quienes se dedican a estos temas, ya sean urbanistas, geógrafos, sociólogos o economistas, antropólogos o historiadores.

¿QUÉ ES LO METROPOLITANO?

En el fenómeno de urbanización generalizado del siglo xx, lo metropolitano trata casos de “nudos” de tamaño excepcional que se generan en las telarañas de ciudades debido a las siguientes razones:

- Centralismo político. México, Tokio, Guadalajara o Seúl, cada una a su manera, nacieron de un centralismo político. Son muy pocos los casos de

metrópolis que no son capitales políticas, cuestión que por lo general sucede en países de gran tamaño. Los deseos de prestigio han concentrado inversiones para proveer a estas urbes de servicios de alto nivel, de tal manera que la concentración de los servicios públicos y de las actividades de mando político han atraído y mantenido una mano de obra que se autorreproduce y crece. Esta concentración se enfoca en las capitales de estados soberanos, aunque el mismo fenómeno existe también a nivel provincial, o sea para las unidades mayores dentro de grandes estados, y más todavía en casos de regímenes políticos de tipo federal, como Guadalajara y Sao Paulo.

- Escala económica mayor. A nivel mundial, nacional o regional las metrópolis han concentrado actividades económicas mayores. México, Sao Paulo, la megalópolis del nordeste de Estados Unidos, Tokio, Los Ángeles, Monterrey, Guadalajara y Seúl pertenecen a esta problemática. Históricamente, Londres y Ámsterdam fueron las primeras metrópolis con una organización mundial del comercio. La producción de industrias manufactureras para mercados de carácter internacional, nacional y regional se ha localizado cerca de estos nudos de poder político y de comercio mundial para aprovechar los acervos de servicios, las infraestructuras y las redes de transportes.

- Flujo de inmigrantes. Se cuentan por decenios, a veces por siglos, son flujos de migrantes de larga duración que se han concentrado en México, Sao Paulo, la megalópolis norteamericana, Tokio, Los Ángeles, Guadalajara y Seúl. Estos flujos corresponden a mercados de empleo diversificados, pero también se deben a los niveles de vida económica, bienestar y de mayores y mejores expectativas de promoción social en comparación con las amplias zonas que abastecen de migrantes a estas metrópolis. Incluso las solas expectativas, a veces frustradas, de mejor acceso a la educación, a la salud, a la seguridad bastan para atraer migrantes que, con algunas excepciones, se quedan, incluso si el desempleo o las dificultades de alojamiento son peores que las prevaleciente en el lugar de partida.

- Balance poblacional positivo de larga duración. México, Sao Paulo, Tokio, Guadalajara, Seúl y las demás metrópolis de los países que en ciertas etapas del siglo xx fueron consideradas “en desarrollo”, tuvieron un control de mortalidad más temprano que los demás núcleos de territorios circundantes debido a una mejor organización de la salud pública. Este resultado generó

un crecimiento natural de aquellas metrópolis que ha durado décadas, lo que pudo ser suficiente para que crecieran, incluso si la atracción de migrantes no hubiera funcionado. No era el caso de las metrópolis europeas del siglo XIX, que tenían una mortalidad igual o peor que la existente en el campo. Para las ciudades de Europa o de América del Norte, el índice de natalidad ha ido casi en paralelo con el de mortalidad, lo que ocasionó que crecieran principalmente gracias a los flujos de migrantes. Este control de natalidad se estableció a partir de los años setenta en las metrópolis de Asia y de América Latina, que sólo crecen a causa de los flujos de migración (después de varios años de balance poblacional muy positivo). Solamente en ciudades de África, como la zona subsahariana y algunos países árabes, continúa el crecimiento por altas tasas de natalidad.

- El campeonato mundial de las metrópolis. La medición del tamaño de las metrópolis no es sencilla. En 2010, según populationdata.net, la población de Tokio era de 37 000 000 habitantes, Nueva York tenía 25 000 000, México 23 millones y Sao Paulo 20 millones. Sin embargo, en 1992 México era considerado el “campeón” con 22 millones y con una previsión poblacional de 26 millones para el año 2000. Hay que recordar que hace dos décadas aún no se planteaba el asunto de medir las áreas conurbadas con los mismos parámetros y al mismo nivel para Tokio y Nueva York. De haberse planteado el cálculo según estos criterios, para entonces ambas habrían ya rebasado a México. Resulta interesante apuntar que para la ciudad de México se ha previsto un crecimiento muy dinámico a partir de la realidad de las décadas de 1940 a 1970, sin considerar los efectos posibles del descenso tanto de la natalidad como de los flujos migratorios.

François Moriconi Ebrard (1993) estudió las aglomeraciones físicas de las metrópolis con mayor seriedad, y para 1990 presentó los resultados siguientes: México 16.8 millones de habitantes y Sao Paulo 17.1. Asimismo, aplicó proyecciones prudentes para el año 2000: Tokio 30 a 39 millones; la megalópolis norteamericana 25 a 40 millones; Sao Paulo 21 a 25 millones; Seúl 21 a 22 millones; Los Ángeles 15 a 20 millones y México 17 a 18 millones.

- Campeonato mexicano. Hay que recordar que Monterrey superó la población de Puebla en 1930, mientras que Guadalajara la superó en 1900. La clasificación no ha cambiado y para 2010 tenemos a Guadalajara con 4.2 millones

de habitantes; Monterrey con 3.9 y Puebla con 2.9 millones. Los nuevos actores en el escenario son León con 1.7 millones, Torreón con 1.1 millones y Querétaro con 1.1 millones. En esta clasificación no se consideran las metrópolis internacionales de El Paso-Ciudad Juárez con 2.5 millones, ni de Tijuana-San Diego con 5 millones de habitantes.

¿POR QUÉ EL CRECIMIENTO METROPOLITANO
TIENE MUY POCOS FRENOS EN EL MUNDO?

La pregunta es ¿por qué los desajustes de estos conjuntos no son lo suficientemente agudos como para que se paralicen y decrezcan?

• Producción de vivienda. Se trata de un tejido que se genera y reproduce en unidades semejantes según patrones monótonos que dependen en gran medida de:

- a) El precio del terreno. Si el terreno es barato o gratuito, la tendencia será construir viviendas bajas e individuales; por el contrario, si el terreno es caro se construirán principalmente multifamiliares. Este segundo patrón corresponde tanto a la dinámica del uso de terrenos ya incorporados de antemano al tejido urbanizado y reconstruidos por el auge de su precio, como a terrenos que se habían reservado en una primera etapa —terrenos prohibidos para la construcción por causa de propiedad pública o religiosa preservada, de peligros ecológicos—. Al contrario, el patrón más generalizado consiste en la búsqueda de terrenos cada vez más alejados, que por lo mismo no sean caros y permitan un tipo de construcción más barato y más flexible, es decir viviendas individuales. Esta dinámica supone que los precios de las infraestructuras requeridas no aumentan mucho por la lejanía: es el caso natural para las redes de electricidad y teléfono. Para las redes de vías, de agua y de drenaje depende a la vez de condiciones ecológicas que veremos más adelante y de condiciones del gasto público que pertenecen a lo sociopolítico.
- b) El nivel de vida de los moradores será el parámetro decisivo para determinar el tamaño de los lotes y de las viviendas. La calidad de los terrenos aprovechados —cercanía a los centros de servicio, calidad

ecológica, prestigio social de los lugares— va a depender del poder económico y social de los promotores y de sus clientes.

- Condiciones sociopolíticas de la metropolización. Los terrenos para urbanizar están bajo el control de entidades públicas (Estado nacional o provincial, municipio, comunidad municipal, pueblo tradicional, ejidos, etcétera) o de entidades privadas (parcelas en propiedad no urbana de tipo hacienda, empresarial, campesino). El precio del terreno para urbanizar y el tipo de negociaciones para conseguirlo dependerán de alguna forma de control. Bien sabemos que en el caso mexicano, la negociación sobre terrenos públicos de varias categorías ha desempeñado un papel mayoritario en el desarrollo de las metrópolis, y más todavía en el caso de la ciudad de México como área metropolitana, en la cual la disponibilidad de terrenos públicos era muy alta (entre comunidades agrarias tradicionales, tierras ejidales, tierras nacionales lacustres), y muy intensas las presiones políticas.

Los servicios urbanos básicos siempre se generan con bastante facilidad porque las tecnologías para obtenerlos están disponibles, son relativamente más baratas para unidades urbanas de gran tamaño, y es un requisito político subsidiar la construcción de las obras necesarias, por lo que las autoridades políticas no pueden negar los servicios a las poblaciones aglomeradas dentro o alrededor de los asientos del poder político, capitales nacionales o provinciales. Estas poblaciones representan un peligro mayor que otras más dispersas y más alejadas, y la puesta en operación de los servicios urbanos favorece la producción de nuevos fraccionamientos, colonias, etc., en las zonas cercanas a ellos. Satisfacer una demanda de servicios genera una ampliación de la metrópoli, lo que a su vez produce más demanda de servicios para las poblaciones susceptibles de incorporación a la metrópoli.

- Complejidad interna y mapa administrativo-político. Vale la pena dar un contra-ejemplo de metrópoli que no existe: el municipio de la capital administrativa Tchoung King de la provincia de Se Tchouen en China tiene una población de unos treinta millones de habitantes. Esta entidad incluye a una provincia completa, y no es en realidad una metrópoli con tejido urbano continuo, ya que en el caso de Tchoung King abarca sólo unos siete millones de habitantes.

Es un hecho que casi siempre lo conurbado rebasa una sola unidad administrativa de nivel menor que llamamos *municipal*. Por lo tanto, se necesita evaluar, con actualización permanente, los municipios que se han incorporado recientemente al área conurbada. A menudo, a esta incorporación corresponde un crecimiento poblacional real del nuevo municipio conurbado. La construcción de nuevas colonias llena el vacío que quedaba entre la metrópoli y la nueva municipalidad. Sin embargo puede ocurrir que sin crecimiento poblacional importante la mejora de las infraestructuras de vialidad ingrese un municipio todavía aislado de la metrópoli a causa del aumento de los flujos de viajes diarios entre municipio y metrópoli ya incorporada por razones de trabajo, escolaridad, salud y sobre todo el uso de servicios comerciales, con la colocación de nuevos centros de comercio en los huecos de la red de vías de comunicación. Eso permite entender por qué muchas metrópolis crecen (en el tamaño del espacio que ocupan o en número de habitantes) sin ningún saldo positivo en la relación nacimientos-defunciones, ni en la de inmigrantes-emigrantes.

Algunas veces la metrópoli rebasa la provincia. Es el caso bien conocido de la llamada área metropolitana de la ciudad de México, Distrito Federal y Estado de México juntos, que empezó a conurbar municipios a partir de mediados del siglo xx sin organismos de vigilancia en la coordinación de las infraestructuras comunes, con excepción de ciertos problemas en el uso del agua.

París, como metrópoli, abarca toda una región de Francia, o sea una unidad provincial de nivel superior, la *Île-de-France*, que se divide desde finales de los años cincuenta en ocho *départements* (el nivel provincial, hoy en día menor, organizado por la Revolución Francesa en 1790, con unas cien unidades para toda Francia). Un *département* tiene el nombre de París y corresponde a la gran mayoría de la capital nacional que fue el *département* del Sena, mientras que la corona externa que abarcaba dos *départements* en el siglo xix se ha recompuesto en siete nuevos *départements*.

Londres ha tenido una reorganización administrativa semejante a la de París. Washington, metrópoli mediana, abarca el doble del Distrito Federal en un contorno con mayor población que este; se localiza en territorios pertenecientes a los estados de Maryland y Virginia, sin que desde fines del siglo xviii

hayan cambiado las fronteras administrativas. En el Distrito Federal, por el contrario, la segregación social en relación con su contorno es marcada.

El área de Los Ángeles-San Diego-Tijuana representa un caso de metrópoli internacional, y son muchas en la actualidad las metrópolis de este tipo, a veces por causa de la misma concentración de actividades que genera la frontera: turismo, comercio, maquiladoras, contrabando.

Los innumerables problemas de circulación, uso de servicios públicos, orden público y reglamentos sobre el uso del suelo para construir que deben acordarse entre varios niveles de poder, son características de todas las metrópolis, y suponen una cultura de la negociación que necesita un desarrollo de procesos democráticos, a menos que exista un poder central vertical que decida desde el nivel superior –casi siempre nacional– todos los problemas urbanos, en general con costos no controlados por nadie.

Para concluir, podemos decir que la maquinaria de la metropolización es bastante capaz de autorreproducirse sin que las condiciones ecológicas sean un freno, y por lo tanto, sólo los elementos políticos (desaparición de los flujos de migrantes por prohibición), económicos (si termina de crecer un polo de desarrollo por otras atracciones más potentes para los migrantes) o demográficos (el balance poblacional positivo desaparece por freno a la fecundidad) hacen que deje de crecer una metrópoli. Eso no propicia, hasta la fecha, el decrecimiento de una metrópoli, únicamente su estabilización. Por lo tanto, la relación entre metrópoli y ambiente es de convivencia, unas veces mejor, otras peor.

¿QUÉ ELEMENTOS DEL AMBIENTE DAÑAN UNA METRÓPOLI YA HECHA?

- Cualquier metrópoli, a medida que crece en tamaño, ve incrementar sus necesidades de importar productos de consumo de cualquier índole; de hecho, la metrópoli goza de ventajas comparativas motivadas por el sistema de acopio al mayoreo y de distribución, y la misma red de infraestructuras de transporte autorreproduce estas ventajas.

Por lo general, los productos alimenticios son más baratos en la metrópoli. Si hay oferta de subsidios públicos o internacionales, se aprovechan con mayor facilidad para beneficio de las grandes metrópolis. En caso de

acontecimientos catastróficos (temblor, tormentas, incluso guerra) el acceso a la ayuda internacional se organiza con más eficiencia y rapidez que para los lugares aislados. Si los costos de transporte son especialmente baratos en etapas históricas largas para los puertos marítimos, las metrópolis conformadas por ciudades en situación montañosa apenas padecen desventajas por ese motivo.

- La contaminación ambiental atmosférica es una consecuencia generalizada del uso de combustibles para sus industrias y para su calefacción doméstica. Londres y todas las metrópolis de la era industrial en climas con estación fría han conocido el *smog* generado por el uso del carbón mineral —el carbón vegetal tiene efectos parecidos, pero son pocas las metrópolis que lo usan en forma concentrada—. Todas la metrópolis contemporáneas que usan mucho transporte automóvil, sobre todo individual, padecen de contaminación por el CO_2 , y más todavía si tienen una estación de tiempo caluroso seco con estabilidad atmosférica de anticiclón. También padecen la concentración de ozono, con efectos para la salud los cuales no se miden con facilidad.

A pesar de todos estos daños, el problema de contaminación atmosférica no es un incentivo importante para evitar ir a la metrópoli o no quedarse ahí. Sólo representa una presión sobre el uso de vehículo individual, con el ejemplo no eficiente de las tentativas de frenar el uso de vehículos individuales en la ciudad de México. La limitación del uso de gasolina ha sido mayor por el costo del combustible, lo que ha provocado importantes mejoras en los tipos de motores y la apertura de todo un mercado emergente de motores eléctricos.

- El aumento de las distancias recorridas en la vida diaria. Esto puede llegar a generar costos y molestias insoportables para los moradores. De hecho en las ciudades en las cuales la polarización y concentración de zonas de vivienda son muy alejadas de las zonas de empleo, esto representa un límite social no aceptable: los pobres en ciudades como México o París viajan varias horas cada día. Se trata de mejorar estos transportes con inversiones que pesan sobre los presupuestos de las metrópolis, con las correspondientes inconformidades entre los distintos escalones del mapa político-administrativo. El continuo crecimiento metropolitano trae como consecuencia reacomodos en la localización de las zonas de empleo y servicios respecto a las de vivienda,

de tal manera que los metropolitanos que siguen usando los servicios de toda la metrópoli, y más todavía de su centro, van en disminución.

- Acumulación de desechos sólidos. La solución tradicional de acumular los desechos (con o sin relleno sanitario) en lugares cercanos (barrancas, canteras) se convirtió en un problema, debido a que estos lugares están cada vez más incorporados a las metrópolis; por ejemplo, las que fueron canteras de Santa Fe en el occidente de la ciudad de México, que de basureros han pasado a ser terrenos de alto valor para la construcción de lujo. Como ya no hay más espacios de almacenamiento de desechos, o si los hay representan costos crecientes (en el caso de Cuernavaca la negociación con municipios conurbados llegó a conflictos agudos), la presión para aplicar un tratamiento costoso se hace mayor. Hay ciudades que tienen gremios especializados de pepenadores, quienes son actores importantes en las negociaciones para la clasificación de la basura. En otros casos se trata más de una presión sobre los moradores para que adquieran la disciplina de aplicar la separación de residuos. Estos requisitos de las metrópolis no frenan su crecimiento, sino que generan nuevos modos de vida diaria con menos libertad en el uso de los suelos urbanos.

- Producción de desechos líquidos. Aparejada al problema de los desechos sólidos viene la necesidad de desarrollar redes de alcantarillado conectados con la red hidrográfica natural. Al costo propio de estas redes se añade el de las instalaciones de tratamiento de aguas negras, además de los conflictos y negociaciones que se generan con las poblaciones localizadas abajo de los desagües de la metrópoli. Este problema lo agrava el hecho de que las metrópolis transforman su territorio en un suelo impermeable –espacio construido, vías pavimentadas, estacionamientos, etc.– en el cual el agua de lluvia no penetra y se descarga en el sistema de alcantarillado regular, a menos que se construya otra red de conductos especializados para agua de lluvia paralelos a los del alcantarillado. Todos estos sistemas generan un riesgo de difusión de contaminaciones fuera de la metrópoli (río abajo). Los climas con estación de secas larga y régimen de lluvias cortas e intensas generan los mayores riesgos de inundaciones urbanas, sobre todo a principios de la estación de lluvias, y más todavía si la recolección de basuras sólidas no es estricta, lo que al inicio de los aguaceros ocasiona tapones en las tuberías; todas las regiones de clima tropical y de clima mediterráneo tienen este tipo de lluvias con los problemas urbanos consecuentes.

- Abastecimiento de agua. Los requisitos de abastecimiento de agua son el freno principal, e incluso un problema sin solución a largo plazo, para el crecimiento metropolitano. En concreto, el abastecimiento de agua y la evacuación de los desechos líquidos representan un mismo problema: la colocación de una mancha urbana en un sistema hidrológico natural, por lo general, la cuenca de un río.

El acceso al agua representa costos y restricciones totalmente divergentes según el clima, la naturaleza del subsuelo y el moldeo topográfico de la cuenca hidrológica. La divergencia mayor se refiere al ritmo climático de las lluvias: una región con estación de secas larga (o las secas permanentes del desierto) necesita usar el agua permanente que no corre en los ríos, es decir la de los mantos acuíferos subterráneos y lagos. Ni los unos ni los otros son inagotables y su recarga natural obedece a ritmos de larga duración (varios años, decenios, o más). Las metrópolis con climas sin estación de secas pueden abastecerse con agua de ríos o de mantos freáticos (superficiales) sin obligación de almacenar reservas para varios meses: zonas templadas o frías, zonas ecuatoriales o fachadas orientales de los continentes tropicales –Veracruz, Sao Paulo, Asia oriental–. Esta agua permanente se bombea de una manera fácil, a poca profundidad, para los sistemas modernos de distribución, pero también en zonas urbanas sin acceso al servicio público, lo que permite, gracias al bombeo individual, un crecimiento urbano sin freno: los suburbios pobres de Buenos Aires usaron bombas de mano desde el principio del siglo xx, sin ningún control de contaminación de los mantos freáticos.

En el resto del mundo, las metrópolis necesitan la captación de aguas a distancia cada vez mayor o el almacenamiento con represas de gran tamaño. Las poblaciones pobres que no tienen redes de tubería de distribución y deben usar el agua distribuida por pipas, siempre muy cara y muy escasa. Un símbolo de distribución de agua no segura o insuficiente es la presencia en los techos de los edificios de tanques individuales (tinacos) con problemas de control de la contaminación del contenido.

Ninguna metrópoli ha sido paralizada por la escasez de agua, sólo la padecen y eso ha podido ser un tema literario o periodístico en momentos agudos, que son muchos. En caso catastrófico, el abastecimiento de agua potable es el primer requisito de emergencia.

Por lo general, los ingenieros han planteado el problema en términos de aumentar los caudales captados y disponibles. En realidad, el margen disponible consiste en la reducción de los despilfarros de un recurso que por tradición se considera como gratuito e inagotable, y que ya no lo es. Se trata de evitar la evaporación y la filtración en las represas y los derrames en las tuberías obsoletas o mal hechas (la inestabilidad de los subsuelos y los temblores debilitan las redes). También se pone en tela de juicio el abuso de consumo de agua potable en la vida doméstica. A menudo el uso de medidores y de tarifas drásticas para los consumidores desmedidos permite controlar el consumo y aplazar o cancelar los proyectos faraónicos. Una nueva cultura del uso del agua se ha implementado poco a poco, con énfasis en su reciclaje.

Más allá de estos problemas, hay que pensar en el consumo de agua y el desagüe como un problema único: si se considera su captación y su tratamiento no para una sola metrópoli, si no para una o varias cuencas hidrológicas en su conjunto, se puede regular el uso global del recurso, lo que desde luego supone un equilibrio entre el consumo urbano y el consumo de riego del campo. El problema de los derechos públicos sobre el agua es fundamental para llegar a tal equilibrio.

Tenemos a la mano un caso hidrológico con una complejidad excepcional que servirá como conclusión: el eje neovolcánico mexicano. Hace 45 años tuve la oportunidad de describirlo en un artículo publicado en francés y en Brasil, y por lo tanto no ha circulado mucho. Al revisar en Internet el tema, me percaté de que dicho eje volcánico está descrito casi siempre como la cadena de unos volcanes grandes y vistosos. Las consecuencias hidrológicas de este accidente topográfico mayor no aparecen y se mostrarán en el mapa antiguo.

BIBLIOGRAFÍA

Duhau, Emilio y Angela Giglia (2008). *Las reglas del desorden, habitar la metrópoli*. México: UNAM-Siglo XXI.

Moriconi-Ebrard, Francois (1993). *L'urbanisation du monde depuis 1950*. París: Editorial Anthropos.

OTRAS PUBLICACIONES DE CLAUDE BATAILLON

(1966) "L'axe néo-volcanique dans la géographie du Mexique Central". *Revista geográfica*. Río de Janeiro, Comissao de Geografia, Instituto Panamericano de Geografía e historia, núm. 64, pp. 17-28.

(1973) "Bidonvilles latino-américains: aspects généraux, nationaux et régionaux". *Cahiers des Amériques Latines*. París, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, núm. 7, pp. 399-411.

(1980) "Possession du sol et intervention de l'Etat à Mexico". *La croissance périphérique des villes du Tiers Monde*. Francia: CEGET-CNRS.

(1981) "Migrations vers les villes du Tiers Monde". *Problèmes de croissance urbaine dans le monde tropical*. Francia: CEGET.

(1987) "El futuro metropolitano mexiquense". *Vuelta*. México, núm. 131, vol. 11, pp.59-60.

(1987) "Géographie de Mexico d'après une image SPOT1 multibande". *Photo-interprétation* núm. 5, pp. 47-61.

(1987) "La ciudad de México y el agua". *Traces*. México, pp. 26-34.

(1988) *La grande ville latino américaine*. Claude Bataillon y J. Gilard (coords.). Toulouse: CNRS-Centre Regional de Publications de Toulouse (Amérique Latine/Pays Ibériques).

- (1989) “El terremoto de la Ciudad de México, balance a mediano plazo”. *Revista Mexicana de Sociología*. México, UNAM, vol. 51, núm. 2, pp. 473-480.
- (1992) “Explosion des villes du Tiers Monde”. *Encyclopédie de géographie*. Paris: Economica.
- (1992) “Allons-nous tous finir dans une ville géante”. *Mégalopoles et villes géantes, pour une écologie urbaine, actas du second festival International de géographie de St Dié-des-Vosges*. Nancy: Editions de l’Est.
- (1993) “Menaces d’asphyxie sur les mégaloilles”. *L’état de l’environnement dans le monde*. Paris: La Découverte.
- (1993) “Mexico au début du xxie siècle”. Prévôt Schapira y Revel Mouroz (coord.). *Le Mexique à l’aube du troisième millénaire*. Francia: CREDAL-IHEAL (Travaux et mémoires de l’Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine, serie Essai, 10).
- (1994) “La pollution atmosphérique urbaine: le cas de Mexico”. *Problèmes d’Amérique Latine*. Francia, Editions Choiseul, núm. 14.
- (1994) “Los frenos al crecimiento de la Ciudad de México”. *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades, el caso de la Ciudad de México*. D. Hiernaux N. y François Tomas (comps.). México: IFAL-UAM Xochimilco.
- (1995) “Premessa”. *La Città ineguale-pratiche culturali e organizzazione della marginalità in Africa e America Latina*. Milán: Unicopli.
- (1997) “Mexico, ville d’Amérique Latine: de l’intégration au morcellement”. *Historiens et géographes*. Paris, APHG, núm. 358, pp. 386-390.
- (1997) “Le Mexique central: une capitale échappe au Parti Révolutionnaire Institutionnel”. *Problèmes d’Amérique Latine*. Francia, Editions Choiseul, núm. 27, pp. 47-59.

- (1997) *Espacios mexicanos contemporáneos*. México: Fideicomiso Historia de las Américas-FCE-El Colegio de México.
- (1998) “Avant propos”. Deler *et al.* (eds.). *Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*. París: Karthala.
- (1999) “En el corazón de la megalópolis, ciudades satélites”. J. Delgado y B. Ramírez (coords.). *Territorio y cultura en la ciudad de México*. México: Transiciones-UAM-Plaza y Valdés.
- (2008) “Corona urbana alrededor de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”. Javier Delgado (coord.). *La urbanización difusa de la Ciudad de México. Otras miradas sobre un espacio antiguo*. México: UNAM, Instituto de Geografía.
- y Hélène Rivière d’Arc (1979). *La ciudad de México*. México: SEP-Diana (SEP-Setentas, 99).

DESARROLLO REGIONAL Y PLANEACIÓN METROPOLITANA

Julio García Coll
Sedesol

MARCO DE REFERENCIA

Para abordar el amplio tema del desarrollo regional y la planeación metropolitana, se consideró necesario señalar primero, con el apoyo de un árbol de problemas (véase gráfica 1), las principales dificultades territoriales del país, sus causas y consecuencias, además de explorar los enfoques que se necesitan adoptar para enfrentar la situación. Esta breve exposición permite reconocer el entorno en el que se inscribe la planeación territorial en México y comprender, con más elementos, porqué se encuentra en su limitada situación actual.

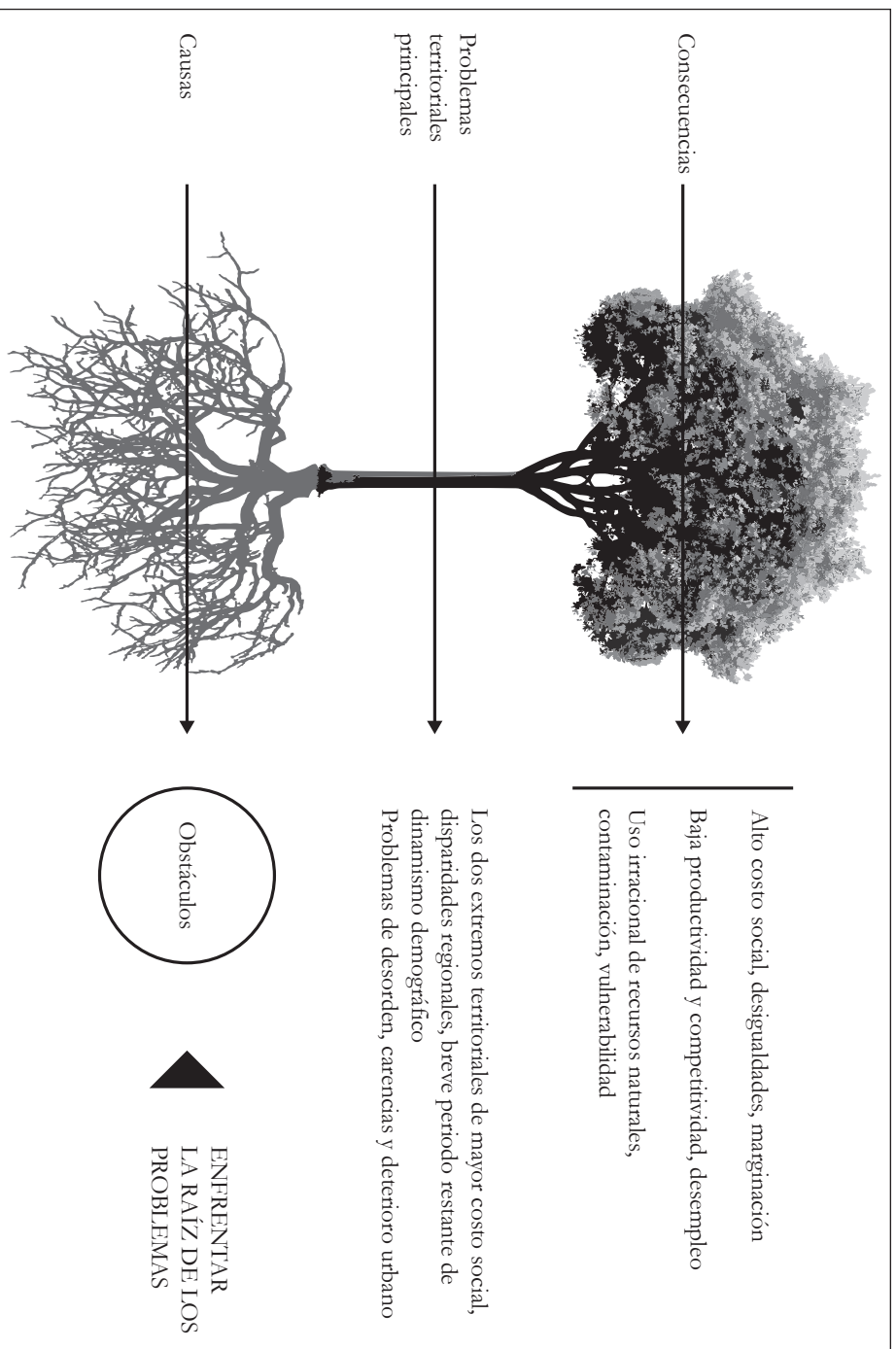
PRINCIPALES PROBLEMAS TERRITORIALES

1. El *patrón territorial nacional* presenta los dos extremos más graves de alto costo social: una excesiva concentración en la capital del país, con los consiguientes problemas de deterioro, congestión y dificultades de operación; y una enorme dispersión de pequeñas localidades rurales a las que es muy difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados (véase gráfica 2).

Asimismo, se presentan graves disparidades regionales entre las diferentes zonas del país, que son de las más elevadas entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ([OCDE], 2007: 59).¹

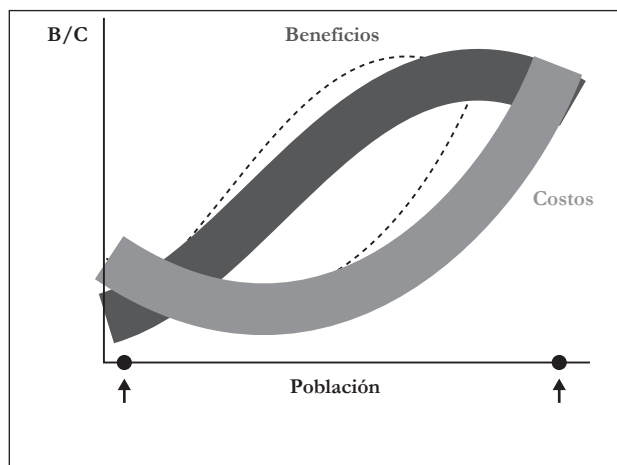
¹ En México, la región más rica tiene un PIB per cápita casi tres veces más alto que el promedio nacional.

Gráfica 1. Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Beneficios-costos



Fuente: Elaboración propia con base en Harry W. Richardson (1978: 74).

Al mismo tiempo, según las proyecciones demográficas del Consejo Nacional de Población (Conapo), la población del país se estabilizará a mediados de este siglo y tendrá una reducción paulatina del dinamismo actual de crecimiento y migraciones. Esto ofrece un horizonte temporal de apenas cuarenta años, que conviene aprovechar de inmediato, para lograr un patrón territorial nacional más equilibrado y eficaz.

2. En el nivel territorial de los centros de población, se presentan graves problemas de desorden, carencias y deterioro.

Entre los problemas de desorden se menciona la mezcla de usos del suelo incompatibles, por ejemplo viviendas junto a industrias peligrosas; incongruencia entre los usos del suelo o su densidad, infraestructura y equipamientos que los sustentan; y en particular, la proliferación de grandes conjuntos de morada alejados de las ciudades.

Este último fenómeno propiciado por el esquema financiero de los programas de vivienda impulsados durante los últimos años, ha beneficiado fundamentalmente a los grandes constructores, pero implica graves problemas. Entre ellos, altos costos de transporte y desintegración social para los residentes de esos conjuntos alejados, contaminación del medio ambiente por la

extensión del transporte y especulación del precio de la tierra en las áreas intermedias entre los conjuntos y el tejido urbano. Para el gobierno supone elevados costos de infraestructura, equipamientos y mantenimiento. Como resultado de este programa de vivienda desvinculado y opuesto a cualquier política sensata de desarrollo urbano, el Censo de 2005 registró 4.3 millones de viviendas desocupadas, más de una de cada siete en el país. La mayoría de estas viviendas, que van deteriorándose, corresponden a esos conjuntos que no contribuyen a construir una ciudad. La magnitud plena de este desastre económico, social y ambiental empieza a ser reconocida, pero sus efectos adversos persistirán muchos años.

Las carencias se manifiestan, especialmente, respecto a suelo y vivienda para los grupos sociales más pobres. También ocurren en relación con la infraestructura y los equipamientos, no sólo en el caso de las zonas postergadas, sino también en áreas como la zona residencial y comercial de Santa Fe al poniente del Distrito Federal, donde la infraestructura y los espacios públicos son insuficientes. También se presentan en diversos servicios, en específico los vinculados con la movilidad urbana que incluye al transporte público y no motorizado.

El deterioro tiene una importante vertiente ambiental que incluye la contaminación del agua, la tierra y el aire, el uso irracional de los recursos naturales y la prevalencia de metabolismos urbanos lineales que desechan los alimentos, el agua, los materiales de construcción y otros insumos indispensables para la vida urbana con tratamientos limitados y escaso reciclamiento. Asimismo, en combinación con otros factores de desorden y carencias, el deterioro implica una alta vulnerabilidad a riesgos naturales.

La otra vertiente del deterioro es la inequidad y desintegración social, fragmentación, segregación y privatización de los espacios públicos, lo cual es realmente grave.

CONSECUENCIAS

En resumen, y tal como se expresa en la gráfica 1, los problemas territoriales apuntados contribuyen a un alto costo, desigualdad y marginación social; una baja productividad y competitividad, bajo crecimiento económico, desempleo; y un grave deterioro ambiental que tiende a agudizarse con el calentamiento global.

CAUSAS

Las raíces de los problemas territoriales bosquejados antes son complejas. No obstante, cabe destacar la siguiente lista de razones principales que complican o rechazan la realización de una planificación urbana eficaz, capaz de enfrentarlos:

1) Un acelerado proceso de crecimiento demográfico y de urbanización que dificulta las posibilidades efectivas de orientar y regular el desarrollo urbano.

2) Un marco jurídico-institucional inadecuado que incluye:

- Una enorme profusión de leyes² con frecuentes traslapes y lagunas jurídicas entre ellas.
- Cortos periodos administrativos de los gobiernos municipales, sin posibilidad inmediata de reelección, que contrastan con la inercia de los fenómenos urbanos y con los plazos relativamente largos que requiere su transformación. A esto se suma la escasa comprensión por las autoridades de los tres órdenes de gobierno con relación a la importancia social, económica y ambiental que tiene el desarrollo urbano.
- Las diferencias políticas entre grupos y partidos que afectan las relaciones entre órdenes de gobierno y, en particular, el ordenamiento territorial y la planeación y gestión de las regiones y las zonas metropolitanas.

3) No obstante, el mayor obstáculo para un desarrollo territorial adecuado lo constituye la aplicación ortodoxa de una política neoliberal, impulsada en los años ochenta del siglo pasado por gobiernos como el de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, apoyados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). En México el proceso comenzó con el presidente Miguel de la Madrid y se consolidó con Carlos Salinas de Gortari, y ha continuado y aumentado durante las últimas administraciones federales.

Tal como se revela en la gráfica 3, la motivación original del neoliberalismo fue que las elites de los países recuperaran su poder económico, disminuido como resultado de las medidas progresistas adoptadas después de la

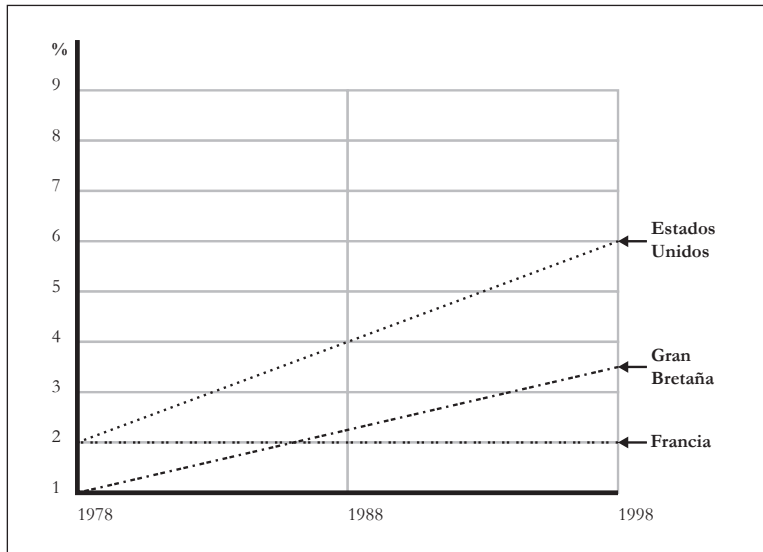
² En la actualidad hay 246 leyes federales en el país.

Segunda Guerra Mundial. En esta gráfica, que simplifica la correspondiente del excelente libro de David Harvey (2007) señalado como fuente, se observa que de 1978 a 1998, en apenas 20 años, la proporción del ingreso en manos del uno al millar de la población de los Estados Unidos de Norte América aumentó 3 veces, de 2% a 6%. Durante el mismo periodo, en la Gran Bretaña aumentó 3.5 veces, de 1% a 3.5%; mientras que en Francia se mantuvo en un 2%. En particular, la diferencia entre los salarios promedio de los ejecutivos y el de los trabajadores norteamericanos, que en 1979 era de 30 a uno, para 2001 subió a 500 a uno.

