

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PROBLEMAS DE GESTIÓN Y GOBIERNO
METROPOLITANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
P R E S E N T A
RAUL VAZQUEZ MARTINEZ

ASESOR: JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LA MEMORIA DE MI PADRE AGUSTÍN VÁZQUEZ , A
TU LADO LAS COSAS SIEMPRE FUERON MÁS
SENCILLAS Y TENIAS LA RESPUESTA CORRECTA.
AÚN NECESITO EN ESTOS MOMENTOS TUS
PALABRAS Y TU AMOR POR LA VIDA, PERO SOBRE
TODO ESE INTERÉS POR CONOCER MÁS DE LAS
COSAS Y ENCONTRAR DE TODA INTERROGANTE UNA
RAZÓN DE SER.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Concedo a la Dirección de las Bibliotecas de la
UNAM y al fondo de la biblioteca el derecho e impreso el
contenido de la tesis de recepción

Nombre: Luis Vázquez
Martínez

Fecha: 17 de Junio de 2004

Nombre: [Firma]

AGRADECIMIENTOS:

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a Dios y a la Vida por darme la oportunidad de llegar hasta este día. Mi fe y mi esperanza.

A mis Padres Agustín Vázquez y Micaela Martínez Barajas por su cariño, comprensión y animo para continuar con estos estudios, por orientarme oportunamente en mi vida, por estar conmigo desde el primer día mirándome con amor. Para ellos mi agradecimiento y me siento afortunado de haber formado parte de un bello sueño. Mi vida y mis alegrías.

A mis hermanos Ildelfonso, Francisco, Agustín, Blanca Leticia y María de Lourdes por que día a día tuvieron el valor de enfrentar la adversidad y no tuvieron reparo alguno en ayudarme en los momentos difíciles, mi cariño eterno.

Al Lic. Enrique Jacob Rocha por su interés y apoyo manifiesto en la realización de este proyecto, por sus oportunas palabras de aliento para continuar adelante. Mi gratitud.

Al Lic. Carlos Alfaro Sánchez quien me permitió explorar el tema de lo metropolitano, por sus comentarios, explicaciones, precisiones y conocimiento es parte fundamental de este trabajo, por su tiempo, comprensión y apoyo desinteresado, mi agradecimiento, mis respetos y mi más amplio reconocimiento. Muchas gracias por permitirme continuar aprendiendo el arte del gobierno y de la calidad humana. Mi amistad.

A mis familiares y amigos por darme un tiempo de su vida, por sus risas y muestras de apoyo, en especial a la familia Vázquez Meza por quienes guardo un sentimiento muy especial. Un abrazo fraterno.

A mis compañeros de generación de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en Ciudad Universitaria y de Licenciatura en la ENEP Acatlán, de trabajo en el Ayuntamiento de Naucalpan, en la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, en el ISSEMYM, y en el Ayuntamiento de Tlalnepantla, el recuerdo máspreciado.

A todas esas personas especiales que son un referente en nuestras vidas, Rosalba Sarabia Pérez, Isabel Martínez Pérez, David Aguilar Rodríguez, José Renato Magaña Ríos, Fernando Espinosa Olmos, Sergio Jaimes Martínez, Edith Guadalupe Martínez, Brenda Ariadna González Olivares, Nancy Favila Enciso, Adrián López Rivera, Aly Dana López, Benjamín López Collín, Nelson Arteaga Botello, Tomas Tavera Soria, Raúl Martínez Hernández, Gabriel Vega Velásquez, Rogelio Olmos Cordero, Roberto Soto, Roció Galgera, Luz María Rodríguez Barajas, Israel Landa Juárez, Julio Valencia Meza y Ellas Castrejón Soriano. Mi aprecio sincero.

A mis Profesores, Investigadores, y académicos en especial a los doctores Rubén Muñoz Álvarez, Daniel Acosta, Raúl Olmedo, Elena Jannetti, Alicia Ziccardi, Ricardo Uvalle Berrones, José Juan Sánchez, Mario Luis Fuentes, Roberto Moreno, Judith Bokser, Carlos Hernández, a mis sinodales Dra. Ana María Chávez Galindo, Javier Díaz Jaimes, Juan Carlos León y Ramírez, Gerardo Torres Salcido. Mi respeto.

A mi Asesor José Antonio Rosique Cañas por su tiempo, empeño y continua orientación en la realización de este trabajo. Mis Consideraciones.

Al Dr. Gerardo Torres Salcido a quien le debo reconocer el crédito de la coautoría de este trabajo, por su constante preocupación, valiosas apreciaciones, revisión de los contenidos, aportación bibliográfica y por su experiencia en la investigación que se permitió compartir conmigo. Mi Reconocimiento.

A nuestra Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, de quien me siento orgulloso de pertenecer. Mis logros.

A Usted Lector por su interés y tiempo en esta Investigación. Mi trabajo.

A Paty, Mis Últimas Palabras, un amor.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I. METRÓPOLI, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA	23
1.1. Gobierno y Gestión Pública	24
1.2. Coordinación y Relaciones Intergubernamentales	35
1.3. Génesis del Espacio Metropolitano	42
CAPITULO II. EXPERIENCIAS METROPOLITANAS	53
2.1. Formas de Gobierno y Gestión Metropolitana	56
2.2. Experiencias de Gestión Metropolitana	61
a. La Revitalización de las metrópolis en Norteamérica	61
b. Europa el caso de Barcelona	68
c. En Asia Singapur	70
d. América Latina Metrópolis Semiperiféricas el caso de Buenos Aires	76
e. Metrópolis mexicanas los casos de Toluca, Guadalajara y Monterrey	83
CAPITULO III. GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA EN LA METRÓPOLI	95
3.1. Origen y Desarrollo Metropolitano de la Ciudad de México	99
3.2. Problemas Metropolitanos de la Ciudad de México	101
3.3. Las experiencias de coordinación metropolitana en la Ciudad de México	117
3.4. Perspectiva metropolitana de la Ciudad de México	127
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	136

INTRODUCCIÓN

El tema del gobierno de las metrópolis y de las ciudades comienza a cobrar un gran interés y relevancia en los años noventa debido a los cambios en el ambiente político relacionados con los procesos de democratización, las iniciativas de modernización administrativa, la introducción de la transparencia en el gasto público y la eficiencia en la prestación de servicios como criterios para la evaluación del desempeño gubernamental del mundo global.

Un factor importante a considerar en el desarrollo de las metrópolis es el avance del capitalismo Internacional, su unión con las estructuras económicas, sociales y políticas determina la forma y naturaleza de la urbanización moderna. Así, el metropolitano mundial se encuentra enraizado en los patrones de circulación de la economía mundial, las diferentes formas que adoptan las ciudades, están contenidas hasta el momento dentro de esa economía¹.

La organización de este proceso está en manos de corporaciones transnacionales, cuyas sedes se encuentran en las llamadas ciudades mundiales² y sus operaciones de investigación y desarrollo en lugares con excelentes instalaciones, que cuentan con instituciones de enseñanza superior y un alto nivel de avance tecnológico. Por su parte, la producción en sí ya no está unida a la mano de obra especializada ni al acceso a materias primas específicas y puede localizarse en sitios donde la fuerza de trabajo es barata y pasiva.

En términos de tiempo, accesibilidad y costos de transferencia de capital, información y bienes, el mundo se ha reducido debido a que los procesos de acumulación de capital se han vuelto mucho más flexibles, y son capaces de cambiar tanto sectorial como espacialmente según lo exijan las condiciones, dando paso a la nueva división internacional del trabajo.

Cada ciudad sin embargo, es única, con una producción particular de bienes y servicios, y cada una de ellas ha entrado a los procesos de liberación con sus propios recursos, con estructuras institucionales diferentes y con sus propias

¹ Muchos de los cambios y procesos de una ciudad se interpretaban en función de las cualidades de la ciudad misma, y no como resultado de la operación de una lógica mucho más amplia, que comprende los procesos nacionales e internacionales que, en mayor o menor medida, conforman el desarrollo de una ciudad. En sus conceptos iniciales, la teoría de la dependencia enfatizaba el efecto condicionador de la expansión capitalista "metropolitana" del núcleo hacia el Tercer Mundo, el cual se convertía así en la periferia. Los productos primarios eran extraídos de la periferia y enviados a las economías núcleo, donde se les añadía el valor agregado al convertirlos en bienes manufacturados para la exportación o el consumo local. Debido a que la periferia era dependiente, dominada por la hegemonía metropolitana (a menudo por medio del colonialismo), los términos de intercambio eran desfavorables para los países recientemente penetrados, lo que a su vez los llevaba al subdesarrollo. Peter Ward, México una megaciudad, Pág. 24.

² Las ciudades mundiales, indican que ciertas metrópolis funcionan como centros de control en la semiperiferia de manera similar a ciudades mundiales como Los Ángeles, Nueva York, Londres y Frankfurt, en el núcleo. Pero estas ciudades como Sao Paulo o México no poseen la importancia internacional, ni siquiera subregional que el estatus de ciudad mundial exige. Estas se piensan serán las ciudades más grandes del mundo, pero en los aspectos financiero, económico, tecnológico y en términos del procesamiento de información, no se encuentran entre las más importantes. Ibidem. Pág. 26.

características físicas. Así que los cambios macroeconómicos son distintos en cada ciudad y los procesos de integración de igual forma son distintos y han desarrollado procesos complejos de actividades interrelacionadas en la prestación de servicios como la salud para el caso de Barcelona y Bogotá, o la combinación de universidades con centros de Investigación y desarrollo vinculados a la producción como es el caso de Silicon Valley, o la organización de festivales de todo tipo para aprovechar las inversiones generadas en el mejoramiento de estructuras urbanas como en Barcelona y Sevilla, así como las experiencias de ofrecer servicios calificados para el almacenamiento y gestión de grandes bases de datos de empresas y gobiernos como se han desarrollado en Bombay, Shenzhen y Manila cuya transportación es posible gracias a la tecnología satelital.

Estas transformaciones en el modo de acumulación de capital y de los sistemas productivos en un mundo globalizado ha conllevado a importantes reorientaciones en la configuración del Estado, el cual se ha venido modificando paulatinamente en sus fines, instrumentos y políticas aplicadas a través del gobierno. La administración pública como el gobierno en acción, ha venido sufriendo de igual forma importantes transformaciones en sus procedimientos, estructura organizacional y relacional por medio del impulso de una reforma institucional que ha pretendido cambiar el modelo burocrático por otras orientaciones administrativas, siendo el *magnagement* el más utilizado y que se incorpora junto con tecnologías de la empresa privada para eficientar las prácticas, procesos, procedimientos y modelos de la administración pública, instrumentando el proceso del cambio estatal.

Esta investigación pretende de manera sucinta presentar el origen, desarrollo y algunos planteamientos de los diferentes problemas de gestión en el gobierno de las metrópolis, en particular de la Ciudad de México. Estos problemas que se han venido produciendo en la ciudad capital tienen matices específicos por encontrarse dentro de la esfera de competencia de varios niveles de gobierno, de diversos intereses y conflictos, así como de ámbitos políticos, legales, legislativos, gubernamentales y de servicios.

El trabajo atraviesa por tres líneas de investigación que se enfocan e interrelacionan en la metrópoli y que son: la coordinación metropolitana, la gestión pública y el gobierno en términos de gobernabilidad. La primera tiene que ver una forma de relación intergubernamental para instrumentar políticas públicas tendientes a la solución de problemas comunes en un área geográfica determinada. La segunda es una interpretación más instrumental del objeto de estudio de la administración pública y la tercera esta más orientada a la Ciencia Política y es más una interpretación del gobierno como una red de instituciones y nuevos actores políticos y sociales en donde este se convierte en uno más de estos, en los procesos de negociación, consenso, acuerdos y coordinación que sustentan el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.

La obra se divide en tres capítulos. El primero aborda a la metrópoli, el gobierno y a la gestión pública. Aquí se abre un debate sobre los conceptos de administración pública, gerencia pública, gestión pública, new public management, gobierno, governance, gobernabilidad, gobierno, gobernanza, coordinación interinstitucional, relaciones intergubernamentales y la formación del espacio metropolitano como contenido de la metrópolis, áreas y zonas metropolitanas y como este se ha venido reconfigurando a la luz de las nuevas tendencias de la administración y gobierno de las ciudades mundiales.