México pasó de ser una economía protegida, con un incremento del PIB per cápita durante el periodo 1932 a 1980 de 3.5%, a ser una de las economías más abiertas del mundo, con un incremento de apenas 0.5% de 1980 a 2010. Durante este último periodo, el salario mínimo redujo su valor en dos terceras partes, se dejó de regular el mercado financiero, y ahora se pretende crear impuestos universales sin consideración de los diferentes niveles de ingresos y gastos de la población.

Esta política neoliberal se caracteriza, en esencia, por sus medidas de privatización, desregulación y retirada del gobierno de actividades promotoras de un progreso incluyente. Medidas que, junto con varias secuelas asociadas e intrínsecas adversas, entre las que destacan los intereses creados, la corrupción y el autoritarismo, implican la resistencia a una planificación eficiente y equitativa del desarrollo, aun cuando la necesitan (Roweis, 1981: 170). En consecuencia, un análisis crítico de la planeación urbana debe rechazar la noción insustancial de que los éxitos o fracasos de la práctica de la planeación son consecuencia de una “buena” o “mala” teoría de la planeación, o bien del problema destacado por algunos académicos, de que se debe a diagnósticos poco rigurosos o metodologías inadecuadas. Más bien, se debería buscar la comprensión de estos éxitos y fracasos en el análisis de condiciones socioeconómicas y políticas concretas bajo las cuales se practica la planeación urbana (Roweis, 1981: 173).

Gráfica 3. Proporción del ingreso en manos de 0.1% de la población



Fuente: David Harvey (2007: 17).

En los siguientes párrafos se reducirá el lente “gran angular” y se pasará a una visión más focalizada en las perspectivas y planteamientos esquemáticos de ordenamiento territorial y estructuración urbana bajo el marco de la planeación, los cuales soslayan el imperativo de transformar de manera radical el modelo de desarrollo prevaeciente al considerar que, aun dentro de éste, caben transformaciones positivas que pueden aumentar en periodos de crisis.

ENFOQUES DE PLANEACIÓN

En términos esquemáticos, puede definirse la planeación como un proceso deliberado de transformación de la realidad hacia un sentido deseado mediante acciones colectivas cuyas consecuencias son objeto de decisiones políticas (Roweis, 1981: 170).³ En este marco, la teoría de la planeación des-

³ Basado parcialmente en los conceptos de Roweis.

cansa en una distinción entre 1) teorías utilizadas para comprender el entorno en el que se inscribe la planeación, y 2) teorías relativas a la forma como opera esa planeación (Parris, 1982: 5). En los apartados siguientes se aborda la primera vertiente con referencia a un enfoque sistémico, y la segunda en relación con un enfoque estratégico.

Enfoque sistémico


El desarrollo territorial es un proceso complejo. Para comprenderlo y tratar de orientarlo es necesario examinar con un enfoque sistémico que reconozca como prioritaria la interacción entre sus elementos más que la evolución de todo el sistema en fases determinadas, o las relaciones simples de causa efecto entre sus componentes. Este reconocimiento del papel determinante de las relaciones entre diferentes grupos sociales, empresas, instituciones, procedimientos, culturas, y los elementos del entorno geográfico, político y ambiental, entre otros, examinadas con un enfoque integrado e intersectorial, sustenta la posibilidad de transformar las condiciones específicas de un ámbito territorial.

Tal como apunta la gráfica 4, el enfoque sistémico adopta un modo de acción que supera la reacción a eventos particulares y la adaptación o mitigación de tendencias, para comprender la estructura de las situaciones y promover su transformación.

Asimismo, la planeación debe tener una amplia variedad de estrategias e instrumentos para poder incidir en fenómenos y procesos complejos como el desarrollo sustentable.⁴ En consecuencia, la planeación del desarrollo debería ser una planeación integrada que abarcara todos los instrumentos de transformación social, económica, ambiental y territorial.

⁴ La Ley de la Variedad Requerida formulada por Ashby, el más famoso y, posiblemente, el único principio cibernético reconocido por la comunidad de estudios sistémicos, establece que cuanto más grande es la complejidad de un sistema que se pretende controlar, más amplia también debe ser la serie de instrumentos capaces de regularlo.

Gráfica 4. Enfoque del modo sistémico

	Modo de acción	Orientación temporal	Forma de percibir	Preguntas
Eventos	Reaccionar	Presente	Presenciar el evento	¿Cuál es la forma más rápida de reaccionar a este evento?
Patrones, tendencias	Adaptar		Seguir la tendencia de eventos	¿Qué clase de tendencias se están conformando?
Estructura	Crear cambio		Futuro	Lazos causales y otras herramientas

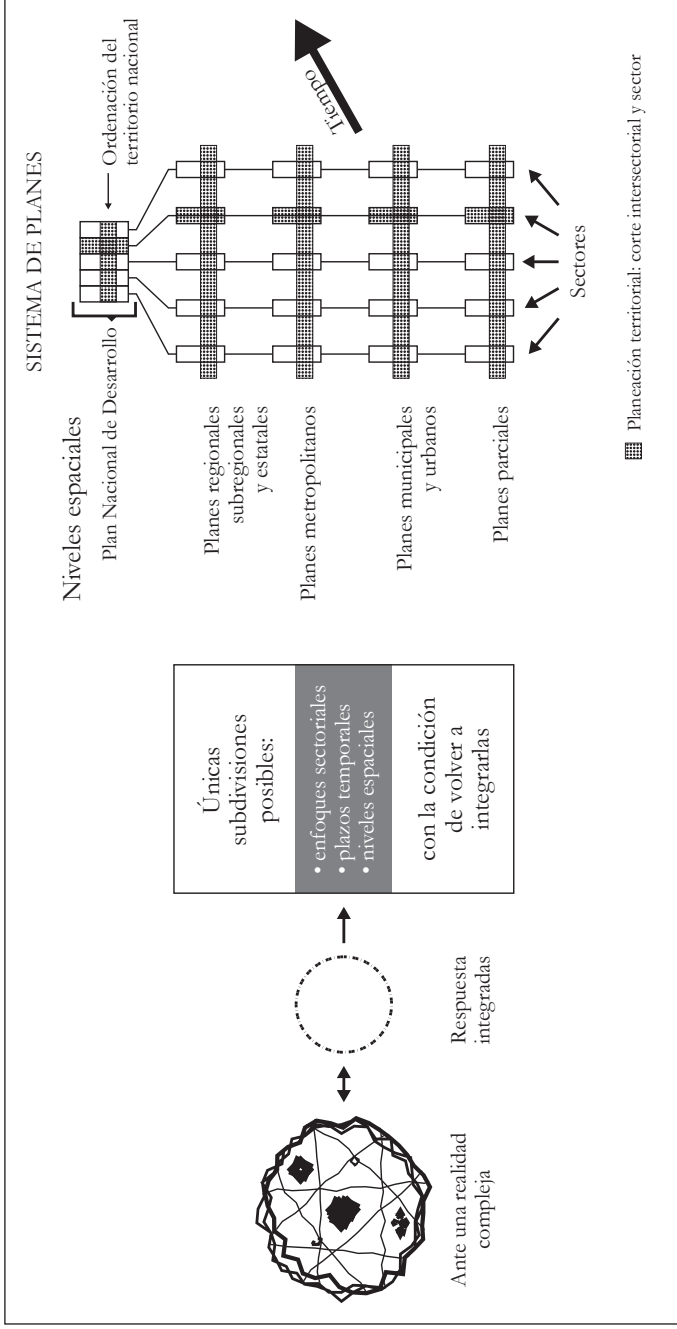
Fuente: Elaboración propia con base en Virginia Anderson y Laureen Johnson (1997: 9).

En la práctica, esta aproximación unitaria y comprensiva es muy difícil de formular y de operar. Implica contar con una única oficina central de planeación en el país, medio que ha mostrado ser poco eficaz. En consecuencia, resulta necesario subdividir la planeación de manera coherente, “cortándola” en coyunturas lógicas donde las interrelaciones sean menos intensas y se propicie una fácil e indispensable reintegración. En este sentido, tal como se sugiere en la gráfica 5, la planeación se puede subdividir en sólo tres tipos de componentes: 1) sus *contenidos sustantivos*, que configuran a diferentes sectores como la educación, la salud, el transporte, etcétera; 2) el *tiempo*, contemplado en horizontes de corto, mediano y largo plazo; y 3) el *espacio*, con sus diferentes ámbitos: internacional, nacional, regional, estatal, municipal, etcétera. Cabe reiterar que aun cuando se subdivida la planeación en los elementos señalados, es necesario asegurar su reintegración coherente, para que efectivamente se pueda incidir con eficacia en una realidad compleja.

La combinación de estos tres componentes (los contenidos sustantivos sectoriales y las dimensiones temporal y espacial) generan los diferentes planes que conforman el Sistema Nacional de Planeación (SNP). En este marco, los planes territoriales tienen una connotación particular. Su énfasis está en la dimensión espacial: la disposición en el espacio de las actividades y los lugares adaptados que las alojan (viviendas, industrias, oficinas, escuelas, parques, etc.), y los flujos de personas, bienes y energía, y las redes por las que circulan (calles, vías de ferrocarril, canales de agua, líneas de alta tensión, etc.). Asimismo operan en todos los ámbitos territoriales y tienen un carácter intersectorial pero al mismo tiempo comprenden varios contenidos sustantivos, como son el uso del suelo y el desarrollo físico. Es posible que el esquema simplificado de la gráfica 4 exprese con más claridad este sistema de planes.

Los planes territoriales comprenden una estrategia territorial nacional, cuyo ámbito es nacional, un carácter intersectorial y sectorial, y un horizonte temporal de mediano y largo plazo; y que debiera constituir la dimensión espacial del plan nacional de desarrollo. Existen también, planes territoriales de otros niveles espaciales como los regionales, estatales, subregionales, municipales, de centros de población y parciales.

Gráfica 5. Componentes de la planeación



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de estas definiciones se pueden destacar los siguientes planteamientos que respaldan la importancia de la ordenación del territorio:

- La articulación en el espacio y tiempo de las acciones de los diferentes sectores gubernamentales, lo que propicia la planeación territorial y permite lograr resultados más eficaces que las acciones unilaterales de cada sector sustentadas (en el mejor de los casos) en su racionalidad espacial particular.

- La ubicación de las actividades económicas en las regiones no es neutra desde un punto de vista social o ambiental (OCDE, 2001). Cada región cuenta con un “capital territorial” integrado por sus condiciones sociales, costumbres, tradiciones, ambiente creativo y de innovación, calidad de vida, dotación de factores de producción, localización geográfica, tamaño, recursos naturales, economías de escala y de aglomeración, etcétera. Este capital ofrece diferentes ventajas, de manera que una actividad desarrollada en una región en vez de otra, puede gozar de una mayor competitividad y rentabilidad, y con la política económica adecuada, crear más empleos. Una de las bondades más importantes de las políticas territoriales es su capacidad de aplicar soluciones que reconcilien objetivos sociales, económicos y ambientales, al identificar los elementos que conforman el capital territorial de cada región.

- La globalización, el entorno comercial abierto que domina el mundo actual, ofrece algunas ventajas, pero también implica graves problemas para los países subdesarrollados. A principios de los años noventa, el producto bruto per cápita promedio en los países desarrollados era 17 veces mayor que el de los países en desarrollo. Esta proporción se deterioró hasta ser de 20 a 1 en el año 2000 (UNCTAD, 2004), y las diferencias siguen en aumento.

Si en demasiadas instancias, los beneficios de la globalización han sido menores a los que postularon sus partidarios, el precio pagado ha sido mayor, en tanto que el medio ambiente ha sido destruido, los procesos políticos corrompidos, y el rápido ritmo de cambio no ha permitido a los países tiempo para su adaptación cultural. Las crisis que han ocasionado desempleos masivos generan, a su vez, problemas de largo plazo de disolución social —desde la violencia urbana en América Latina hasta conflictos étnicos en otras partes del mundo [...] (Stiglitz, 2002: 8)⁵

⁵ En 1993 el autor dejó la academia para trabajar en el Consejo de Asesores Económicos de Estados Unidos con el presidente Bill Clinton, y posteriormente fue economista principal y Vicepresidente del Banco Mundial (BM) desde 1997 hasta el año 2000.

Un efecto evidente de la globalización es que se acentúa la competencia mundial y aumenta el número de contendientes, que ahora no solamente son las empresas, sino también las ciudades y las regiones. En esta competencia por atraer la actividad económica sobreviven y prosperan las áreas que aprovechan y fortalecen su capital territorial. Otras áreas –ciudades, regiones y países– se quedan rezagadas, con lo que se polarizan las diferencias entre ellas.

La globalización, igual que cualquier otro proceso socioeconómico perdurable, responde a intereses dominantes. En este caso, la motivación central surge de dos fenómenos principales:

Un proceso crecientemente intensivo de innovaciones con un costo de investigación y desarrollo exponencialmente creciente y un ciclo de vida linealmente decreciente. La expansión de este patrón exige una comercialización instantánea y simultánea en todo el globo terráqueo de los bienes y servicios producidos, es decir, exige un único mercado como condición de recuperación del capital. En paralelo, la segmentación de los procesos industriales que operan, cada vez más, mediante la subcontratación de procesos a plantas en diferentes lugares geográficos; y el sistema de provisión de insumos ‘justo a tiempo’ suponen que, junto a ese único mercado, debe haber múltiples territorios de producción.

Estos territorios se consolidan como actores fundamentales de la competitividad. En consecuencia, las empresas toman menos en cuenta a los estados-nación, que son demasiado pequeños para tratar asuntos globales y demasiado grandes para atender asuntos locales, y le dan importancia a las regiones y ciudades, en tanto que las relaciones comerciales, la competencia, y las capacidades efectivas de desarrollo se dan entre ellas (Boisier, 2001).

- Dentro de los países, la propensión a la polarización de condiciones entre las regiones y las ciudades se agudiza por otra tendencia global que es la de la descentralización, que privilegia a las regiones y ciudades dinámicas pero puede abatir aun más a las postergadas. Mientras que las áreas “ganadoras” incrementan sus ventajas al ser más autónomas, las “perdedoras” requieren de un apoyo del gobierno nacional, que puede reducirse o incluso perderse en este proceso.

En este marco, es responsabilidad de los países impulsar sus regiones y ciudades ganadoras, pero fortalecer al mismo tiempo los efectos de difusión y las capacidades de las zonas atrasadas para que se reduzcan las diferencias,

manteniendo las identidades particulares de todas ellas. Al respecto, la situación de México es singularmente crítica. Como se señaló en el primer apartado de este artículo, no hay una situación demasiado exagerada de centralización económica en el país, pero las diferencias entre regiones son muy grandes.

Todos los países que han logrado avanzar significativamente dentro de este entorno global lo han hecho con el fortalecimiento de su ordenación territorial; estos son, tanto los que por tradición lo venían haciendo como Francia, Alemania y los Países Bajos, entre otros, como los países que actualmente han alcanzado un impulso importante, es decir, China, Corea, Irlanda y Japón.

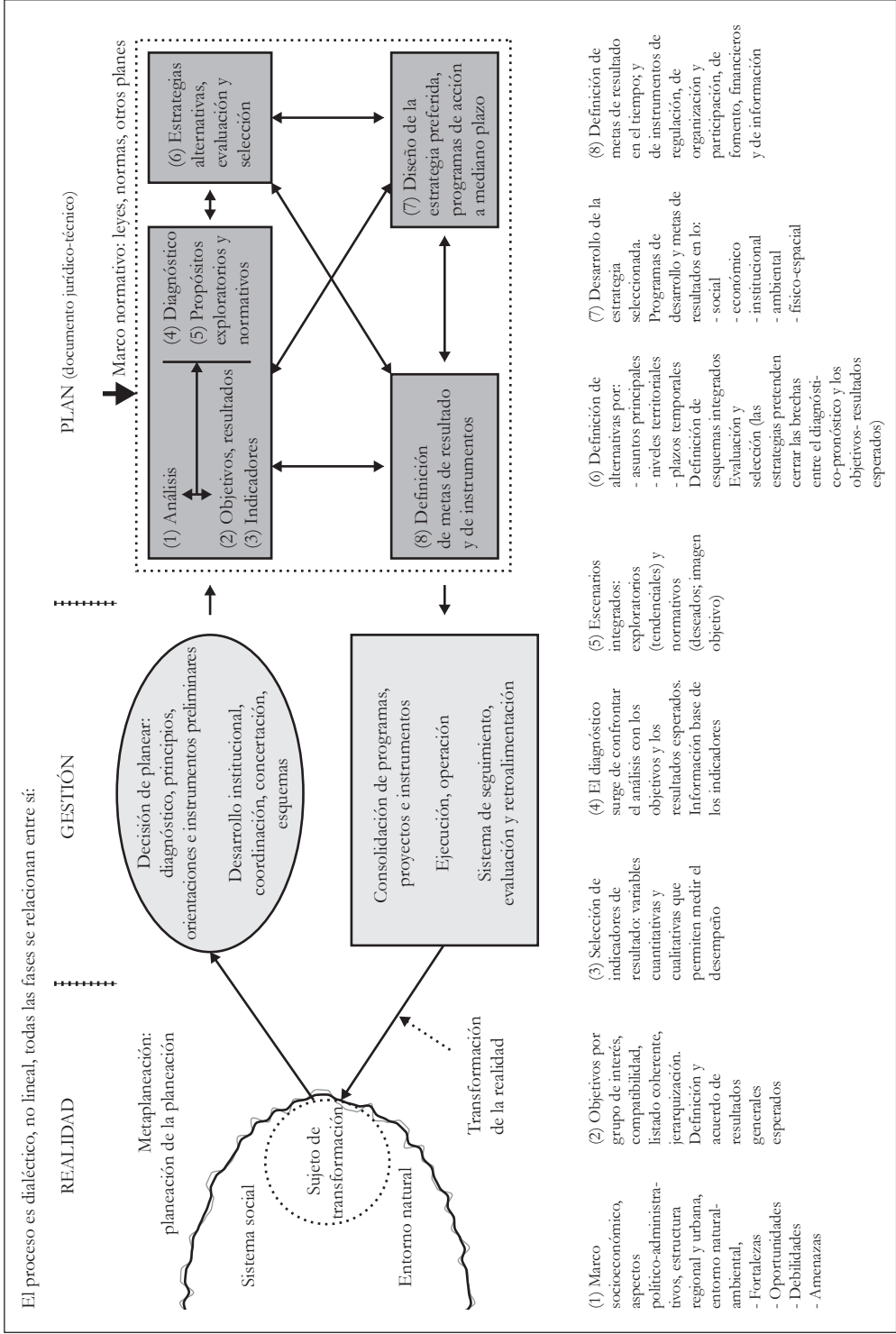
Enfoque estratégico

No existe una sola forma de concebir y realizar la planeación. Incluso hay quienes afirman, a mi juicio de manera equivocada, que una cosa es la formulación de planes y otra su realización, y separan partes constitutivas de un solo proceso recurrente. Ante esta indefinición y carencia de una semántica aceptada de los diferentes componentes del proceso de planeación, conviene apuntar la concepción general que subyace a los planteamientos de ordenamiento territorial y estructuración urbana que se proponen más adelante (véase gráfica 6).

En la gráfica 6 se resalta la existencia de tres componentes principales: 1) la realidad, una parte de la cual se pretende transformar; 2) el plan, documento jurídico-técnico que define y formaliza las acciones a realizar; y 3) la gestión, que establece un vínculo continuo entre la realidad y el plan. Es necesario destacar que todos los elementos del proceso se relacionan dialécticamente.

• Realidad. En el caso del desarrollo regional y urbano el “sujeto de transformación” suele ser el patrón territorial nacional, una región, un estado, una subregión que agrupa a varios municipios, un centro de población, o parte del mismo. En cualquier caso, no importa de qué sujeto de transformación se trate ya que siempre se inscribe en una realidad más amplia que lo afecta y en la cual influye.

Gráfica 6. El enfoque estratégico



Fuente: Elaboración propia.

- Plan. El plan tiene con frecuencia algún marco normativo que lo condiciona, como planes anteriores, leyes, reglamentos y normas. Está conformado en estructura por cuatro conjuntos de elementos que se relacionan entre sí.

a) El primer conjunto comprende las tareas de análisis de la situación y sus tendencias, y la formulación de los objetivos deseados por los distintos grupos sociales del sujeto de transformación. Conviene abordar ambos elementos simultáneamente. Por un lado, porque no tiene sentido realizar un diagnóstico sin una orientación normativa preliminar, y por el otro, porque la formulación de objetivos implica un conocimiento de la realidad y sus tendencias. La confrontación del análisis con los objetivos (la realidad con lo deseado) permite definir un diagnóstico y un pronóstico que puede ser exploratorio de las tendencias o normativo de lo que se desea, también llamado *imagen objetivo*.

La formulación de objetivos resulta crucial para cualquier plan en tanto que le da orientación a todo el proceso. Los diagnósticos deben constituir un pronunciamiento, una definición concreta, específica. No son una serie interminable de láminas y escritos, sino la definición clara de una situación: los problemas y oportunidades que se presentan en un sujeto de transformación ante las aspiraciones de sus habitantes. De igual forma, un pronóstico define de forma concisa y clara cuáles son las expectativas futuras de una situación a la luz de las tendencias pre-valetientes.

b) Para cerrar las brechas que existen entre el diagnóstico-pronóstico y los objetivos es importante que se exploren y se evalúen en el segundo conjunto varias alternativas de estrategia. Entre ellas se selecciona la que se considera mejor por su eficiencia (relación beneficio-costos) o eficacia (relación logro de objetivos-costos).

c) En el tercer conjunto se desarrolla la estrategia seleccionada que define las líneas principales de acción a largo plazo (15-25 años), y se procede a delimitar los programas de acción de mediano y corto plazo. En el caso de los planes oficiales de México, las proposiciones se traducen al lenguaje de las *aperturas programáticas* que se usan para codificar los programas y presupuestos gubernamentales a los que asigna recursos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

d) En el cuarto conjunto se definen las metas de resultado y los instrumentos. Ambos se plantean juntos porque no tiene sentido precisar metas específicas sin tener una idea concreta de los instrumentos con los que se va a contar. Estos instrumentos se pueden inscribir en cinco categorías que no son mutuamente excluyentes: 1) normativos y de regulación, 2) de organización y participación, 3) de fomento, relativos a la gestión del suelo y las obras públicas, 4) financieros y fiscales, y 5) de información.

- **Gestión.** La gestión es el componente donde se origina el proceso de planeación, y donde se aprueba, precisa, ejecuta, da seguimiento, evalúa y retroalimenta el plan para transformar la realidad.

Efectivamente, en la gestión es donde se ubica la decisión inicial de planificar, con base en algún diagnóstico, principio, orientación, esquema estratégico e instrumento preliminar. En la gestión se ubica también el diseño de proyectos ejecutivos detallados, la preparación de programas operativos anuales, y las acciones de coordinación y concertación que se requieren para poner en práctica el plan.

El elemento de ejecución es el que incide directo en la realidad. En forma periódica deben evaluarse los resultados, y corregirse los rumbos elegidos cuando las circunstancias lo requieran. Esta *metaplaneación*, o seguimiento y planeación de la planeación, es fundamental cuando el contexto cambia de forma rápida y en ocasiones inesperada, cosa que ocurre a menudo en el patrón territorial y los centros de población de México.

Para terminar, conviene reiterar que el proceso de planeación no es lineal, sino dialéctico: todos los elementos se vinculan entre sí, y es idóneo que sean definidos y operados por un mismo equipo local.

En ocasiones, cuando se definen los instrumentos resulta claro que es necesario regresar a la estrategia para modificarla, o es necesario profundizar más en el diagnóstico. Por tal razón el proceso debe realizarse por aproximaciones sucesivas y debe tener un carácter recurrente que permita obtener resultados concretos en brevedad.

ESTRATEGIAS TERRITORIALES

En los siguientes apartados se esbozan algunos planteamientos relativos a las estrategias que conviene impulsar en relación con el patrón territorial nacional y los centros de población.

Estrategia Territorial Nacional (ETN)

En las condiciones actuales de México, en el marco de una grave recesión económica internacional, resulta muy importante recuperar un enfoque territorial que sustente la acción articulada, sinérgica y eficaz de los diferentes sectores.

Durante muchos años prevaleció en México una política territorial, sencilla y fácil de entender, de apoyo a las ciudades medias, la cual tuvo varios efectos favorables. Sin embargo, esa política resulta ahora limitada ante circunstancias cada vez más complejas. La experiencia de muchos países y los avances consecuentes en la teoría de la planeación obligan a adoptar ahora un enfoque sistémico que articule el desarrollo urbano con el rural, que considere la creciente importancia de las grandes ciudades en la globalización, y que reconozca la vinculación estrecha entre lo social –cultural, político–, lo económico, lo ambiental y lo territorial.

Este enfoque polinuclear, similar al que se promueve en los países de la Unión Europea, permite fomentar simultáneamente los objetivos de inclusión y cohesión social, productividad y competitividad, así como de sustentabilidad ambiental, y allanar la inserción inevitable en la globalización. Facilita, en particular, la identificación de las infraestructuras, equipamientos y servicios con los que deben contar las ciudades principales de cada sistema, y la gestión de coordinación intersectorial necesaria para que les sean dotados en cada caso.

En este marco, es conveniente fortalecer las regiones con mejores posibilidades de potenciar el desarrollo económico y generar empleos, al mismo tiempo que atender a las áreas más pobres del país con una evaluación objetiva de sus capacidades, el impulso a sus alternativas reales de desarrollo, y su articulación efectiva con las zonas más favorables.

En todos los países, el desarrollo se polariza en algunas regiones y centros de población con condiciones especialmente favorables por su capital territorial, en particular por su dotación de infraestructura, recursos naturales (agua), el clima empresarial y las cadenas productivas consolidadas. Estos lugares deben fortalecerse y cuidarse. Del mismo modo, resulta indispensable impulsar las áreas postergadas. Es fundamental que sea por equidad, pero además porque de no hacerlo las migraciones masivas a los lugares favorables y los problemas sociales que genera la inequidad tendrían un efecto adverso en general para el desarrollo en todo el territorio.

En particular, conviene promover el desarrollo económico de las regiones al tomar en cuenta algunas tendencias identificadas (Porter, 2002) que destacan la importancia de la capacidad de innovación junto a la productividad de las agrupaciones económicas (*clusters*), las economías de aglomeración, la integración de las políticas económicas y sociales, y de lo regional y local sobre lo nacional. La realidad de diversos países sustenta estas tendencias.

Asimismo, es necesario desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México y apoyar a las ciudades medias, en particular aquellas que son nodo principal de regiones pobres, como Chilpancingo, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez, sujetas todavía a un fuerte flujo de inmigración, y a la importante función de dar servicios a sus áreas de influencia; además, ayudar a las ciudades pequeñas que cumplen funciones fundamentales de dotación de servicios y comercialización para las áreas rurales con asentamientos dispersos.

Aun cuando no se puede determinar categóricamente un tamaño ideal de los centros de población, resulta claro que las ciudades muy grandes, como la Zona Metropolitana del Valle de México, empiezan a perder sus beneficios por problemas de congestión, inseguridad y contaminación, y al mismo tiempo, aumentan sus costos operativos. Por su parte, los asentamientos rurales ofrecen beneficios escasos e implican costos elevados de dotación de infraestructura, equipamientos y servicios. La situación más equilibrada y favorable de beneficios-costos la presentan las ciudades medias. En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, la situación es particularmente adversa por las dificultades para abastecerla de agua, la naturaleza de su suelo, su vulnerabilidad a los sismos y su carácter de cuenca cerrada que complica los problemas de contaminación y drenaje.

Al respecto, conviene centrar el esquema estratégico territorial del país en apoyo a todos los Sistemas Urbano Rurales (SUR) de la república, acotados por la fortaleza de las relaciones funcionales entre sus asentamientos humanos.

La idea al respecto es robustecer la autonomía relativa de cada uno de los SUR en cuanto a sus requerimientos de alimentación, agua, energía, educación, salud, empleo y otros factores indispensables para el desarrollo. Es evidente que esto no puede lograrse de manera total, pero la necesidad de reducir las disparidades regionales del país, los costos y pérdidas en traslados de bienes y de energía, y la vulnerabilidad a fenómenos naturales y socioeconómicos globales, lo requieren. De igual manera, resulta absurdo, por ejemplo, que la energía gastada en transportar alimentos a largas distancias, sea mayor a la energía que aportan esos alimentos al consumirlos.

También debe impulsarse la especialización de los centros de población y áreas rurales dentro de cada sistema. En la medida que asegure la dotación de comunicaciones adecuadas al interior de cada SUR, la especialización en sus diferentes zonas y centros de población puede favorecer la diversificación y el desarrollo, sin perder la autonomía relativa del sistema.

En cada SUR debe haber, por lo menos, una *metrópolis alfa* que satisfaga sus necesidades de servicios superiores y otros elementos urbanos esenciales. Estos incluyen: equipamientos de salud, educación, comercio y recreación, así como infraestructura vial, de agua, drenaje y sanidad, eléctrica y de todo tipo de comunicaciones. Además, debe propiciarse un patrón territorial equilibrado, con ciudades medias, favorables en su relación beneficios-costos, y ciudades pequeñas, que atiendan las necesidades de servicios y comercialización de los asentamientos rurales.

La definición y acuerdo de los requerimientos de suelo, infraestructura, equipamientos, servicios y vivienda, de los centros de población de cada SUR, confrontados con su dotación actual, proporciona una base clara de necesidades que deben atenderse en coordinación con los diferentes sectores y órdenes de gobierno.

A su vez, deben consolidarse los grandes corredores que garanticen una inserción efectiva en la globalización y la relación entre todos los SUR. En particular, como ya se señaló, debe asegurarse la vinculación entre los siste-

mas favorables para generar empleo y desarrollo económico, y los sistemas atrasados del territorio nacional.

Para integrar lo más posible el territorio nacional es necesario consolidar una red primaria nacional de enlaces carreteros y ferroviarios que articule los corredores más favorables, interconecte los complejos productivos y garantice la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país. Con esto se privilegian las comunicaciones en las zonas más favorables para generar empleos e impulsar el desarrollo, y se asegura al mismo tiempo una adecuada estructuración entre las zonas postergadas y las más favorables del país.

En paralelo, es indispensable la ampliación y mejora de la capacidad y distribución de los sistemas de energía, información y telecomunicaciones, cada vez más importantes; además, debe definirse y acordarse una estrategia de distribución jerarquizada de equipamientos regionales y asegurar su instrumentación y ejecución coordinada. Cada tipo y nivel de equipamiento corresponde a cierto número de usuarios, y estos a su vez tienen capacidades diferentes de llegar a ellos. Por lo tanto, es forzoso impulsar la distribución racional de los equipamientos regionales de mayor nivel, como hospitales, centros de educación superior y aeropuertos, entre otros, y facilitar el acceso a ellos, con el objetivo de que se atienda satisfactoriamente al mayor número posible de beneficiarios, con un mínimo costo.

En especial, se debe avanzar hacia un desarrollo regional y urbano sustentable, que implica: racionalizar el uso de los recursos naturales renovables y no renovables, respetar la capacidad de carga de los sumideros locales y globales y satisfacer las necesidades básicas de toda la población (véase Hardoy, 1992). Con el objetivo de que el desarrollo perdure es indispensable contemplarlo e impulsarlo con un enfoque sistémico que considere las relaciones fundamentales entre todos los factores: sociales, económicos, ambientales y espaciales.

Para una estructura de la ETN se propone que en principio sea un esquema que se concentre en los factores y elementos fundamentales del desarrollo territorial nacional. Al efecto es recomendable que comprenda:

- Un análisis general de la situación territorial del país, en cuanto a sus principales componentes sociales, económicos, ambientales y físico-espaciales, con un singular énfasis en las nuevas condiciones que imponen

factores como la globalización, el “bono demográfico”, y la revolución de la información y la comunicación.

- El planteamiento de una serie clara y congruente de objetivos formulada, con una participación plural.
- La definición de un diagnóstico integrado que confronte el análisis con los objetivos.
- El planteamiento y evaluación de escenarios exploratorios y normativos, y la selección de una imagen objetivo coherente.
- La evaluación de varias alternativas y la selección de un marco integrado y estratégico de desarrollo que articule proposiciones relativas a los factores sociales, económicos, ambientales y físico-espaciales del país, con un claro énfasis en los procesos y en las relaciones mutuas entre esos factores.
- El planteamiento de un esquema físico-espacial que se enfoque en identificar y establecer orientaciones específicas para las regiones y los principales corredores, agrupaciones (*clusters*) y centros de población del país; en definir los grandes usos de suelo en el territorio nacional, y en señalar los requerimientos más importantes de infraestructura primaria y equipamientos regionales.
- La identificación de las metas, programas y proyectos estratégicos principales de: desarrollo regional, gestión del suelo, seguridad social, estructuración urbana, movilidad, infraestructura, equipamientos y servicios, vivienda y preservación ambiental.
- La proposición de los instrumentos de normatividad y regulación, organización y participación, fomento, financiamiento, e información y comunicaciones indispensables para consolidar la puesta en práctica de la estrategia.
- El planteamiento de una serie limitada y selectiva de indicadores que permita evaluar los cambios en el patrón territorial nacional y en la aplicación del esquema y, en su caso, corregir sus orientaciones.

Es necesario que en la definición de este esquema participen las dependencias que conformarán la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Nacional y Regional (CIDNR)⁶ planteada en la Ley General de Planeación del

⁶ Integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Desarrollo Social (Sedesol), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de Energía (Sener), de Economía (SE), de

Desarrollo Nacional y Regional (LGPDR), que está en estudio. También es importante consultar a las Secretarías de Salud (SS) y de Turismo (ST), y organismos como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Conapo y la Comisión Nacional del Agua (CNA). Además, tal como lo establece la LGPDNR en su artículo 4: “La planeación a nivel nacional incorporará los esfuerzos de planeación a nivel meso-regional y regional que se habrá de realizar conjuntamente con las entidades federativas y los municipios”.

En estos trabajos resulta importante una coordinación con la SHCP orientada a normar la asignación territorial del gasto público, y a lograr una coherencia territorial en las inversiones de fuerte impacto espacial.

En cuanto a la concertación, es necesario que la definición del esquema responda a pautas generales alcanzadas en procesos coordinados y pactados, “de arriba abajo y de abajo a arriba” entre los órdenes de gobierno y, cuando menos, las cámaras y grupos más importantes de la industria, el comercio, la construcción, la población, la vivienda y el transporte, así como las instituciones gremiales y de investigación y enseñanza superior vinculadas con el desarrollo regional y urbano.

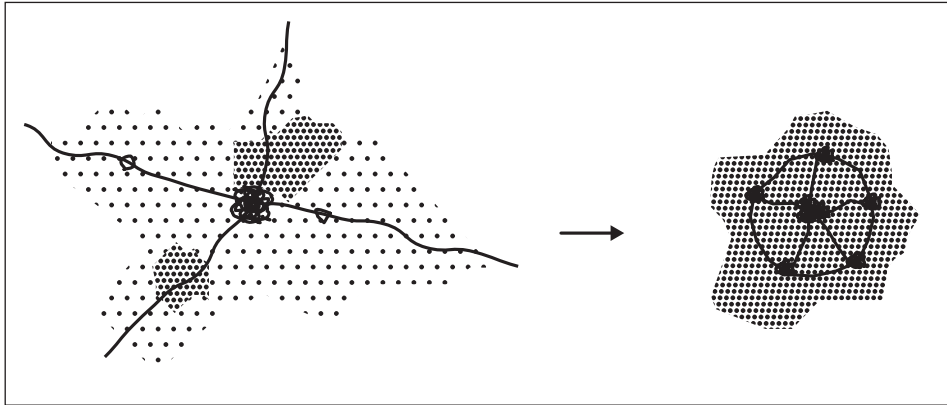
Es conveniente, además, destacar que las estrategias de ordenación territorial deben tener una expresión clara y sencilla, fácil de comprender y apoyar. Estas estrategias deben estar en la cabeza de los que toman las decisiones esenciales.

Estructuración urbana

Junto al ordenamiento territorial, de carácter interurbano, resulta fundamental asegurar la estructuración urbana de las ciudades (véase gráfica 7). Esto incluye: impulsar la mezcla de usos del suelo compatibles, consolidar una red coherente de vialidades primarias, favorecer un desarrollo compacto que propicie economías de aglomeración, infraestructuras, equipamientos y servicios eficientes, implementar sistemas eficaces de transporte público; salvaguardar y aprovechar de manera racional el patrimonio construido, preservar la imagen urbana y promover la creación y cuidado de los espacios públicos (véase gráfica 8).

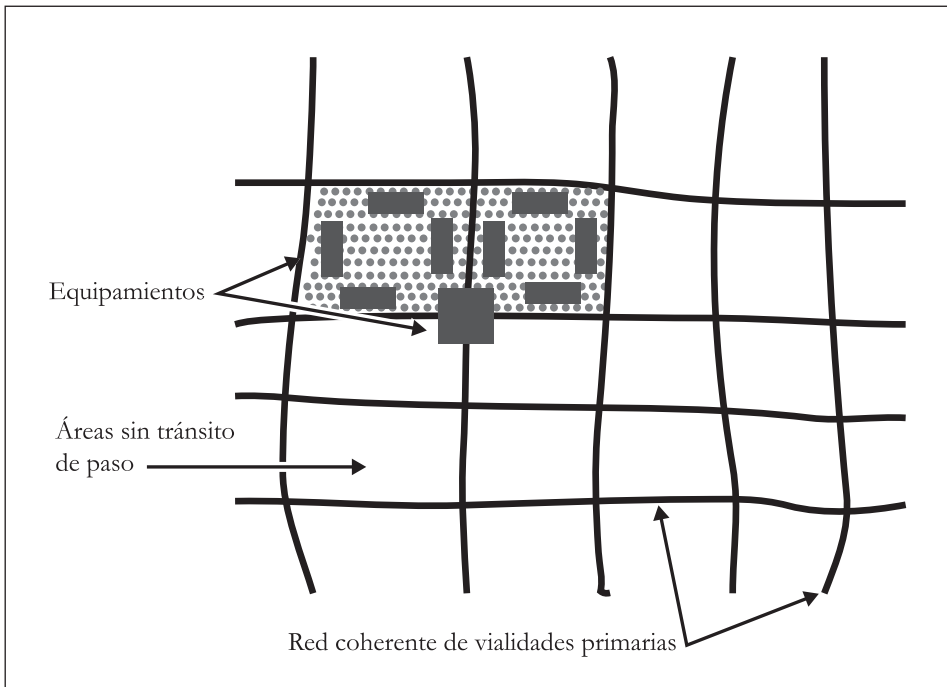
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Gráfica 7. Estructuración urbana



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 8. Usos de suelo



Fuente: Elaboración propia.

Los fundamentos de estas proposiciones son muy conocidos. Separar usos del suelo compatibles como la vivienda, el trabajo, la escuela y el comercio, implica tener que hacer largos, costosos y contaminantes recorridos. La existencia de una red vial primaria coherente permite canalizar con eficacia los flujos principales de tránsito, y consolidar unidades ambientales libres de tránsito de paso.

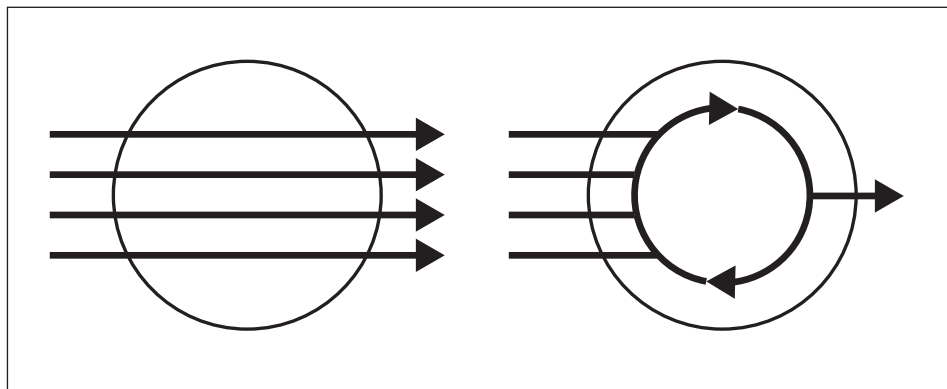
Un transporte público eficiente sólo puede operar en ciudades compactas, con densidades que aseguren una demanda suficiente. Estas ciudades, con un carácter más “urbano”, favorecen también el intercambio social de ideas, bienes e información, y propician un mejor desarrollo. De igual modo, el patrimonio construido, la imagen urbana y los espacios públicos, constituyen una parte fundamental de la identidad, el carácter, y el atractivo de los centros de población.

Para ordenar el crecimiento urbano es necesario que las ciudades impulsen la saturación de sus predios baldíos y que cuenten con reservas territoriales en lugares periféricos adecuados, bien articulados al tejido urbano. Estas medidas impulsan la vitalidad de los centros de población, permiten reducir los costosos procesos que genera el poblamiento irregular para los habitantes y para el gobierno, y ayudan a mejorar la sustentabilidad ambiental.

Debe prestarse especial atención a la provisión de vivienda debido a que suele constituir más de la mitad del uso de suelo en las ciudades y por su efecto en la calidad de vida y su importancia como patrimonio básico de las familias. Al efecto, es particularmente importante destacar la atención a los grupos sociales más pobres, que no están considerados en los esquemas institucionales principales en la materia.

Es necesario además impulsar el cambio del metabolismo lineal que prevalece hasta hoy en día en las ciudades, a un metabolismo circular. Es decir, pasar de un gran consumo de recursos naturales, alimentos, materiales de construcción y otros insumos que se usan y se desechan como emisiones y residuos nocivos, a reducir su consumo, reciclarlos y tratarlos antes de descharlos (véase gráfica 9).

Gráfica 9. Consumo y reciclaje



Fuente: Elaboración propia.

Los medios para satisfacer estos objetivos y, en particular, reducir la huella ecológica de los asentamientos y propiciar que tengan un metabolismo más circular, se han discutido, aplicado y difundido con amplitud.⁷

Se requiere además, articular las agendas verde y café, en los términos que resume la gráfica 10.

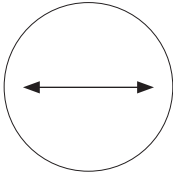
Como una medida adicional, que es necesario explorar, se propone impulsar la agricultura urbana, que puede contribuir a una mayor autosuficiencia de los sistemas urbano-rurales y al mejoramiento de amplios grupos sociales capaces de participar en esta actividad, practicada con gran éxito en diversos países desarrollados.

INSTRUMENTOS

De acuerdo con la Ley de la Variedad Requerida, es necesario que la planeación de los distintos ámbitos espaciales del país cuente con una serie amplia y comprensiva de medios para orientar el desarrollo territorial. Al respecto, se apuntan algunas recomendaciones, relativas a los cinco tipos fundamentales de instrumentos.

⁷ Veáanse, por ejemplo, los enfoques y experiencias reseñadas en el libro de Sarah James y Torbjörn Latí, 2004, "The Natural Step for Communities".

Gráfica 10. Articulación de las agendas verde y café

<p>AGENDA VERDE</p> <p>Sistemas naturales usados como servicios para las ciudades</p>		<p>AGENDA CAFÉ</p> <p>Sistemas humanos requeridos para que las ciudades sean habitables</p>
<p>Ecosistemas que proveen de espacios verdes abiertos para protección de la biodiversidad y recreación</p>		<p>Sistemas de reciclamiento y disposición de desechos sólidos, líquidos y aéreos</p>
<p>Sistemas de agua para asegurar su dotación y disposición</p>		<p>Sistemas de energía que proporcionan fuerza, calor, enfriamiento y luz</p>
<p>Sistemas de clima y aire, requerimientos indispensables para una vida saludable</p>		<p>Sistemas de transporte, incluyendo los combustibles</p>
<p>Otros servicios ecológicos, como los sistemas de agricultura y silvicultura</p>		<p>Sistemas de construcción y materiales, base material, base material de la vida en las ciudades</p>

Integrar las agendas verde y café implica

- Aumentar la densidad del desarrollo urbano
- Estrategias de mezcla de uso de suelos
- Estrategias de energía renovable. Neutralización de carbón
- Expansión de sistemas de energía y agua de pequeña escala
- Estrategias sustentables de transporte público para reducir el uso de combustibles fósiles y la dispersión urbana
- Estrategias eco-eficientes, reciclamiento de desechos
- Enfoques efectivos para mitigar los tugurios, acceso a suelo servido, agua potable, saneamiento y prevención del deterioro ambiental
- Atlas de riesgo y normas para prevenir los riesgos naturales

Fuente: Elaboración propia con base en United Nations Human Settlements Programme (2009).

Normatividad y regulación

La Ley de Planeación establece la modalidad de “programas regionales”, mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos tiene múltiples referencias al ordenamiento de los asentamientos humanos y a la ordenación de las zonas conurbadas. No hay, sin embargo, en ninguna de estas dos disposiciones jurídicas, una definición clara y amplia de instrumentos para poner en práctica las estrategias territoriales, como ocurre, en cambio, con el Estatuto de la Ciudad brasileño. No se resuelven, tampoco, los traslapes con otras disposiciones, en singular con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o las disposiciones agrarias. La actualización y articulación de estas leyes y de sus reglamentos resulta fundamental para operar eficazmente la ordenación del territorio nacional.

En el caso particular de las zonas metropolitanas, conformadas por varios municipios y por entidades federativas diferentes o conurbaciones internacionales, es necesario establecer en las leyes la obligatoriedad de una participación coordinada y planes integrados de todos los participantes. Este propósito en la actualidad se incluye en las reformas que promueve una mesa interparlamentaria formada por comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Recientemente, hay cerca de 850 Normas Oficiales Mexicanas (NOM) obligatorias en el país. Ninguna de ellas se refiere al desarrollo urbano. La necesidad de contar con lineamientos obligatorios que orienten procesos fundamentales, como la ocupación del territorio, y de apoyar a los grupos técnicos locales de planeación urbana a contrarrestar fuertes intereses creados, sustentan la necesidad de concebir y operar NOM territoriales en esta materia. Esto puede ocurrir con base en una referencia al efecto en la Ley General de Asentamientos Humanos, o mediante la incorporación explícita del tema en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

A nivel federal es necesario establecer una normatividad territorial a la asignación del gasto público, y aprovechar con ese propósito, la experiencia del Marco Programático Regional, 1983-1985 que preparó en esa época la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Organización y participación

Tanto en la planeación territorial como en otros tipos de planes, se reconoce de manera creciente la importancia de las instituciones, la organización y los mecanismos de participación. En contraste con la realización de “planes libro”, que se espera, operen por sí mismos, se destaca ahora la importancia de una planeación estratégica que articule a los diferentes actores y que trabaje con lineamientos acordados en procesos que permitan una adecuación a cambios y cuestiones no previstos o considerados en un inicio.

En el nivel territorial de los planes de centro de población y planes parciales se requiere precisión y especificidad en cuanto a los usos del suelo permitidos, lo cual es necesario para dar certidumbre a los residentes y para atender los requerimientos concretos de infraestructura, equipamientos y servicios. Sin embargo, en los planes de los demás niveles espaciales e incluso en algunos aspectos de los planes de centros de población y parciales, es conveniente definir esquemas básicos y enfatizar los órganos y mecanismos operativos y de participación que los ponen en práctica. En todo caso, se busca privilegiar una adopción colegiada de decisiones.

En una analogía, la planeación territorial se parece más a la música de jazz en la que diferentes protagonistas interpretan una misma tonada con cierto grado de improvisación y adecuación a situaciones particulares, que la interpretación estricta de una partitura clásica conducida por un director. Es lamentable y frecuente que no exista partitura ni tonada compartida, o que, cuando las hay, los músicos no sepan tocar sus instrumentos, lo hagan sin ponerse de acuerdo entre sí, o toquen las notas discordantes del mejor postor. Al respecto, las acciones de desarrollo institucional adquieren una enorme importancia, en especial ante la descentralización de atribuciones y funciones de planeación urbana a los municipios que establece el artículo 115 constitucional.

En el nivel federal, sería muy conveniente que se creara un órgano similar a la DATAR francesa en su primera etapa, auxiliado por órganos regionales de planeación, y que se contara con un órgano mixto descentralizado: una agencia con patrimonio propio, que impulsara y coordinara la realización de proyectos regionales. Esto implica que todos los sectores federales cuenten con algún organismo encargado de definir y ejecutar sus políticas espaciales

en el marco de la estrategia territorial nacional, en coordinación con los otros sectores federales, los gobiernos estatales, y la DATAR nacional. En paralelo, debe crearse una comisión nacional de concertación y promoción territorial, integrada con representantes del gobierno, de la iniciativa privada y de grupos sociales. Asimismo es necesario un órgano de control y vigilancia del proceso de desarrollo territorial nacional, y el apoyo de instancias de información y difusión, como es el caso del INEGI, Conapo, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo” (Geo), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y del Instituto Federal Electoral (IFE).

En el nivel de los estados y de los municipios urbanos importantes, particularmente los que conforman las ciudades con más de cien mil habitantes del Sistema Urbano Nacional (SUN), es indispensable que cuenten con una autoridad en materia territorial, y los demás órganos señalados para el nivel federal, naturalmente a la escala de la entidad federativa o del municipio correspondiente.

Fomento

Estos instrumentos abarcan, en esencia, la realización de obras públicas y la gestión del suelo, lo que incluye la constitución de reservas territoriales y derechos de vía. Conviene identificar estas acciones en una cartera de proyectos y evaluarlas con estudios de preinversión que determinen su congruencia, eficacia y viabilidad. En combinación con los instrumentos de regulación y financieros, es necesario, además, sustentar la operación de mecanismos como el reagrupamiento parcelario, la transferencia de derechos de uso y las obras por cooperación.

En el caso de la experiencia de la región occidente, que ha sido el ejemplo más exitoso de planeación regional durante los últimos años en el país, se identificaron más de cien proyectos de carácter regional que constituyeron la base para seleccionar un número reducido de proyectos prioritarios.

Financiamiento

En este tipo de instrumentos hay también muchas lagunas. Se requiere, por ejemplo, crear fideicomisos y fondos regionales que puedan enfrentar los re-

querimientos financieros de proyectos importantes interestatales de mediano y largo plazo. Al respecto se cuenta, afortunadamente, con el Fondo Metropolitano, que debe asignarse en congruencia con y dependiendo de la estrategia territorial nacional.

En el nivel local resulta indispensable recuperar socialmente los incrementos del precio del suelo no generados por el propietario, y fortalecer la gestión del impuesto predial, que conviene operar con un sistema que grave sólo el suelo.

Información y comunicación

La complejidad y el dinamismo de los fenómenos regionales y urbanos hacen necesario contar con catastros y sistemas avanzados de información, y con el fortalecimiento institucional requerido por el carácter participativo, coordinado y concertado que debe adoptar el proceso de ordenación del territorio. Esta situación exige que se cuente con medios eficientes de capacitación, de difusión de la información y de transferencia de buenas prácticas. Resulta fundamental el apoyo que pueden prestar a estas tareas organismos como el INEGI, Conapo, IFE, Geo del Conacyt, la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad (RMCS), y la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP).

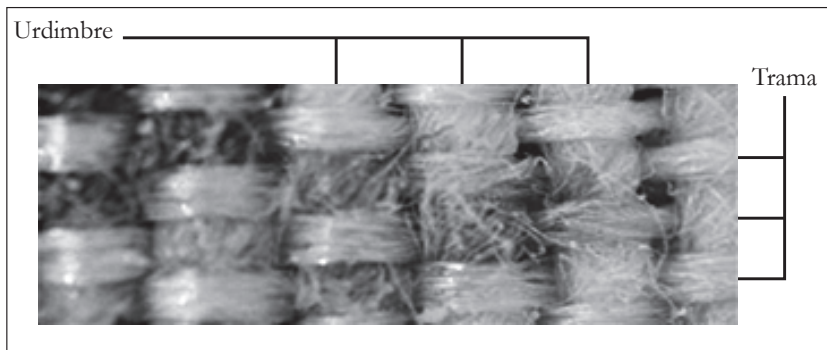
CONCLUSIONES

En una analogía, se puede equiparar la situación territorial de cualquier país con el entramado que conforma un tejido en un telar tradicional. Hay algunos cordones, denominados *urdimbre*, que tienen un carácter relativamente fijo. Otros cordones, que se entrecruzan manualmente con los anteriores, se denominan *trama* (véase gráfica 11).

Como urdimbre, se pueden incluir los factores más fijos que conforman el capital territorial –mencionado antes en el apartado de enfoque sistémico– integrado por las condiciones sociales, costumbres, tradiciones, ambiente creativo y de innovación, calidad de vida, dotación de factores de producción, localización geográfica, tamaño, recursos naturales, economías de escala y de aglomeración. También, la urdimbre territorial comprende la

naturaleza fundamental de la gobernanza que prevalece en el país y en sus regiones. Todos estos elementos tienen un carácter relativamente estable.

Gráfica 11. Urdimbre y trama



Fuente: Elaboración propia.

En la trama territorial se incluyen elementos más variables, que requieren de una voluntad y de una articulación deliberada, de acciones realizadas “a mano”. Estos elementos incluyen a los procesos de planeación, y los enfoques básicos que la orientan.

Una planeación dirigida a ordenar el territorio y mejorar las condiciones de vida de la población en los asentamientos humanos, implica acciones colectivas coordinadas por el gobierno. Acciones que deben destacar la formulación y gestión de una estrategia territorial nacional, y la estructuración de los centros urbanos de población. Los enfoques que orientan esta planeación incluyen, como ya se señaló antes:

- Una aproximación estructural que se enfoque a combatir las causas de los problemas y a aprovechar las oportunidades, articulando los valores de eficacia y equidad.
- Una visión sistémica, que privilegie el conocimiento y la atención a las relaciones entre los elementos constitutivos de la realidad, y que contemple de manera integral los factores sociales, económicos, ambientales y territoriales; y las dimensiones temporal y espacial de la planeación.

- Esto conduce a destacar la importancia de una estrategia territorial nacional y la estructuración de los centros urbanos de población.
- Una perspectiva estratégica, que asegure un proceso completo de planeación, en todas sus fases, desde el análisis inicial y formulación de objetivos, hasta la transformación de la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Virginia y Lauren Johnson (1997). *Systems Thinking Basics: from Concepts to Casual Loops*. Massachusetts: Pegasus Communications.
- Boisier, Sergio (2001). “Biorregionalismo: La Última versión del Cuento del Traje del Emperador”. *Revista Territorios*. Bogotá, Universidad de los Andes, núm. 5, pp. 115-142.
- Hardoy, Jorge E., et al. (1992). *Environmental Problems in Third World Cities*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Harvey, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2001). *OECD Territorial Outlook*. París: OCDE.
- (2007). *OECD, Regions at a Glance*, p. 59.
- Parris, Cris (1982). *Critical Readings in Planning Theory*. Nueva York: Pergamon Press.
- Porter, Michael E. (2002). “Regions and the New Economics of Competition”. Allen J. Scott (ed.). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, Harry W. (1978). *Urban Economics*. Nueva York: Penguin.

- Roweis, Shoukry T. (1981). "Urban Planning in Early and Late Capitalist Societies: Outline of a Theoretical Perspective". Michael Dear y Allen J. Scott. *Urbanization & Urban Planning in Capitalist Society*. Londres: Taylor & Francis Ed.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and its Discontents*. Nueva York: Norton & Company.
- UNCTAD 2004. *Décimo Primera Sesión de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Sao Paulo, Brasil (<http://www.unctadxi.org>), 13-18 de junio de 2012.
- United Nations Human Settlements Programme (2009). *Planning Sustainable Cities: Policy Directions Global Report on Human Settlements 2009*. Londres: UN-Hábitat.

ANVERSO Y REVERSO. ¿PLANEACIÓN *V/S.* GESTIÓN METROPOLITANA?¹

Octavio Urquidez
El Colegio de Jalisco

Inicio mi colaboración con la cita de tres frases que de una u otra manera tienen que ver con la planeación que se ha practicado (o dejado de practicar) en Guadalajara y con los resultados obtenidos.

Al señor licenciado don Francisco Medina Ascencio se le recuerda como autor de numerosas expresiones que enriquecieron el lenguaje político jalisciense, como aquella memorable con la que, en alguna ocasión, dio la bienvenida al entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz: “Jalisco de pie y trabajando”. Poco después de tomar posesión como presidente municipal de la Guadalajara de Jalisco —en la de España sí hay alcalde, aquí no— nos regaló una frase que todavía pinta a nuestra Perla Tapatía de cuerpo entero. Dijo el entonces incipiente gobernante: “Guadalajara es la ciudad de las avenidas que van a ninguna parte”. A finales de la década de los sesenta, hace casi cincuenta años, el ya para entonces gobernador declaró: “Este anillo periférico [familiar para los habitantes de Guadalajara] ha sido planeado para servir de límite al crecimiento de la ciudad; y el anillo interior [desde entonces nombrado avenida Patria] como alivio a los problemas de vialidad”.

La realidad se mostró indiferente a las esperanzas del gobernante: ni el periférico ha servido de valladar al gigantismo metropolitano, ni la avenida Patria de alivio al desbordado, caótico y asfixiante tránsito vehicular. Es más,

¹ Este texto fue presentado en la mesa de debates integrada al Seminario Internacional Planeación Metropolitana para el Siglo XXI. Se revisó la versión grabada con la intención de darle el formato de un trabajo escrito.

ni uno –periférico– ni la otra –la avenida Patria– han concluido. Lo anterior no es, por cierto, del otro mundo, ya que son varias las ciudades que han pretendido ponerle diques físicos a su crecimiento con resultados nada alentadores.

Finalmente, una expresión de Jordi Borja: “la ciudad es la calle” (Borja, 2000), dicha por supuesto sin intención alguna de aludir a los baches tan tapáticos que tenemos ni tampoco al inocultable desorden urbano en que vivimos. Borja, en cita de Allan Jacobs (Jacobs, 1995), dice que este reconocido urbanista norteamericano “analiza, precisamente, las ciudades a partir de la calidad –estética y cultural, funcional y social, simbólica y moderna– de sus calles”. Jordi Borja, según se entiende, se refería a la calle y a todo lo que ella representa como el espacio apropiado para “la convivencia y el encuentro con conocidos y desconocidos”, como el escenario natural donde actúa ese personaje misterioso (por desconocido e inescrutable) que se llama ciudadano.

Además, misterioso porque, como dice Mark Twain acerca del clima, “todos hablan de él, pero nadie hace nada para mejorarlo”.

CONSTRUIR LA METRÓPOLI

En México se vive en el centro o al margen, según sea la postura personal, de una sociedad contestataria y en momentos inmaduramente crítica. Se opone pero no propone. Al mirar la ciudad es preciso asumir ambas posturas, oposición y proposición, a todas luces complementarias: “Es por bien de la ciudad”.

La experiencia indica que no sólo hay que imaginar y planear la metrópoli, también hay que construirla. O bien, dicho con mayor propiedad, reconstruir sus antecedentes: la calle, el barrio, el vecindario o colonia, en fin, la ciudad, pequeña o grande, que luego se desbordó en una caótica conurbación, sin plan y sin batuta.

El alejamiento, el divorcio dirían algunos, de la planeación con respecto a la esfera de la gestión, es el producto de esta circunstancia espontánea y sin dirección que a Guadalajara le marcó el paso de ciudad a metrópoli. Como sucede siempre en la separación de dos entes que se necesitan, las consecuencias resultaron funestas. En este caso se manifestaron en una percepción dual: tener una metrópoli *ideal, utópica*, y otra *real, concreta*.

En el caso de la ZMG la metrópoli ideal es mencionada en la Constitución local² y definida mediante los argumentos que conforman los ordenamientos, estudios teóricos y planes elaborados —desde hace al menos 70 años— por diferentes autoridades municipales, estatales, federales y hasta por académicos de gran prestigio.

Abundo en la afirmación de que a la metrópoli mexicana se le “oficializa pero no se le define”. El caso de Jalisco servirá de ejemplo: al igual que el resto de las metrópolis mexicanas, en particular las de Guadalajara y Puerto Vallarta³ carecen de una personalidad jurídica específica.⁴ Es decir, no se les otorga el estatus de elementos constitutivos de la división política territorial (metropolitana) del Estado de Jalisco. Son entes amorfos en esencia (¿ciudad, zona, región?) que se gobiernan, suponiendo que se gobiernen, con base en la “voluntad política” del ejecutivo estatal y de los munícipes involucrados y en donde (territorio que es de todos no es de nadie) de manera graciosa a los ayuntamientos (gobernantes y administradores legales, según el artículo 115 constitucional) sólo se les conceden facultades para la asociación y la coordinación intermunicipales sin esencia metropolitana. Instancias que nunca se logran, por supuesto,⁵ dada la cultura política de carácter *individualista* y *de interés particular* que se practica en el estado.

² Según el artículo 80 los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán (*sic*) facultados para: celebrar convenios de coordinación, establecer mecanismos de colaboración y crear figuras de asociación con otros ayuntamientos cuando estos pertenezcan a una misma área metropolitana.

Por su parte el artículo 81 bis señala las instancias de coordinación metropolitana. En tanto que el artículo 87 párrafo primero delega al Congreso del Estado la facultad de declarar una zona metropolitana “cuando dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas...”, así como una región metropolitana (párrafo segundo) cuando “dos o más centros urbanos ubicados en el territorio de dos o más municipios del estado que por su cercanía geográfica, tendencias de crecimiento, y relaciones socioeconómicas”.

³ Al editar el presente ensayo suman tres. La configurada por los municipios de Ocotlán (como centralidad) Jamay y Poncitlán la tercera zona metropolitana jalisciense.

⁴ Este trabajo se escribió en septiembre de 2010, fecha anterior a la aprobación por el Congreso Local de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco el 13 de enero de 2011, publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 03 de febrero de 2011 para entrar en vigor al día siguiente. La Ley es reglamentaria (artículo 1) de los artículos 81bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco ya mencionados, sin referirse a la fr. 10ª del artículo 80.

⁵ El intento de erigir gobiernos metropolitanos ha sido exitoso en varios lugares (Toronto en Canadá, por ejemplo) pero es, sin duda, un ensayo pletórico de dificultades político-administrativas.

El asunto se generaliza de tal manera que en México la metrópoli no existe jurídicamente,⁶ pero ahí está, tozuda, indefinida, ingobernable, multiplicándose y problematizándose al correr de los días.

En cambio, la metrópoli real, esa ciudad “vivida pero no vivible”, deseable pero no gozable

[...] es producto de la acción contradictoria de una multiplicidad de agentes públicos, cuyas interrelaciones y acciones, definen el rumbo de la metrópoli [...] La definición de los rumbos de la ciudad depende fundamentalmente de la acción y relación políticas que se establecen entre estos agentes. Hay, por tanto, una lógica de producción de lo que aparentemente es calificado como desorden urbano. Es preciso considerar esta lógica y percibir de qué manera las propuestas contenidas en los planes son apropiadas para ella. Uno de los elementos esenciales de esta lógica es el proceso de valoración inmobiliaria [...] (Rolnik, 1994).

Como el diario convivir muestra, la metrópoli real no tiene nada que ver, “ni para bien ni para mal sino todo lo contrario”, con la metrópoli ideal bosquejada en las normas y reglamentos formales sobre ocupación, uso del suelo y apropiación del espacio público, que se supone limitan y definen en traza, estilo y fondo al modelo de metrópoli propuesto en el Plan de Desarrollo Municipal o en cualquiera de los muchos planes con que se cuenta.⁷

Por cierto, la lógica a la que alude Rolnik líneas arriba la hacen pedazos el especulador y el corrupto, dos personajes omnipresentes en el diseño urbano:

Sin embargo, no parece haber otra solución: “La reconstrucción de un Estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles, parece la única posibilidad histórica de superar las tendencias disolventes de la sociedad de la información inscritas en la dicotomía entre los flujos de poder y el particularismo de la experiencia, al introducir una nueva perspectiva en la gestión de las ciudades [...] Por flexibilidad institucional entendemos la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de la ciudad con las empresas e instituciones de ámbito supra-local” (Jordi Borja y Manuel Castells, 1997).

⁶ El artículo 115-III solo señala que “los municipios podrán previo acuerdo entre sus ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”.

⁷ Esteban Wario, importante actor en muchos de los procesos planificadores de Jalisco, menciona que la Ley de mejoramiento urbano, publicada en 1947, fue la primera ley con visión metropolitana emitida en el estado, lo que le concede el carácter de pionera en México. “Guadalajara metropolitana. ¿Reinventar o recuperar?” Ponencia presentada en el Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli en El Colegio de Jalisco el 15 de octubre de 2009, diapositiva número 4.

uno hace, el otro permite. Uno está en el mercado, el otro en el Estado. Uno fija valores inmobiliarios, el otro los sanciona sin más... Obviamente, con tales agentes e intenciones no se puede construir una ciudad.

El temor y desconcierto ante ese *desorden urbano* propicia, además, una situación que pretende explicarse, y hasta justificarse, con base en la falta de “voluntad política” por parte de los gobernantes para actuar (no obstante su obligación juramentada de hacerlo) y aplicar el proyecto surgido de planes urbanos cuyo objetivo básico debe ser, al menos en teoría, el de definirle rumbo, sustentabilidad, alcances y personalidad a la metrópoli.

Al construir y gestionar la metrópoli, el proyecto se vuelve subjetivo, como si la voluntad política o “el tener ganas de hacer” de los gobernantes obedeciera a consideraciones personales y no a un ordenamiento jurídico de carácter constitucional, omisión y remisión que a final de cuentas devienen en un grave y notorio incumplimiento de la ley. Pero de pronto la famosa voluntad política ha mostrado ser un formidable valladar a la planeación ya que, contrario a su definición, ésta a veces se sujeta a decisiones arbitrarias y caprichosas.

Puede señalarse que a este divorcio entre idealidad y realidad lo refuerza el hecho frecuente de que el proyecto cuestionado por la ciudadanía (hecho real) ni siquiera forma parte de los planes urbanos formales (hecho ideal) expuestos al consenso público, y se supone que también propuestos al vecindario, sino que en ocasiones proviene de una “simple ocurrencia” que da lugar a serias desavenencias entre la autoridad, por lo que quiere hacer, y la comunidad, por lo que alega necesitar. Desacuerdo casi siempre inconcluso porque es común que el gobernante decida hacer una cosa (y así lo exponga ante la opinión pública) y venga a resultar con otra muy diferente, por lo general no relacionado con el enfoque convenido, y a un costo mayor del considerado en el presupuesto inicial. Es una desavenencia sin fin. Un confesado desacato al principio de representatividad democrática. Es una situación que se puede concretar en una frase popular: “Hay mucho gobierno y se ve muy poco pueblo”.

¿PLANEACIÓN UTÓPICA?

Todo ensayo de planeación tiene su buena dosis de utopía. De ahí que desde el punto de vista gubernamental se afirme que los planes son buenos en la medida en que reflejan, formulan y perfilan el desarrollo de metrópolis *armónicas*, ordenadas, vivibles y sustentables. Ante semejante supuesto, la mala de la película viene a ser la terca realidad, que no se presta a que le fijen cauces arbitrarios ni a que le impongan proyectos excluyentes ni a que la maquillen en un gabinete. Se convierte, entonces, en una encrucijada: el plan va por un lado y la voluntad vecinal por otro; se encara una distorsión inconcebible en una democracia: el ciudadano propone y el gobierno dispone. Craso olvido de una regla participativa esencial: sin inclusión no hay armonía, y por lo mismo, ni diálogo, ni orden, ni condiciones que permitan alcanzar y gozar una vida ciudadana de calidad.

Sucede con normalidad que existen concepciones políticas y visiones del modo de organización del espacio urbano que no sólo son controvertidas y controversiales, sino también cuestionables y, desde luego, cuestionadas.

Las siguientes consideraciones explican algunos de los varios problemas políticos, sociales y jurídicos que aquejan a las metrópolis:

1) En lo cotidiano, parece cierta la idea expuesta por algunos de que un plan director, como proyecto acabado de la metrópoli del futuro que dirige su desarrollo presente, es una disposición que sólo tiene posibilidades de concretarse en la dictadura, sea ésta política, económica, social o *burocrática*.

En algunos casos ha sido así, sin embargo no es necesario que deba serlo. Hay otra consideración más concreta: toda metrópoli es un ser vivo y caprichoso. Su organicidad es incuestionable e inobjetable, su carácter sistémico. Es un organismo que alienta, padece y produce “al son que le toca el entorno”, ya sea cercano o remoto. Nada de lo externo le es ajeno; todo, en cambio, le influye de alguna manera. Entorno que en estos tiempos ha perdido su perfil urbano-rural, local, para situarse en lo global y megametropolitano.

Esto significa atenerse y hasta a obligarse a nuevas reglas del juego. Por tal razón si la metrópoli no es *manejable*, en el sentido de conducirla de manera aleatoria y arbitraria, con graves consecuencias, sí es, en cambio, gestionable, ordenadamente conducible. Es decir: no es objeto de la planeación ni

de la gestión sino sujeto de ellas. El grado en el que sea constructora de su propio desarrollo, en mucho depende del arraigo, identidad, visión y nivel educativo y cultural de sus habitantes, más aún que de la “viveza” política de sus gobernantes.

Un plan director o código urbano sólo puede aspirar a la forja de futuros definidos. Su naturaleza maneja incertidumbres en un mar inconmensurable de variables. Esto es así porque hablamos de la metrópoli en cuanto ser vivo, pluralmente subjetivo. De ahí que, cuando mucho, la intención del planificador no pase de favorecer el mayor orden posible en el comportamiento de las variables. Es decir, más que constituir planes son agendas con acciones determinables y construibles o, como por desgracia sucede con frecuencia, simples listas de muy buenos deseos. Es decir, degenera en *antiplaneación*. Obviamente, con disposiciones así, no se puede construir una metrópoli.

Se logra sortear la situación cuando se admite la necesidad perentoria de que el instrumento jurídico normativo de las metrópolis es racional, razonable y participativo. No siempre es así. Por ejemplo, no se ve justificación alguna, salvo la sinrazón política, a la decisión de mover las fronteras de las metrópolis mexicanas más allá de los límites que pide su propio crecimiento, sea este natural o debido a otras causas, como por ejemplo la inmigración. Se ha dicho de mil maneras: una metrópoli no nace, ni crece, ni se desarrolla mediante decretos. Los planes mismos, aún los cortados a la medida, se ven rebasados. Repito: todo centro de población es un ser vivo regido por motivaciones biológicas y emotivas así como por las necesidades primarias y secundarias, pero también de confort de sus habitantes.

2) Esto obliga a considerar la importancia de diseñar un plan director cuyo primer objetivo consista en conocer la forma de relación incluyente que guardan los ciudadanos con su calle, su barrio y en general su hábitat. Además de físicas, las condiciones que hacen vivible a una ciudad son culturales, forjadoras de identidad, de reconocimiento y de pertenencia. Si no se identifica y ubica al ciudadano en su circunstancia propia, no hay participación. Sin inclusión, no existe armonía. Sin armonía es difícil lograr consensos. Y finalmente, sin consensos puede haber legalidad, pero no legitimidad.

El segundo objetivo a conseguir con el proceso de planeación consiste en esclarecer la manera en la cual se percibe, se usa y se apropia el espacio

público, que no es, como se cree, una propiedad privada del poder público ni del Estado, sino un ámbito de irrestricta comunidad, de convivencia; una responsabilidad colectiva que otorga a los ciudadanos el derecho innegable, inalienable e intransferible sobre su uso y disposición.

El orden deseable para la metrópoli es un asunto que presenta dos aristas: depende de la forma en la que los ciudadanos usan, se apropian y conviven en el espacio público, y de la manera en que la autoridad entiende el derecho de sus gobernados y mandantes a vivir y participar en el ámbito público, en sus calles, en sus plazas, en su ciudad.

A causa de una deformación de cultura política, el Estado se comporta soberbio y narcisista: se considera a sí mismo como el único ente capaz de descifrar el pensamiento colectivo a fin de diagnosticar y resolver el problema urbano y, en consecuencia, se abroga el privilegio, que no puede ser derecho, de definir y disponer de las situaciones metropolitanas.⁸ Y como remate, espera, cuando no es que exige, que la población haga de esto un motivo para el halago público y el reconocimiento incondicional.

Esta presunción deriva del concepto equivocado de considerar el espacio urbano como suelo y no como territorio, como mercancía y no como reserva de valor e instrumento de desarrollo. Esta miopía conduce, sin remedio, a la especulación de todos tan temida, pero redituable para los pocos que pueden maniobrarla.

3) Esta conducta también lleva a la práctica perversa de canalizar y direccionar la inversión pública hacia la apropiación privada del dinero recaudado por la vía impositiva. Es decir, a la utilización opaca y arbitraria del erario para privilegio de unos cuantos.

Uno de los elementos más empleados en esta desviación es el proceso de valoración inmobiliaria (Rolnik, 1994), que es una forma concreta de transferir los beneficios de la cosa pública hacia los más pudientes en detrimento de los que menos tienen y pueden.

Al no invertir recursos públicos en la creación de infraestructura que favorezca a las zonas populares pero sí a las áreas de privilegio, el valor de las

⁸ La presencia del Estado (léase Poder Ejecutivo) es notable y definitiva, y puede ser perniciosa, en casi todos los artículos e instancias que conforman el *corpus* de las llamadas leyes de coordinación metropolitana lo que, de *facto*, hace del gobernador del estado un “gobernador” de las metrópolis que el Congreso tenga a bien determinar, especialmente de las que son capitales o centros de gobierno.

propiedades localizadas en éstas últimas se incrementa, se plusvaloriza, sin que su aportación tributaria aumente en igual proporción; en tanto se deprimen los bienes enclavados en las zonas no favorecidas al volverse obsoleta la infraestructura con la particularidad de que ello no conduce a un decremento de sus tasas prediales, normalmente modificables bajo el simple expediente del incremento porcentual. Por razones (o sinrazones) que no comprendo, los impuestos parecen no obedecer a la ley de la gravedad: siempre suben, jamás bajan.

La plusvalía así obtenida poco favorece a las arcas públicas al menos en los municipios que conforman las metrópolis jaliscienses, conocida como es la baja capacidad y los obsoletos mecanismos de recolección tributaria de los ayuntamientos mexicanos en general.

Las obras públicas, pagadas con el dinero de todos, valorizan la tierra urbana haciéndola una mercancía de adquisición cada vez más restringida para los muchos y muy concentrada en las manos de pocos.

En este sentido, es posible entender por qué las inversiones públicas jamás, o de manera tardía, alcanzan a quienes deberían llegar, alentando y propiciando una marginación permanente y una pauperización progresiva.

Así pues, la mejora de un espacio eleva el precio de la tierra y en automático excluye, y no pocas veces expulsa, a quienes carecen de recursos para apropiarse de ella o para mantener su propiedad.

Se llega entonces a la conclusión errada y contradictoria de suponer que las zonas deprimidas lo son porque no hay dinero público que permita construir una infraestructura que valore estos espacios, cuando sí hay tales recursos pero están mal direccionados, en virtud de que se propicia y alienta a que los fondos gubernamentales sustituyan a las obligadas aportaciones privadas. Los tapatíos no pueden evitar la inevitable añoranza por aquellos tiempos de eficiencia indudable que mostraban los Consejos de Colaboración Municipal, que transformaron la faz de la ciudad con la participación, el esfuerzo y la aportación de todos.

4) La legislación urbana, llámese código urbano, plan director o reglamento de uso del suelo no es ajena a este problema. Por el contrario, parece reforzarlo ante la complacencia (¿o complicidad?) de las autoridades.

Se confirma así que se trata de una legislación débil, confusa, carente de orden, propensa a cambios caprichosos y víctima de la voracidad del mercado. ¿Es a propósito? No tengo elementos para afirmarlo. Lo cierto es que da lugar a la conformación de dos tipos de asentamientos: el legal y el ilegal, o irregular, como eufemísticamente llamamos a los que resultan ser tierra de nadie, aunque estén en posesión de alguien.

Esta circunstancia conduce, en primer lugar, a una situación de *subciudadanía* o ciudadanía de segunda, a la que se ha eximido o al menos restringido y conculcado sus derechos urbanos, entre ellos el derecho a la vivienda y los servicios públicos en lo particular, y el derecho a la ciudad, en lo general.

En segundo lugar, la legislación obliga a *politizar* el suelo urbano y a inventar nuevas formas de representatividad, interlocución e intermediación políticas y produce, en directo, el clientelismo y el populismo gestionados muchas veces a través de algunos de los llamados comités vecinales o asociaciones de colonos. Este es un fenómeno político, una muestra palpable de la debilidad de los ordenamientos: con esta práctica la capacidad decisoria del poder público también se ve limitada, sujeta a alianzas, prebendas y exigencias no muy claras, a cambio de nítidos favores electorales, o de otro tipo.

En tercer lugar, con el fin de dar satisfacción a los intereses que los acosan por todos los flancos, las autoridades multiplican los instrumentos legales hasta producir un intrincado manojito de instituciones reguladoras y de reglas generales del juego;⁹ un enredo que nadie entiende, el ciudadano menos que nadie, ni siquiera los propios beneficiados directos, es decir, los llamados “desarrolladores”.

CONCLUSIONES

Los comentarios que se han expuesto de forma rápida, somera y crítica, permiten bosquejar a manera de conclusiones, las siguientes consideraciones:

Primera. Es fundamental repensar, reinventar o aplicar reingeniería al sentido y a la forma de intervención del poder público en la ciudad y, en específico, en las metrópolis multi y plurimunicipales.