En el segundo capítulo, se abordan algunas experiencias de gobierno y gestión metropolitana en el mundo que se han venido sucediendo en cuanto a su nueva función como nodos de la red de ciudades globales y las experiencias importantes de gobierno que la han venido a revitalizar y que la han convertido en uno de los espacios claves por donde esta transitando la vida de más de la mitad de los habitantes del mundo, muchos en condiciones de verdadera precariedad y otros en condiciones de amplia prosperidad.

El tercer capítulo, se orienta a explorar la forma en como se ha dado el desarrollo de la ciudad capital y su paso al ámbito metropolitano, los antecedentes más importantes de coordinación metropolitana con el Estado de México, sus municipios conurbados, un breve diagnóstico de los problemas de gestión y coordinación, sus aportaciones y fracasos. Adicionalmente se abre un debate sobre la visión de la ciudad capital para abordar los problemas de gestión y gobierno en su ámbito de competencia y extensión territorial.

De igual forma se indaga en la agenda de problemas de atención metropolitana, proyectos, obras, acciones y esquemas tendientes a dar gobernabilidad y sustentabilidad a esta región, finalizando con una perspectiva de lo que puede ser esta metrópoli en el caso de resolver o no la problemática que le aqueja de manera prioritaria como lo es el caso de la seguridad pública, la gestión hidráulica, la prestación de servicios públicos, los asentamientos humanos, el transporte y la vialidad, la cuestión de la contaminación del medio ambiente, las formas de gobierno, los mecanismos intergubernamentales, las diversos estatus legales y la carencia de instancias, instituciones metropolitanas e identidades como parte de la metrópoli, así como de sus habitantes.

No sólo se busca tener un diagnóstico de la problemática metropolitana que nos explique el por que no se han podido resolver o el por que se han acumulando a través del tiempo, ya que en muchos casos esta se ha venido profundizado y agregando otros problemas a la complejidad de esta realidad que ha quedado sin la atención necesaria por los diversos gobiernos en el cual se desarrolla.

Nuestro objetivo fundamental en esta investigación, es el de precisar el funcionamiento de la coordinación metropolitana y como se puede mejorar en la solución de la problemática metropolitana, retomando como referencia diversas

experiencias internacionales y nacionales. Por ello, requerimos hoy en día observar una multiplicidad de factores y procesos que inciden en la falta de solución de los problemas generados por la conurbación de la Ciudad de México y los municipios del Estado de México. Un componente esencial de estos fenómenos es la insuficiencia y en su caso la ausencia de autoridades e instituciones de carácter metropolitano capaces de atender la problemática que se presenta en la zona y que va más allá de la agenda de las diversas comisiones metropolitanas y de su tecnicidad excesiva que no se traduce en beneficios para sus habitantes, sino más bien en insumos políticos para reforzar intereses y posturas de gobierno.

La investigación nace de la necesidad de preguntarnos ¿Cuáles son las causas por las cuales los actuales mecanismos de coordinación metropolitana no han podido solucionar los problemas metropolitanos de la Ciudad de México y de los municipios del Estado de México conurbados a ella?. Y si bien es cierto la participación gubernamental en la atención de esta problemática se ha dado desde la segunda mitad del siglo pasado, no se han logrado consolidar con instituciones que le den viabilidad política, social, cultural y ciudadana a la región.

Además, es importante analizar los problemas de gestión pública y gobierno metropolitano más allá de los mecanismos actuales de coordinación y precisar algunos elementos de gestión que le puedan dar a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México un sustento común de gobernabilidad en la atención de problemas y en el desarrollo de instituciones que administren a la metrópoli y le den una identidad.

Otra cuestión importante a plantearnos es la siguiente, ¿Es posible que la realidad metropolitana se pueda abordar más allá de la coordinación o de las relaciones intergubernamentales y que se pueda concebir como un ámbito de gobierno con autoridades y representantes electos sin violentar el marco constitucional? o más aún ¿es posible afirmar que existe en nuestro país una realidad metropolitana reconocida y que la Ciudad de México pueda transitar hacia un modelo de gestión y gobierno metropolitano como en otros países?.

Sabemos que la creación de autoridades metropolitanas de coordinación conlleva a un cambio significativo en las formas de administrar la problemática particular de la región, pero no se han desprendido políticas, programas, acciones relevantes que aporten soluciones a los problemas estructurales e históricos de la zona y si es verdad que la coordinación ha adquirido otro status desde que el gobierno de la Ciudad Capital lo asume por primera vez un partido de oposición al gobierno federal, se hace evidente que nuevos problemas se han sumado a la complejidad social, política y económica de esta urbe que va más allá de sus límites físicos como entidad federativa y su discusión debe entrar a debate como un punto importante de la Reforma del Estado.

Ante estas Interrogantes de la viabilidad metropolitana en cuanto a la gestión y gobernabilidad de su problemática, sostenemos que el crecimiento de la Ciudad de México y la problemática que comparte con los municipios conurbados a ella, hacen necesario construir instituciones gubernamentales metropolitanas más que organismos de coordinación gubernamentales interestatales ante la imposibilidad constitucional de crear un gobierno metropolitano como nivel gubernamental propiamente dicho.

Adicionalmente, pensamos que la metrópoli carece de instituciones que solventen su desarrollo sustentable y en la medida en que esta cuestión no sea atendida seguirá siendo fuente de graves conflictos locales e interinstitucionales que se traducirá en un constante detrimento del nivel de vida de sus habitantes.

Es por ello que exponemos algunas líneas de acción que por medio de la gestión pública y la mejora de los mecanismos actuales de coordinación metropolitana en la Ciudad de México, entendida como una metrópoli, mejoren la planificación del desarrollo ordenado de la región que esta en vías de convertirse en una megalópolis que requerirá llegar con instrumentos administrativos y de gobierno para evitar la depredación de la ciudad, su medio ambiente y como experiencia a analizar por metrópolis vecinas que comienzan a tener los mismos problemas que nos aquejan en este espacio geográfico. Nuestra intención es ver a la Ciudad de México como una metrópoli y a su problemática como un asunto público y de gobierno desde la mirada de la Administración Pública.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

EL MUNDO moderno de principios del siglo XXI muestra formas de organización y esquemas de funcionamiento distintos a los que se generaron después de la segunda guerra mundial, la globalización, la interdependencia y la incertidumbre caracterizan nuestro entorno, los cambios estructurales han incidido de manera decisiva en la organización y operación del sistema capitalista mundial y han generado profundos y nuevos desequilibrios que no podemos explicar utilizando los paradigmas administrativos, políticos, económicos, filosóficos y científicos del pasado.