⁹ En su excelente trabajo *Olvidos, acatos y desacatos. Políticas urbanas para Guadalajara*, la investigadora Irma Beatriz García Rojas presenta una minuciosa relación de estas reglas y organismos según estaban a 1998. Por desgracia, se han incrementado en años y administraciones gubernamentales posteriores.

Segunda. La experiencia enseña que sin capacidad ejecutiva a nivel metropolitano, se arriba a una u otra, o a las dos, de las siguientes situaciones:

- a) Se pretende que todo se quede como está, pero la metrópoli se deteriora cada día más. Ergo, no todo queda en el mismo estado, para mal.
- b) O lo que es más grave, la frontera urbana se expande sin ley, sin control y sin inversión pública suficiente, pero sí ineficiente, para satisfacer las necesidades urbanas, especialmente en los llamados asentamientos populares.

Tercera. Es necesario reconceptualizar la planificación como instrumento de democratización de la metrópoli a través de la participación decisoria y decisiva de la sociedad. La ley prevé el referéndum, la consulta popular y el plebiscito, instrumentos desaprovechados a causa de los mecanismos de aplicación que los vuelven nugatorios. A cambio de ello se han popularizado las denominadas mesas de negociación vecinal que no pueden ser, de ninguna manera, un sustituto a la consulta popular. Con el fin de evitar los ya usuales enfrentamientos que resultan de estas negociaciones deberán diseñarse otros instrumentos que reconozcan y acepten un nivel apropiado de empoderamiento a los ciudadanos con base, por supuesto, en disposiciones jurídicas.

Cuarta. Para lograr el propósito de democratizarla y hacer de ella algo más que un instrumento diseñado para trazar en el gabinete un modelo metropolitano ideal, la planeación debe ser instrumento para la sociedad a fin de que los vecinos encaucen sus movimientos transformadores del espacio en el que habitan y se movilizan, y que posibilite el alcance a las expectativas que se trazaron al adquirir originalmente sus propiedades. Esto evitaría el triste espectáculo que se origina por la forma arbitraria con la que se modifican las disposiciones sobre el uso del suelo: que una familia que adquirió una vivienda en zona residencial, a los pocos años se encuentre viviendo en un sitio convertido en zona comercial o de alta densidad demográfica, en detrimento de los servicios públicos, de la tranquilidad y de la seguridad.

Quinta. Un componente importante del sentido democrático de la planeación es el financiamiento de la obra planeada. No cabe duda sobre la necesaria obligatoriedad de distribuir los costos en función de los beneficios: quien obtenga mayor plusvalía debe aportar una cantidad mayor.

Sexta. Es urgente reconocer que hay poco conocimiento de cultura metropolitana, sobre todo en los niveles de gobierno,¹⁰ que con la represión jurídica y económica intentan impedir el proceso de aprendizaje de la ciudadanía para la defensa de su ciudad, su espacio público, su ámbito vital, su espacio, simplemente. Hay un abismo entre la conceptualización ciudadana de una metrópoli y la que sustentan los gobernantes que abusan de la extrapolación de experiencias ajenas. Sin duda Barcelona es una ciudad muy bonita, una gran metrópoli y vale la pena citarla como ejemplo, pero es Barcelona y en ella viven los barceloneses, no los tapatíos. Todos tienen derecho a poseer una ciudad dimensionada a su cultura y a su historia, que cultura e historia son elementos fundamentales del arraigo, a su vez condición *sine qua non* de ciudadanía. Por desgracia, el hecho cultural se nos pierde en lo cotidiano y el histórico se diluye en lo anecdótico. Adquieren certeza las palabras de Claude Bataillon: “es indispensable ser un extranjero, como lo soy, para ver algunas realidades mexicanas” (Bataillon, 2008).

Séptima. Es imprescindible romper la distancia que, por intereses no muy claros, separa a la esfera técnica que construye la planeación, de la esfera política de la gestión metropolitana. No deja de ser absurdo el argumento de que “el técnico propone y el político decide”. El costo de seguir esta actitud ha resultado muy alto.

No es posible ignorar que el acuerdo entre una (la técnica) y otra (la política) ha demostrado ser muy difícil de alcanzar, pero es una etapa imprescindible en el proceso de reinvencción de la metrópoli, de consolidación de sus enormes ventajas y beneficios.

Octava. No hay lugar para olvidar un precepto incuestionable: para construir ciudad, hay que construir ciudadanía.

¹⁰ “El destino de la humanidad se juega en las áreas urbanas y, sobre todo, en las grandes metrópolis [...] La gestión de dichas ciudades y la construcción de nuevos modelos de vida capaces de responder a las nuevas formas productivas y culturales plantea enormes desafíos [...] nos encontramos ante procesos de transformación poco entendidos. Las políticas urbanas practicadas hasta ahora parecen desfasadas ante los desafíos de la globalización de la economía y la tecnología frente a la localización de la sociedad y la cultura. Los gobiernos municipales están frecuentemente superados por acontecimientos que ocurren en esferas que escapan a su control. De ahí que el paso indispensable hacia una redefinición de los instrumentos de gestión urbana sea el análisis de los procesos tecnológicos, económicos, culturales e institucionales que están en la base de la transformación de las ciudades” (Borja y Castells, 1997: 22).

BIBLIOGRAFÍA

- Bataillon, Claude (2008). *Un geógrafo francés en América Latina. Cuarenta años de recuerdos y reflexiones sobre México*. México: El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-CEMCA.
- Borja, Jordi (2000). “La ciudad del deseo”. Fernando Carrión (ed.). *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador-Junta de Andalucía (epurb.blogspot.com/2011/05/la-ciudad-del-deseo-jordi-borja.html), 18 de agosto de 2010.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, fracción III (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>).
- Constitución Política del Estado de Jalisco. Artículos 80, 81 y 87 (http://congreso.jalisco.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm), 13 de agosto de 2010.
- García Rojas, Irma Beatriz (2002). *Olvidos, acatos y descatos. Políticas urbanas para Guadalajara*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Jacobs, Allan B. (1995). *Great Streets*. Massachusetts: Institute of Technology Press.
- Rolnik, Raquel (1994). “La planeación urbana en las ciudades de América Latina”. Alfonso Puncel Chornet. *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Wario H., Esteban. “Guadalajara metropolitana. ¿Reinventar o recuperar?”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 15 de octubre de 2009.

II. LA COORDINACIÓN DE LAS METRÓPOLIS:
EL DESAFÍO DE LOS ARREGLOS
INSTITUCIONALES

LA COORDINACIÓN DE LAS METRÓPOLIS. ESTUDIO INTRODUCTORIO

Nancy García Vázquez
El Colegio de Jalisco

La coordinación entre gobiernos es uno de los mecanismos de gestión pública más anhelados en las democracias contemporáneas. Por un lado, supone la cooperación voluntaria entre actores de distinta naturaleza que tienen el ánimo de lograr un mismo fin. Por otro, implica la integración de las decisiones hacia una política pública que tenga la consistencia suficiente para producir sinergias en diferentes áreas y programas gubernamentales.

En los escenarios posibles de coordinación metropolitana cada vez estará más distante la idea de una figura única y, al mismo tiempo, más cercana la imagen de gobiernos locales que son capaces de articularse dentro y fuera de sus estructuras. Si bien hasta ahora la heterogeneidad de los gobiernos locales ha sido un freno para el desarrollo de una comunidad metropolitana competitiva y generosa, la cooperación es vista de manera positiva desde distintos frentes como el académico, el político, el económico e incluso el geográfico.

La intención del Seminario Internacional La Coordinación en las Metrópolis: el Desafío del Diseño Institucional, fue concentrarse en la dimensión política; concretamente en el tema de los arreglos institucionales que hacen posible la coordinación. Aquí se reseñan dos enfoques que han discutido de forma teórica y empírica esta cuestión. El primero de ellos es la perspectiva de la escuela de elección pública, que se ocupa de discutir las reglas, incentivos y actores que pueden participar. El segundo enfoque es el de la gobernanza metropolitana, que propone una serie de mecanismos flexibles e incluyentes en vez de un argumento de un aparato administrativo concentrado y superpoderoso.

Cabe señalar que en estos enfoques hay al menos dos coincidencias. La más perceptible es el interés por establecer bases teóricas sólidas acerca de cómo deben regularse los gobiernos y las regiones que alcanzan estadios complejos en su crecimiento urbano. La segunda, es su deliberada intencionalidad por llevar a cabo análisis comparativos con experiencias reales de gobiernos en ciudades e instituciones metropolitanas, a fin de resaltar procesos y resultados. Estos dos últimos componentes son sistematizados y estructurados a fin de contrastar los resultados que obtienen las metrópolis en un contexto francamente globalizado.

LA ESCUELA DE ELECCIÓN PÚBLICA

La escuela de elección pública se opone a la idea de que un gobierno metropolitano es la solución a los conflictos locales que surgen por el crecimiento de las ciudades. La base de este argumento es que la autonomía de los gobiernos locales propicia la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, y con ello la efectividad y eficiencia en la gestión gubernamental (Tiebout, 1956).¹

La base conceptual parte del enfoque de elección racional (Ostrom y Ostrom, 1971).² Janssen y Ostrom refieren dos generaciones de modelos de elección racional. El primero de ellos se basa en los supuestos tradicionales: sujetos autointeresados, información completa, consistencia en las preferencias y maximización de los beneficios (Janssen y Ostrom, 2006).

El modelo de segunda generación considera que los individuos pueden alcanzar resultados a través de preferencias basadas en la reciprocidad, la re-

¹ El argumento es más complejo. El supuesto que detona la competencia es el rol que juega el ciudadano-elector como consumidor de bienes y servicios públicos. En una democracia representativa, este ciudadano puede evaluar la gestión de los funcionarios electos y elegir si mantiene o cambia su preferencia. La evaluación es posible porque el elector posee información completa e incluso la capacidad de moverse entre las localidades a fin de obtener los bienes que más le satisfacen.

² El enfoque de la elección racional parte de varios supuestos económicos: *a)* cada individuo es racional y egoísta; *b)* los individuos actúan con base en sus preferencias o intereses; *c)* los individuos intentarán maximizar sus estrategias para lograr sus intereses o imponer sus preferencias; *d)* el nivel de información de que disponen los individuos, determina el contexto de certeza o incertidumbre de sus decisiones.

putación y la confianza, más que en el egoísmo. De acuerdo con Janssen y Ostrom esto es más consistente con la optimización de la conducta de los individuos, como parte de una comunidad que toma decisiones colectivas. Es evidente que el esquema no excluye conductas autointeresadas o el problema de los “gorrones” (v.e. *free-rider*), o las asimetrías de información.

El modelo de segunda generación ha introducido en el diseño institucional de las metrópolis la idea de estructuras que posibilitan la realización de acuerdos multiorganizacionales, pero sobre todo, la independencia de los organismos gubernamentales con la capacidad para generar bienes y servicios en un mercado de mayor competencia (Ostrom y Ostrom 1971: 212).

Se trata, fundamentalmente, de que la producción de bienes y servicios públicos se lleve a cabo mediante un modelo descentralizado o policéntrico (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Parks y Oakerson, 1993). Debido a que la centralización limita la asignación eficiente (según las preferencias colectivas), entonces el papel de los gobiernos locales se orienta hacia la reducción de los costos de transacción entre las agencias que sí pueden hacerse cargo de generar los bienes o servicios. En ese esquema, la principal función de los gobiernos es regular la competencia, es decir, observar y garantizar las condiciones mediante las cuales se producen e intercambian los bienes.

El modelo policéntrico se basa en un estado de derecho que define a las organizaciones que pueden participar, así como en cuáles áreas de política pública pueden decidir y bajo qué mecanismos de deliberación. Para los tres autores este modelo es típico en Estados Unidos, en aquellas áreas metropolitanas donde hay la disposición de los condados asociados para colaborar con distritos especiales.

Ostrom, Schroeder y Wyne analizan cómo el modelo policéntrico puede edificar los mecanismos institucionales para proporcionar una infraestructura social suficiente (Ostrom, Schroeder y Wynne, 1993). En una urbe, la infraestructura social podría ser objeto de distintos arreglos del tipo de-arriba-hacia-abajo (*top-down*) dirigidos por el gobierno central, o bien del tipo de-abajo-hacia-arriba (*bottom-up*) por el mercado o los gobiernos locales. Ello generaría una diferenciación en la producción de infraestructura social desde los mercados, los usuarios, los gobiernos locales y el gobierno central.

Sin embargo, en este escenario Feiock refiere que el problema de la coordinación metropolitana es en esencia un dilema de acción colectiva. Advierte que la fragmentación de la autoridad produce dilemas cuando cada uno de ellos toma decisiones de modo independiente (Feiock, 2004, 2007; Feiock y Scholz, 2010). Feiock propone cómo deben diseñarse los mecanismos para la coordinación. Básicamente pone atención en los actores municipales y sugiere que pueden generarse condiciones para motivar a la cooperación voluntaria a partir de un contrato político dinámico. A este contrato le denomina “Acción Institucional Colectiva” (ICA por sus siglas en inglés). Éste “se centra en cómo los funcionarios del gobierno local perciben y ponderan los diferentes costes y los beneficios de la cooperación” (Feiock y Scholz, 2010: xv).

La pregunta por la coordinación no sólo cuestiona si hay eficiencia en producir bienes, también contiene la interrogante de si éstos se distribuyen de manera equitativa (Lowery, 2000). En ese sentido, el enfoque de elección racional que pugna por la descentralización es limitado. Si los gobiernos locales interactúan tanto con los sectores público y privado, es importante tomar en cuenta costos asociados a la ineficiencia de la burocracia, la ausencia de responsabilidad y problemas de riesgo moral (Savas, 2000).

El enfoque neoprogresivo advierte la necesidad de información y mayor rendición de cuentas y cuestiona si la descentralización puede responder a los problemas metropolitanos en función de la desconexión entre necesidades y recursos (Lowery, 1999).

La discusión acerca de la coordinación es muy vasta y no es la intención de esta introducción agotarla. Debe hacerse notar que la principal contribución de la escuela de la elección pública, así como de las distintas corrientes que han problematizado los diseños y los andamiajes institucionales, es la preocupación por explicar el proceso de política pública en el plano formal. Con ello se hizo más complejo el análisis, por la diversidad de actores o dimensiones como estado-gobierno local, instituciones federales-instituciones municipales, agencias públicas-agencias privadas, ciudades-jurisdicciones, entre muchos otros elementos de análisis.

LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Pierre y Peters (2005) sostienen que el término *gobernanza* representa la aceptación de un movimiento que desplaza la figura convencional de autoridad gubernamental. La literatura más reciente enfatiza procesos como las redes, la negociación, la interacción y la coordinación entre los ámbitos público y privado que rebasan las concepciones estado-céntricas tradicionales.

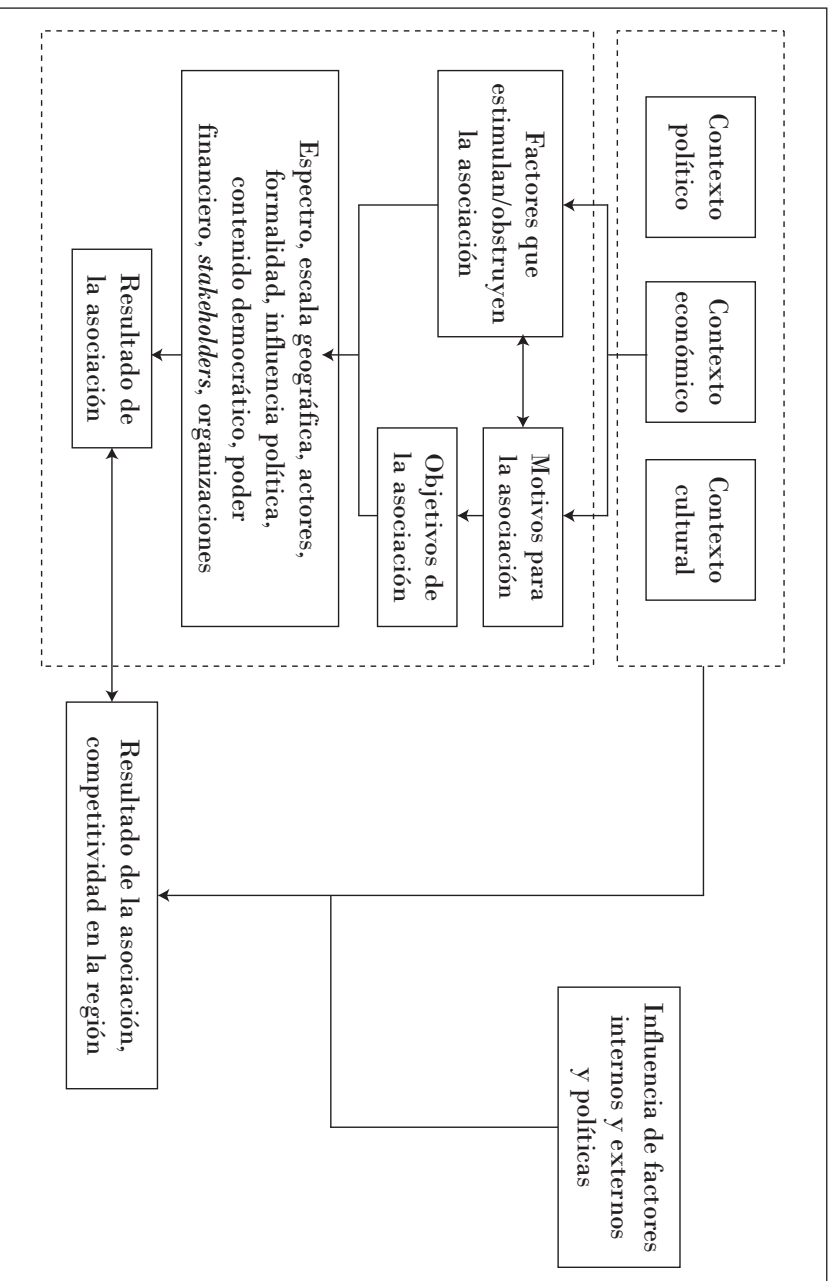
Como señala Kooiman, la discusión de la gobernanza pasó de ser una discusión acerca del estado, para moverse más hacia “el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales” (Kooiman, 2005: 57). En esa misma lógica, Pierre y Peters refieren que aunque el gobierno no deja de tener el “control de mando”, existen una serie de componentes que deben ser integrados a los procesos de deliberación pública (Kooiman, 2005: 3).

Pierre y Peters señalan al menos cuatro procesos. El primero de ellos tiene que ver con la articulación de un conjunto de prioridades de la sociedad mediante mecanismos de consenso o de decisión mayoritaria. Otro proceso es la coherencia que obliga a la consistencia y coordinación de objetivos entre actores y sectores. Un tercero es la dirección en los instrumentos de implementación más orientados hacia una gestión por redes que por regulaciones o subsidios. Finalmente, la rendición de cuentas (Kooiman, 2005: 5).

Si la gobernanza postula un arreglo institucional más allá del Estado, la metropolitana buscará adaptar estos arreglos a las áreas urbanas. Desde una estructura horizontal, podrán participar distintos agentes como las corporaciones, empresas, consultorías, organizaciones del tercer sector y comités especializados. La participación de estos actores debe ocurrir en todas las fases del ciclo de política pública.

Bajo esta nueva perspectiva, Daniel Kübler y Hubert Heinelt consideran que hay dos modelos de gobernanza metropolitana (Kübler y Heinelt, 2002). El modelo suave se caracteriza por formas flexibles de cooperación determinadas por procesos pragmáticos de negociación que no se sujetan a reglas sino más bien a contextos coyunturales. En contraste, el modelo duro se sostiene mediante instituciones coercitivas o instrumentos con obligaciones expresas. Los modelos coinciden en el énfasis de la utilidad que la coordinación tiene como medio para resolver problemas comunes a la región metropolitana.

Tabla 1. Determinantes del éxito en la creación de estructuras de gobernanza.



Fuente: Otgaar, Van Den Berg, Van Der Meer y Speller (2008). Traducción propia.

Asimismo, comparten el interés por integrar novedosas formas de cooperación entre actores que ahora adquieren mayor protagonismo y, que fueron por tradición excluidos.

Otgaar, Van Den Berg, Van Der Meer y Speller (2008) realizan un análisis transfronterizo y transectorial en nueve regiones metropolitanas de Europa. Su investigación propone un modelo analítico de asociación, basada en las nuevas estructuras de la gobernanza. Distinguen al menos nueve formas de asociación que van desde el espectro (corto o extenso), la escala geográfica, los actores (público-privado), el grado de formalidad, el grado de influencia política, el contenido democrático, el poder financiero, el tipo de *stakeholders* y las organizaciones internas.

Estos autores reconocen que el factor más importante para el éxito en el desarrollo de nuevas estructuras de gobernanza es el acuerdo sobre el valor que generará la cooperación (prosperidad, bienestar social, etcétera). “El valor añadido depende de las barreras locales y los incentivos a la cooperación, tales como incentivos fiscales, la sinergia entre programas y la prosperidad en una región (también mucha riqueza puede ser una barrera) o las diferencias entre las culturas (por lo general considerada como una barrera)” (Otgaar *et al.*, 2008). El comportamiento y la interacción de estos factores se observa mediante un diagrama que analiza el contexto en el cual el modelo de asociación funciona.

Salet, Thornley y Kreukels (2003) discuten que en la producción de bienes y servicios públicos, al menos las instancias gubernamentales, deben garantizar los parámetros sobre el desempeño de los actores privados. Los autores observan que el papel del gobierno es desplazado hacia una gobernanza de múltiples actores. En particular, en Europa las políticas públicas vinculadas con el desarrollo urbano han establecido relaciones de interdependencia, “pero no están estructuradas en un modelo de arriba-hacia-abajo: el nuevo juego multinivel es más complicado y evoca los fascinantes juegos de coaliciones en la disyuntiva del conflicto o la cooperación (dentro y fuera del dominio del gobierno)”.

En estas nuevas relaciones interdependientes en las que coexisten muchos actores, hay una cooperación multinivel, de la cual los autores refieren que existe una serie de interrogantes que las regiones metropolitanas deberán plantearse a futuro:

- 1) ¿Cómo estas regiones pueden ser competitivas en la gestión espacial de infraestructura, el desarrollo de habilidades profesionales y los servicios de mano de obra?
- 2) ¿Cómo adoptar políticas a favor del medio ambiente, en regional de fragmentación institucional? Ello incluye temas nuevos como la creación de paisajes urbanos, el uso múltiple de agua y la naturaleza, y la variación y el contraste de las actividades en las regiones.
- 3) ¿Cómo evitar la desigualdad entre ciudades pobres y ciudades centrales, en particular en áreas como salud, educación, vivienda y mercados de trabajo?
- 4) ¿Cómo pueden establecerse y restablecerse las identidades culturales en el área metropolitana?

La dimensión multinivel es el tema más complejo de la coordinación metropolitana, porque desafía las formas tradicionales de organización, pero también de producción de los bienes y servicios públicos. Su principal reto es estructurar un juego político. Evidentemente, la presencia de más actores fomenta la repetición de interacciones estratégicas o juegos interactivos que suelen ocurrir fuera de las instituciones gubernamentales. Así, con la presencia de más actores se tiene una mayor participación de figuras no estatales, pero también se incrementa la complejidad en las decisiones y su jurisdicción territorial.

Liesbet Hooghe y Gary Marks (2003) han articulado dos tipos de gobernanza multinivel. La primera de ellas se refiere a las jurisdicciones multipropósito con actores gubernamentales, como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Estos actores tienen el mismo nivel de competencia y las instituciones bajo las cuales coexisten suelen ser durables y estables en el tiempo. En paralelo, los actores no gubernamentales se coordinan tanto horizontal como verticalmente. La gobernanza multipropósito tiene mayor presencia en ciudades o distritos de un mismo país.

En contraste, la segunda gobernanza multinivel se integra por jurisdicciones con un propósito especial. Tales jurisdicciones operan en muchos niveles territoriales pero sobre tareas específicas, que en general son de corta duración. Por su naturaleza flexible, los actores no gubernamentales se integran o compiten en asociaciones también coyunturales. Este tipo de gobernanza ocurre con mayor frecuencia a nivel de fronteras.

En la práctica, la gobernanza metropolitana exige, en todos sus niveles, organizaciones especializadas técnicas financiera y operativamente. Dependiendo de la naturaleza de los gobiernos, de las características de los actores políticos, pero sobre todo, de los desafíos comunes que enfrentan estas aglomeraciones, tendrá que existir un entramado institucional que posibilite las formas de coordinación ya descritas.

Es evidente que no hay un modelo único que asegure el éxito de la coordinación metropolitana. Muchos de los acuerdos se basan en formas frágiles y coyunturales de cooperación. Sin embargo, si es mayor el grado de institucionalización y la vinculación público-privada, es más probable que se produzcan resultados eficientes.

La coordinación metropolitana debe atravesar todas y cada una de las etapas de la política pública. Desde la integración de las agendas hasta la evaluación de los logros, la existencia de mecanismos de cooperación y negociación reflejan una buena acción pública. En dicha acción, los sectores público y privado toman decisiones y se aseguran de que al implementarlas se cumplan los objetivos y metas.

La literatura aquí revisada no agota los modelos teóricos o los análisis empíricos, pero da cuenta de cómo la coordinación es una pieza fundamental en la arquitectura de las metrópolis que ya se han integrado o que están por emerger. Más que una nueva forma de gobierno, la nueva figura metropolitana se caracteriza por la articulación de variados modelos de organización y procesos de gestión, cuya dinámica es más flexible e incluyente.

Asimismo, puede adelantarse que la coordinación metropolitana demanda altos niveles de especialización. Por un lado, las ciudades con mejores capacidades técnicas y humanas asumirán una mayor participación en el desarrollo urbano. Por otro, existen ya una serie de orientaciones de políticas públicas en las cuales es muy claro el perfil de gestores que se requieren: sustentabilidad del agua y del medio ambiente, transporte público, comunicaciones, planeación urbana, por mencionar algunas.

El Seminario Internacional La Coordinación en las Metrópolis: el Desafío del Diseño Institucional sigue una agenda de temas ya muy definida por académicos y especialistas. Se concentró en los marcos legales, los dilemas de la cooperación, los retos de la gestión y, particularmente, en las experiencias latinoamericanas tan próximas a nuestro contexto local.

La ponencia de Luis F. Aguilar Villanueva titulada “Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos” es una extensa discusión acerca de hacia dónde avanzan la gestión gubernamental y el gobierno mismo. Aguilar Villanueva se posiciona en las corrientes del *gobierno conjunto* o *la totalidad del gobierno*, que pugnan por una reconfiguración de la nueva gestión pública, al enfatizar más aspectos de carácter organizativo y disminuir la lógica economicista en la toma de decisiones gubernamentales (para profundizar en estos conceptos véase Christensen y Lægreid, 2007).

Aguilar refiere que el desempeño de los gobiernos actuales está en la eficacia directiva y su productividad social. Estos dos resultados son producto de arreglos organizativos más complejos que, como reitera en varias partes de su ponencia, se basan en un sistema que obliga a los gobiernos a estructurarse en modo de redes.

En ese sentido, Aguilar Villanueva también considera que la *coordinación intergubernamental* es el arreglo organizativo y el modo directivo apropiado para atender problemas públicos complejos” aunque reconoce que en los gobiernos metropolitanos muchas veces lo que priva es la descoordinación. Su trabajo desarrolla dos instrumentos de gestión pública en donde se pueden encontrar mecanismos para hacer posibles las redes: *a)* la gestión interorganizacional y *b)* la transversalidad.

Más que un gobierno metropolitano de políticas, Aguilar considera que la producción de valor público en las ciudades y los territorios depende de su capacidad para articularse en redes de asociaciones gubernamentales, pero también con el sector privado y la sociedad en general. Ello obliga a repensar cómo transitar del tema del gobierno-gestión metropolitana hacia la gobernanza metropolitana, que para este autor incluye los recursos de los gobiernos y las sociedades económica y civil.

La ponencia de Richard C. Feiock y Jungah Bae, titulada “Self-Organizing Regionalism and Network Governance”, es un análisis empírico que intenta comprender bajo qué condiciones se promueve con mayor eficiencia una colaboración descentralizada entre jurisdicciones locales y cómo se estructuran redes de relaciones entre representantes electos (alcaldes, comisionados y miembros del consejo), y burócratas designados (gerentes de ciudad y gabinete ejecutivo). A través de un Modelo Gráfico de tipo Aleatorio Exponen-

cial (ERGM por sus siglas en inglés), se observan los tipos de redes de ambos grupos de políticos, específicamente en la ciudad de Orlando, Florida.

Los datos se basan en una encuesta realizada entre los años 2006 y 2007 a 338 agentes gubernamentales de los condados de Lake, Orange, Osceola y Seminole. Las variables que se construyeron miden la intensidad con la cual se establecen estructuras de red y qué funciones realizan (por ejemplo si sus vínculos son fuertes o débiles o bien si comparten información o sólo la divulgan). Como variables de control incluyen la población, la renta media per cápita, así como el porcentaje de blancos no hispanos en cada jurisdicción.

En sus conclusiones, Feiock y Bae señalan que en general los políticos prefieren estructuras más formales de redes, en vez de mecanismos flexibles, dado que desean tener comités duraderos que resuelvan problemas de cooperación. Con este tipo de estrategias creen reducir los costos de transacción y mejorar la vigilancia.

En la ponencia “Gobierno local y administración de las áreas metropolitanas en América Latina”, Cristina A. Rodríguez-Acosta y Allan Rosenbaum hacen un análisis de seis ciudades de la región. Su objetivo es mostrar los problemas que se presentan en la interacción entre diferentes autoridades que confluyen en estas ciudades desde los niveles jurisdiccionales municipales, estatales y nacionales.

El primer punto que marcan son las similitudes en los sistemas de gobierno de los países incluidos en este análisis: hasta hace poco más de 25 años regían gobiernos militares y el poder estaba concentrado en élites y grupos reducidos que habían llegado ahí por medios considerados no democráticos. Con los procesos democratizadores hubo una descentralización del poder, una creciente independencia de las diferentes autoridades regionales. Simultáneamente, ocurrió el crecimiento independiente de urbanización en los países de América Latina.

Las áreas urbanas crecieron en población, sin embargo, carecen de la provisión de los principales servicios de salud, de transporte, de seguridad, etc. Parte del problema está en las contradicciones y conflictos que se dan entre las jurisdicciones y alcances de poder de las diferentes unidades administrativas que se incorporan al área metropolitana. Un ejemplo es Buenos Aires, Argentina, donde legalmente no hay implementada una autoridad metropolitana

que pueda salvar las diferencias políticas y administrativas de las zonas que conforman el área metropolitana. No obstante, la creación de figuras como los *consorcios*, han mostrado ser útiles para coordinar aquellas regiones con intereses comunes.

En Santiago de Chile las responsabilidades de autoridades locales y nacionales no están determinadas, algo similar ocurre en Lima y Bogotá, donde además no se define una organización territorial que pueda estructurar la coordinación regional.

En contraste, Brasil implementó una política metropolitana (Cámara Regional do Grande ABC) que conjuntó siete delimitaciones con una identidad común, sin embargo en opinión de los autores, ésta no funcionó debido a la politización que impidió una debida institucionalización y derivó en falta de coordinación.

Su análisis concluye con México, coincidiendo en general en que la multiplicidad de responsabilidades, la imposición de unos poderes sobre los del área urbana (en México legalmente no hay imposibilidad de que se cree una autoridad metropolitana), la multiplicidad de jurisdicciones con su complejidad administrativa, los conflictos políticos y las crisis económicas hacen muy difícil que se pueda lograr una organización que garantice el buen funcionamiento de las zonas metropolitanas.

Finalmente, la ponencia del arquitecto Juan Ignacio Barragán, titulada “Hacia una reforma integral de lo urbano” advierte con franqueza el olvido gubernamental en el que han estado las instituciones jurídicas que deberían regular las aglomeraciones metropolitanas.

Al referirse en específico al gobierno actual Barragán apunta que no existe un plan nacional de desarrollo urbano. Además de la ausencia de un marco legal adecuado, la política pública orientada hacia las ciudades sólo se ha concentrado en instrumentar algunos programas para combatir la pobreza o para construir vivienda.

Barragán refiere que la creación del Fondo Metropolitano (2006) no ha tenido un impacto mayor en términos de una mejor planeación urbana. Desde sus inicios este programa favoreció a la ciudad de México y a la zona conurbada del Estado de México. Aunque hoy son pocas las zonas urbanas que no reciben este presupuesto, su deficiencia radica en que los estados no logran

aprovechar los recursos y los municipios han quedado muy disminuidos en su capacidad para tomar decisiones sobre el futuro de las metrópolis. Además de que este fondo apenas tiene 0.17% del gasto federalizado, lo más grave para este autor es que sus reglas de operación son laxas y poco aplicables.

Como conclusión, el autor plantea que los problemas de las ciudades podrían ser remediados con una gran reforma, como la que en la actualidad prepara la Comisión Interparlamentaria del Congreso de la Unión y que abarca temas como el derecho a la ciudad, integrar principios y mecanismos como una planeación regional, la función social de la propiedad y el desarrollo metropolitano, la reordenación territorial y la creación de organismos públicos específicos o la posibilidad de que las entidades puedan establecer convenios en forma autónoma.

Los trabajos presentados son estudios profundos que han merecido una investigación de varios años. Por ello son valiosos los argumentos con los cuales analizan el problema de la coordinación y las recomendaciones que sustentan con evidencia empírica. Si bien los análisis son heterogéneos, su aplicabilidad es extensa.

En conjunto, los trabajos tienen la virtud de discutir aspectos tan importantes como la definición jurídica y administrativa, y de abordar los problemas que ocurren en la práctica. Dos determinantes son, el interés de los políticos por beneficiarse cuando una iniciativa pública es exitosa, y particularmente decisivo para los países emergentes, es la precariedad de los recursos y la inestabilidad de las instituciones.

La necesidad de una coordinación metropolitana es un tema de investigación y de deliberación pública que se confirma con las discusiones que han planteado los participantes al coloquio. Una de las lecciones importantes es que se trata de una discusión que debe salir de las oficinas gubernamentales o los centros de investigación para trasladarse hacia el sector privado, pero sobre todo, a los habitantes de las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Christensen, Tom y Per Læg Reid (2007). “Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos”. *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. XVI, núm. 2, pp. 539-564.
- Feiock, Richard (ed.) (2004). *Metropolitan governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- (2007). “Rational Choice and Regional Governance”. *Journal of Urban Affairs*. Urban Affairs Association, vol. 1, núm. 29, pp. 49-65.
- y John T. Scholz (2010). *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2003). “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”. *American Political Science Review*. APSA, vol. 2, núm. 97, pp. 233-243.
- Janssen, Marco A. y Elinor Ostrom (2006). “Empirically Based, Agent-Based Models”. *Ecology and Society*. Wolfville, Acadia University, núm. 11, vol. 2 (<http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art37/>).
- Kooiman, Jan (2005). “Gobernar en Gobernanza”. Agustí Cerrillo i Martínez. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kübler, Daniel y Hubert Heinelt (2002). “An Analytical Framework for Democratic Metropolitan Governance”. *The Politics of Metropolitan Governance*. Turín, 30th ECPR Joint Sessions, núm. 12.
- Lowery, David (1999). “Answering the Public Choice Challenge to Progressive Reform Institutions: A Neoprogressive Research Agenda”. *Governance*. Londres, Wiley, vol. 1, núm. 12, pp. 29-56.

- (2000). “A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation *versus* Redistribution in Urban America”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Kansas, University of Kansas, vol. 1, núm. 10, pp. 49-78.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne (1993). “Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective”. Boulder: Westview Press.
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout y Robert Warren (1961). “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry”. *American Political Science*. California, University of California, núm. 55, pp. 831-842.
- Ostrom, Vincent y Elinor Ostrom (1971). “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”. *Public Administration Review*. Blackwell Publishing, núm. 2, vol. 31, pp. 203-216.
- Otgaar, Alexander *et al.* (2008). *Empowering Metropolitan Regions through New Forms of Cooperation*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Parks, Roger B. y Ronald J. Oakerson (1993). “Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St. Louis, MO, and Allegheny County”. *Publius: The Journal of Federalism*. Easton, Lafayette College, núm. 23, pp. 19-39.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Savas, Emanuel (2000). *Privatization and Public-Private Partnership*. Nueva York: Chatham.
- Salet, Willem, Andy Thornley y Anton Kreukels (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*. Nueva York: Spoon Press.

Tiebout, Charles (1956). "A pure theory of local government expenditures".
Journal of Political Economy. Chicago, University of Chicago, núm. 44, pp.
416-424.

GESTIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN DE CALIDAD EN LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS¹

Luis F. Aguilar Villanueva
Sistema Nacional de Investigadores

En este escrito reivindicaré la necesidad y urgencia de una gestión metropolitana sin tener como fin desarrollar algún análisis y ofrecer propuestas específicas, institucionales o administrativas, acerca de cómo dar forma a una organización-gestión metropolitana que se caracterice por la calidad, eficacia y beneficio para sus ciudadanos. El escrito tiene dos partes. La primera es una reflexión general acerca de la situación de dispersión que experimenta la administración pública y el análisis de Políticas Públicas (PP) en la actualidad, que impacta de alguna manera el desempeño de los gobiernos urbanos. La segunda es una exposición de varias consideraciones referentes a la gestión estratégica y de calidad, que pretenden mostrar que la posibilidad de posicionar de forma nacional o internacional a una ciudad, y la de ofrecer servicios de calidad sostenidos a la ciudadanía, implica introducir y consolidar formas de gobierno y gestión asociada sea intermunicipal o metropolitana.

LA SITUACIÓN ACTUAL

El problema de la fragmentación de los gobiernos y las respuestas a los problemas públicos

Uno de los efectos indeseados de la actual estructura institucional y administrativa de los gobiernos y del método estándar que se sigue en el diseño y la evaluación de las PP es la fragmentación de las decisiones y las acciones del

¹ Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Coordinación de las Metrópolis: el Desafío del Diseño Institucional, El Colegio de Jalisco, jueves 21 de octubre de 2010.

gobierno, la cual afecta de manera negativa la eficacia y calidad de la dirección gubernamental, en tanto numerosas oportunidades de mejora de vida social se pierden y muchos problemas sociales quedan irresueltos, agravándose nocivamente si el gobierno no actúa de forma integrada en la articulación de políticas y recursos, y en establecer formas de coordinación y asociación entre las entidades que lo integran y entre los gobiernos.