De hecho asistimos a un nuevo mundo que se está inventando e innovando constantemente, el mundo de las economías cerradas, protegidas, de Estados nacionales fuertes, apuntalados en complejos sistemas de defensa territorial, relativamente autónomos, centralizados, en algunos casos autosuficientes y de cierta estabilidad económica, política e ideológica que operaron el desarrollo de las sociedades y de sus individuos, el llamado mundo industrial y bipolar ha quedado en el pasado.

La nueva configuración mundial impulsada por las nuevas tecnologías de procesos y de productos han permitido que la industria y el comercio se descentralicen y se globalicen los procesos de producción, el mercado local se ha

subordinado a complejas redes de intercambio internacional mediante el aprovechamiento de las telecomunicaciones, la informática y la computación.

La globalización económica ha cambiado el modo de acumulación tradicional basado en la fuerza de trabajo intensiva y de grandes volúmenes de producción de mercancías industriales a la de comercio de los servicios y bienes intangibles como el conocimiento, el software, las franquicias, el dinero electrónico (economía virtual) y el esparcimiento³, etc.

Las sociedades abiertas en la globalización ha impuesto una gran permeabilidad tanto económica como política y cultural a los estados – nación; los actores internacionales y nacionales se han multiplicado y sus requerimientos y demandas con ellos también, manifestándose hoy de manera más activa.

El nuevo sistema económico mundial ha reconfigurado a las sociedades industriales y ha dado origen a las sociedades de servicio y conocimiento, esto ha replanteado tanto las relaciones de poder dentro de las naciones como en el entorno internacional, también han desplazado importantes actores que construyeron el mundo pasado, tal es el caso de la clase obrera, los sindicatos, las formas de contratación y movilidad laboral, a la burocracia gubernamental y sus privilegios, funciones y referencias, a los empresarios y su papel ceñido al ámbito económico que se ha ampliado hacia la vida de lo público y gubernamental y sus relaciones con las cúpulas de poder político y cultural.

La complejidad del sistema mundial actual no tiene precedentes, frente a él aún no encontramos modelos o percepciones de política aplicables capaces de responder a estas transformaciones e impredecibles cambios del sistema posmoderno. La construcción de nuevos enfoques y mecanismos de intervención del Estado nos muestran a través de los procesos de reforma del mismo que la realidad va mucho más rápida que los cambios en las ideas y paradigmas para explicarla.

Ante la ausencia de opciones teóricas de cambio con mayores índices de certidumbre y con la aceptación implícita de que como única vía de desarrollo sea la inserción y participación dentro del mundo globalizado del nuevo orden mundial, se ha hecho necesario la reorientación del Estado de Bienestar para encontrar una salida viable a su crisis.

³ Según Jeremy Rifkin en su obra *La Era del Acceso* dice que la irrupción de la era del acceso, es una época radicalmente distinta a la que conocemos hasta ahora. En la economía hipercapitalista, comprar cosas en los mercados y tener propiedades es algo obsoleto, pues lo que se impone como norma es el acceso puntual a casi toda clase de servicios a través de las inmensas redes comerciales que operan en el ciberespacio...En todas partes las empresas venden sus propiedades y reducen su inventario, arriendan sus equipos y subcontratan las actividades, volviéndose ingravidas. Y la posición de los bienes físicos, antes considerada un activo valioso, es contemplada ahora, en el ámbito empresarial, como una desventaja. La mercantilización de bienes y la tenencia de propiedades, llega a su culminación con la mercantilización del tiempo y la experiencia humana. Y de ahí a un sistema sustentado en la venta de la propia experiencia cultural sólo hay un paso. Los viajes y el turismo global, las ciudades y los parques temáticos, la moda y la cocina, los juegos y los deportes, la música, el cine, la televisión e incluso las causas sociales están convirtiéndose rápidamente en el centro de una economía cuyo objetivo comercial básico son los recursos culturales.

La transición del Estado de Bienestar al Estado denominado regulador o estratégico ha pasado por amplios procesos de reforma, las primeras se caracterizaran por el desarrollo de políticas de desprotección de la economía, la apertura comercial y financiera a la competencia internacional, así como la desestatización de la economía vía la privatización de las empresas públicas y la desregulación de esta, a través de la liberalización de los mercados internos en donde la idea se ha centrado en la formación de un Estado mínimo con funciones de gobierno como agente promotor.

Dentro de este entorno las ciudades en la era de la información⁴ como lo menciona Castells tiene un nuevo rol y una nueva configuración distinta a la que tenía en la era industrial⁵. "La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema de geometría variable la cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide. Y la relación cambiante respecto a esa red determina, en buena medida, la suerte de las ciudades y ciudadanos"⁶

Hoy las condiciones de acceso a este nuevo mundo se configuran desde las ciudades y metrópolis en donde se vinculan al desarrollo, al bienestar y a los mercados, en ello encontramos la relevancia de estas, que han dejado de ser

⁴ Las ciudades y sociedades de todo el mundo están experimentando a en este fin de siglo XX una profunda transformación histórica estructural. En el centro de dicha transformación se halla una revolución tecnológica, organizada en torno a las tecnologías, el proceso de globalización de la economía y la comunicación ha cambiado nuestra forma de producir, consumir, gestionar, informar y pensar. Las actividades estratégicamente dominantes, en todos los planos, están organizadas en redes globales de decisión e intercambio, desde los mercados financieros a los mensajes audiovisuales. El planeta es interdependiente y esa interdependencia se articula cotidianamente en tiempo real, a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, en un fenómeno históricamente nuevo que abre de hecho una nueva era de la humanidad: la era de la información. Jordi Borja y Manuel Castells. Local y Global. Pág. 21. La economía informacional / global se organiza en torno a centros de mando y control, capaces de coordinar, innovar y gestionar las actividades estructuradas de las redes empresariales. Los servicios avanzados, incluidos finanzas, seguros, inmobiliarios, consultoría, servicios legales, publicidad, diseño, mercadotecnia, relaciones públicas, seguridad, reunión de información y gestión de los sistemas de información. Pero también el I+D y la Innovación científica, se encuentran en el centro de todos los procesos económicos, ya sea en la fabricación, agricultura, energía o servicios de diferentes clases. Todos pueden reducirse a la generación de conocimiento y flujos de información. Manuel Castells. La Era de la Información. Págs. 411-412.