La fragmentación de la acción gubernativa del gobierno, que tiene sus causas y manifestaciones principales en la desarticulación y hasta incoherencia del cuerpo de leyes del Estado, de la estructura de la administración pública y del conjunto de PP, representa hoy uno de los impedimentos más graves para que el Estado demuestre que es una organización de utilidad social fundamental y para que el gobierno acredite que es una agencia directiva con la capacidad y eficacia para remover los problemas sociales nocivos y producir futuros sociales de calidad superior.

Uno de los cuestionamientos más extendidos, pertinentes y ácidos al Estado contemporáneo tiene como blanco la fragmentación, discordancia y contradicción que existe entre los cientos o miles de sus leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, programas, proyectos, organismos, gobiernos, que no forman un conjunto ordenado e integrado, sino que se mueven en diversas direcciones, se contraponen con mucha frecuencia y, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social. A la inconexión de instrumentos y acciones directivas del gobierno se debe que hoy uno de los movimientos políticos y administrativos más relevantes y convincentes sea la reconstrucción de la unidad de la estructura estatal y de la unidad del proceso directivo y administrativo del gobierno. Su objetivo es dar forma a un gobierno integrado, conjunto y coordinado (*joined-up government, the whole of government*) en el marco de un Estado que exista como un todo y no como una constelación o miscelánea de instituciones dispersas, entidades sueltas y acciones inconexas.² Comparto la propuesta y formo parte intelectualmente

² Este movimiento, originado en la Gran Bretaña en los años noventa durante el gobierno laborista de A. Blair, fue la respuesta a la dispersión o desarticulación de la acción del gobierno que real o supuestamente provocaron las medidas neoliberales y neogerenciales de los gobiernos conservadores, con el efecto indeseado de debilitar la capacidad directiva del gobierno nacional tanto en el campo económico como social y de incrementar a la vez el escepticismo de la sociedad en las capacidades del gobierno. El diagnóstico de la diso-

de este movimiento disciplinario porque no tiene sentido reivindicar la importancia del Estado, reclamar su mayor presencia regulatoria, su mayor imposición fiscal o su mayor intervención en la vida económica y social. Además, se trata de un Estado disperso y contradictorio en su estructura institucional, en sus decisiones de política y en sus procesos administrativos. La cuestión contemporánea sobre el gobierno ya no se centra en su legitimidad democrática o en el tamaño exagerado de su aparato administrativo, temas centrales de discusión y reforma en las décadas pasadas, sino en su eficacia directiva, en su productividad social. Interesan gobiernos que gobiernen, por lo que hay que identificar las causas que provocan las fallas gubernativas y reconocer las actividades a emprender para que los gobiernos estén en aptitud de dirigir a sus sociedades con alto desempeño.

Mientras que la unidad del proceso administrativo del gobierno se ha reconstruido en varios estados con cambios en la organización de los gobiernos y en la forma de gestionar sus recursos y proveer sus servicios, la unidad de estructura de Estado lo ha hecho mediante reformas constitucionales y legales, algunas radicales en su innovación, que han revisado el número y el perfil de las atribuciones y responsabilidades de varias entidades del gobierno que integran el Estado y el diseño institucional de las relaciones intergubernamentales. Tal situación dio origen a nuevas instancias de gobierno con un tipo de estructura y operación más asociado y coordinado, cuyo propósito y resultado ha sido incrementar la capacidad de cumplir las funciones públicas con mayor responsabilidad y eficacia. La máxima expresión reformadora de la organización y operación intergubernamental del Estado es la llamada *gobernanza de varios niveles (multi-level governance)* de la Unión Europea que asocia a los estados nacionales, armoniza sus legislaciones, establece procesos coordinados de gobierno (de decisión e implementación) en materias importantes de

ciación del gobierno y las propuestas para reconstruir su unidad estructural y operativa, independientemente del hecho de que el estado tenga un régimen unitario, federalista o autonómico, despertaron el interés en otros países, aun si la crítica al ordenamiento y a la actuación dispersa y con frecuencia incoherente del gobierno descansaba en otros motivos: burocratismo excesivo, mal diseño organizacional del gobierno y de las instituciones intergubernamentales, y no sólo gerencialismo, por ejemplo. A pesar de hacer referencia a países muy distintos al nuestro, para una reflexión sobre este tema véase Pollit, 2003; y Christensen y Lægreid eds., 2007.

interés general y determina lineamientos que encuadran los procesos administrativos. En México, no obstante, su naturaleza pública federalista implica institucionalmente un balance entre autonomía y cooperación, los primeros pasos se han dado con las reformas inconclusas de coordinación interestatal, intermunicipal y metropolitana, que se han ido afirmando en algunas regiones y en diversos asuntos de interés público como los ambientales, de infraestructura o de seguridad.

Una mirada a la actual estructura institucional y operativa de los gobiernos en general y de los mexicanos en particular, nos muestra un panorama defectuoso que se caracteriza por una:

- Fragmentación del gobierno *entre* una gran cantidad de organismos –secretarías, ministerios, institutos, empresas públicas, etc.– que tienen diferentes funciones públicas, normas jurídicas y técnicas para cumplir las funciones; también son diferentes en la estructura organizativa y en el patrón directivo, con políticas, programas y servicios que son distintos en objetivos e instrumentos. La disparidad de los organismos del gobierno, que en principio podría manejarse, se agudiza y deviene en una disociación cuando por efecto de las leyes, reglamentos, prácticas políticas y administrativas los organismos se vuelven autocontenidos, se distancian entre sí y operan con independencia respecto de los demás organismos del gobierno, con los que tienen acaso comunicación pero no colaboración. Esta situación gubernamental puede ser llamada: *fragmentación entre*.

- Fragmentación de los organismos públicos del gobierno *en* una gran cantidad de unidades administrativas –subsecretarías, coordinaciones, direcciones, áreas, departamentos, etc.–, cuya organización jerárquico-burocrática de la autoridad y del trabajo, reglamentación interna, estilo de dirección y prácticas administrativas hacen que las unidades internas se vuelvan autocontenidas, separadas, indiferentes entre sí y sean independientes en su operación respecto de las demás unidades. Esta situación gubernamental puede ser llamada: *fragmentación en*.

- Fragmentación de las políticas públicas *entre* sí y fragmentación de las políticas *en* un gran número de programas y proyectos particulares, hasta singulares, cuyos objetivos, instrumentos y acciones son con frecuencia incompatibles y contrapuestos entre ellos, además de que no están ordenados con

los objetivos generales y los lineamientos de acción de la política pública. El análisis y el diseño de las políticas y de los programas se ha vuelto una actividad autoreferida que no toma en consideración la configuración (objetivos, instrumentos y actores responsables) de los demás regímenes y programas, ni presta atención a las modalidades de su implementación (burocrática, contratada, delegada, asociada o en red) ni tampoco a sus resultados. Al no considerarse estos factores, es muy probable que el diseño y desarrollo de las políticas sea redundante, discordante o se contraponga con las demás políticas.

- Fragmentación del gobierno del Estado *entre* diversos órdenes, niveles o entidades de gobierno (federal, estatal, municipal) que se entienden autónomos y que reproducen *en* su interior la inconexión de sus organismos y políticas. En el terreno de las ideas y las aspiraciones, la *coordinación intergubernamental* es el arreglo organizativo y el modo directivo apropiado para atender problemas públicos complejos (por ejemplo, la pobreza, la inseguridad pública, el riesgo por contingencias climáticas o el desarrollo). Sin embargo, en los hechos lo más común es la incoordinación entre los gobiernos, que se debe en gran medida a la imprecisión, confusión o desequilibrio institucional, fiscal y administrativo de las relaciones intergubernamentales, con el efecto de impedir o debilitar la capacidad para atender con eficacia los problemas públicos que cada vez más rebasan las capacidades de respuesta de cada uno de los gobiernos particulares.

En este texto no se ofrece alguna explicación precisa y detallada acerca de los procesos institucionales, políticos y administrativos que hicieron que la diferenciación interna del Estado y de las funciones públicas del gobierno haya evolucionado hacia situaciones crónicas de fragmentación, incoherencia y contraposición entre sus organismos, funciones y responsabilidades. Sin embargo, se intuye que la indeseada situación gubernamental actual es el resultado de por lo menos tres procesos ocurridos en el siglo xx: *a)* El crecimiento del tamaño del Estado social y su amplia diferenciación intrínseca por su deber de atender los derechos sociales de sus ciudadanos y, en consecuencia, tener que producir bienes y servicios materiales de diverso tipo mediante un proceso de producción que es de diferente técnica y organización (salud, educación, vivienda, infraestructura, producción agrícola, pensiones, etc); *b)* la reorganización reciente de la administración pública en modo gerencial

(Nueva Gestión Pública) que se impuso en los últimos treinta años, a fin de que los estados sociales pudieran responder, anticipar y superar la crisis fiscal en la que se desplomaron a partir de finales de la década de 1970. Con referencia a la exigencia de ajustar y reconstruir el equilibrio ingreso-gasto de las finanzas públicas, la reforma administrativa gerencial erigió la de costo-eficiencia o la de eficiencia económica en el valor supremo administrativo de la acción gubernamental, por lo que introdujo cambios organizativos, directivos y operativos en la estructura gubernamental que produjeron una ulterior diferenciación, independencia y disociación de las unidades administrativas y de sus operaciones;³ *c*) la manera en que se ha llevado a cabo el análisis, la formulación, implementación y evaluación de las PP; en su acertada oposición a planes holísticos de desarrollo nacional (estatal), el análisis de las PP puso el acento en una visión de gobierno más acotada y concreta, orientada a la solución de problemas sociales particulares mediante objetivos específicos, acciones determinadas y medición de resultados esperados con indicadores claros y precisos, lo cual, no obstante, ha propiciado que los asuntos públicos de las políticas se desagreguen cada vez con mayor minucia en asuntos especiales, particulares y hasta singulares, que son además analizados en modo desarticulado, de manera que el problema público a resolver suele examinarse sin tomar en consideración los otros problemas públicos, ni averiguar si existen relaciones entre ellos —si un problema es causa o es componente particular del otro problema o si hay interdependencia causal, por ejemplo—, de manera que se diseña la política o el programa sin referencia al plan de otras políticas que son vecinas en temas y problemas y, peor aún, sin entender que en

³ La Nueva Gestión Pública implicó, entre otras reformas, la focalización de los programas de las unidades administrativas en beneficiarios o clientes específicos y en la realización de objetivos determinados, controlables y mensurables; la compactación o reducción de los niveles jerárquicos de las entidades administrativas; la descentralización decisoria o empoderamiento de las unidades administrativas intermedias y de los operadores administrativos; la creación de unidades independientes y autónomas (Agencias Ejecutivas Independientes) para realizar aquellas funciones públicas de importancia crucial y permanente; la provisión de bienes y servicios públicos mediante la contratación de terceros, que pueden ser empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil o asociaciones comunitarias (la “externalización” de los servicios públicos); la evaluación y la presupuestación pública centrada en los resultados de los programas más que en otras referencias valorativas.

numerosos casos la asociación conjunta con otras políticas es una condición necesaria y básica al momento de resolver los problemas de interés público.

Para abordar esta situación desarticulada del gobierno y darle respuesta, se han elaborado en los últimos años varias propuestas legales, administrativas y financieras. Desde el punto de vista administrativo intragubernamental son dos las grandes líneas de respuesta: *a) la gestión interorganizacional* y *b) la transversalidad*, que terminan en la práctica por ser dos respuestas interdependientes.

La gestión interorganizacional

La *gestión interorganizacional* es la actividad de dirección de las organizaciones o unidades administrativas de un gobierno particular, jurídicamente diferente y aun independiente, que tiene el propósito de establecer y coordinar relaciones de *interdependencia* entre ellas para integrar sus recursos, capacidades y acciones y mejorar de este modo la eficacia de las actividades directivas del gobierno. El objetivo final de la gestión interorganizacional es promover y asegurar la *cooperación* entre los organismos públicos singulares a través de reglamentos, instrucciones y prácticas que obligan o incentivan a las entidades singulares a conjuntar sus programas, capacidades y recursos legales, financieros, cognoscitivos, materiales, humanos, etcétera.

Con la finalidad de lograrlo se establecen formas de *integración vertical*, cuyo propósito es reconstruir la línea de mando en la administración pública y reordenar los diversos organismos particulares, sus políticas, programas y recursos hacia los objetivos y directrices del poder ejecutivo o de la alta dirección del poder ejecutivo, e impedir y sancionar desvíos, interpretaciones distorsionantes o contradicciones. Los instrumentos que se emplean para reconstruir la integración de la estructura jerárquica son normas, incentivos, procedimientos de contraloría, evaluación, sanciones. Al mismo tiempo o sucesivamente se implantan formas de *integración horizontal*, es decir, formas de comunicación, intercambio, colaboración y coordinación entre los organismos de diversas entidades independientes de la administración pública que poseen igual o semejante nivel jerárquico, y que por ley, lineamientos de política pública o reglas del presupuesto público, son las organizaciones responsables de controlar y eliminar determinados componentes o causas

de un problema público de composición compleja como la pobreza, ordenamiento urbano, migración, salud pública, productividad agrícola, turismo, etc. Mientras que la *integración vertical* es un arreglo administrativo permanente en conformidad con el modelo de organización jerárquico-burocrático de la administración pública, la *integración horizontal* es un arreglo administrativo que puede ser temporal o duradero orientado a la atención de asuntos singulares o de naturaleza pública permanente. Va de suyo que la coordinación metropolitana pertenece a una de las formas más avanzadas y complejas de integración horizontal.

La gestión y operación de estas dos formas de integración se crean de manera formal o informal mediante una ley, reglamento interno, incentivos, acuerdos o decisiones de autoridad de diversa composición, tipo y alcance —coordinaciones, consejos, comités, gabinetes— en los que tienen representación las unidades administrativas de un gobierno o de varios que participan en la deliberación, decisión y operación de políticas y programas. Algunas formas de *integración horizontal* pueden llegar a tomar la forma de *red* en sentido estricto, es decir, conjunto de organizaciones singulares que mantienen entre sí relaciones duraderas de intercambio e interdependencia de recursos para beneficio particular mutuo o para lograr objetivos superiores de interés compartido, bajo el reconocimiento de que cada una de las organizaciones es incapaz de realizar los objetivos de su interés o responsabilidad sin contribuir a realizar los objetivos de los demás o sin depender de los recursos que están en posesión de los demás, en razón de que cada una carece del total de las capacidades y recursos requeridos para la realización cabal del objetivo.

La *interdependencia* entre los gobiernos y las unidades administrativas que lo integran a fin de realizar sus funciones públicas es una situación real, muy diferente a la condición institucional política, que acentúa más bien la autonomía con tonos a veces exclusivos. Suele haber una tensión y desequilibrio entre la dimensión político—institucional, que suele destacar la autonomía, competencias, facultades y responsabilidades específicas de cada orden de gobierno u organismo gubernamental, y la dimensión administrativa-gerencial de los gobiernos que pone el acento en los resultados de la acción de los mismos, en su eficacia social y eficiencia económica. El campo de los asuntos metropolitanos es un caso ejemplar de esta diferenciación, tensión y desequi-

librio entre ellos. Por un lado se trata de gobiernos territoriales diferenciados, separados, con autonomía decisoria y facultades específicas, con periodos limitados y diferentes en el cargo; por otro lado, para atender con éxito los problemas públicos, los gobiernos requieren continuidad territorial, decisiones asociadas, corresponsabilidades operativas y financieras, durabilidad de las políticas y decisiones más allá del tiempo del cargo.

La transversalidad

La *transversalidad*, vista desde un enfoque administrativo e institucional, consiste en admitir que hay determinados valores públicos que no pueden afirmarse socialmente, así como problemas públicos que no pueden ser resueltos en su totalidad, a menos de que reconozcan todas las unidades del gobierno en sus actividades y se trate de problemas que atacan todas las unidades, políticas y programas del gobierno, las cuales cuentan además con los recursos necesarios para que los valores sean asegurados y los problemas resueltos.

En una primera dimensión, la transversalidad se exige porque existen *valores públicos universales* que abarcan y comprometen toda la acción del gobierno y que deben ser reconocidos por el gobierno y los ciudadanos. Son *valores de Estado*, valores en los que se asienta, y para cuyo resguardo y respeto social el Estado existe; son valores obligatorios y universales (pensemos en seguridad pública, ambiente sano, desarrollo de capacidades, equidad legal y social, etc.). En consecuencia, hay valores públicos que no pueden ser únicamente el objetivo de una política, programa u organismo particular, sino que han de ser objetivo y atributo que atraviesan todas las acciones de las entidades y políticas del gobierno.

La transversalidad se relaciona también con la existencia de problemas públicos complejos, es decir, situaciones sociales consideradas negativas e inaceptables que tienen varios componentes y dimensiones, y cuya existencia y crecimiento se debe a varias causas no siempre singulares y diferenciadas, tratables en modo independiente. Entre los problemas públicos complejos se encuentran la pobreza, la degeneración ambiental, la inseguridad pública y la migración: todos ellos hechos sociales de causalidad multifactorial y de composición multidimensional. El problema público, por su complejidad real, no puede ser resuelto a menos que los diferentes organismos del gobierno se

agrupen deliberadamente para abordar en modo integrado (simultáneo o sucesivo) las diversas dimensiones, causas y efectos de la existencia del problema, controlándolas, menguándolas y tal vez eliminándolas. Es creciente el abordaje más integrado de los problemas, que obliga a interdependencias *en y entre* las entidades gubernamentales y a operaciones más coordinadas. Las prácticas de transversalidad, a pesar de los celos y las guerrillas de poder interburocrático entre los organismos públicos, comienzan a aceptarse y llevarse a cabo.⁴

La fragmentación entre los gobiernos territoriales es más notoria en las áreas metropolitanas, en las que los problemas sociales son de escala, más complejos en sus componentes y causas, con impacto más directo en la vida de las personas y negocios, y que se extienden más allá de las fronteras de la circunscripción política territorial de los estados y los municipios. Sin embargo, la coordinación intergubernamental no es en los territorios metropolitanos una estrategia estable de respuesta para hacer frente a problemas públicos crónicos que afectan en diverso grado las condiciones de vida y las oportunidades de los municipios o entidades federativas, ni para hacer respetar los valores públicos, que son clave para la convivencia social metropolitana, más problemática por su aglomeración, impersonalidad y estrés. En este momento es difícil identificar formas establecidas de gestión metropolitana asociada y corresponsable, legalmente sancionadas, dirigidas a atender los temas cruciales de la viabilidad y calidad de vida de las metrópolis; asimismo no se conocen esquemas de transversalidad que compartan las políticas estatales y municipales de los gobiernos de las áreas metropolitanas y las hayan acordado o institucionalizado. La característica dominante del *gobierno metropolitano* es la actuación independiente del mismo, que no toma en consideración los diagnósticos, planes, gastos, proyectos de los demás mandos, aunque la fuerza

⁴ El programa Oportunidades de combate a la pobreza, la política ambiental, las exigencias de equidad de género y de trato no discriminatorio a los ciudadanos, son ejemplos de cómo se ha ido reconociendo que el problema no podrá ser resuelto, y el valor público no podrá ser resguardado si es sólo tarea y responsabilidad de una secretaría específica (de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales) o de un instituto (Nacional de las Mujeres, Indigenista) o de un gobierno (federal, estatal o municipal), por lo que han ido apareciendo formas de cooperación y corresponsabilidad interorganizacional e intergubernamental, que hasta este momento son discontinuas y casuísticas más que estables y que se desarrollan en medio de contrariedades y ajustes permanentes.

de los asuntos metropolitanos, los cuestionamientos de la sociedad o las conveniencias políticas lleguen a forzarlos a reunirse, formar grupos de trabajo y tomar decisiones asociadas.

La inconexión y la indisposición a la coordinación y colaboración de los gobiernos locales en general, y de los gobiernos locales que son parte de un área metropolitana, se debe la mayoría de las veces a motivos políticos e ideológicos de rivalidad y hostilidad interpartidaria entre los gobernantes locales circunvecinos que facilitan los defectos de legalidad o institucionalidad intergubernamental y también los defectos de estructura y funcionamiento de la hacienda pública, que se ponen de manifiesto en las rígidas y limitantes normas de ingreso y gasto. La pluralidad-rivalidad política entre los gobiernos, junto con la deficiencia institucional y hacendaria, son en este momento el factor que desincentiva la posibilidad de que aparezca una dirección intergubernamental asociada sostenida, y ocasiona la indiferencia o resistencia de los gobiernos a actuar en conjunto para responder a las expectativas de los ciudadanos, cuya vida cruza y rebasa las fronteras políticas municipales y estatales establecidas, las cuales pierden cada vez más significado económico, cultural y vital para sus iniciativas, proyectos y objetivos.

Las metrópolis son realidades sociales, económicas y culturales cuya dinámica exhibe la disociación que existe entre el mundo de vida social, de negocios y de trabajo de los ciudadanos y el entorno de su realidad política, que les queda estrecho y pierde mayor importancia debido a su limitación, inconexión y rivalidad entre los gobiernos particulares que componen la región metropolitana y que se traduce con frecuencia en costo-ineficiencia por el desperdicio de recursos. Lo que se observa en numerosas regiones territoriales del país es una política fragmentada de los gobiernos en diversos campos cruciales de la vida asociada —seguridad, infraestructura, desarrollo económico, servicios—, lo que no se corresponde con la unidad de la dinámica de vida de sus ciudadanos, la cual es transmunicipal y muchas veces transestatal. En adición, se trata de una política demasiado costosa comparada con los beneficios limitados que arroja a la vida en común, por causa de la inconexión de sus decisiones y la dispersión de la asignación de sus recursos. En suma, la rigidez y estrechez de la circunscripción política municipal o estatal está atrasada respecto de la vida real de los ciudadanos y se ubica por debajo de sus expectativas y requerimientos.

GESTIÓN ESTRATÉGICA (GE) Y GESTIÓN DE CALIDAD (GC)

Desde una perspectiva de administración pública, es fundamental que los gobiernos sean dirigentes estratégicos y practiquen una gestión de calidad a fin de que puedan producir valor agregado y duradero a sus comunidades. Esta recomendación directiva, gerencial y operativa adquiere mayor importancia y tiene su mayor evidencia en las áreas metropolitanas, puesto que es difícil gobernar o administrar bien las zonas metropolitanas sin visión estratégica y prestación de servicios de alta calidad. Previo a un brevísimo memorándum de los principales componentes de la gestión estratégica y de calidad, se intentará demostrar que el gobierno metropolitano es condición necesaria para que los ciudadanos de las macrociudades puedan confiar en que sus vidas se desarrollan en condiciones de bienestar y seguridad y esperar que sus futuros de vida personal y asociada sean superiores a las condiciones actuales.

La gestión estratégica

La gestión estratégica de un municipio, una zona metropolitana, una empresa, una institución educativa o de salud, se basa en un ejercicio de Planeación Estratégica (PE) y consiste en saber efectuar lo que el plan estratégico ha definido, mantener la dirección deseada y manejar las situaciones de su entorno, sean éstas favorables o no. En relación con la PE puede decirse fundamentalmente que:

- Se trata de una forma de planeación. Consiste en: *a)* proyectar los futuros deseados de una organización que se vuelven en sus objetivos prioritarios y cruciales de acción, en su agenda decisiva; *b)* identificar y seleccionar las acciones (instrumentos y actores incluidos) que se consideran idóneos y eficaces para realizar los objetivos preferidos.

- La novedad de la PE respecto de otros modelos de planeación no consiste en proyectar objetivos futuros y tener claridad sobre sus atributos o componentes esenciales, puesto que esto es lo común en toda planeación. Tampoco es importante el plazo de tiempo, la PE puede ser de corto, medio o largo plazo, según sean los fines a realizar, los problemas a resolver a fin de estar en aptitud de hacerlos y las condiciones internas de la organización que quiere lograrlos. Sin embargo, es correcto pensar que la realización de los

posicionamientos ganadores de una organización requiere de mayor tiempo y de acciones de larga duración, en particular cuando la situación interna de la organización es defectuosa, conflictiva o cuando el entorno es adverso u obstaculizador.

- Sus características centrales y distintivas son: *posicionamiento y entorno*.

- Es un plan de acción orientado a alcanzar, mantener y potenciar el posicionamiento de una organización (empresa, centro educativo o de salud, un municipio, una metrópoli) en su sector de actividad, en el entendido de que *posicionamiento* es la posición de excelencia, superioridad y, liderazgo que la organización quiere adquirir y sostener en su campo de actividad respecto de otras organizaciones que en él se desempeñan.

- La *voluntad de posicionamiento* es fundamental para que la planeación-dirección estratégica tenga sentido, utilidad y viabilidad. Si no hay interés en una organización o gobierno de ser el mejor en su campo, de ser la institución que produce bienes y servicios de excelencia que la coloquen por encima y a la vanguardia de las demás instituciones que se desempeñan en su mismo sector, la PE no tiene sentido, y lo que procede es practicar la acostumbrada planeación operativa que presta atención sólo a los problemas y a las operaciones cotidianas de una organización. En el sector público el posicionamiento significa que una función u objetivo público se realiza por un gobierno en su conjunto o por una institución pública particular con tal eficiencia y excelencia que ofrece a sus ciudadanos bienes y servicios sobresalientes (seguridad, salud, educación, ambiente limpio, infraestructura, crecimiento económico, entre otros) y al hacerlo se destaca de otros gobiernos y organizaciones sociales cuyos aportes al beneficio de la sociedad son inferiores, defectuosos o variables. El posicionamiento de un gobierno y de su comunidad política depende de que sus bienes y servicios públicos generen valor-beneficio a sus ciudadanos en un grado superior respecto del pasado o de lo que ofrecen otros gobiernos, otras localidades y otras empresas privadas. La creación de valor público (es decir, un beneficio común, universal, incluyente, que abarca al conjunto de los ciudadanos) es el propósito final de la planeación y gestión estratégica, centrada en el posicionamiento, y es el resultado de producir bienes y servicios cuyos atributos y propiedades corresponden y superan las expectativas de los ciudadanos.

- Considera seriamente el entorno de la realización del plan al reconocer la importancia que revisten las tendencias y comportamientos de éste (ya sea político y socioeconómico, nacional e internacional) para poder estar en condición de realizar no solo los objetivos deseados sino también los exigidos, como es el caso del gobierno que actúa en respuesta a los derechos exigibles de sus ciudadanos. El énfasis en el entorno subraya que aún en el caso de que una organización contara, en principio, con una fuerte convicción valorativa, una voluntad firme, energía, recursos, teorías, tecnologías y habilidades administrativas suficientes para realizar sus fines, no podría realizarlos a menos de que conociera y manejara la dinámica del entorno, la realidad social en la que está inmersa y en la cual opera, cuyos actores y acciones impactan en la organización y facilitan o dificultan el logro de los fines deseados, y posibilitan el éxito o el fracaso del posicionamiento. Tener conciencia y manejo del entorno significa, prácticamente, tomar en serio las restricciones o los espacios de libertad, los obstáculos, facilidades, oposiciones, apoyos, críticas y expectativas de los actores interesados en el desempeño de la organización: ciudadanos, partidos políticos, organizaciones económicas y civiles, otros gobiernos, etc. *Conciencia del entorno* significa además reconocer que hay agentes y factores que son hostiles los cuales se oponen a las acciones de la organización y se vuelven en obstáculos y adversidades para el logro de los fines. El entorno —político, social, económico, intelectual e internacional— no necesariamente es afín, cooperativo, estable, previsible y controlable. La PE enseña a las organizaciones a salir de su ensimismamiento (en sus ideas, prejuicios, temas y patrones de comportamiento, modelos de conocimiento, reglamentos, etc.) y a colocarse en el entorno de la realidad social, al identificar los factores favorables y desfavorables, los recursos disponibles y las carencias críticas, los vientos a favor de los apoyos sociales y lo borrascoso de los cuestionamientos y desencantos. En suma, la realización de los fines pasa por el manejo del entorno. La administración del entorno es tan o más decisiva que la administración al interior de la organización, que tiene fortalezas y debilidades según sea su relación con el movimiento del entorno.

Este rodeo introductorio tiene como propósito mostrar que la gestión estratégica de un municipio conurbado en condiciones sociales de macrociudad, termina por exigir una dirección metropolitana integrada, la cual remite

a su vez a la demanda tanto de un gobierno como de una gestión intergubernamentales. En esas condiciones de conurbación resulta casi imposible llevar a cabo una gestión pública de beneficio para una comunidad política específica, a menos de que exista una conducción y gestión metropolitana integrada, la cual no puede surgir y desarrollarse sin una forma intergubernamental de decisión y acción conjunta con diversas formas y grados de interdependencia y asociación.

Supongamos que el municipio de Guadalajara ha decidido convertirse en la ciudad de mayor relevancia para sus ciudadanos en algunas dimensiones de la vida común, tales como seguridad, ambiente sano, educación, salud, servicios financieros y telecomunicación de vanguardia, infraestructura funcional, sectores productivos de competitividad global, etc. Más aún, en el entorno de una economía globalizada competitiva, Guadalajara ha decidido posicionarse como una ciudad de servicios y bienes de alto valor agregado, para lo cual catalizará inversiones, absorberá la transferencia tecnológica, impulsará innovaciones mediante investigación de excelencia y, en consecuencia, estará en aptitud de generar empleo, ingresos, bienestar y seguridad social para sus ciudadanos en grado superior al pasado y al de otras ciudades del país.

El posicionamiento hipotético que busca Guadalajara, el cual la convertiría en polo de crecimiento y lugar de envidiable convivencia, puede alcanzarse con la condición de que el gobierno y la sociedad sean capaces de producir un conjunto de bienes y servicios que posean atributos y funciones superiores en comparación con otras ciudades de occidente y del país mismo. Lo anterior podría hacerlo puesto que reuniría las condiciones financieras, científicas y tecnológicas, el capital humano, la infraestructura telecomunicacional y física, la seguridad pública, la estabilidad política, la eficiencia administrativa gubernamental y la certidumbre jurídica que hacen posible tal producción competitiva nacional e internacional, y socialmente generadora de mejores y más estables beneficios para sus ciudadanos. Por consiguiente, tal posicionamiento es posible sólo si el gobierno y la sociedad tapatía poseen las capacidades y recursos para producir por ellos mismos esos bienes y servicios de excelencia, es decir poseen *fortalezas*, y bajo el requisito de que tengan un buen conocimiento y manejo del entorno regional, nacional e internacional para aprovechar sus

oportunidades, hacer frente a sus desafíos y controlar sus factores restrictivos y adversos, en otras palabras sus *amenazas*.

Este futuro es inalcanzable en las condiciones actuales del municipio, debido a que carece de las capacidades y recursos necesarios (es decir, posee *debilidades*) para producir por sí misma los frutos deseados de su posicionamiento, o bien enfrenta problemas, restricciones o adversidades de su entorno que agudizan su incapacidad; otro motivo es la irracionalidad en la pretensión de superarlos por ella misma debido a los altos costos que comportarían. Es lógico entonces que el éxito de la estrategia para realizar la visión ganadora de ciudad depende en gran medida de la disposición de los recursos y capacidades necesarios para lograr su posicionamiento pero que están en manos de otros actores u organizaciones de su entorno inmediato, como lo son las comunidades políticas, las empresas y los centros de conocimiento de la zona metropolitana de la que forman parte, o bien que están en posesión de actores de su entorno mediato, tales como la región central y occidental del país, el gobierno nacional u otros países o regiones de otros países.

El futuro de excelencia de Guadalajara, como el de cualquier otro municipio conurbado, es irrealizable si no se reconoce y acepta la necesidad de acceder a los recursos de otros gobiernos y organizaciones en su entorno; es decir, que se admita con algún grado de formalidad la *interdependencia* entre los gobiernos, y entre éstos y las organizaciones económicas y sociales, que pueblan el territorio municipal propio y circunvecino. Dicho de otro modo, no hay posicionamiento posible de calidad de la convivencia y prosperidad económica a menos que se acepte que cada gobierno depende de los recursos (materiales, intelectuales, económicos y políticos) de los demás gobiernos y organizaciones económicas y sociales de su entorno. Sin embargo, por tratarse de agentes políticos y económicos autónomos, la interdependencia de recursos se construye e instaura mediante un largo y complicado proceso de diálogo y negociación entre las partes, que arroja resultados de mutuo beneficio aceptables para cada uno de los gobiernos y sus comunidades, que permiten a cada uno alcanzar sus metas deseadas mientras contribuyen al logro de las metas de los otros. En efecto, la interdependencia que implica formas de coordinación y cooperación es impracticable si cada uno de los participantes no percibe de manera sistemática o periódica que los benefi-

cios recibidos son bastante superiores a los costos de transacción que implica intercambiar bienes y dar acceso a los demás a sus capacidades y recursos. En la experiencia, la interdependencia impulsa un proceso que perfila o establece formas de gobierno metropolitano, de gobierno asociado y cooperativo en la atención de problemas cuyos componentes y causas rebasan la circunscripción particular de la geografía política estatal o municipal: gobiernos que operan en red.

El posicionamiento no es factible a menos de que cada uno de los municipios-ciudades-localidades conurbados reconozcan su insuficiencia de recursos (o los irracionales costos de su pretendida suficiencia) para poder cumplir sus funciones públicas por sí mismos y responder a las expectativas y requerimientos de sus ciudadanos, en total independencia y sin intervención de nadie: esta visión es errónea por su idealismo y autocomplacencia. El corolario lógico y político responsable de la insuficiencia es la interdependencia, el reconocimiento de que la posibilidad de ser una comunidad política y económica de alta calidad de vida depende de la disposición de los recursos que otros poseen, lo cual implica acordar intercambios de recursos, compartir una agenda, coproducir políticas y proyectos de interés común, cooperar con los propios recursos para el colectivo, trabajar en asociación y corresponsabilizarse de la ejecución de las políticas y de sus resultados. A la postre, esos procesos de diálogo e intercambio de recursos, si son recurrentes, exitosos y satisfactorios, generarán confianza entre los participantes, probarán su utilidad social y gozarán de la aprobación de la sociedad, por lo que abrirán el camino hacia formas de gobierno metropolitano, que deberán ser entendidas básicamente como un proceso de decisión y acción en el que los gobiernos municipales conurbados participan mediante variadas formas de representación, organización y división del trabajo.

El gobierno metropolitano consiste en diseñar y validar prácticas de decisión asociada en cuyo marco los gobiernos municipales, empresas y organizaciones sociales y del conocimiento determinan cuáles son los problemas públicos que merecen prioridad de atención común, cuáles son las políticas y las formas de cogestión apropiadas para resolver esos problemas y crear los beneficios sociales esperados, cuál es el monto y tipo de recursos financieros, materiales y humanos que se compartirán, cuáles son las activi-

dades que se llevarán a cabo en asociación o por separado y cuáles son las responsabilidades solidarias y las particulares, entre otras cuestiones. No hay duda de que la metropolización del gobierno, entendida y realizada en varios modos, es la estrategia obligada de éxito para que las ciudades y municipios conurbados sean lugares que se destaquen por su calidad de vida superior, lugares de convivencia seguros, cómodos, equitativos y prósperos.

En suma, para superar la situación de insuficiencia estructural y crónica de los municipios y comunidades conurbados se pueden idear varias respuestas al problema, pero la respuesta más lógica es la metropolización de la gestión pública y es probable que del gobierno mismo. Ello se debe a la continuidad territorial de varios de los problemas locales que tienen sus causas, manifestaciones y también sus soluciones más allá del municipio particular, el flujo constante de bienes, servicios y personas que rebasan las fronteras municipales, y la importancia de generar economías y políticas de escala que potencien los recursos particulares y extiendan los alcances futuros y latentes de los gobiernos locales y sus comunidades. Crucial es entonces el asunto de cómo producir la metropolización en términos institucionales, fiscales, administrativos y hacia cuáles problemas prioritarios dirigir la asociación intermunicipal de las metrópolis.

La gestión de calidad (GC)

Si el posicionamiento de un gobierno o una comunidad política depende del valor agregado que sus bienes y servicios producen de manera superior para sus ciudadanos, entonces el control, aseguramiento y la certificación de la calidad de esos productos, bienes y servicios públicos es importante y determinante. El vínculo entre la gestión estratégica y la gestión de calidad, tanto en el sector público como en el privado, se ubica en el proceso de creación de valor y en el aseguramiento de la calidad de los productos de los gobiernos o empresas. Ninguna organización puede alcanzar el posicionamiento y colocarse por arriba de las demás (*ventaja competitiva, excelencia*) si sus productos carecen de valor para sus consumidores o si no se asegura su calidad en relación con el valor que posee para su consumidor o derechohabiente.

Por *calidad* se entiende el hecho de que los productos de una determinada organización, sea gobierno o empresa, poseen atributos, propiedades, carac-

terísticas y funciones que los hacen capaces de responder, satisfacer y superar las expectativas de los ciudadanos. La correspondencia de las propiedades del producto con las expectativas de su consumidor es lo que constituye la calidad y el valor de un producto. Por consiguiente, para asegurar que los productos y resultados respondan a las expectativas, la gestión de calidad implica relacionarse con sus consumidores para conocer sus expectativas funcionales y definir y diseñar apropiadamente los productos. Por otro lado, también implica saber diseñar el proceso de trabajo o producción, además de darle seguimiento, de modo que posea y cumpla las especificaciones deseadas y exigidas del producto y, en consecuencia, definir las especificaciones de insumo, equipo, desempeño y controlar que se cumplan.

La certificación de calidad es el resultado de que un proceso de producción ha cumplido con las especificaciones prescritas para su gestión administrativa, mientras que la acreditación de calidad refiere que los productos poseen los atributos y propiedades sustantivas requeridas de acuerdo con el conocimiento de los expertos. En el sector público es tan importante la certificación de calidad administrativa de la gestión, como la acreditación de calidad sustantiva de sus productos. De todos modos, lo determinante es que los servicios públicos respondan a las expectativas y demandas de los ciudadanos en dimensiones importantes para su vida, como salud, educación, seguridad, transporte, infraestructura, entre otros.

Es posible dejar de lado los factores –normativos, organizativos, del personal– que explican la fluctuante calidad de los servicios públicos. Sin embargo, es sostenible la afirmación de que, en las actuales condiciones de los municipios conurbados, es difícil prestar de manera independiente servicios de alta o aceptable calidad (agua, transporte, sanidad, educación, seguridad, aire limpio) si no favorecen formas de gobierno y gestión asociadas, que incluyan desde el diseño o la ejecución de políticas y programas compartidos e integrados de servicios con el fin de asegurar su cobertura, calidad y equidad a todas las localidades, hasta la decisión de crear empresas metropolitanas de servicios públicos con estándares de calidad evaluados, controlados y certificados. Difícilmente se pueden prestar servicios, en particular aquellos condicionados por la continuidad territorial (agua, electricidad, transporte, telecomunicación, ambiente), con calidad suficiente o excelente si no se crean economías

públicas de escala o si los municipios no dividen sus funciones y trabajo al especializarse en la prestación de determinados servicios de importancia (hospitales de alta especialización, posgrados universitarios, servicios financieros, consultorías) y hacerlos accesibles a los ciudadanos de los demás municipios de la metrópoli, puesto que es irracional pretender que un municipio particular posea la capacidad para ofrecer por sí mismo la gama de servicios de alta calidad que los ciudadanos esperan y exigen. De nuevo, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad remite al tema de la interdependencia, cooperación y coordinación entre los gobiernos y las comunidades municipales en condiciones de conurbación, que impulsan el desarrollo y la afirmación de formas de gobierno y gestión metropolitana asociada e integral.