⁵ La era informacional está marcando el comienzo de una nueva forma urbana, la ciudad informacional. No obstante, al igual que la ciudad industrial no fue una réplica mundial de Manchester, la ciudad informacional emergente no copiará a Silicon Valley, y mucho menos a los Ángeles. Por otro lado, al igual que en la era industrial, pese a la extraordinaria diversidad de contextos culturales y físicos, hay algunos rasgos fundamentales comunes en el desarrollo transcultural de la ciudad informacional... debido a la naturaleza de la nueva sociedad, basada en el conocimiento, organizada en torno a redes y compuesta en parte por flujos, la ciudad informacional no es una forma, sino un proceso caracterizado por el dominio estructural del espacio de flujo. Manuel Castells. Ibidem. Pág. 432.

⁶ Jordi Borja y Manuel Castells. Op. Cit. Pág. 43. El fenómeno de la ciudad global no puede reducirse a unos cuantos núcleos urbanos del nivel superior de la jerarquía. Es un proceso que implica servicios avanzados, los centros de producción y los mercados de una red global, con diferente intensidad según la importancia relativa de las actividades ubicadas en cada zona frente a la red global. Dentro de cada país, la arquitectura de redes se produce entre los centros regionales y locales, de tal modo que el conjunto del sistema queda interconectado a escala global. Los territorios que rodean estos nodos desempeñan una función cada vez más subordinada: a veces llega a perder toda su importancia o incluso se vuelven disfuncionales. Estas ciudades o, mejor, sus centros de negocios, son complejos de producción de valor basados en la información, donde las sedes de las grandes compañías y las firmas financieras avanzadas pueden encontrar tanto proveedores como la mano de obra altamente calificada que precisan. En efecto, constituyen redes de producción y gestión, cuya flexibilidad no necesita incorporar trabajadores y proveedores, sino tener capacidad de acceso a ello cuando vengan y en el momento y cantidades requeridos en cada caso particular... La era informacional está marcando el comienzo de una nueva forma urbana, la ciudad informacional. Manuel Castells. Op.Cit. Págs. 413-418.

meramente un conglomerado humano de residencia, trabajo o de tránsito, los nodos de las sociedades de la Información son hoy el lugar de una nueva forma de expresión de los actores y sus relaciones globales, el gobierno y su administración son parte activa de la formación del nuevo espacio público, de las reconfiguración de lo privado, de la relación de los particulares y desde luego de la construcción del contenido de la ciudad y de los ciudadanos.

Las grandes ciudades y las metrópolis deben ser hoy pensadas más allá de su concepción urbana, arquitectónica e incluso demográfica, que son elementos que no debemos perder de vista, pero que es necesario que este complejo humano sea visto además desde las relaciones del poder, como espacios de gobierno y sociedad, como un conjunto de relaciones colectivas, comunitarias y familiares.

La globalización influye en el desarrollo de estos grandes conglomerados sociales, de hecho ante los cambios propios de la evolución humana el rostro de las ciudades ha cambiado y también su papel, hemos pasado de las ciudades industriales a las metrópolis de servicios y en la mayoría de los casos nos encontramos asistiendo a la conformación de las ciudades globales en red dentro de las sociedades de conocimiento.

El desarrollo de las comunicaciones, la cibernética, la robótica, la acumulación de información y conocimiento hace que la vida sea relativamente más sencilla y cómoda a la vez en las ciudades con respecto a otros conglomerados que carecen de algunos de estos elementos, como lo son las comunidades rurales dotadas de menos capacidades, habilidades, facultades y recursos. Actualmente, los mayores niveles de creación de la riqueza se realizan en las ciudades, y han dejado de ser los centros que absorbían y concentraban la riqueza de las regiones circundantes de los países o de sus provincias como lo era en el pasado.

Hoy tenemos un nuevo tipo de ciudad en la que debemos de pensar, ya no podemos concebirla como la ciudad industrial polarizada entre sus clases, entre empresarios y obreros, en la ciudad de ricos y pobres, esta simpleza concibe a un gobierno de habitantes y una sociedad abandonada a la anarquía de la vida cotidiana de la ley de la selva, en donde la ciudadanía es sólo una condición formal de derecho y de expresión en las urnas. "Las grandes ciudades no esconden hoy las grandes condiciones de pobreza que hay en ellas, sino que las han asimilado en su centro y periferias, esta multiplicidad de lugares de marginación en donde se esparcen las infraclasses y también los modernos plebeyos del mundo hipermoderno reflejan la ruptura de comunidades y responde al encarecimiento de la vida, aumento del desempleo y la disminución de la solidaridad debido al rompimiento de las redes locales."⁷

⁷ Alabert Alabani, Soledad García y Salvador Giner. (Comps). Clase, poder y ciudadanía. Pág.4. ...Pero también se tienen efectos negativos en las metrópolis modernas impactadas por estos procesos de cambio, se estima que en la próxima generación, la parte de la población mundial que vive en las ciudades pasará de 2.500 millones a 5.000 millones de personas. Casi todo ese aumento tendrá lugar en los países en desarrollo. Muchas veces se dice que las ciudades son la cuna de la civilización y la fuente del renacimiento cultural y económico. Sin embargo, las ciudades son algo muy distinto para aproximadamente la tercera parte de la población urbana del mundo en desarrollo que vive sumida en la pobreza extrema. La mayoría de esos habitantes pobres de las ciudades no encuentran albergue más que en asentamientos

Las metrópolis de la movilidad o Industriales hoy se han reconfigurado, cambiado su espacio y organización social, dotada de grandes obras de infraestructura y de comunicación, estas ciudades no sólo han depredado sus alrededores sino su propio espacio interior, convirtiéndose en grandes zonas marginales, suburbanas, sin calidad de vida y organizadas en ghettos, no es de extrañarse que la ciudad se divida en grandes feudos territoriales y poco transitables, en donde los espacios públicos no le pertenecen a nadie.