COMENTARIOS FINALES

Estudios y opiniones calificadas afirman que en México los problemas que impiden originar formas de gestión o de gobierno metropolitano son fundamentalmente de tipo político y financiero, los cuales pueden llegar a bloquear las posibilidades de llevar a cabo reformas institucionales que favorezcan formas de gobernanza asociada o prescriban formas de coordinación intermunicipal o multinivel que sean obligatorias para determinados asuntos de interés público, por ejemplo, seguridad pública, política ambiental, educación, salud y otros. Por el lado político, las evidencias muestran que los gobiernos municipales pertenecen a diversos partidos o son de un partido distinto al que es el titular del gobierno estatal, esta situación opera primordialmente con lógicas políticas de corto plazo atadas al rendimiento electoral de sus acciones y practican además relaciones antagónicas, controversiales entre ellos, propiciando que los gobiernos particulares de partido no estén dispuestos a dialogar, pactar, cooperar, se resistan a reconocer que comparten problemas públicos críticos con los otros municipios y se opongan a formular políticas compartidas y formas asociadas de decisión y gestión.

Los problemas de la metropolización no son problemas informativos, cognoscitivos o técnicos, ya que en las áreas urbanas existe el capital humano suficiente con el conocimiento experto de los problemas que saben la historia de las decisiones urbanas tomadas (con sus pros y contras) y conocen cuáles son los instrumentos y lineamientos que contribuirían a su solución.

El problema es político, debido a que las prácticas usuales de la política no tienen como criterio la cooperación o la coordinación, lo cual conduce a un problema superior de deficiencia institucional puesto que los políticos se oponen a acordar las leyes, normas y organismos que impulsen la gobernanza metropolitana todas las veces que imaginan que la asociación gubernativa y administrativa implica el debilitamiento de sus poderes y de sus oportunidades electorales.

A la indisposición política hay que sumar la insuficiencia de los recursos financieros públicos de los municipios, que en parte es producto de la estructura del actual sistema de coordinación fiscal y de la incertidumbre del flujo o la administración de los recursos fiscales, aunque a su vez es resultado de la indolencia de los gobiernos municipales a tomar decisiones (políticamente incorrectas) para incrementar sus ingresos, tales como actualizar el impuesto predial o establecer las tarifas por los servicios urbanos a precios reales y no injustificadamente subsidiados. A esta situación hay que añadir que son pocos los gobernantes municipales y empresas económicas ubicados en la comunidad que perciben con claridad la ventaja de construir economías públicas de escala que rebasen las limitadas fronteras municipales, contribuyan a resolver los problemas sociales frustrantes y amplíen las oportunidades de beneficios para los ciudadanos.

Cabe señalar, por último, que los gobiernos aún en el caso que practican formas de gobierno asociado o de asociación público-público, como la gestión metropolitana, lo cual incrementaría su potencia y competencia, serían empero insuficientes para estar en aptitud de crear el posicionamiento y la calidad de sus comunidades. La insuficiencia intergubernamental, por más ideológicamente desalentadora que pudiera ser a la luz de nuestra arraigada tradición estatista, obliga a rebasar las formas intergubernamentales sin excluirlas, lo que da paso a formas de asociación público-privada o público-popular, que posibilitan un tratamiento eficaz de varios asuntos públicos de suprema importancia para la comunidad metropolitana. Esto obviamente lleva a transitar del tema del gobierno-gestión metropolitana al de la gobernanza metropolitana, que incluye no sólo los recursos de los gobiernos, sino los de la sociedad económica y civil, y que descansa en formas de cooperación e interdependencia gubernamental-social. De hecho, los futuros de valor para

las metrópolis no pueden ser producidos y disfrutados a menos que existan asociaciones intergubernamentales y éstas se complementen con relaciones gubernamental-sociales.

SELF-ORGANIZING REGIONALISM AND NETWORK GOVERNANCE

Richard C. Feiock
Jungah Bae
Florida State University

Metropolitan areas consist of multiple local governments that are vulnerable to the positive and negative externalities of neighbors in terms of spillover effects for across shared borders in supplying public goods and services and promoting economic development for their residents. These conditions also provide the opportunities of local collaboration to deliver public services efficiently and to resolve the systemic problems of externalities and economies of scale, inherent in a fragmented system of local governments (Miller, 1992; Shrestha & Feiock, 2009).

How do politically fragmented local governments in a metropolitan region self-organize to resolve shared problems, and address negative externalities produced by intergovernmental competition diseconomies of scale? What are the roles of bureaucrats and elected officials in self-organizing regionalism? This chapter begins to answer these questions by advancing a network governance model of collaboration networks and examining patterns of relationships within a metropolitan area.

Collaboration begins with recognition of interdependency among local governments in which a decision or action of one affects the actions of the others (Feiock & Scholz, 2010). The alternative governance mechanisms available to local government entities can be generally categorized into centralized authority, mutually binding contracts or agreements, and network embeddedness (Feiock, 2004, 2009).

Centralization alternatives promote reorganization into larger political units such as the consolidation of regional authority for resolving these problems. However, central authorities run the risk of placing greater control over local affairs, which reduces the capability of local governments to deal with their own problems in the local context (Tiebout, Ostrom & Warren, 1961). For example, even though the creation of regional authority promotes rational and efficient urban policy, existent agencies and government units generally resist their loss of authority in the process of the creation of regional authority (Carr & Feiock, 2004).

Collaborative networks, the most frequently observed form of network embeddedness, are an outcome of purposive activities to forge relationships in order to solve problems by discovering or creating solutions within a given set of constraints including knowledge, time, resources, and even competition (Agranoff & McGuire, 2003; Schrage, 1995). Evidence from education, natural resources and economic development policy arenas suggest that policy networks play important roles in coordinating actions among decentralized actors (Meier & O'Toole, 2002; Schneider, Scholz, Lubell, Mindruta & Edvardsen, 2003; Lubell, Schneider, Scholz & Mete, 2002; Agranoff & McGuire, 2003; Feiock, Lubell & Ramírez, 2005). Thus we focus instead on the role of network embeddedness, the most voluntary and self-organizing but least understood mechanism. By relying on social, economic and political relationships rather than formal authority, network embeddedness offers flexibility for rules, procedures, and exchanges to be decided locally while preserving the autonomy of the actors involved (Feiock, 2009; In Won, Feiock, Hyung & Lee, 2010). Based on this idea, we seek to understand what conditions lead the collaborative governance among decentralized local jurisdictions and how the structure of collaborative network relationships differs for elected officials and appointed bureaucrats.

A COLLECTIVE ACTION MODEL OF NETWORK RELATIONSHIPS

Self-organized collective actions embody problems of both coordination and cooperation depending on types of actors and policies. For instance, if a few of entrepreneurs (central actors) lead innovative transitions for better public education, then there will be some coordination problem to connect dots for

efficient diffusion of valuable ideas; however, simultaneously, there will also be cooperation dilemmas because of the tendency of some actors to seek a free-riding. Hence, two different types of networks are expected to be present in local policy: one represented by coordination problem among potential partners and the other by cooperation dilemmas (Berardo & Scholz, 2010).

COORDINATION NETWORKS

Coordination of information is central to collaborative efforts (In Won *et al.* 2010). When the activities of individual actors are confined to information transmission, they have little incentive to defect because the utility of network relations comes from sharing the information and observing what choices others tend to make. More information about the choice of others increases the likelihood that more actors will benefit by adopting the most common approach to common problems (Berardo & Scholz, 2010). This simply prevents local jurisdictions from duplicating similar policies based on a competitive environment. Also, it is particularly important when there is no central authority that can provide certainty around information sharing and decision making.

The advantage of this network structure is parallel to the argument of “weak-ties” regarding the efficiency of information flows. From an individual actor’s standpoint, it is more rational to contact someone who already possesses reliable and sufficient information by virtue of being connected to others. In the extreme case that actors are allowed to choose only a single information sharing partner, their motivations and decision to connect with popular actors are quite obvious. This leads to the emergence of actors playing an information-coordinator role. In other words, from a network-wide perspective, a “star” with all actors connected only to one leading actor provides the most efficient information transmission mechanism; with just a single link per actor, everyone could potentially benefit from the same information and advice. Through this coordinating process, actors have opportunities to observe what others are likely to do. Popular policy actors with a broad range of contacts may play crucial roles in coordinating activities of suitable partners around particular “issues” relevant to the policy community (Hecl, 1978).

COOPERATION NETWORKS

On the other hand, broad goals of collaboration can be achieved only when specific actions or critical information exchange rather than merely information sharing take place. This makes cooperation a more complicated problem to overcome. Once relatively simple coordination problems are resolved in a policy arena, the remaining opportunities for coordinated action involve increasingly higher levels of risk (Berardo & Scholz, 2010). This becomes problematic when there are externalities that create benefit from being a free-rider or defector. Although cooperation might offer the highest collective and selective benefits, it requires the greatest level of commitment, otherwise actors' time and resources would be easily wasted unless others decide to invest the same level of time and resources to joint projects. As the risks accompanying the highest collective payoff grow, trustworthiness and credible commitments would presumably become more important than information in guiding the selection of network partners (Berardo & Scholz, 2010). Therefore, individual actors seek to create mechanisms to monitor more closely others' activities. The relevant network literature focuses on matters of trust, commitment, assurance, and social capital as relevant ingredients to solve cooperation problems (Coleman, 1988; Putnam, 1993, 1995).

INCENTIVES OF ELECTED AND APPOINTED OFFICIALS

The potential benefits of interdependent actions motivate local government actors to engage in collective actions. However, uncertainties about the actions and strategies of participating governments make collaboration risky. In addition, the attitudes toward uncertainty and ways of addressing risks differ among policy actors. Steinacker (2002) argues that elected officials are more risk averse and have shorter time horizons than appointed officials. Both politicians and administrators may be somewhat risk averse when it comes to interlocal relations on economic development issues, but they are exposed to different risks depending on their distinct incentives. Table 2 presents Zhang's (2007) comparison of elected and appointed officials orientations, career incentives, and attitudes toward risk. These differences are anticipated to produce preferences for different network structures.

Table 1. Comparison between Coordination and Cooperation

	Coordination	Cooperation
Values	Efficient information transmission	Trust, reciprocity, reputation, credible commitment
Risk	Low Risk	High Risks
Key Medium	Information	Trust, trust worthiness
Network Structures and Functions	Star Network Weak-tie Information bridging Diffusion of ideas	Reciprocal ties Strong-tie Tightly-clustered Social bonding
Key Network Concept	Brokerage (Structural Hole)	Closure (Social Capital)
Literature (Scholars)	Granovetter (1985) Burt (1995; 2005)	Coleman (1988) Putnam (1993; 1995)
Organizational Literature (Focus)	Exploration Beyond group (external)	Exploitation Within group (internal)

Source: Richard C. Feiock (2010).

Table 2. Differences between Elected and Appointed Officials

	Appointed Officials	Elected Officials
Task	Policy Adoption	Policy Implementation
Orientation	Community/Electoral	Administrative/ Professional
Career Incentives	(re)election	Professional Mobility
Attitude Toward Risk	Highly risk-averse	Moderately risk-averse

Source: Zhang (2007).

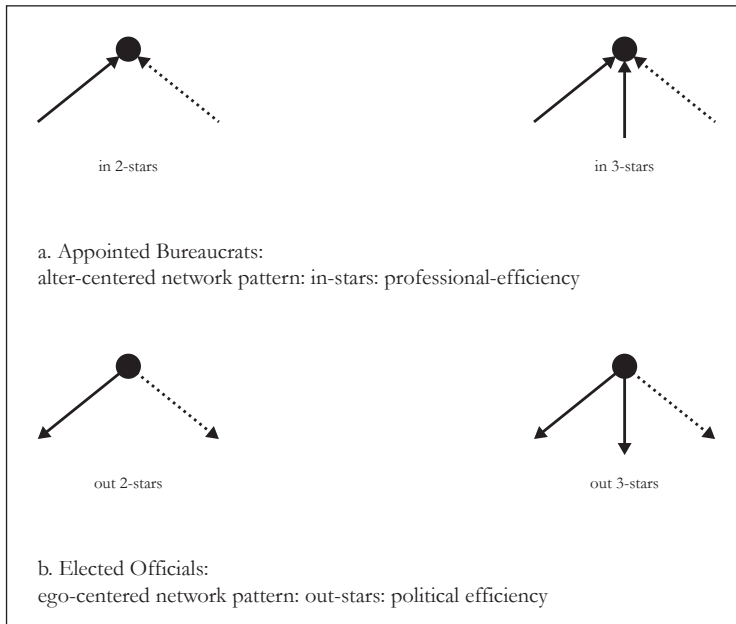
Appointed officials' efficiency orientation leads them to seek connections with "popular" actors to reduce the transaction costs in obtaining information. Confronted with many potential partners, choosing who would be best to seek out for advice and information can require substantial search time, and resources. In addition, actors cannot perfectly foresee exchange risks. In this situation, network actors are expected to consult with those who are believed to possess abundant information and resources. In doing so, managers reduce the potential transaction cost for information seeking and pursue administrative efficiency. In this point, their professional attachment plays an important role in forming a particular network structure to seek valuable and reliable information.

Associations that nurture professional identity may inform who the best partners would be. The same partners that professional peer group members have already chosen might be the best partners for cooperation and coordination. Professional identity creates an environment in which appointed officials desire to connect with popular actors. In other words, complexity and uncertainty around cooperation and coordination are expected to create the network structure where appointed officials make linkages with the local governments that already maintain ties with many other actors. This implies that appointed official's networking activities are not jurisdictionally bounded (Zhang, 2007) and tend to forge relations in a more alter-centered way, as depicted in figure 1.

Elected officials, on the other hand, present a different networking style in seeking policy coordination and cooperation. Politicians tend to care more about community than professional association or peer groups because their most important political assets derive from their standing with electoral constituencies. Therefore, their information seeking activities are more independent and ego-centered; in that, they do not necessarily count on information from only a single source. Rather than invest time and resources to build relationships with diverse network actors, elected officials instead seek out actors that can verify the information they receive. Creating these redundant relations takes a substantial amount of time and resources but offers them little new information. Nevertheless, maintaining multiple information sources is critical because the political consequences of being misled by wrong and

irrelevant information are substantial, and typically elected officials do not regularly interact with each other through professional associations or affiliations. Figure 1b depicts elected officials pursuit of political rather than economic efficiency by building an ego-centered network.

Figure 1. Comparison of Predicted Information Networks for Appointed and Elected Officials



Steinacker (2002) also argues that elected officials are politically more risk-averse and, therefore, their networking activities are constrained by their jurisdictional boundary. This suggests that elected officials will not necessarily seek to connect with popular actors. Their access to other network actors may be limited to only their geographically neighboring governments. As a result, their network is maintained in a more ego-centered way. Reliance on globally or locally popular actors is not a value that politicians pursue in a situation where they can create ties with other actors.

Based on this discussion, in the next section we develop general network hypotheses regarding coordination and cooperation, actor-specific network hypotheses, and actor attribute-related hypotheses. Snijders (2002; Snijders, Pattison, Robins & Handcock, 2006; Robins *et al.* 2007; Lubbers & Snijders, 2007) advance stochastic models for social network analysis. Data analysis suggests that the overall structure of the network emerges from some simple but prominent structural network components, which, in turn, can be used as building blocks to succinctly describe the network. Whereas many models currently used for social network data analysis are descriptive and simply specify the feature of a graph, a stochastic approach models the probability distribution function for a given class of graphs; this provides a concise summary about the class of graphs to which the observed graph belongs. In other words, probability distribution function can be used to calculate the probability that any given graph is drawn from the same distribution as the observed graph. An exponential random graph model can be employed to test hypotheses about the likelihood of that simple network structures predicted by sampling distribution present in the cross-section data for political and administrative development interactions. By estimating the parameters that best represent an observed network, we can test the relative importance of each structural characteristic and attribute both implicit in the network. In the next sections, it will be identified that the actors of network structures would most likely seek based on the collective action situations in which they are embedded, and then it will be analyzed empirically whether these network structural effects, in fact, explain network around economic development issues.

HYPOTHESES

This section develops testable hypotheses linking the incentives of actors and the network structures that they create. First, it is expected that network structure of appointed and elected officials to share particular common characteristics. For example, addressing coordination and cooperation problems by forging certain network patterns should be important to both policy actors. Second, it is expected, however, that the partner selection mechanisms of appointed and elected officials will differ depending on their incentives and risk acceptance, which produce different network structures. Appointed officials

may pursue more alter-centered networking activities, while elected officials pursue network relations in a more risk-averse and ego-centered way. Finally, hypotheses based on actor-attributes will be propound.

Network Coordination Hypotheses

Popularity

Whereas collaboration requires information to be closely monitored among network actors, coordination generally places little value on redundant information. Instead, actors seek to access the most valuable information in the most efficient way. Therefore, more information about the choices of others increases the likelihood that more actors will benefit by adopting the most common approach to common problems (Berardo & Scholz, 2010). In figure 2a, actor A is more likely to be informed of who is the most popular network actor (actor B) so that is willing to focus on creating a tie with actor B. Assuming all the information transmitted from other actors is redundant, maintaining additional relations with other actors except B may be inefficient. The existence of popular actors is especially important when there is no central authority, but there still a need for coordination on information flows. From a network-wide perspective, a star with all actors connected only to one central actor provides the most efficient information transmission mechanism; with just a single link per actor, everyone could potentially coordinate with all others by following the advice of the central coordinator. Therefore, hypothesis 1 (H1) when information transmission through a coordinator is critical, the actors are more likely to count on popular actors.

Bridging

While a star with all actors connected only to one popular actor provides the most efficient information transmission structure, actors who bridge structural holes also enable others to gain knowledge and the advantages of innovation not available within a highly clustered network. In figure 2b, actor B maintains existing relations with many other actors and its network role may be a common knowledge to every actor in the network. Then, actor A

is more likely to exploit the position of the focal actor (actor B) in order to exchange the information rather than creating many new relations. In this sense, a bridging structure provides a mechanism to transmit information about what others do and know. Therefore, hypothesis 2 (H2) when information transmission through brokerage is critical, the actors are more likely to count on bridging actors.

Network Cooperation Hypotheses

Reciprocity

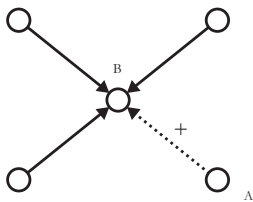
Coordination requires efficient information transmission, but cooperation requires actors to conform the norms of decisions or actions based on shared and open information in the network. This goal can be achieved when actors work together to accomplish mutual benefits. This can be the basis for building up more extended cooperative network structures.

Reciprocity is the most fundamental norm in most of collective action situations (Ostrom, 1998; Thurmaier & Wood, 2002). Putnam (1995) emphasized the importance of reciprocal ties of mutual cooperation in the development of social capital. Mutual exchanges create the *shadow of the future* in which defection by one actor can be punished by the defection of the other (Axelrod, 1984), thus providing a mutual deterrence on which credible commitments can develop. In figure 2c, actor A receives information from actor B, then actor A is more likely to give available information or resources back. Confronted with uncertainty of cooperation with potential competitors, local actors attempt to overcome credible commitment problem by exercising *the norm of reciprocity*. Even informal relationships for discussion and advice are governed by reciprocity to deter opportunism and free-rider problems. Therefore, hypothesis 3 (H3), when trustworthiness and credible commitments matter, the actors are more likely to forge reciprocal relations.

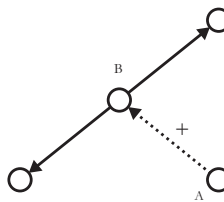
Bonding (social clustering)

Overcoming the credible commitment problem extends the argument beyond the dyadic level to a social group dimension. Putnam (1995) and Coleman

Figure 2. Network Structures



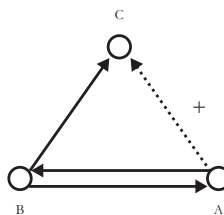
a. Popularity: in-stars



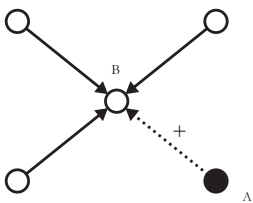
b. Bridging: 2-path



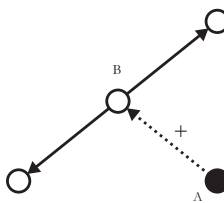
c. Reciprocity: reciprocal ties



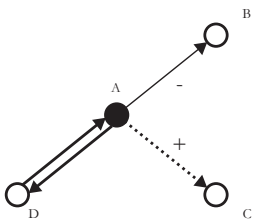
d. Bonding (Social clustering): transitivity



e. Popularity: in-stars



f. Bridging: 2-path



g. Activity and self-constraint: out-stars



h. Theory of Homophily and Resource Dependence Theory

● network ego
○ network alter

(1988) argue that denser, “closed” networks reduce the cost of control through overlapping information that circulates in the network about each other’s behavior. In turn, this threat of detection and punishment of non-cooperative activity increases the chances of cooperation. Regardless of the actors’ incentives, we expect that network actors will seek to forge tightly-clustered network structure to enhance credible commitment.

The possibility of shirking imposes costs on those who have already invested their time and resources. A tightly-clustered network structure is advantageous in reducing the transaction costs of enforcing and monitoring the relational obligations since any actions taken or not by a locality are made public (Feiock & Scholz, 2010). A group with links connecting all members provides rich information about each other’s behavior and facilitates combined punishment to prevent defection more effectively. Enhanced detection and punishment of non-cooperative activity should increase credibility of commitments and cooperation between actors in such closed groups. In particular, the transitive triad based on multiple dyads serves as the most basic network structure that represents the advantages of tightly-clustered network, since transitivity in a relationship may indicate social trust being built in a social context. For example, in figure 2d, although actor A is able to reach actor C via actor B, actor A may not be so sure about actor B’s trustworthiness as an information broker. In this situation, besides creating reciprocal relationship with actor B, the best thing that actor A can do is to create a direct tie with C for monitoring and sanctioning both actors B and C. In doing so, more generalized clusters beyond a dyadic level come to exist. This network structure constructs the most basic level of tightly-clustered network. Therefore, hypothesis 4 (H4) when trustworthiness and credible commitments matter, the actors are more likely to make groups more tightly-clustered.

Bureaucratic Actor Hypotheses

Alter-centered Network

Appointed officials are more likely to connect with popular actors to achieve administrative efficiency by reducing their information-seeking costs. The

best network partners for coordination and cooperation might be the same partners professional peers have chosen for the same issues. This implies that complexity and uncertainty around cooperation and coordination create a structure in which appointed officials link with the local governments that already maintain ties with many other actors. Appointed officials are less reluctant to be engaged with actors who enable knowledge and advantages of innovation by bridging *structural holes*. Therefore, information-seeking activities rely heavily on other network actors: first, by observing what others choose in general, and second, by creating ties with popular actors or brokers. In figure 2e, actor A (ego) tends to count on actor B (alter) for information, since linking to actor B is the most efficient way of collecting reliable and valuable information. Professional associations which nurture the professional identity of appointed officials guide their pursuit of information about contacts and, consequently, they tend to forge relations in a more alter-centered way. Therefore, hypothesis 5 (H5) since appointed officials are less risk-averse, they are more likely to create alter-centered networks.

Elected Officials Hypotheses

Ego-centered Network

Because elected officials are more risk-averse and possess shorter time horizons, they are more sensitive to the possibility of being misled by wrong or irrelevant information. Since they typically interact with elected officials, not economic development specialists, in their professional associations, they try to maintain multiple information sources, even if creating the additional relations involves additional time and resources and offer them very redundant information. Rather than seek globally and locally popular actors or intermediating brokers, they independently seek information. At this stage, the network activity of elected officials has two functions: information verification and self-constraint.

Network actors look for reliable and valuable information. Sometimes, this goal is easily achieved by simply linking to coordinators or brokerage actors. This may be the most efficient way of collecting information when less risk is involved in collective action. However, in higher risk situations actors

closely monitor the quality and magnitude information and prefer to maintain more than one information source. In other words, they try to verify the quality of information received from one actor by reaching out others. This implies that networks of elected officials tend to expand with the purpose of verifying the quality of information. Information verification process can be particularly important in dealings with potential competitors.

Nevertheless, the question of how active a network should be to provide reliable information raises the issue of what is an effective number of out-degrees. Although having multiple relations is generally considered to be advantageous for monitoring, creating a new relationship entails some costs and this is burdensome when a new relationship brings redundant information. Therefore, cost considerations of network actors work as a self-constraint for network expansion as well. For example, in figure 2g, although actor A already has an existing relationship with actor D, it simply wants to verify the quality of information received from actor D because is more risk averse and the consequences of being misled by false information may be substantial. Then, actor A initiates a new relationship with actor B in order to verify the information. However, if actor A realizes the new information is simply redundant, it is then less willing to forge an additional tie with many other actors, including actor C. When information from B and D diverge, actor A will then seek another tie with actor C. In general, however, generating additional ties always works as self-constraint. This implies that elected officials are constrained in the ability to forge more ego-centered network structures. Consequently, two conflicting mechanisms regarding network expansiveness represented by out-degrees are proposed. Since elected officials are more risk-averse and have shorter time horizon, they are more likely to attempt to process and screen the information more directly and independently, which leads them to create more ego-centered network structures. Therefore, hypothesis 6 (H6), elected officials create expansive networks to verify information; however, they are limited by information cost.

DATA AND METHODS

In order to test the hypotheses, we use the Exponential Random Graph Model (ERGM) to estimate several network structure statistics including reciprocity,

transitivity, in/out-stars, etc., with the objective of relating the hypothesized social mechanism of policy actors to the observed policy networks in Orlando's metropolitan area.

A total of 38 city and county governments within the four-county (Lake, Orange, Osceola, and Seminole) Orlando's metropolitan area were surveyed between 2006 and 2007. Of these 38 local level governments 31 responded, which means an 81.5% response rate. These city and county governments demonstrate a substantial variance in their size and other socioeconomic attributes. The exponential random graph analysis investigates network structures among these local governments.¹

The survey was designed to ask top economic development administrators in each of these governments to report which governments and organizations the elected officials (mayor, commissioner or council members) during his or her governments interacted with—including discussion, advice, information sharing—on economic development issues in the last year, and how frequently. Likewise, exactly the same format of question was asked with regard to appointed administrative officials (city manager or executive officials) in order to capture which governments and organizations interact on economic development issues and how frequently. These reports from knowledgeable third-party within each government, as a way to identify the network activities of both elected and appointed officials, were designed to provide accurate information in a more objective manner. Although network activities can occur on several different dimensions including discussion, advice, information sharing, and so on, respondents were asked to report a more general aspect of network activities. Hence, it was possible to collect information on the level of network activities in a single dimension.

This constructs separate political and administrative network configurations of each unit, which allow the investigation about the differences

¹ Before the surveys were conducted, 16 non-governmental economic development organizations were identified through interviews and Web site searches as important policy actors around economic development in this geographic area, and these agencies were included as well as the governmental units as potential contacts on the survey instrument. By including non-governmental organizations, the role of these organizations in resolving coordination difficulties around economic development issues is expected to be testable, and a more complete environment to be provided, with the intention of examining the structure of collective action among governments for economic development.

between the two network settings. The specific questions were originally designed to measure the intensity of network links among actors ranging from 0-5 (0: no interaction, 1: annually-basis interaction, and 5: daily-basis interaction). They were then collapsed to a dichotomous variable coded 0 if there was no interaction and 1 if an annual or more frequent interaction. Conceptually, this cut point captures the greatest interval. In more practical terms, this coding is desirable because a large portion of dyadic data set presented here includes 0s representing the absence of links based on this criterion (total dyad count 465; mutual 17/42; asymmetric 88/108; null 315/360), any other cut point would significantly increase the number of null dyads, leading to difficulties in obtaining good convergence diagnoses and drawing substantive meanings from the analysis.

Afterward, this information was translated into a 31×31 adjacency matrix of links for each of the participating actors, where 1s represented existing interactions and 0s the absence of such interactions. Again, separate adjacency matrices for elected and appointed officials were constructed to investigate the difference in their network structures. In these adjacency matrices, when the government A has identified government B as an interacting partner, row A of column B had a value of 1. In this sense, the values in the matrix represent a directed relationship between two governments or organizations, and the adjacency matrix is asymmetric in its structure.

It then can be estimated which of the hypothesized network structures are most desired by the surveyed local governments and economic development organizations, and also be investigated if there are any differences, associated with their selective incentives, between elected and appointed officials in their network structures.

In general, the exponential random graph model is not only conditioned on the observed networks, but takes into account the effect of actor attributes for the complete test too. In this sense, the analysis also includes actor attribute variables to test whether or not actor-specific information affects the configuration of network structure among potential cooperators. This includes population, median household income, and percentage of non-Hispanic white in each jurisdiction—data were collected from U.S. 2000 Census of Population. In addition, it is expected that political institutions systemati-

cally influence on actors' networking behaviors. Therefore, the effect of political institutions is also seriously considered by including *whether actors belong to same county* (same county) and *whether they maintain same local form of government* (same FOG).²

Two models were constructed for each network configuration. The first considers only network structure parameters based on a Markov model to investigate which network structures are more likely to occur than expected by random graph (Model I). The second model adds the attribute variables described above to identify whether the characteristics of actors systematically influence their network behaviors (Model II). While constructing the first model for each actor, several different models were adjusted either to explore different parameter combinations if good convergence was difficult to achieve, or to find the model that best represents the data (Robins *et al.*, 2007). The convergence t-ratios reported indicate how well the network estimates have converged with a small value close to zero, which indicates good convergence. The process of adjusting the models began with a basic structure including degrees, reciprocity, transitivity, and in/out-stars parameters. If these models did not converge, either simpler or more complex structures were tried. Once the best fit model was narrowed down, the network structure parameters were estimated and it was tested if these values were statistically significant. The next step was moving to the extended second models, retaining the network structures parameters of Model I. The extended second models tested whether or not actor attributes in combination with network structure factors affect the network configuration of each group of actors.

Additional analyses have also been employed in order to answer whether the results still hold when additional factors are controlled for. First, the analysis was run with the same variables, but elected and administrative officials were included together in a single matrix to test for a general tendency to create certain network structures. Data from the two different actors were pooled in a single matrix to provide a single set of coefficients—*structural zeroes* are assigned between actors to ensure that disallowed links play no role in parameter estimates (Snijders *et al.*, 2006; Robins *et al.*, 2007; Snijders, 2002). Second,

² These data were collected from the Florida Department of Community Affairs and the Florida League of Cities.

information about neighboring jurisdiction effects was included to control for geographic proximity among actors. This information was constructed into an attribute matrix of participating actors, where 1s represent cases where both actors share borders, and 0s represent the absence of this geographical proximity. In this neighbor matrix, when the government A shares geographic border with government B, both row A of column B and row B of column A have a value of 1 and the attribute matrix is symmetric.

EXPONENTIAL RANDOM GRAPH MODEL ANALYSIS

For the present analyses, the ERGM in the SIENA program (Simulation Investigation for Empirical Network Analysis) is utilized to test the likelihood of the presence of the hypothesized network structures for political and administrative relationships.³ The ERGM estimates the probability that the several different network structures included in the model appear at a greater frequency than what would be explained by a random graph with the same number of local government actors (nodes) and development interactions (links) (Snijders, *et al.*, 2006; Robins *et al.*, 2007). The model is conditioned on the observed networks and takes into account the potential random relations, the relative dependence of all relationships, and the effect of actor attributes. Thus the estimated parameters basically indicate the likelihood of a particular structural effects being observed in the data (Robins *et al.*, 2007). The distribution of random graphs is simulated from a starting set of parameter values which are refined by comparing this distribution of graphs with the observed network (Wasserman and Robins, 2005).

The ERGM (as described in Snijders *et al.*, 2006)⁴ uses the Metropolis-Hastings algorithm for generating random draws from an exponential random graph

³ SIENA is a statistical program included in Stocnet, a software package for the study of network analysis. A free copy of the software can be downloaded at <http://stat.gamma.rug.nl/stocnet/>. The p* model built-in SIENA is considered as the most promising class of statistical models for evaluating structural properties of social networks observed cross-sectionally (Snijders *et al.*, 2006).

⁴ The specifications provided by Snijders *et al.* (2006) is based on higher-order dependence structure of social phenomenon and is capable of modeling higher order graph structures (k-stars, k-triangles, and independent 2-paths) and controlling for actor attributes and dyadic covariates (for details, see Snijders *et al.*, 2006; Robins & Pattison 2005; and Robins *et al.*, 2006).

distribution and employs the stochastic approximation algorithm to estimate the pattern of relationships. It rates the probability that the network structures included in the model appear at a greater frequency than what would be explained by a random graph with the same number of local government actors (nodes) and relationships (links). Thereupon, in this model, local configurations predict the global structure (Steglich *et al.*, 2007).

The model must not only be conditioned on the observed networks, but also take into account the potential random relations, the relative dependence of all relationships, and the effect of actor attributes for the robust test of the structural features of the observed network of economic development interactions. The distribution of random graphs is simulated from a starting set of parameter values, and these estimated parameter values are refined by comparing the distribution of graphs with the observed graph (Wasserman and Robins, 2005). The estimated parameters provide the likelihood of the structural effects observed in the network data (Robins *et al.*, 2007; Robins *et al.*, 2009).

The program implements a Markov chain Monte Carlo (MCMC) estimation for the exponential random graph model. This algorithm computes the Monte Carlo approximation of the maximum likelihood estimates. The program does a convergence check if the average of the statistics calculated for the generated graphs is indeed very close to the observed values of the statistics. If the convergence diagnostic statistics (t-statistics) for the algorithm is less than 0.1 in absolute value, the parameter is considered to have converged well. The default conditional simulation option was used for the model estimation.⁵ A forward selection procedure was followed for the estimation of the parameters; that is, first, structural parameters were modeled, then actor attributes were added in the model. The convergence diagnostics, covariance, and derivative matrices were based on 1 000 iterations. The t-value provides the significance test of the estimated parameters.

⁵ The manual advises to use the conditional (default) option for better convergence of the algorithm. It keeps total number of ties fixed at the observed value implying that there is no separate parameter for the density statistics (Snijders, *et al.*, 2005).

RESULTS

Descriptive information on the relations (links) is reported on table 3. It demonstrates that appointed officials are more proactive in forging cooperative relationships than elected officials. While 76% of dyads between elected officials are nulls, the average degree for appointed officials is much greater than that for elected officials. In other words, appointed officials tend to create denser network structure (0.22 *vs.* 0.13). This finding is consistent with the existing literature that views interjurisdictional cooperation as a primarily administrative phenomenon (Frederickson, 1999).

Table 4 reports the results of the ERGM analysis. Estimated parameters provide relatively straightforward information about the presence of structural effects observed in network data. In other words, large positive parameters suggest that more configurations of that type are observed in the network than expected by chance, given the presence of configurations related to other effects in the data (Robins *et al.*, 2009).

Table 3. Descriptive statistics

	Appointed Officials	Elected Officials
Dyadic counts	465	465
Mutual	42	17
Asymmetric	108	88
Null	315	360
Network Density	0.2065	0.1312
Average Degree	6.1935	3.9355

Source: Richard C. Feiock (2010).

**Table 4. Estimation Results in Base Model:
Estimates and Standard Errors**

Network Structure	Appointed Officials	Elected Officials
Reciprocity	2.2787*** (0.4188)	1.5950*** (0.5176)
Transitive triplets (Bonding)	0.1397*** (0.0234)	0.2130*** (0.0441)
In-2-stars (Popularity)	0.0487 (0.1519)	-0.0140 (0.1307)
In-3-stars (Popularity)	0.0058 (0.0211)	0.0160 (0.0173)
2-path (Bridging)	-0.1202*** (0.0227)	-0.1041*** (0.0335)
Out-2-stars (Activity)	0.1523*** (0.0479)	0.1961*** (0.0524)
Out-3-stars (Activity)	-0.0008 (0.0036)	-0.0050 (0.0046)

Coefficients from standard SIENA (3.1) ERGM analysis of directed network matrix for each actors in Metro Orlando area. All statistics converged with t-statistic <0.1 with minimum of 2,000 iteration.

-Numbers in parenthesis represent standard errors.

-All statistics converged with t-statistic <0.1.

-* significant at 10% level, **significant at 5%, *** significant at 1%.

Source: Richard C. Feiock (2010).

The estimated results in Table 4 reveal that only the bonding structures (reciprocity and transitivity triplets) associated with cooperation have significant impacts on the choices of network contacts in an expected way. *Reciprocity*, in particular, is the single most important network structure appearing in the interjurisdictional collaboration for economic development. In other words, the network patterns regarding cooperation such as reciprocity turn out to be more probable in both networks. Likewise, *transitivity*, a minimal structure of social clustering, is more likely to occur in both networks. The results generally confirm that when there are greater commitment risks to collaboration, the actors are more likely to create mechanisms that can enhance trustworthiness to resolve cooperative problems. A tightly-clustered network structure (bonding structure) is advantageous in reducing the transaction costs of enforcing and monitoring the relational obligations since any actions taken or not taken by a locality are made public (Feiock & Scholz, 2010).

However, network patterns regarding coordination such as *popularity* and *bridging* are either statistically insignificant or less likely to occur in both networks. Negative parameters in this category suggest, especially, that the emergence of networks with “2-paths” are more improbable than would be predicted by a random graph with the same number of nodes and links (Model 1).

Results in Table 4 demonstrate similarity rather than difference among economic development policy networks of elected officials and administrators. Elected officials tend to forge links with others in an ego-centered way by generating out-2-stars activity structures. This activity for verifying information, however, is constrained by costs of creating additional tie which may provide redundant information. The positive coefficients of out-2-stars and negative coefficients of out-3-stars clearly demonstrate these two conflicting mechanisms regarding network expansiveness. This ego-centered network structures applies to the network of appointed officials as well.

However, there is no clear evidence that appointed officials have a tendency to create relations with others in a more alter-centered way. Instead, alter-centered network structures are less likely to occur for both actors. Again, this may also be related to the nature of collective action for economic development. When actors recognize cooperation to encompass risky activities

associated with high potential benefits or costs, they are less likely to count on “alters” to acquire critical information. Even if appointed officials are less risk-averse, perhaps it is still too risky for them to rely on popular or mediating actors without mechanisms in place to screen or monitor potential competitors. Appointed officials therefore do not necessarily forge alter-centered network structures. An alternative explanation is that appointed officials attempt to pursue policy objectives which are congruent with policy preferences of their elected bosses. Since administrators are often appointed or terminated by politicians, appointed officials networks may reflect the incentives and risk-attitudes of elected officials.