La metrópolis se nos presenta hoy como un problema que no hemos podido o querido atender, pero que representa un gran potencial para la puesta en marcha de mayores y mejores instrumentos de administración no sólo de su territorio sino de los recursos y de la prestación de los servicios públicos para la solución de su problemática. La administración metropolitana no sólo es un reto de gestión pública, sino esencialmente de impacto social y gobernabilidad, por ello debemos pensar además en las relaciones metropolitanas intergubernamentales, en el reordenamiento urbano a las áreas marginadas, para el ordenamiento sustentable de la metrópoli.

Es importante pensar en nuevos esquemas de coordinación intergubernamental que le de a las políticas de desarrollo de la región sustentabilidad e integralidad, los gobiernos deben establecer formas de organización y participación en la planeación de programas y acciones con montos específicos presupuestales en los proyectos prioritarios de la zona, así mismo, abrir la participación técnica y financiera a empresas privadas, grupos sociales, civiles y ciudadanos para que puedan hacer viable la realización de obras de beneficio común.

Es necesario innovar en tecnologías de gobierno que flexibilicen la administración y encontrar nuevas figuras. "El problema fundamental radica en los niveles de competencia de las entidades metropolitanas. En algunas metrópolis existen competencias exclusivas o compartidas, del nivel federal o nacional; del nivel de la entidad (estados departamentos o provincias); de nivel regional (supraestatal o subestatal); del nivel metropolitano o local (municipio o delegación), en ocasiones cuenta con cuerpos legislativos o reglamentarios y sus miembros son electos en forma directa; en otras, realizan planeación estratégica de las zonas y en otras más, operan directamente a través de empresas, servicios públicos de infraestructura (agua potable, y alcantarillado, residuos sólidos, contaminación, vialidad y transporte) y en algunos casos vinculados con equipamiento de educación, salud o cultura, así como de seguridad ciudadana."⁸

sórdidos y peligrosos de ocupantes sin título o en barrios de tugurios y aunque la población de las ciudades, al igual que la población de los países, es ahora generalmente más vieja, los habitantes de los barrios de tugurios son cada vez más jóvenes, así este problema es el de la historia de la formación de las grandes urbes del mundo. Annan, A. Kofi. Nosotros los Pueblos en el Siglo XXI. Informe del Milenio. Un mundo sin miseria; Mejoramiento de los barrios tugurios. Fundación de las Naciones Unidas.

⁸ Francisco. Covarrubias Gaytan. Gobierno y Administración del Espacio Metropolitano. Pág.38.

Las metrópolis se caracterizan por concentrar núcleos de población con muchas carencias sociales relacionadas principalmente con suelo, vivienda, infraestructura, servicios, transportes, accesibilidad a las fuentes de empleo y a centros comerciales, abasto y centros recreativos que hace que las expectativas de sus habitantes sean limitadas y sean quizás el reto más importante de las nuevas administraciones.

La administración metropolitana debe contar con mayores capacidades de negociación y promover la participación de más actores para generar un modelo de administración metropolitana con políticas públicas incluyentes. "De ese modo, la generación de oferta de lotes con servicios, de vivienda de interés social, o de desarrollos inmobiliarios y comerciales no se realiza bajo la tutela de un Estado omnipotente. Por el lado de la demanda social resulta primordial sensibilizar a la ciudadanía sobre la conveniencia económica, social, física y de seguridad pública de habitar en asentamientos regulares y ordenados, especialmente, cuando los índices de inseguridad son altos."⁹ Finalmente recordemos que la obligación del gobierno no reside en prestar los servicios públicos, sino asegurar que éstos se presten.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

EN LAS ÚLTIMAS décadas el desarrollo urbano en nuestro país se ha caracterizado por la conformación de zonas metropolitanas. "En 1930 solamente existían 33 ciudades-localidades de 15 mil y más habitantes; Para 1960 se elevan a 119. En los diez años siguientes surgen 47 nuevas ciudades para construir una jerarquía urbana de 166 ciudades en 1970, que al aumentar a razón de 6.3 anuales entre 1970 y 1980 totalizan 229 en 1998"¹⁰ Para el año 2000 "el sistema nacional de ciudades estaba conformado por 364 ciudades de más de 15 mil habitantes, donde residen un poco más de 63.2 millones de personas, quienes representan 65 por ciento de la población nacional. El sistema está conformado por nueve ciudades grandes (ocho metrópolis y Juárez) con más de un millón de habitantes, y que en conjunto suman 32.9 millones de personas, poco más de la mitad de la población urbana (52.1%); 60 ciudades con rango de población intermedios, entre 100 mil y un millón de habitantes, donde residen más de 20.6 millones de personas (32.7% del total) y 259 pequeñas comunidades menores de 100 mil habitantes, donde habitan cerca de diez millones de personas (15.3% del total)"¹¹

Esta tendencia se ha reflejado en las grandes concentraciones del país y las que están en proceso de serlo, problema del cual no se ha tomado conciencia de la dimensión que representan "Durante la década de 1990-2000, la población de las 31 zonas metropolitanas tuvo un incremento de 7.9 millones de habitantes, al pasar de 34.3 millones en 1990 a 42.3 millones en el 2000, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.1 por ciento, que es superior a observada para

⁹ Roberto Salcedo Aquino. Reordenamiento Urbano de las áreas marginadas en Los Retos de la Administración Metropolitana. Pág. 7.

¹⁰ Miguel Ángel Vite Pérez. Que solos están los pobres. Pág. 113.

¹¹ CONAPO. La Población de México en el Nuevo Siglo. Pág. 105

el país en su conjunto en este mismo periodo (1.9%). En este conjunto de ciudades metropolitanas habita el 66.9 por ciento de la población urbana del país¹². (Véase Cuadro 1)

Metrópolis como la de la Ciudad de México se debió en gran medida a la ocupación ilegal de tierra y que por la carencia de servicios y el nivel socioeconómico de sus habitantes han reproducido por generaciones enteras las mismas condiciones de pobreza que los fundadores tenían. La metropolización de la Ciudad de México tuvo un inicio acelerado como proceso de ocupación de asentamientos irregulares que ha repetido sus patrones hoy en el oriente del Valle de México, básicamente en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chimalhuacán, y, recientemente, Valle de Chalco-Solidaridad y las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras, en el Distrito Federal. Este fenómeno se ha reproducido también en el poniente y norponiente del Valle, en este caso al desarrollo residencial que ocupan los estratos socio-económicos medios y altos, que afectan a las delegaciones de Alvaro Obregón y Cuajimalpa y a los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán, Nicolás Romero, Cuautitlán Izcalli y Tepozotlán.

¹² Ibidem. Pág. 107

Cuadro 1

Población y tasa de crecimiento 1990-2000 de las 31 zonas metropolitanas

Zona metropolitana	Población			Tasa de crecimiento		
	1990	1995	2000	1990-1995	1995-2000	1990-2000
Total Nacional	81 249 645	91 158 290	97 483 412	2.1	1.6	1.9
Total 31 zonas metropolitanas	14 117 091	19 403 963	12 324 361	2.4	1.7	2.1
ZM Ciudad de México	13 226 800	16 898 316	17 994 172	3.3	1.2	2.1
ZM Cuadalupe	2 987 191	1 461 912	3 611 331	2.6	1.3	1.9
ZM Monterrey	2 274 527	2 968 683	3 213 365	3.1	1.6	2.4
ZM Puebla	1 731 968	2 011 011	2 279 136	1.6	1.3	1.9
ZM Veracruz	1 173 026	1 317 393	1 701 111	1.1	1.3	1.7
ZM Tijuana	1 158 681	1 038 188	1 273 170	1.0	1.6	1.3
ZM Morelia	931 626	791 333	897 293	0.8	1.3	1.0
ZM Saltillo	486 380	623 326	637 277	3.0	0.2	2.8
ZM Toluca	878 389	938 886	1 007 291	1.0	0.7	1.4
ZM Oaxaca	1 341 341	1 077 081	1 197 196	1.9	1.1	1.5
ZM Culiacán	1 114 699	1 011 404	6 771 111	0.9	0.6	0.8
ZM Irapuato	927 321	1 129 401	1 311 093	2.3	1.6	2.0
ZM León	201 430	229 036	267 347	1.4	1.5	1.5
ZM Pachuca	827 363	997 831	1 133 613	2.0	1.3	1.7
ZM Tlaxcala	183 343	147 038	216 586	0.8	1.5	1.6
ZM Querétaro	186 673	211 361	237 334	1.3	1.3	1.3
ZM Coahuila	111 339	643 804	791 403	2.7	1.3	1.5
ZM Colima	103 318	365 433	431 293	3.5	1.9	3.2
ZM Campeche	223 491	679 371	761 343	3.0	1.1	1.6
ZM San Luis Potosí	638 712	381 964	839 271	1.1	2.6	2.3
ZM Tlaxcala	173 109	383 332	186 326	2.2	0.4	0.3
ZM Tampico	367 333	620 012	663 161	7.0	1.6	3.6
ZM Huescar	143 006	171 894	331 137	2.0	1.9	3.1
ZM Coahuila	371 263	627 032	612 602	7.0	0.1	0.7
ZM Guadalajara	182 126	311 730	233 640	7.2	0.7	1.8
ZM Pinar del Río	193 870	209 214	211 401	0.8	0.1	0.7
ZM Oaxaca	213 331	292 913	301 332	3.7	0.3	0.3
ZM Veracruz	611 126	865 109	1 031 093	4.1	1.9	3.3
ZM Sinaloa	172 317	440 100	490 333	2.6	1.3	2.6
ZM Morelia	638 317	664 111	841 168	0.4	1.3	2.3
ZM Zacatecas	191 339	236 763	322 301	2.4	3.7	2.6

Fuente: CONAPO. La Población de México en el nuevo siglo. Pág. 106

Actualmente la expansión de la metrópoli se da en forma fragmentada en toda su periferia, a través de procesos irregulares en su mayor parte y bajo condiciones que dificultan su control. Esta zona así, se ha convertido en uno de los espacios más poblados del orbe, con grandes problemas de todo tipo. La gran mayoría de ellos, compartidos por ambas entidades y que obliga a enfrentarlos con una visión amplia, y rebasar el ámbito local y sectorial.

El problema metropolitano implica asumir la participación de distintos espacios, niveles de gobierno, actores políticos y sociales que den origen y fortalezcan en su caso mecanismos intergubernamentales e institucionales de coordinación metropolitana.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)¹³ ha experimentado a lo largo de los últimos 20 años la creación de diversos mecanismos de coordinación para la planeación de su desarrollo y los efectos del crecimiento urbano a través de diferentes organismos gubernamentales, como la Comisión de Conurbación del Centro del País en 1976; el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región centro del País 1983; el Consejo del Área Metropolitana en 1988; el Consejo del Área Metropolitana del Estado de México 1988; el Consejo del Transporte en 1992, la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1992; entre otras.

A partir de estas experiencias, y en concordancia con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se crearon entre 1994 y 1996 las Comisiones de Metropolitanas de Asentamientos Humanos 1995, Agua y Drenaje 1994, de Seguridad Pública y Procuración de Justicia 1994, de Transporte y Vialidad 1994, y Ambiental Metropolitana 1996.

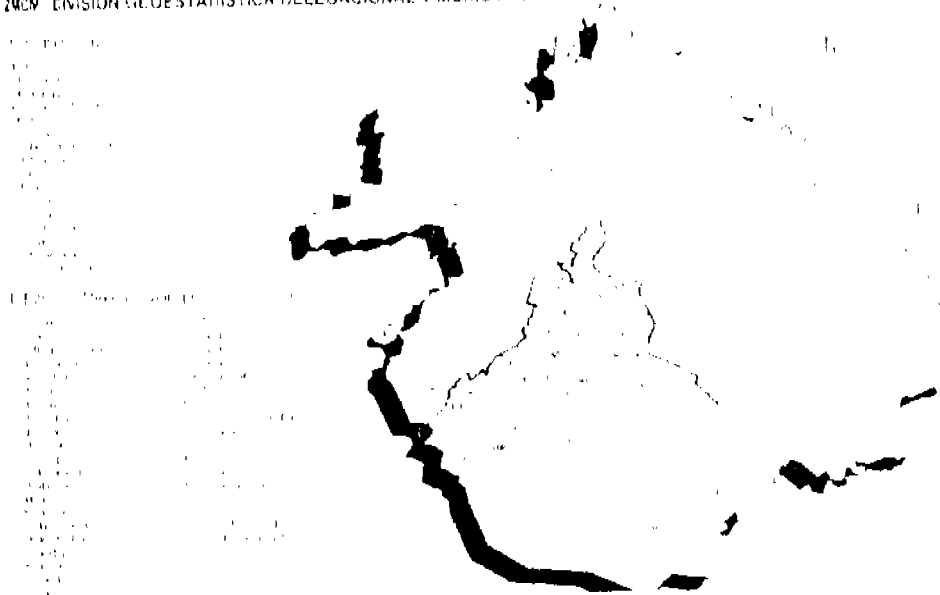
La experiencia más reciente por parte de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, y buscando dotar de integralidad a los trabajos de las Comisiones Metropolitanas y a la política metropolitana dichos gobiernos, se crearon áreas especializadas en esta materia, y que son la Coordinación General