DISCUSSION

This study investigates policy networks for both appointed and elected officials in the domain of economic development. ERGM analysis reveals that while both information transmission and credible commitments are important aspects of collective action, the two actors are more likely to create a tightly-clustered network structure than information-bridging mechanism since they desire to create mechanisms that can improve credible commitments to resolve cooperative problems. This can occur when tightly-clustered network structure reduces the transaction costs of enforcing and monitoring the relational obligations (Feiock & Scholz, 2010).

Our argument that differences in incentives and risk aversion shape the willingness of politicians and bureaucrats to engage in economic development exchanges differently, is supported in a limited way: while it is more obvious that elected officials create more ego-centered network structures, appointed officials does not necessarily count on alter-centered networking styles. A general explanation will be possible, i.e., in the policy arena of economic development actors tendency to seek to preserve their *statu quo* regardless elected or appointed by establishing tightly-clustered network structure. However here we want to lay emphasis on the fact that this situation is partly because the consequences of potential collaboration with others are substantial, so that it may possibly be too risky for appointed officials to count on popular actors or network brokers without mechanisms in place to screen or monitor potential competitors. Therefore, appointed officials do not nec-

essarily forge alter-centered network structures. The other point is that in contemporary local governments the roles and functions between elected and appointed officials are becoming increasingly complementary and interactive, which may also be a result of the attempt of appointed officials to maximize their selective incentives, including longer tenure, by aligning their policy preferences with those of elected officials as closely as possible.

REFERENCES

- Agranoff, Robert y Michael McGuire (2003). *Collaborative Public Management*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Berardo, Ramiro y John T. Scholz (2010). "Self-Organizing Policy Networks: Risk, Partner Selection and Cooperation in Estuaries". *American Journal of Political Science*. Wiley-MPSA, vol. 54, núm. 3, julio, pp. 632-649.
- Carr, Jered B. y Richard C. Feiock (2004). *City-County Consolidation and its Alternatives*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Coleman, James S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*. Chicago, The University of Chicago Press Journals, vol. 94, pp. 95-120.
- Feiock, Richard (2002). "A Quasi-Market Framework for Development Competition". *Journal of Urban Affairs*. Wiley-UAA, vol. 24, núm. 2, verano, pp. 123-142.
- (2004). "Politics, Institutions, and Local Land Use Regulation". *Urban Studies*. SAGE Journals-Urban Studies Journal Limited, vol. 41, núm. 2, febrero, pp. 363-375.
- (2007). "Rational Choice and Regional Governance". *Journal of Urban Affairs*. Wiley-UAA, vol. 29, núm. 1, febrero 2007, pp. 47-63.

- (2009). “Metropolitan Governance and Institutional Collective Action”. *Urban Affairs Review*. SAGE Journals, vol. 44, núm. 3, enero, pp. 356-377.
- Mark Lubell y Edgar Ramirez (2005). “Political Institutions and Conservation by Local Governments”. *Urban Affairs Review*. SAGE Journals, vol. 40, núm. 6, julio, pp. 706-729.
- *et al.* (2010). “Collaboration Policy Networks among Local Elected Officials: Information, Commitment, and Risk Aversion”. *Urban Affairs Review*.
- and John Scholz (eds.) (forthcoming). *Self-Organizing Federalism: Providing Public Goods and Managing Resources in a Federalist System*.
- Frant, Howard (1996). “High-Powered and Low-powered Incentives in the public Sector”. *Journal of Public Administration and Theory*. Oxford University Press-PMRA, vol. 6, núm. 3, julio, pp. 365-381.
- Frederickson, H. George (1999). “The Repositioning of American Public Administration”. *Political Science and Politics*. Cambridge University Press-APSA, vol. 72, núm. 4, diciembre, pp. 701-711.
- Hecló, Hugh (1978). “Issue Networks and the Executive Establishment”. Anthony King (ed.). *The New American Political System*. Washington D.C.: AEI Press.
- In Won, Lee *et al.* (2010). “Collaboration Networks Among Local Elected Officials: Information, Commitment, and Risk Aversion”. *Urban Affairs Review*. SAGE Journals, vol. 46, núm. 2, 2010, pp. 241-262.
- Lubbers, Miranda J. y Tom A.B. Snijders (2007). “A Comparison of Various Approaches to the Exponential Random Graph Model: A Reanalysis of 102 Student Networks in School Classes”. *Social Networks*. Elsevier, vol. 29, núm. 4, octubre, pp. 489-507.

- Lubell, Mark (2007). "Familiarity Breeds Trust: Collective Action in a Policy Domain". *Journal of Politics*. Cambridge University Press-SPSA, vol. 69, pp. 237-250.
- *et al.* (2002). "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions". *American Journal of Political Science*. Wiley-MPSA, vol. 46, núm. 1, enero, pp. 148-163.
- Meier, Kenneth J. y Lawrence J. O'Toole (2002). "Public Management and Organizational Performance: The Impact of Managerial Quality". *Journal of Policy Analysis and Management*. Wiley-Association for Public Policy and Management, vol. 24, núm. 4, pp. 629-643.
- Miller, Gary J. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review*. APSA-Cambridge University Press, vol. 92, núm. 1, pp. 1-22.
- Putnam, Robert D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, National Endowment for Democracy, vol. 6, núm. 1, pp. 65-78.
- *et al.* (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raasch, Robert and James Brooks (1995). "Regional Alliances Improve Economic Advantage". *National Cities Weekly*. Washington D.C.: National League of Cities.
- Robins, Garry *et al.* (2007). "Recent Developments in Exponential Random Graph (p^*) models for Social Networks". *Social Networks*. Elsevier, vol. 29, núm. 2, mayo, pp. 192-215.

- (2009). “Closure, Connectivity, and Degree Distributions: Exponential Random Graph (p^*) models for Directed Social Networks”. *Social Networks*. Elsevier, vol. 31, núm. 2, mayo, pp. 105-117.
- Schrage, Michael (1995). *No more teams!: Mastering the dynamics of creative collaboration*. New York: Currency Doubleday.
- Schneider, Mark *et al.* (2004). “Building consensual institutions: Networks and the national estuary program”. *American Journal of Political Science*. Wiley-MPSA, vol. 47, núm 1, enero, pp. 143-158.
- Shrestha, Manoj and Richard C. Feiock (2009). “Governing U.S. Metropolitan Areas: Self-Organizing and Multiplex Service Networks”. *American Politics Research*. SAGE Journals, vol. 37, núm. 5, septiembre, pp. 801-823.
- Snijders, Tom A.B. (2001). “The Statistical Evaluation of Social Network Dynamics”. *Sociological Methodology*. Wiley-APSA, vol. 31, núm. 1, pp. 361-395.
- (2002). “Markov Chain Monte Carlo Estimation of Exponential Random Graph Models”. *Journal of Social Structure*. Delaware, INSNA, vol. 3, núm. 2, abril, pp. 1-40.
- *et al.* (2005). *Manual for SIENA version 2*. Groningen: ICS, University of Groningen (<http://stat.gamma.rug.nl/ss/siena.html>).
- *et al.* (2006). “New Specifications for Exponential Random Graph Models”. *Sociological Methodology*. Wiley-APSA, vol. 36, agosto, pp. 99-153.
- Steinacker, Annette (2002). “The Use of Bargaining Games in Local Development Policy”. *The Review of Policy Research*. Wiley-APSA, vol. 19, núm. 4, diciembre, pp. 120-153.
- Steglich, Christian E.G. *et al.* (2002). “Dynamic networks and behavior: Separating selection from influence”. Manuscript submitted for publication.

- Tiebout, Charles M. *et al.* (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *The American Political Science Review*. Washington D.C., American Political Science Association-Cambridge University Press, vol. 55, núm. 4, pp. 831-842.
- Thurmaier, Kurt and Curtis H. Wood (2002). "Interlocal Agreements as Overlapping Social Networks: Picket-Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City". *Public Administration Review*. Wiley-APSA, vol. 62, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 585-598.
- Wasserman, Stanley and Garry Robins (2005) "An Introduction to Random Graphs, Dependence Graphs, and p^* ". Carrington, Peter J., John Scott, y Stanley Wasserman (eds.). *Models and Methods in Social Network Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Zhang, Yahong (2007). *Local Official's Incentives and Policy-making: through the Lens of the Politics-Administration Relationship*. Florida: Florida State University Dissertation.

GOBIERNO LOCAL Y ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN AMÉRICA LATINA¹

Cristina A. Rodríguez-Acosta
Allan Rosenbaum
Florida State University

América Latina, históricamente, ha sido una región caracterizada por gobiernos centralizados. Ya sea porque sus gobiernos fueron conducidos por élites militares o funcionarios civiles (algunos de los cuales llegaron a su cargo por medio de elecciones y otros a través de medios mucho menos democráticos), tanto el poder político y el administrativo como el económico han tendido a concentrarse en las manos de pequeños grupos localizados en las capitales de la región. Como resultado, muchos de los países de la zona se desarrollaron de manera tal que en la actualidad tienen una ciudad dominante que ha sido el centro del poder político, administrativo y económico. En muchos casos estas ciudades albergan una importante porción de la población del país.

Este patrón de crecimiento, sin embargo, ha comenzado a cambiar como consecuencia de ciertos desarrollos importantes. Tiene particular significado el hecho de que el pasado cuarto de siglo haya sido un periodo de considerable cambio en el estilo de gobierno a lo largo de América Latina. Hasta hace poco más de veinticinco años, muchos de los países del hemisferio estaban dominados por gobiernos militares; hoy, casi todos los gobiernos de esta región han elegido a sus mandatarios de forma democrática. Al mismo tiempo, las ramas legislativas del gobierno conformadas por miembros que vienen de y representan a todas las partes del país, se han vuelto muy independientes de

¹ Una primera versión en inglés de este artículo fue publicado bajo “*Metropolitan Governance in Latin America: Paradoxes and Challenges*”. En Michiel S. de Vries. P.S. Reddy y M. Shamsul Haque (eds.). *Improving Local Government*. Palgrave: Macmillan, 2008.

la rama ejecutiva del gobierno y son una fuente creciente de nuevas iniciativas políticas (Rosenbaum y Reed, 1994).

Como parte de este proceso de democratización ha habido un movimiento significativo hacia la descentralización del gobierno nacional y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Un cuarto de siglo atrás sólo tres países latinoamericanos tenían autoridades locales elegidas por votación, hoy en día casi todos ellos eligen a las autoridades de los consejos locales y jefes de gobierno. En muchos casos estos cambios han sido promovidos por varias organizaciones y organismos de cooperación internacionales (Rosenbaum, Rodríguez-Acosta y Rojas, 2000). Esas organizaciones son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que han jugado papeles importantísimos en el incentivo de tales avances.

En otros casos estos cambios han sido resultado de iniciativas locales innovadoras. Por ejemplo en Bolivia, donde una ley revolucionaria de participación popular fue promulgada al comienzo de la década de 1990, y fortaleció bastante al gobierno local y la participación ciudadana en ese país (Rosenbaum, 1998). De la misma manera, en Colombia el gobierno nacional tuvo gran participación en la iniciativa de descentralización de las estructuras gubernamentales en lo que había sido un gobierno muy centralizado. En Paraguay, probablemente el país más centralizado del área, cada uno de los factores claves —la iniciativa local y la transición hacia la democracia y las agencias internacionales— se unieron para facilitar un movimiento hacia la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

UN PERIODO DE RÁPIDA URBANIZACIÓN

Mucho antes de que estos esfuerzos de descentralización gubernamental comenzaran, América Latina se convertía en una de las áreas más urbanizadas del mundo. Mientras la población de la región creció de cien millones de habitantes en 1930 a alrededor de quinientos veinte millones en el 2001, el porcentaje de población en las áreas urbanas aumentó de menos de 40% a 75% (Centro de Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas Hábitat, 2001). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la región ha

experimentado una urbanización acelerada de la población, la economía y la sociedad como resultado de una migración masiva desde las áreas rurales hacia las urbanas y de áreas urbanas entre sí (CEPAL, 2001). En consecuencia, se han desarrollado sistemas urbanos caracterizados por grandes ciudades, de más de un millón de habitantes y en algunos casos “megaciudades”, de más de cinco millones de habitantes.

El patrón de crecimiento de estas zonas urbanas ha llevado a la integración e incorporación social y económica de comunidades vecinas. Esto ha significado no sólo la expansión del área urbana sino también la creación de subcentros de actividad social y económica por el establecimiento de población e industrias en áreas suburbanas o alejadas de la ciudad central. Los problemas que los ciudadanos de estas áreas urbanas enfrentan varían, desde la ocupación de viviendas deficitarias, hasta el acceso limitado a los servicios básicos. Muchos residentes tienen que lidiar con la inseguridad de la posesión de sus tierras, el acceso inadecuado a los transportes públicos y su mala calidad, la contaminación ambiental, el crimen y la violencia; y como resultado de la crisis fiscal y económica de la última década, a ello se agrega mayor marginación, desigualdad social y segregación. Oportunidades laborales, alimento, agua, energía, educación, transporte, recreación, salud, un adecuado medio ambiente y vivienda entre otros, son las necesidades urgentes para muchos de los ciudadanos de las áreas metropolitanas de América Latina.

Estos problemas no conciernen únicamente a las grandes ciudades centrales sino que se han trasladado más allá de los límites y jurisdicciones municipales. Muchas de las municipalidades adyacentes a las capitales u otras grandes ciudades en Latinoamérica están tan cerca e interrelacionadas con la ciudad principal que se ha vuelto casi imposible identificar dónde comienza una y termina la otra. Numerosas urbes alguna vez separadas y ahora unidas se han transformado en “ciudades dormitorio”. La segregación por clases ha creado áreas muy ricas desconectadas de los vecindarios pobres de las áreas metropolitanas; esta tendencia parece estar acelerándose con mayor rapidez.

En vista de los persistentes y serios problemas económicos, sociales, ambientales y políticos antes mencionados, un buen gobierno —y su promoción— es esencial para solucionarlos. Sin embargo, la cuestión de quién implementa qué función para tratar de resolver tales problemas, en la mayoría de las

situaciones no siempre es clara, o no está bien especificada. Virtualmente, todas las áreas metropolitanas en Latinoamérica tienen un número de unidades administrativas diferentes, cada una con prerrogativas y autoridades distintas. De hecho, muchas áreas metropolitanas comprenden más de una provincia o departamento y muchos tipos de autoridades locales diferentes.

En el pasado fueron pocas las situaciones en las cuales los gobiernos locales tuvieron autoridad significativa sobre grandes áreas. Sin embargo, del crecimiento de las áreas urbanas circundantes han resultado circunstancias en las que muchas jurisdicciones locales, regionales y nacionales están ahora involucradas. Por ejemplo, Buenos Aires y ciudad de México eran distritos federales especiales, controlados nacionalmente, con alcances inusuales de autoridad. Sin embargo, como resultado del movimiento hacia la descentralización y el enaltecimiento de los gobiernos locales, cada una de estas ciudades es ahora autónoma y tiene su propio jefe de gobierno y cuerpo legislativo directamente elegido. Al mismo tiempo que sus ciudadanos obtuvieron el derecho de elegir autoridades locales, la inclinación de los gobiernos nacionales a permitir que esos funcionarios locales expandieran su autoridad hacia las municipalidades y provincias vecinas ha disminuido bastante.

En este sentido, el movimiento hacia la descentralización de la autoridad del gobierno nacional y el enaltecimiento de los gobiernos locales, han tendido a trabajar en contra del desarrollo de los gobiernos metropolitanos dentro de la región. Las capitales nacionales que eran favorecidas por las autoridades del gobierno nacional y en general tratadas de forma especial, se han transformado ahora en el sitio de un simple conjunto de actores políticos locales.² Por lo tanto, la habilidad de los gobiernos locales emergentes para dirigir cuestiones y problemas metropolitanos no ha sido mejorada por el movimiento hacia la descentralización. De hecho, de alguna forma, la situación en términos de gobierno metropolitano se ha vuelto mucho más compleja.

La descentralización y desconcentración les han dado a las autoridades locales en la región más flexibilidad y poder para resolver problemas de interés común, pero la crisis económica general de la región y los consecuentes

² En algunos casos (por ejemplo, Asunción, Paraguay; Buenos Aires, Argentina; Santiago, Chile; ciudad de México, México; y Managua, Nicaragua) el control del gobierno de la ciudad capital se ha transformado en una base para que los partidos de la oposición y organizaciones civiles puedan movilizar campañas políticas para destituir al gobierno nacional en ejercicio (Rosenbaum, 1998).

recortes en los gastos públicos han dificultado la tarea. Muchos alcaldes y líderes locales se han percatado de que para lidiar con las necesidades más urgentes es preciso mejorar la coordinación y comunicación entre ellos y sus colaboradores; esto requiere de serias reformas en la administración pública local para hacerla más efectiva.

El desafío es encontrar coordinación, planeamiento y procesos de implementación que puedan maximizar eficiencia y recursos. En presencia de esta creciente realidad, el desarrollo de asociaciones de autoridades locales demuestra ser muy popular como estrategia para la promoción del buen gobierno y para ofrecer alternativas al desarrollo y planificación urbanas.

Muchas de las más importantes regiones urbanas están tratando de llevar a cabo esos esfuerzos. Sin embargo, la habilidad de las autoridades locales para coordinar los esfuerzos entre ellos, las autoridades regionales y nacionales y agencias autónomas, está determinada por su fuerza política, el marco legal de cada país, y las estructuras de los varios niveles de gobierno. Para tener una mejor comprensión de estos esfuerzos es útil revisar el estatus de gobierno de las comunidades metropolitanas en algunas de las regiones urbanas más significativas.

LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y SU ÁREA METROPOLITANA

La zona metropolitana de Buenos Aires comprende una población de alrededor de 13 millones de personas (Fuchs *et al.*, 1994), más de 35% de la población de Argentina. El área metropolitana incluye la Capital Federal y 19 municipalidades adyacentes,³ las cuales están localizadas en la provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, la responsabilidad del área metropolitana está dividida entre el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los intendentes de los municipios circundantes, aunque el gobernador de la provincia de Buenos Aires tiene un rol muy importante por razón de que muchos servicios públicos están casi en su totalidad bajo el control del gobierno provincial.

³ Estas son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.

Buenos Aires y su área metropolitana siempre han tenido problemas muy serios. En estos se incluyen la provisión de agua potable, sanidad, energía y transporte (la congestión ocasionada por el tráfico es un problema mayor en la ciudad y fuera de ella). La condición del medio ambiente es crítica —la contaminación del agua representa el problema más serio, es más crítica en los ríos Riachuelo y Matanza—. La debacle económica del país en el 2001 acentuó la dificultad para tratar estos problemas urbanos, y sumó el crimen y la seguridad como grandes preocupaciones para los ciudadanos del área metropolitana. La situación de la clase pobre urbana se agravó y la clase media sufrió inmensamente. La pobreza y la desigualdad se incrementaron de forma alarmante.

Los conflictos políticos entre funcionarios municipales, provinciales y nacionales no son inusuales ni poco frecuentes. Este ha sido, en particular, el caso entre la ciudad de Buenos Aires y el gobierno nacional puesto que el gobierno de la ciudad ha estado bajo el control de jefes de gobierno del partido opositor. Por otra parte durante los años noventa en Argentina se privatizaron muchos servicios públicos tales como los dos aeropuertos metropolitanos más importantes, lo cual aumentó la complejidad y responsabilidad de la administración del área metropolitana.

La segregación creciente es otra característica del área metropolitana de Buenos Aires. La concentración de los recursos es mucho más alta en la ciudad de Buenos Aires, pero entre las municipalidades en los límites de la ciudad, las del norte de la provincia (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) han surgido como una subárea con mucho más recursos que el resto del área metropolitana (Pírez, 2000).

El marco legal de Argentina no reconoce o permite oficialmente la creación de una “autoridad metropolitana”, y en el caso de la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana, las diferencias y rivalidades políticas entre el gobierno de la ciudad y los intendentes de los municipios circundantes harían esto muy difícil. Sin embargo, la provincia de Buenos Aires ofrece algunas experiencias interesantes en coordinación metropolitana.

La Constitución Nacional Argentina de 1994 permite a las provincias crear regiones para promover el desarrollo económico y social. La provincia de Buenos Aires, por lo tanto, fomentó la creación de áreas de desarrollo que

requieren de coordinación y comunicación continua entre autoridades locales para resolver de forma conjunta problemas que afectan a sus comunidades. La primera de esas áreas incluyó 12 municipios del sudoeste de dicha provincia. Sin embargo, la agenda de esta área de desarrollo ha sido controlada por el gobernador de la provincia y no por los funcionarios municipales.

La legislatura provincial también permite a los municipios la creación de *consorcios* tanto entre ellos, como en conjunto con el gobierno nacional u otra provincia. Los consorcios son autónomos financieramente y pueden operar de acuerdo con sus estatutos. Los municipios con mayores recursos al norte del área metropolitana de Buenos Aires –San Fernando, Vicente López, San Isidro, Tigre– en tiempos recientes han tomado ventaja de esta oportunidad. En el 2000 crearon –en reacción a la provincia y como una manera de enfrentarse a su influencia– la Región Metropolitana Norte con el objetivo de resolver problemas comunes.

Esta zona del área metropolitana de Buenos Aires tiene una población de más de un millón de habitantes. Se encuentra cerca del puerto de Buenos Aires, tiene acceso pavimentado, varias combinaciones de trenes y un aeropuerto. En esta área también existe una fuerte identidad cultural y un sentido de pertenencia no visto en otras regiones. De hecho cuenta con 536 escuelas y seis universidades (Cravacuore).

Una estabilidad política inusual también contribuyó a la creación de esta región metropolitana. Gracias al hábito de trabajar en cooperación con los líderes locales se dieron cuenta de que enfrentar los numerosos desafíos de su gestión requería la participación de los municipios vecinos. El objetivo principal del consorcio es coordinar el planeamiento regional y las propuestas de distribución de zonas, aliviar el congestionamiento del tránsito, mejorar el transporte público y la provisión de servicios públicos, las comunicaciones, la seguridad, la generación de empleos, la educación, la salud, el uso de puertos y ríos, las actividades culturales y la protección del medio ambiente.

El consorcio ha tenido en su labor el apoyo del gobierno de la provincia de Buenos Aires y del gobierno nacional (a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales). Las compañías privadas que operan en el área, las organizaciones civiles y el sector empresarial en general también han reconocido el valor del consorcio. Las mayores debilidades de este han sido la falta

de personal propio y la insuficiencia de los recursos que le han sido asignados. Debido a que el consorcio es una organización nueva, las recientes dificultades económicas y políticas del país, su impacto ha sido limitado hasta ahora. Sin embargo, representa una experiencia innovadora en la administración de una parte del área metropolitana de Buenos Aires y es una iniciativa que fue creada y está siendo promovida por líderes locales.⁴

SANTIAGO DE CHILE

El área metropolitana de Santiago está compuesta por 34 comunas, todas con intendentes y consejos elegidos por término de cuatro años. Esta área metropolitana domina la vida política y económica del país. La mayoría de las empresas, actividades culturales, investigaciones científicas y decisiones políticas ocurren allí.⁵ La zona ha experimentado el mismo tipo de problemas que otras áreas metropolitanas de América Latina y, como en la mayoría de ellas en la región, el trabajo del sector público es complejo. De acuerdo con un informe de CEPAL, uno de los principales obstáculos para un gobierno efectivo es la coexistencia de autoridades locales, regionales y centrales en un territorio complejo (Núñez, 2003). Esto ha creado serios problemas de coordinación en asuntos de gobierno y administración. Por lo tanto, se han duplicado los esfuerzos en diversos temas y las agencias gubernamentales y autoridades locales han desatendido otros problemas.

El problema más conocido del área metropolitana de Santiago es la contaminación del aire. La forma en que el tema ha sido tratado ofrece una visión de cómo la región metropolitana ha buscado trabajar de forma conjunta y de coordinar esfuerzos para aliviar esta cuestión y las dificultades encontradas durante su resolución. El gobierno nacional de Chile creó una Comisión Nacional para el Medio Ambiente, la cual estableció un Plan Nacional de

⁴ La experiencia del consorcio del norte está tratando de ser recreada por los municipios de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires (Florencio Varela, Berazategui, Avellaneda, Almirante Brown, Lomas de Zamora y Quilmes), con la creación del consorcio sur en julio de 2004.

⁵ Sin embargo, mientras el presidente y el poder ejecutivo del gobierno están localizados en Santiago, el Congreso chileno se encuentra en la ciudad portuaria de Valparaíso. El Congreso fue trasladado allí durante la dictadura de Augusto Pinochet, quien no escuchaba a sus miembros ni deseaba ser molestado por ellos. No obstante, el Congreso ha comenzado a convertirse en un importante órgano de gobierno en años recientes, aunque todavía permanece en Valparaíso.

Prevención y Descontaminación para tratar el tema de la contaminación ambiental. Muchos ministerios y secretarías, el gobierno regional y varias empresas de servicios públicos se han involucrado en el proyecto. También están involucrados los municipios del área metropolitana, considerados como una sola institución y no de manera individual, lo cual ha derivado en conflictos. En total unas 21 agencias son parte del programa de control de la contaminación. Como la CEPAL ha remarcado, ésta es una de las mayores debilidades del plan puesto que el gran número de organizaciones involucradas hace muy difícil la coordinación.

Existe una tensión constante entre políticos y tecnócratas. Muchos años de experiencia han demostrado que hay discrepancias entre las agencias gubernamentales o diferencias en cuanto a la implementación de políticas. La administración tiende a ser muy burocrática. De hecho, la descentralización y participación ciudadana son insuficientes en el proceso del tratamiento de los problemas ambientales de Santiago a nivel metropolitano.

En vista de todos estos problemas, la CEPAL ha recomendado que para mejorar la administración pública de la región metropolitana de Santiago es imperativo definir con mayor claridad el rol, las atribuciones y las responsabilidades de cada agencia del estado involucradas a nivel central, regional y local. Esto aumentaría la responsabilidad y facilitaría la cooperación entre agencias. Por otra parte, los ciudadanos deberían tomar un rol más activo en el proceso y deberían ser incentivados con una mayor descentralización y un enfoque multisectorial de la administración (Núñez, 2003).

LIMA-CALLAO, PERÚ

El área metropolitana de Lima-Callao, con una población de 7.4 millones (2000) está compuesta por más de 40 diferentes municipios.⁶ Lima es casi 10 veces más extensa que la segunda ciudad más grande de Perú (Arequipa)

⁶ Ellos son: Lima, Ancón, Ate, Barranco, Bellavista, Breña, Callao, Carabayllo, Carmen de la Legua-Reynoso, Chaclacayo, Chorrillos, Cieneguilla, Comas, El Agustino, Independencia, Jesús María, La Molina, La Perla, La Punta, La Victoria, Lince, Los Olivos, Lurigancho-Chosica, Lurín, Magdalena del Mar, Miraflores, Pachácamac, Pucusana, Pueblo Libre, Puente Piedra, Punta Hermosa, Punta Negra, Rímac, San Bartolo, San Borja, San Isidro, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, San Luis, San Martín de Porres, San Miguel, Santa Anita, Santa María del Mar, Santa Rosa, Santiago de Surco, Surquillo, Ventanilla, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo.

y más de un cuarto de la población total del país vive allí. Lima es el sitio de control de la mayor parte de la riqueza nacional. Las crisis económicas, políticas y sociales de la pasada década han profundizado los problemas de esta metrópolis y de su gobierno. Algunos de los principales desafíos que enfrenta el área metropolitana son la generación de empleos, la vivienda, la dificultad y costo de la distribución de servicios públicos, la infraestructura y servicios inadecuados, el transporte, el tránsito, el crimen y la violencia.

Los esfuerzos para tratar de coordinar las acciones de los diferentes municipios involucrados, como medio para mejorar la administración urbana, no han sido muy satisfactorios. Lima y Callao son parte de diferentes municipios, cada una de ellas con varios distritos. Cada distrito tiene su propio alcalde y consejo ciudadano y son autónomos en la administración de distintas áreas. Todo esto hace que la coordinación sea muy difícil. Además, la organización de los servicios públicos en Lima no fomenta armonización. Por ejemplo, “la recolección de basura está en manos de los distritos, pero el manejo final de los desechos es responsabilidad de los dos municipios” (Riofrio, 1996). El resultado final es que los distritos tiran su basura en áreas no autorizadas. Esta clase de problemas de coordinación también se da en la provisión de otros servicios como electricidad, agua potable y vivienda. Con ello está claro que en el caso del área metropolitana Lima-Callao se necesita hacer mucho más para crear un proceso de planificación más participativo que regule los esfuerzos de todas las autoridades municipales y agencias gubernamentales a cargo de la provisión de servicios en el área.

BOGOTÁ, COLOMBIA

Con una población de alrededor de 6.5 millones (2000), Bogotá es la ciudad más grande de Colombia y continúa en crecimiento como resultado de la migración a lo largo del país. La importancia de esta ciudad en el contexto nacional es evidente ya que en esta zona se ubica 22% de los empleados de la administración pública de Colombia, se destina 41% del presupuesto público a esta ciudad, 40% de las universidades nacionales están establecidas ahí y es la cabecera de la mayoría de las instituciones financieras y. El área metropolitana más cercana a Bogotá incluye los municipios de Soacha, Chía y Funza,

pero la influencia de la ciudad se extiende más allá de estas tres regiones⁷ a otros 15 municipios con una población total de alrededor de 850 mil habitantes (Ardila, 2003).

La ciudad capital tiene los mismos problemas que otras muchas ciudades y áreas metropolitanas de la región. Sin embargo, ésta enfrenta un desafío aún más intimidante que otras en términos del desarrollo de esfuerzos de colaboración con comunidades vecinas. La razón de este desafío es que en 1954 Bogotá absorbió seis municipios circundantes de forma arbitraria. Desde entonces se ha creado una considerable tensión y serios problemas con los municipios vecinos que desconfían de las intenciones de esta ciudad.

Bogotá está ubicada en la fértil y frágil área llamada La Sabana. El hecho de que la ciudad comparta con los gobiernos locales vecinos el mismo medio ambiente y de que sean interdependientes en lo económico y social, implica la necesidad de una visión y un sistema de administración compatible con la sustentabilidad del área. Sin embargo, La Sabana es parte del Departamento de Cundinamarca y es tradición que las relaciones entre la ciudad capital y el gobernador de Cundinamarca y sus alcaldes no sea fácil, especialmente en el área de organización del territorio y el planeamiento para el desarrollo futuro (Rentería Salazar y Alfonso Roa, 2002).

Un claro ejemplo de esta tensión es evidenciado en el diseño y desarrollo del Plan Estratégico para la organización territorial de la ciudad de Bogotá y la Sabana promulgado por la Ley Nacional 338 en 1997. La creación de este plan requirió la cooperación de las autoridades de la ciudad de Bogotá, así como la de los alcaldes y líderes locales del área metropolitana y del gobernador de Cundinamarca. Al final, fue necesaria la mediación del ministro del Medio Ambiente para imponer de alguna manera un acuerdo sobre las varias disputas que surgieron como consecuencia de los esfuerzos de implementación.

En Colombia, y en particular el área metropolitana de Bogotá, la coordinación regional y las políticas comunes para el desarrollo y el crecimiento urbano han sido difíciles de realizar debido a la falta de un marco legal e

⁷ La Sabana de Bogotá incluye 18 municipios. Ellos son: Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá.

institucional apropiado y de una ley nacional para la organización territorial, el limitado conocimiento de los líderes locales sobre los temas, la fragmentación administrativa y la aparente superposición de capacidades entre diferentes niveles administrativos. El crecimiento de la población y las actividades de Bogotá y La Sabana tiene un impacto sobre la tierra, la provisión de agua, la distribución de los servicios públicos, el transporte y la generación de empleo. Es necesario para la región planificar su desarrollo futuro de manera coordinada y cooperativa según las demandas, con el objetivo de prevenir un nuevo deterioro de la infraestructura y de las condiciones sociales y ambientales. Sin embargo, no hay señal de que esto vaya a suceder.

SAO PAULO, BRASIL

En Brasil, una ley federal de 1973 estableció un grupo de ocho áreas metropolitanas: Sao Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza y Belem. Un año más tarde fue creada la Región Metropolitana para Río de Janeiro (Gilbert, 1996). La población de estas nueve áreas metropolitanas se ha duplicado entre 1970 y 2000, representando hoy en día 30% de la población total de Brasil que asciende a 157 millones (Gama Torres, 2001).

La creación de estas regiones metropolitanas en los años 70 fue llevada a cabo por el gobierno militar que estaba interesado en los problemas de distribución de servicios e infraestructura y el impacto de ambos en el bienestar económico de estas regiones. Las regiones metropolitanas propuestas fueron concebidas desde una visión tecnocrática-burocrática y no contemplaron la participación activa de los gobiernos locales ni la creación de mecanismos de coordinación entre las comunidades locales o instituciones involucradas. El objetivo fue crear estructuras administrativas eficientes y burocracias técnicas.

La década de 1980 y el arribo de nuevas autoridades elegidas democráticamente, vieron el renacimiento de los gobiernos locales en Brasil y una nueva constitución para el país (1988). Las políticas públicas consiguientes fueron influenciadas con mucha fuerza por el movimiento municipal de Brasil (Cheibub Figueired y Marques, 2001). Esta década mostró una reafirmación del nivel local de gobierno como un centro dinámico de participación y actividad democrática. Sin embargo, durante 1990 las metrópolis brasileñas se encontraban en desorden y sin coordinación –técnica y política–. Este resul-

tado se debió a la falta de guía en políticas sociales del gobierno central, que dejó a varias de las agencias metropolitanas sin una misión o recursos para la implementación de proyectos. Muchas de las nuevas e innovadoras políticas públicas han provenído –incluso hasta la fecha– de los gobiernos locales involucrados, aunque sin mucha coordinación entre ellos.

De las nueve áreas metropolitanas ya mencionadas, Sao Paulo es la más importante y extensa de ellas conformada por 39 municipios y una población mixta que rebasa los 18 millones de habitantes. Los años setenta vieron la creación de la Agencia Metropolitana para el Gran Sao Paulo (EMPLASA) con responsabilidad sobre el transporte y el manejo de los recursos del agua de la región. Esto dejó a los municipios a cargo de la provisión de todos los otros servicios con ayuda limitada y poca asistencia de las autoridades del estado o federales.

La efectividad de EEMPLASA ha declinado con el paso del tiempo y la capacidad de los gobiernos locales para proveer de servicios básicos no ha sido muy satisfactoria. Hoy en día, los problemas en la provisión de servicios en la región metropolitana de Sao Paulo son importantes: 70% de la población vive en condiciones inadecuadas, de ahí tres millones de personas viven en lo que es considerado *favelas* o barrios precarios. La mayoría de los servicios públicos son deficientes y afectan aún más a la población pobre: el transporte público carece de infraestructura, la higiene pública sólo satisface la demanda de 50% de la población, y la educación y los servicios de salud son muy deficientes. Por el contrario, las áreas más opulentas del este y centro de la región metropolitana de Sao Paulo tienen cubiertos todos los servicios básicos (Grimberg, 1993).

El éxito de una política metropolitana efectiva para el área de Sao Paulo depende de la capacidad de 39 autoridades locales muy diferentes para actuar en forma conjunta y de una manera coordinada. Hay una experiencia positiva en la coordinación de políticas y recursos entre siete municipios de la región metropolitana de Sao Paulo. Esta es conocida como la Cámara Regional do Grande ABC,⁸ con una población total de aproximadamente 2.3 millones de habitantes y una fuerte identidad política. Es también una zona

⁸ Municipios de Diadema, Sao Caetano do Sul, Sao Bernardo do Campo, Santo Andre, Maua, Ribeirao Pires, Rio Grande da Serra.

industrial que ha sufrido un deterioro económico significativo. La iniciativa ABC busca crear o establecer una especie de gobierno regional con el objetivo de mejorar las condiciones económicas del sector.

Aunque esta es un distrito relativamente homogéneo y los objetivos del ABC son compartidos por los siete gobiernos locales involucrados, su éxito ha sido limitado. Entre los problemas se pueden mencionar la duplicación de esfuerzos y la falta de coordinación, falencias técnicas y administrativas, falta de recursos financieros y una notable carencia de institucionalización todo lo cual hace a la experiencia muy dependiente de la voluntad política de las autoridades locales para llevar a cabo su implementación.

Hoy en día, EMPLASA tiene muy poco poder y una capacidad operacional muy pequeña para revivir el movimiento metropolitano en la región de Sao Paulo. Probablemente, la única forma para que los 39 gobiernos locales (los cuales sí son muy diferentes en términos de recursos financieros, administrativos y técnicos) involucrados en la zona metropolitana de Sao Paulo coordinen de forma satisfactoria sus políticas y establezcan una especie de gobierno metropolitano, consistiría en que la ciudad de Sao Paulo tomara la iniciativa y asumiera la mayoría de los costos; o bien que el otro actor mayor —el Gobierno del Estado de Sao Paulo— asumiera este rol. Hasta ahora ni la ciudad de Sao Paulo ni el gobierno del estado de Sao Paulo han tomado un rol activo o han promovido la cooperación y coordinación entre los 39 municipios del área.

EL CASO DE CIUDAD DE MÉXICO

Casi 30% de los 100 millones de habitantes de México viven en cuatro áreas metropolitanas muy extensas: el valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.⁹ El área de la ciudad de México con más de 15 millones de habitantes es, entre las cuatro, la más grande y el centro urbano más importante. Esta zona incluye el Distrito Federal (DF), subdividido en 16 delegaciones relativamente autónomas en términos políticos, y los 27 municipios de los estados

⁹ Presentación a la 25ava. Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la evaluación e implementación de Hábitat II por el Secretario de Desarrollo Social del Gobierno Mexicano, Sra. Josefina Vázquez Mota, Nueva York, 6 de junio de 2001 (www.un.org/ga.habitat/statements/docs/mexicoS.htm), febrero de 2006.

que lo circundan, pero también numerosos municipios que mantienen una relación cercana y funcional con la metrópoli. En total, el área metropolitana del valle de México incluye 189 municipios, de los cuales 91 están en el Estado de México, 16 en el estado de Morelos, 29 en el estado de Puebla, 37 en el estado de Tlaxcala y 16 en el estado de Hidalgo.

De esta manera, en el área metropolitana de la ciudad de México existen varios niveles de gobierno involucrados en las actividades diarias: el gobierno federal (el presidente y el congreso), el gobierno del Estado de México (el gobernador y el congreso local), las autoridades de los municipios circundantes (alcaldes y miembros del ayuntamiento) y las autoridades locales del Distrito Federal (el jefe de gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia).

El DF ha estado sujeto a varias reformas políticas que han impactado en su gobernabilidad, en la manera de relacionarse con otros municipios y en las interacciones y vínculos con el gobierno federal. Desde 1928 hasta 1997 fue gobernado por un regente nombrado por el presidente de la república. En 1987, como consecuencia de presiones políticas y sociales, fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En 1993, la asamblea fue la responsable de aprobar las leyes del ingreso público y el presupuesto. Al mismo tiempo, fueron establecidos *consejos de ciudadanos* para cada una de las dieciséis subdivisiones de la capital. La creación de un consejo metropolitano para atender la provisión de servicios regionales –agua, medio ambiente y transporte público– fue también contemplada en su momento pero no fue establecida.

En 1996, el presidente Zedillo anunció una serie de reformas para la ciudad de México que incluyeron la elección –por voto popular, universal y directo– del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero que limitaba a gran medida su poder. El Congreso Nacional, por ejemplo, puede legislar sobre el DF en todos los temas salvo aquellos específicamente delegados a la Asamblea del Distrito Federal (administración pública, seguridad, desarrollo urbano, la distribución de los servicios públicos y el desarrollo económico). El Congreso Nacional también establece el estatuto de gobierno, legisla sobre la deuda pública y aprueba las obligaciones del distrito. El senado nombra –bajo recomendación del presidente– un reemplazo para el jefe de gobierno en caso de

que la posición quede vacante (Art.122 de la Constitución). El gobierno del DF es en muchos aspectos dependiente financiera, política y judicialmente del gobierno federal. Como un observador ha notado, estas reformas “dejan al Distrito Federal con una serie de ‘trabas’, que en vez de reforzarlo teniendo un gobierno fuerte y autónomo, crean un conjunto de reglas que debilitan al gobierno y lo hacen objeto de la buena voluntad del gobierno federal” (Nasif y Ziccardi, 2001).

El DF también tiene dieciséis subdivisiones llamadas *delegaciones*. Las competencias y responsabilidades de cada una son significativas e involucran temas como la aprobación de permisos de construcción, la certificación del uso de la tierra o su expropiación, los permisos para eventos públicos, registro civil, la promoción del desarrollo económico local y el fomento de la participación ciudadana. También tienen responsabilidades en el área de desarrollo urbano y económico, vivienda, medio ambiente, programas sociales, salud y transporte. Cada delegación depende de los fondos asignados a ella por el gobierno del DF y tiene un delegado elegido directamente por el pueblo y comités vecinales que también son elegidos en forma directa.

Todos estos niveles de gobierno, cada uno con sus propias responsabilidades y funciones, hacen muy difícil la gobernabilidad del área metropolitana. La necesidad de cooperación y coordinación entre las diferentes unidades de gobierno para resolver la gran cantidad de problemas que la región enfrenta es una tarea urgente para sus residentes.¹⁰ Si bien la Constitución en su artículo 115 permite a los municipios –con la aprobación de sus asambleas– la coordinación y asociación con cada uno de ellos para prestar una mejor calidad de distribución de servicios y resolver problemas comunes, no se ha hecho mucho al respecto. También están permitidos los acuerdos con municipios de diferentes estados (en este caso con la aprobación de la Asamblea de Representantes) entre sí y con agencias del gobierno nacional. En lo legal no hay muchas limitaciones a la posibilidad de alguna clase de coordinación metropolitana.

¹⁰ En julio de 2004, el Sr. Andrés Manuel López Obrador –entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal– fue citado refiriéndose a la pluralidad de gobiernos y regulaciones de cada gobierno como un impedimento serio a una política integrada para la administración del área metropolitana. En su momento remarcó que “nosotros tenemos la necesidad de una política metropolitana regional” con el Estado de México. Diario El Universal, 29 de julio de 2004.

En la práctica, y a pesar de que los municipios mexicanos tienen muchas responsabilidades –zonificación, planeamiento urbano, administración de la tierra, distribución de servicios públicos que incluyen agua, drenajes, alumbrado, tratamiento de desechos, mercados, cementerios, mantenimiento de pavimentos, parques y recreación, seguridad pública y transporte–, están bastante limitados por el poder que los gobiernos estatales tienen sobre ellos, especialmente en temas de provisión de fondos, y por las debilidades administrativas y financieras históricas.

Ha habido algunos esfuerzos hacia la creación de una coordinación metropolitana a través de comisiones y comités para la provisión de ciertos servicios públicos, especialmente en el área de control de contaminación. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido muy exitosos y no han reflejado la coordinación entre los gobiernos. En términos reales, el área metropolitana está influida gran parte por lo que el gobierno del Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal hacen o no en la región.

CONCLUSIÓN

Como sugiere esta breve reseña, los problemas del gobierno metropolitano en Latinoamérica son muy urgentes y de amplio alcance. Esta región ha sido testigo del desarrollo de grandes áreas metropolitanas. En casi todos los casos, problemas de gobernabilidad severos impactan con fuerza a estas comunidades. Cabe destacar también que la gobernanza y la manera en que las áreas metropolitanas son gobernadas –lo que incluye a la sociedad civil, asociaciones de negocios, etc.– afectan la habilidad de coordinar la prestación de servicios mediante distintas jurisdicciones municipales, la capacidad de proveer dichos servicios y su habilidad de compartir los costos. La calidad de la gobernanza también deja huella en la capacidad de los ciudadanos de participar en el proceso y sentirse parte del mismo. No ha sido posible, en casi ninguna instancia, superar la complejidad de jurisdicciones múltiples, los altos niveles de desigualdad y los conflictos políticos.

En parte, esta situación es producto de los esfuerzos considerables que se han hecho por fortalecer a los gobiernos locales. De hecho, municipios que por décadas tenían muy poca o ninguna autoridad real, y cuyos ciudadanos continuamente sentían que no tenían una verdadera injerencia en la forma-

ción de las políticas que gobernaban sus comunidades, durante el curso de las últimas dos décadas han comenzado a adquirir poco a poco la capacidad en la elaboración de políticas independientes. También han elegido, en muchos casos por primera vez, a sus propias autoridades locales.

Debido a las circunstancias, no es sorprendente que tales comunidades se encuentren muchas veces reacias a ceder aún una modesta parte de autoridad a cuerpos de gobierno, ya sea con fines acotados o para un área muy específica. Frente a esta actitud, muchas de las zonas metropolitanas de la región han comenzado a experimentar lentamente el desarrollo de varias formas de esfuerzos de cooperación de carácter voluntario para tratar problemas regionales. En la mayoría de los casos, el empeño es relativamente limitado y se encuentra en su primera fase. En realidad no hay un modelo apropiado o único: éste dependerá de los contextos nacional, regional y local propios de cada país. En consecuencia, es difícil calcular la probabilidad de su éxito final. Sin embargo, el hecho de que se estén iniciando estos esfuerzos representa, en muchas instancias, un paso significativo hacia adelante para una región que ha luchado durante muchos años con problemas de reforma de gobierno, gobernabilidad e innovación.

BIBLIOGRAFÍA

Ardila, Gerardo (ed.) (2003). *Territorio y sociedad. El caso del Plan de Ordenamiento de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente y Universidad Nacional de Colombia.

Aziz Nasif, Alberto y Alicia Ziccardi (2001). “El gobierno de la ciudad capital”. Ponencia presentada en el 2do. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM). Gobiernos locales de México: Democracia y reforma del Estado. Santiago de Querétaro.

Cheibub Figueiredo Argelina y Eduardo Cesar Marques (2001). *Elementos e diretrizes políticos para uma estrutura de gestao metropolitana*. Sao Paulo.

Centro de Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas, Hábitat, 2001.

- Cravacuore, Daniel. *Región Metropolitana Norte. Estudio de casos*. Argentina: Universidad de Quilmes.
- Fuchs, Roland *et al.* (eds.) (1994). *Mega-City Growth and the Future*. Tokio-Nueva York: United Nations University Press.
- Gama Torres, Haroldo da (2001). "Migration and the Environment. A view from the Metropolitan Brazilian Area". D. J. Hogan, E. Berquo y H. M. Costa (coords.). *Population and Environment in Brazil*. Campinas: CNDP-ABEP-NEPO.
- Gilbert, Alan (ed.) (1996). *The Mega-City in Latin America*. Tokio-Nueva York: United Nations University Press.
- Grimberg, Elisabeth (1993). "Una cuestión socio-ambiental en espacio urbano: límites y desafíos". *Direito à cidade e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana.
- Núñez, Rodrigo (2003). *La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. Aproximación a través del caso ambiental*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL (www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=publicaciones/xml/7/13857/P13857.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl), 7 de noviembre de 2007.
- Pérez, Pedro (2000). Cooperación municipal para la gestión metropolitana. II Seminario de Centros Académicos dedicados al estudio de la gestión en gobiernos locales. Buenos Aires.
- Rentería Salazar, Patricia y Alfonso Roa, Oscar A. (eds.) (2002). *La ciudad: transformaciones, retos y posibilidades*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Riofrio, Gustavo (1996). "Lima: Mega-City and Mega-Problems". Alan Gilbert (ed.). *The Mega-City in Latin America*. Tokio-Nueva York: United Nations University Press.

- Rosenbaum, Allan (1998). “Strengthening Civil Society and Local Democracy through National Initiatives. The Case of Bolivia’s Popular Participation Law”. *International Review of Administrative Sciences*. IIAS, vol. 64, núm. 1, pp. 133-136.
- *et al.* (1993). “The Development of Legislative Bodies as Institutions of Democracy in Central America”. Lawrence Longley (ed.). *Working Papers in Comparative Legislative Studies*. Paris: Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association.
- *et al.* (2000). “Decentralizing the Health Service Delivery System in an Emerging Democracy: A Case Study of Organizational Change, Civil Society and Local Institution Building in Paraguay”. *International Review of Administrative Sciences*. IIAS, vol. 66, núm. 4, pp. 655-673.

HACIA UNA REFORMA INTEGRAL DE LO URBANO

Juan Ignacio Barragán
Urbis Internacional

ANTECEDENTES

Desde el año 2007 la mayoría de la población mundial vive en ciudades, lo que indica la importancia global del fenómeno urbano. En México, más de 75% de la población habita en urbes. Del total de habitantes 53% reside en una de las 56 zonas metropolitanas reconocidas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en las cuales, por otra parte, se produce aproximadamente 75% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Su distribución geográfica es la siguiente: 13 de las 56 zonas metropolitanas se ubican en los estados del norte de la República, seis en los estados del sur-sureste, nueve en las costas del Golfo de México, 12 en las entidades del occidente, cuatro en el centro-norte y las 12 restantes en las entidades federativas de la meseta central. Si bien a México le llevó 60 años (1920-1980) para que su población pasara de ser rural a urbana, la transformación de grandes ciudades a aglomeraciones metropolitanas ha tenido lugar en apenas 20 años. De ello se puede concluir que se está ante una tendencia a la urbanización metropolitana irreversible y acelerada.

CONTRASTE ENTRE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

No obstante a que lo urbano domina en México las instituciones le otorgan a las ciudades una importancia secundaria. A nivel federal, el gobierno de Felipe Calderón ha tenido una estrategia dispersa y carente de sustento programático;¹

¹ El artículo fue redactado durante la gestión de Felipe Calderón.

a dos años de terminar su administración, México aún no cuenta con un programa nacional de desarrollo urbano para organizar y coordinar las políticas que se deberían de aplicar en el sexenio. No obstante, se han tratado de operar algunos esfuerzos en los ámbitos normativo, financiero y de estímulos económicos.

Por una parte, se cuenta con una subsecretaría² adscrita a la Sedesol, cuya misión fundamental es apoyar los programas de combate a la pobreza en zonas urbanas mediante la construcción de espacios públicos y asesoría en materia de prevención de desastres. El presupuesto para apoyar a estados y municipios es de apenas 2 500 millones de pesos. La titular del cargo en la presente administración federal (2006-2012)³ ha realizado un trabajo considerable para ser tomada en cuenta, y para modificar las normas de funcionamiento de los organismos que otorgan financiamiento para la vivienda social. Para ello, ha tratado de utilizar la ventana de oportunidad que le daría el artículo 77 de la Ley de Vivienda, en donde se estipula que el Ejecutivo federal puede establecer normas especiales para la aplicación de esquemas crediticios. La postura oficial ha sido la de exigir un mínimo de planeación y equipamiento de los desarrollos habitacionales para hacer de ellos entidades territoriales más integradas, concentradas y con mejor calidad de vida. Por desgracia, la oposición del sector empresarial desarrollador de vivienda y de los propios organismos crediticios, como el Infonavit⁴ y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), ha conseguido frenar estos esfuerzos.

Un segundo instrumento que se ha intentado está ligado a los estímulos financieros. El principal programa en ese sentido es el de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) los cuales fueron propuestos por la SHF en 2008. Con esto, de nuevo se busca mejorar la calidad urbanística de los desarrollos de vivienda en materia de planeación, equipamiento y calidad de vida, en contra de algunos estímulos financieros en términos de tasa de interés y en oposición a posibles subsidios. Si bien se han empezado a obtener algunos resultados favorables en cuanto a la calidad del desarrollo urbano, éstos son escasos e inciertos. A la fecha, febrero de 2011, sólo operan dos de estos desarrollos urbanos integrales, en Tecate y Celaya, aunque se dice que hay una decena en

² Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Nota del Coordinador.

³ Arq. Sara Toppelson de Grinberg. Nota del Coordinador.

⁴ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Nota del Coordinador.

estudio. Además, los DUIS actuales operan aislados de una política integral de suelo y desarrollo urbano a nivel metropolitano.

En ese mismo sentido, a partir de 2008 el Infonavit ha avanzado de forma paulatina en cuanto a propiciar un mejoramiento en la calidad de las viviendas mediante la concesión de subsidios a la morada con algunas mejoras en cuanto al ahorro de energía, dentro del programa denominado Hipoteca verde. Además, a finales de 2010 creó un grupo de análisis para incluir en el concepto ciertos atributos urbanos, como la movilidad y el respeto al entorno. No obstante, son acciones que abonan poco a la problemática urbana, en particular en áreas metropolitanas.

El tercer instrumento, éste sí directamente dirigido a mejorar los aspectos fundamentales de las metrópolis, ha sido el Fondo Metropolitano. Dicho fondo fue dotado de presupuesto en 2006, tres años después del establecimiento en 2003 de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. En primer lugar, contó con mil millones de pesos, los cuales fueron destinados de manera integral al Valle de México.

Durante dos años, la totalidad de los recursos fueron destinados al Distrito Federal y al Estado de México para atender proyectos metropolitanos, pero para el 2008, el Valle de México recibió sólo 64% y el resto se distribuyó en seis zonas metropolitanas más, entre las cuales Guadalajara y Monterrey tuvieron un papel relevante. Progresivamente se ha bajado la participación del Valle de México y el apoyo se ha ampliado a nuevas zonas metropolitanas, de manera que en el 2011 el Valle de México bajó a 43% y el resto se otorgó a 46 zonas metropolitanas, por lo que sólo quedan 11 zonas metropolitanas sin atender. Cabe mencionar que en 2011, el fondo alcanzó 7 800 millones de pesos.

El Fondo Metropolitano es apenas un comienzo aunque tímido y desarticulado. Por una parte, su monto es muy bajo, pues significa apenas 0.17% del gasto federalizado; pero sobre todo, sus reglas de operación son laxas y poco aplicables debido a que las zonas metropolitanas en su mayoría carecen de proyectos metropolitanos concertados, por lo que los recursos acaban por aplicarse en obras que con frecuencia tienen poco valor desde el punto de vista de la metrópoli.

Tabla 1. Zonas metropolitanas con recursos del Fondo Metropolitano

	Cifras en millones de pesos (redondeadas)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011				
Zona Metropolitana del Valle de México	1 000	3 000	3 500	3 300	3 195	3 348				
Zona Metropolitana de Guadalajara	-	-	1 100	1 100	919	880				
Zona Metropolitana de Monterrey	-	-	100	425	775	770				
Zona Metropolitana de León	-	-	300	300	342	344				
Zona Metropolitana de Oaxaca	-	-	-	40	56	67				
Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	-	-	150	150	315	322				
Zona Metropolitana de Querétaro	-	-	100	100	169	171				
Zona Metropolitana de Tijuana	-	-	-	40	86	87				
Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	-	-	-	40	56	50				
Zona Metropolitana de Villahermosa	-	-	-	40	44	45				
Zona Metropolitana de la Laguna	-	-	250	250	391	401				

Zona Metropolitana de Aguascalientes	-	-	-	-	40	96	97
Zona Metropolitana de Acapulco	-	-	-	-	40	67	67
Zona Metropolitana de Cancún	-	-	-	-	40	95	97
Zona Metropolitana de Mérida	-	-	-	-	40	68	74
Zona Metropolitana de Veracruz	-	-	-	-	40	49	50
Zona Metropolitana de Juárez	-	-	-	-	-	32	40
Zona Metropolitana de Saltillo	-	-	-	-	-	49	50
Zona Metropolitana de Colima	-	-	-	-	-	32	37
Zona Metropolitana de Pachuca	-	-	-	-	-	61	62
Zona Metropolitana Tula	-	-	-	-	-	49	50
Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	-	-	-	-	-	49	41
Zona Metropolitana de Tepic	-	-	-	-	-	32	28
Zona Metropolitana de San Luis Potosí	-	-	-	-	-	32	47

Cifras en millones de pesos (redondeadas)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zona Metropolitana de Tampico	-	-	-	-	40	-
Zona Metropolitana de Reynosa	-	-	-	-	32	37
Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	-	-	-	-	18	28
Zona Metropolitana de Xalapa	-	-	-	-	32	16
Zona Metropolitana de Toluca	-	-	-	-	111	134
Zona Metropolitana de Hermosillo	-	-	-	-	52	-
Zona Metropolitana de Chihuahua	-	-	-	-	52	40
Zona Metropolitana de Mexicali	-	-	-	-	52	26
Zona Metropolitana de Coahuacoalcos	-	-	-	-	-	37
Zona Metropolitana de Cuernavaca	-	-	-	-	-	35
Zona Metropolitana de Matamoros	-	-	-	-	-	29

Zona Metropolitana de Morelia	-	-	-	-	-	-	-	28
Zona Metropolitana de Zacatecas	-	-	-	-	-	-	-	23
Zona Metropolitana de Tehuacán	-	-	-	-	-	-	-	23
Zona Metropolitana de Ocotlán	-	-	-	-	-	-	-	23
Zona Metropolitana de Monclova	-	-	-	-	-	-	-	20
Zona Metropolitana de Río Verde	-	-	-	-	-	-	-	19
Zona Metropolitana de Moroleón-Uriangato	-	-	-	-	-	-	-	19
Zona Metropolitana de Piedras Negras	-	-	-	-	-	-	-	15
Zona Metropolitana de Tecmán	-	-	-	-	-	-	-	14
Zona Metropolitana de Tulancingo	-	-	-	-	-	-	-	12
Zona Metropolitana de Tapachula	-	-	-	-	-	-	-	12
Zona Metropolitana de Guaymas	-	-	-	-	-	-	-	12
Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo	-	-	-	-	-	-	-	9

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2. Zonas Metropolitanas
que no tienen recursos asignados**

Zona Metropolitana de Poza Rica
Zona Metropolitana de Cuautla
Zona metropolitana de Orizaba
Zona Metropolitana de Nuevo Laredo
Zona Metropolitana de Minatitlán
Zona Metropolitana de Córdoba
Zona Metropolitana de Zamora
Zona Metropolitana de San Francisco del Rincón
Zona Metropolitana de Tehuantepec
Zona Metropolitana de Acayucan

Fuente: Elaboración propia.

A nivel estatal, en los últimos 12 años, las áreas de desarrollo urbano de los estados han perdido su importancia tradicional. En algunos casos han mutado para convertirse en dependencias que atienden prioritariamente lo relacionado con la vivienda, a lo que se denomina con el nombre genérico de institutos de vivienda y desarrollo urbano. Tal cosa sucede en Tamaulipas, Veracruz e Hidalgo. En otras entidades se han sectorizado en las áreas de obras públicas, como en Coahuila, o en las de desarrollo social, en Sinaloa, por ejemplo, y se mantienen como subsecretarías de desarrollo urbano, muy debilitadas en términos de presupuesto y atribuciones. En Nuevo León, la Secretaría de Desarrollo Sustentable también ha reducido el papel de lo urbano en sus atribuciones.

DESCONCENTRACIÓN DEL PODER Y DILUCIÓN DE LA POLÍTICA URBANA

En su libro sobre la urbanización en México en el siglo xx, el Dr. Gustavo Garza (2003) reseña cómo la desaparición de la política urbana ha ido a la par

de un proceso doble. Por un lado, la desconcentración del poder político y por el otro, el establecimiento de una política económica neoliberal iniciada en la década de 1980 y que culminó hacia 1994. La última gran política urbana nacional fue la de fomento a las ciudades medias, implementada por Luis Donaldo Colosio cuando desempeñó el cargo de Secretario de Desarrollo Social.

La desconcentración del poder político hacia estados y municipios condujo en 1997 a la implementación de la reforma al artículo 115 constitucional mediante la cual las atribuciones de planeación y control urbano pasaron a los municipios. Ésta ha sido la principal causante de la dilución de las dependencias estatales de desarrollo urbano, que hasta entonces se legitimaban por sus funciones de planeación y administración del suelo urbano. Con todas sus deficiencias, mientras se tuvo un control estatal en materia de usos de suelo, en las áreas metropolitanas existió una política de suelo más o menos coherente.

En cambio, al pasar estas atribuciones a los municipios, aparecieron tantas políticas o visiones del uso de suelo como municipios metropolitanos existen. De hecho, la falta de personal capacitado en muchos de los municipios periféricos de las metrópolis, en varias ocasiones ha conducido a la toma de decisiones de uso de suelo totalmente disparatadas. Al no contar con un plan de desarrollo urbano actualizado, los miembros del cabildo —que rara vez conocen el tema urbano— autorizan fraccionamientos habitacionales o industriales en cualquier lado, sin sopesar adecuadamente los criterios técnicos.

En paralelo, las áreas metropolitanas se han ensanchado en un total desorden motivado por los cambios aleatorios de uso de suelo. Monterrey pasó de nueve a 22 municipios metropolitanos en ocho años; en el Valle de México se habla ya de 84 municipios y delegaciones; y se perciben situaciones similares en Guadalajara, Puebla y León. Como consecuencia, la administración de la metrópoli se hace cada vez más compleja debido a la terrible dificultad de concertar acciones entre tantos actores, que además suelen ser muy disímolos en tamaño y problemática. Por ejemplo, ¿cómo concertar en Nuevo León una política pública en una metrópoli donde se localizan San Pedro Garza García —municipio rico y avanzado— y General Zuazua, municipio rural y de muy bajos recursos?; la misma consideración se aplica en Jalisco entre Zapo-

pan e Ixtlahuacán de los Membrillos, o entre Atizapán y Chalco en el Valle de México. Todo esto en el marco de zonas metropolitanas sin reglas, sin coordinación obligatoria, sin procesos compensatorios, etcétera.

El otro motor de la desconcentración de las decisiones en materia urbana tiene que ver con la política neoliberal, la cual propició que a partir de mediados de la década de 1980 se dejara al sector privado la mayor parte de las inversiones y acciones urbanas, limitando el papel del Estado a simple rector normativo.

Mucho se puede discutir sobre este tema. En los últimos años se ha logrado incrementar la participación del capital privado de forma significativa en cuanto a la producción de vivienda. No obstante, el resultado cualitativo sobre la ciudad, en lo económico, lo social y lo ambiental no es el óptimo. Por ejemplo, el costo de la infraestructura maestra se ha incrementado desproporcionadamente, así como las distancias de la vivienda al empleo o a los equipamientos y el número de viviendas abandonadas porque sus propietarios gastan más en transporte público que en la propia mensualidad hipotecaria.⁵

Nuestra realidad urbana actual se mueve entre la dilución y el interés a corto plazo. El alcalde de un municipio conurbado no ve, ni le interesa, la coherencia del conjunto urbano. Los empresarios inmobiliarios velan por intereses particulares sin visión de conjunto. ¿Quién vela entonces por la sustentabilidad, por la competitividad, por el mejoramiento o por la eficiencia de la ciudad?

ÁREAS DE OPORTUNIDAD

Nosotros pensamos que el tema de la ciudad no está perdido. Al contrario, con una reestructuración conceptual, legal y de participación, es posible incrementar y mejorar las acciones públicas sobre el fenómeno urbano.

Antes que nada se debe recordar que más allá del Fondo Metropolitano existen otros fondos que en la actualidad inciden sobre la infraestructura urbana y bien podrían reorientarse al logro de un uso más eficiente. Citemos por ejemplo:

- Fondo Metropolitano (8 000 000 000)

⁵ Para información precisa al respecto véase, por ejemplo, los sitios web de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Sedesol, o los artículos recientes del director general de Infonavit, Víctor Borrás Septién.

- Fondo de Inversión para Entidades Federativas (13 000 000 000)
- Fondo de Modernización de los Municipios (500 000 000)
- Fondo de aportaciones para infraestructura social (41 000 000 000)
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (42 000 000 000)
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (23 000 000 000)

De hecho, los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para temas de infraestructura urbana fueron del orden de 125 000 000 000 de pesos en 2010.

En la actualidad, estos recursos se distribuyen con base en criterios políticos y son aplicados por estados y municipios a obras públicas de carácter social o de interés general, pero que no necesariamente abonan al desarrollo ordenado y tienen visión a largo plazo para las ciudades. Es posible modificar esa situación al incorporar de manera progresiva criterios de sustentabilidad urbana y de ordenamiento metropolitano en las reglas de operación de los fondos.

En segundo término, es factible encontrar modos de coordinación metropolitana que respeten las especificidades municipales, pero que obliguen al establecimiento de políticas urbanas y de suelo coherentes.

Veamos qué sucede en las grandes ciudades del mundo. Sobra decir que en las economías avanzadas se invierte tiempo, esfuerzos y recursos para hacer a las ciudades más competitivas, sustentables e incluyentes. Un caso interesante lo encontramos en Asia, en China y Japón, donde la planeación urbana y regional es el sustento infranqueable de toda política pública, hasta llegar en ocasiones a casos en los cuales la planificación puede ser bastante extrema. En China, por ejemplo, a partir de la planeación regional, la preocupación por garantizar la autosuficiencia alimentaria ha conducido a darle prioridad al espacio agrícola sobre el urbano, de manera que las ciudades ubicadas en áreas productivas no pueden crecer de forma horizontal, sino vertical; el aprovechamiento del espacio llega a ser muy intenso.

En Europa, ciudades como Londres, Barcelona y París han desarrollado instituciones metropolitanas consagradas a aplicar políticas urbanas integrales. En los Estados Unidos de América, los esquemas de conurbación domi-

nan la aplicación de fondos especiales dirigidos a cualquier acción en materia de transporte, movilidad y sustentabilidad que tenga carácter metropolitano. En América del Sur, ciudades como Curitiba en Brasil, Bogotá y Medellín en Colombia han hecho del ordenamiento urbano el corazón de su política social y de desarrollo económico.

De manera que sí es posible pensar que el gobierno federal y el Congreso de la Unión puedan ser capaces de impulsar reformas para que nuestras ciudades den un impulso a la sustentabilidad urbana y la coherencia metropolitana.

De hecho, en la legislatura federal anterior (2006-2009) y en la actual (2009-2012) el tema ha atraído mucha atención. Las propuestas expresadas por los diputados en ambas legislaturas han sido diversas. Algunas son: mejorar o adecuar las instituciones del federalismo vigente al incorporar nuevos papeles y responsabilidades tanto al gobierno federal como al de las entidades federativas y municipios; solucionar el problema con fórmulas de asociación o de fortalecimiento municipal; robustecer el papel y la capacidad de asociación de los gobiernos estatales; aumentar la responsabilidad y las capacidades reglamentarias municipales; proponer nuevos mecanismos para la programación y el fondeo de recursos, así como para sus instrumentos de gestión; plantear nuevos organismos y dependencias de gobierno; e incluso crear un nivel de gobierno que atienda el fenómeno metropolitano y dependencias administrativas para prestar servicios públicos metropolitanos.

La legislatura 2006-2009 llegó a un planteamiento avanzado que no alcanzó el éxito, pero dejó una amplia documentación recopilada en las actas del Congreso para la Reforma Metropolitana que tuvo lugar en Monterrey.⁶

Luego de escribir el texto, la legislatura 2009-2012 discutió, en el seno de una Comisión Interparlamentaria, una magna reforma urbana y metropolitana. Se han involucrado cinco comisiones de la Cámara de Diputados (Desarrollo Metropolitano, Distrito Federal, Fortalecimiento al Federalismo, Desarrollo Social y Vivienda) y cinco comisiones del senado de la República (Desarrollo urbano y ordenación territorial, Distrito Federal, Federalismo,

⁶ *Replanteando la Metrópoli: Soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorial del x seminario taller internacional de la Red de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana.* Monterrey-Toluca: Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León-El Colegio Mexiquense, 2008.

Desarrollo regional y Vivienda), las cuales trabajan en una propuesta integral sumamente ambiciosa que se mencionará a continuación.⁷

La propuesta en discusión parte de algunas observaciones acerca del marco legal actual:

1) La carencia en la Constitución Política de una referencia clara a “lo metropolitano”. Sólo se menciona en un par de constituciones locales y en alguna legislación secundaria.

2) La concurrencia y coordinación intergubernamental es voluntaria y no obligatoria y se carece de un régimen de sanciones por incumplimiento.

3) La falta de estudio o diseño respecto a la metrópoli del presente y del futuro debido a que no hay alguien responsable de ello. Son las aportaciones de cada sector, de cada gobierno (nunca coordinados debidamente), las que suman la planeación y las acciones de la metrópoli. El resultado es una pila de propuestas parciales y desestructuradas, desde lo sectorial y lo territorial.

4) La no existencia de legislación y normatividad urbanística compatible, estructuras fiscales y tarifarias homogéneas, ni de continuidad en infraestructuras físicas y de servicios.

5) El hecho de que las instancias de coordinación no cuenten con capacidad para hacer efectiva la participación social en el diseño y ejecución de un proyecto metropolitano. Todo se agota en los términos de tres y de seis años, en el mejor de los casos, de las administraciones públicas municipales y estatales.

La Comisión Interparlamentaria sintetiza sus propuestas con la siguiente afirmación: “los problemas de las metrópolis están poniendo en riesgo el desarrollo nacional. El fenómeno ha rebasado a las leyes, por lo que legislar resulta fundamental”.

Esta propuesta pudiera parecer demasiado ambiciosa, pues toca numerosos artículos de la constitución federal. Ahora bien, toda reforma constitucional es muy compleja pues requiere de la aprobación por mayoría calificada

⁷ Agradecemos a la diputada Alma Carolina Viggiano Austria, coordinadora del Grupo Interparlamentario en la Cámara de Diputados, la información que nos fue proporcionada sobre los avances al respecto, mediante su conferencia “Avances de la Reforma Metropolitana”, ofrecida en la Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, A.C., SURMAC, el 12 de febrero de 2011.

(dos terceras partes) en ambas cámaras y de la aprobación de todas las legislaturas estatales. Este proceso suele tomar años.

En todo caso, las reformas a los temas constitucionales involucrados son las siguientes:

- Artículo 4. Derecho a la Ciudad. Busca incorporar un nuevo derecho en nuestro orden jurídico: el derecho a la ciudad. El derecho opera bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Ampliará el tradicional enfoque sobre el mejoramiento de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la escala de la ciudad o metrópoli y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones, especialmente aquellas que enfrentan un acelerado proceso de urbanización.
- Artículos 25 y 26. Planeación Regional. Reforma necesaria para que nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática contemple a las regiones e integren una planeación nacional y regional con visión de largo plazo, que impulse el ordenamiento territorial productivo, equitativo y sustentable.
- Artículo 27. Función Social de la propiedad y desarrollo metropolitano. Busca el reconocimiento expreso de la función social de la propiedad, donde queda claro que el interés público prevalece sobre el interés privado. Se incorpora el concepto y tratamiento específico de las zonas metropolitanas. Se introduce el concepto de consolidación como una de las dinámicas urbanas, junto con las funciones de crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población.
- Artículo 73. Posibilitar leyes generales con visión nacional. Otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales (con visión nacional) conforme con las cuales concurren los tres ámbitos de gobierno en las materias de planeación nacional y regional, derecho a la ciudad, asentamientos humanos, desarrollo metropolitano y vivienda.
- Artículo 115. Congruencia de planes y coordinación obligatoria. Introducir elementos que fortalezcan nuestro federalismo, al permitir la congruencia en la planeación y ordenación del territorio por los distintos ámbitos de gobierno que intervienen. Ordenar la participación, coordinada y obligatoria en el proceso de planeación y ordenación de

las zonas metropolitanas. De igual manera, otorgar atribuciones para crear organismos públicos cuyo objetivo sea la planeación, financiamiento y ejecución de acciones y proyectos para el desarrollo urbano y metropolitano (Implan, observatorios, otros).

- Artículo 116. Posibilitar convenios entre estados. Generar la posibilidad de que los estados celebren convenios entre sí o con sus municipios para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas.

Por otra parte, las reformas propuestas por la Comisión Interparlamentaria también involucran numerosas modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos en, además de otros temas, los siguientes:

- Reconocer zonas metropolitanas más allá de las áreas conurbadas cuando una ciudad principal presente una relación de interdependencia funcional entre poblaciones ubicadas en su periferia.
- Garantizar la participación de los municipios en la planeación y detallar las instancias de coordinación.
- Definir la precedencia de los planes metropolitanos para forzar a que los planes municipales sean congruentes con el nivel superior de planeación.
- Definir que los aprovechamientos fuera del espacio urbano requieran necesariamente contar con un plan.
- Definir los principios que rijan el uso y aprovechamiento de los espacios públicos.
- Definir la obligatoriedad de una política integral de suelo urbano y la forma de participación de los tres niveles de gobierno.
- Definir los instrumentos de gestión y ejecución del desarrollo urbano.

CRECIENTE TOMA DE CONCIENCIA

Es probable que los objetivos de la reforma urbana que pretende la actual legislatura federal no se logren en su totalidad. Asimismo, de alcanzarse ciertas modificaciones constitucionales, será necesario esperar años para que surtan

efecto. Por ello, es fundamental impulsar los cambios en otros niveles de actividad pública y privada.

Por fortuna, poco a poco los poderes públicos y el medio académico empiezan a tomar conciencia del problema institucional que nos afecta. Así por ejemplo, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) ha incluido en su agenda el tema de reformas legislativas e institucionales para la ciudad, aunque a la fecha no se conocen propuestas concretas.

En algunos estados y municipios del país se ha empezado a plantear el problema en foros y reformas legales locales, incluso mediante la propia constitución estatal. Los casos más relevantes son los implementados por Hidalgo, donde se cuenta ya con un marco general para la coordinación metropolitana; Jalisco, donde el Consejo Metropolitano cuenta con un reglamento de coordinación que se utiliza como modelo, además de que está por aprobarse una Ley de Coordinación y Asociación Municipal del Estado de Jalisco;⁸ y Nuevo León, donde se reformó la constitución local para incorporar los temas metropolitanos.

El medio académico y las organizaciones no gubernamentales dedican cada vez mayor espacio a la discusión acerca del tema urbano y metropolitano, sobre todo ahora que la sustentabilidad aparece como una prioridad en las políticas públicas. A partir de los esfuerzos iniciados desde hace algunos años por la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, y retomados recientemente por organizaciones como Forópolis, la Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, A. C. (SUMARC) de Nuevo León y Causa Sustentable, A.C., existen numerosas agrupaciones a favor del transporte sustentable y la defensa del medio ambiente, que indirectamente apoyan muchas de estas iniciativas.

En ese entorno, el propio Infonavit ha establecido un programa dirigido a lograr ciudades más sustentables, preocupado por el creciente abandono de viviendas ubicadas en las periferias alejadas.

Si bien este amplio movimiento toma cada vez más fuerza, cabe señalar que existen grupos opositores considerables. Primero, un sector importante del ámbito político se opone a todo aquello que considera pueda limitar la

⁸ El Congreso de Jalisco aprobó la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco el 13 de enero de 2011, publicada en el Periódico Oficial de El Estado de Jalisco el 03 de febrero de 2011 para entrar en vigor al día siguiente. La ley es reglamentaria (Art. 1°) de los artículos 81bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Nota del coordinador.

autonomía municipal, al argumentar que es en el municipio donde se tiene mayor cercanía a la gente; este grupo está formado por diputados y políticos que han participado en diversas administraciones municipales y que pelean por que se otorguen mayores recursos económicos a los municipios para que puedan cumplir con sus funciones.

El segundo grupo está encabezado por las asociaciones de desarrolladores inmobiliarios, principalmente la Canadevi,⁹ quienes muestran una posición ambigua, pues si bien reconocen que el modelo actual es costoso y poco sustentable, buscan evitar que se limite la libre negociación de los usos de suelo en la periferia urbana, como ha sucedido hasta nuestros días.

Finalmente, existe un amplio número de opositores discretos: asociaciones ciudadanas más o menos formales, que están a favor de que las ciudades sigan creciendo conforme con el modelo actual, es decir con muy baja densidad, zonificación estricta de los usos de suelo y fomento al uso del automóvil particular. Para ellos, algunos de los temas de la reforma urbana podrían modificar el *statu quo* actual. En cualquier caso, todo parece indicar que en los próximos años la situación de las ciudades en el país habrá de conocer modificaciones. Se habla ya de la creación en el próximo gobierno federal de una Secretaría de la Ciudad, que concentre y dirija los recursos públicos hacia metas de desarrollo sustentable, congruencia metropolitana y eficiencia urbana. Por el momento, como ciudadanos activos y como académicos, debemos impulsar la reflexión y toma de conciencia sobre esta temática fundamental para lograr un país más incluyente, apto para el desarrollo económico y favorable al crecimiento en armonía con el entorno natural.

⁹ Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda. Nota del coordinador.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León y El Colegio Mexiquense (2008). *Replanteando la Metrópoli: Soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorias del x Seminario taller internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana, Monterrey: 5, 6, 7 y 8 de marzo 2008*. Monterrey-Toluca: Agencia para la Planeación de Desarrollo Urbano de Nuevo León-El Colegio Mexiquense.

Ley General de Asentamientos Humanos. Texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011.

Garza HV., Gustavo (2003). *La urbanización de México en el siglo xx*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Viggiano Austria y Alma Carolina. “Avances de la Reforma Metropolitana”. Ponencia presentada en la Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, A.C. (SURMAC), 12 de febrero de 2011.

Metrópolis en movimiento
se terminó de imprimir el
5 de julio de 2013
en los talleres de
Prometeo Editores
Libertad 1457, Guadalajara, Jal.
Tel.: 38 26 27 26
www.prometeoeditores.com

Tiraje 500 ejemplares

Cuidado de la edición
Iliana Ávalos González

Corrección
Janette Chávez
Andrea Barba

Diagramación
Marcela Moreno