¹³ La Zona Metropolitana de la Ciudad de México considera al Distrito Federal, 37 municipios del Estado de México: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chinconcuac, Coacalco, Chimalhuacan, Cocolitlán, Coyotepoc, Cuauhtlán, Cuauhtlán Izcalli, Ecatepec, Huhueloca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamalia, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepoztlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlan, Valle de Chalco Solidaridad, Zumpango y el municipio de Tizayuca en el Estado de Hidalgo. CONAPO. Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2000. Pág. 9. Aunque hay que aclarar que para fines geogestadísticos la Zona Metropolitana de la Ciudad de México la conforman las 16 delegaciones del Distrito Federal (Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuahuilmoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco) y 34 municipios del Estado de México (Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chinconcuac, Chimalhuacan, Coacalco, Cuauhtlán, Cuauhtlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, Tecámac, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepoztlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlan, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango) ubicándose en el centro sur del Valle de México, de acuerdo con la delimitación de zonas metropolitanas de 1995 del INEGI. (Véase Mapa 1) Delimitación que recogen además las obras: Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000; Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; y La Ciudad de México Hoy.

de Asuntos Metropolitanos del Estado de México hoy Secretaría de Desarrollo Metropolitano y la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos y Delegacional del Distrito Federal.

Mapa 1

ZMCM DIVISION GEOESTADISTICA DELEGACIONAL Y MUNICIPAL.



Fuente: Estadística del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000. Pág. 19.

Dado que del crecimiento poblacional estimado, la mayor parte se daría en territorio de los municipios conurbados, para el gobierno del Estado de México tiene importancia estratégica establecer la coordinación estado-municipios y el impulsar mejores mecanismos de coordinación con el gobierno del Distrito Federal que permitan racionalizar el crecimiento del territorio para revertir el anárquico patrón de ocupación prevaleciente hasta nuestros días.

Desde luego resalta que ni a nivel de las Delegaciones, ni de los municipios existen instancias de carácter metropolitano, y la ausencia de figuras de gestión de servicios metropolitanos y de autoridades con facultades legales como tal para la administración de la metrópoli.

Ante estas limitantes y los esfuerzos de coordinación son insuficientes, los problemas en este ámbito territorial se siguen reproduciendo y se han venido agravando sin que ninguna autoridad de ningún ámbito (Federal, estatal y municipal) se ocupen de ello.

Estos problemas que padecen los habitantes de las zonas limítrofes son graves, encontramos constantes delitos a transeúntes, robos en rutas de autobuses, microbuses, terminales del tren metropolitano, (Indios Verdes, Martín Carrera, Pantitlán, Los Reyes la Paz, y Cuatro Caminos) la contaminación del río de los Remedios como ramal del drenaje profundo de la Ciudad de México, y los depósitos de basura de Tuhualco en el oriente.

Recientemente se ha percibido algunos desacuerdos en las políticas de coordinación en el ámbito gubernamental, como es el caso de los centros de verificación vehicular, la dotación de agua del sistema Cutzamala, los conflictos de las rutas de transporte público que entran al Estado de México o al Distrito Federal en cuestión de tarifas, el uso del horario de verano, el segundo piso del periférico y el viaducto, así como la construcción del aeropuerto metropolitano entre otros.

Hoy en día encontramos serios problemas debido a la falta de comunicación y de una estructura institucional metropolitana, así como de la implementación de políticas intergubernamentales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que se traducen en problemas de abastecimiento de servicios públicos y en la insatisfacción de las necesidades básicas de su población, pero también se traduce en cuestiones de gobierno y de recursos, debido a que la gran diferencia presupuestal para su ejercicio es completamente dispar para su atención entre ambas entidades y niveles de gobierno.

ESTADO DEL ARTE DEL OBJETO DE ESTUDIO

EL TEMA de lo metropolitano está íntimamente relacionado con la cuestión de lo urbano y quizás esta sea la causa por la cual la mayoría de los estudios en esta materia tiene dicha tendencia, ubicándose en la planeación metropolitana, en los procesos de urbanización, la gestión de los servicios públicos, infraestructura urbana, planes para centros de población, proyectos urbanos referidos a los procesos de metropolización, y más recientemente en impactos ambientales, siendo en algunos casos hacia los movimientos migratorios poblacionales, y movimientos sociales.

Con respecto al estudio de este fenómeno encontramos varias instituciones que en los últimos años han venido aportando interesantes estudios, ensayos, organizando foros, Páginas de Internet, publicaciones especializadas y programas de estudio que han difundido sino de una manera amplia los conocimientos producidos, sí han incidido mucho en el interés por este tema.

Dentro de las legislaturas locales de las entidades del Distrito Federal y del Estado de México se han llevado ya dos encuentros interparlamentarios en asuntos metropolitanos y un Congreso Internacional sobre gobiernos metropolitanos realizados por la Asamblea Legislativa y el Gobierno de la Ciudad de México.

Encontramos también que las universidades han sido un actor importante en torno a la discusión del tema metropolitano, una institución que se ha caracterizado en ello es la Universidad de Guadalajara quienes organizan cada año un encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana hacia el mes de septiembre en donde se discuten las diversas experiencias nacionales de los procesos y acciones de metropolización, La Universidad Autónoma Metropolitana en sus unidades académicas de Xochimilco y Azcapotzalco tienen matriculas y programas de posgrado dedicadas a este tema e incluso han creado un centro de investigación que cuenta con bibliografía especializada sobre este tópico, El Instituto Nacional de Administración Pública cuenta con un diplomado regular sobre gobierno y administración metropolitana y recientemente el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, está llevando a cabo un Diplomado sobre el Fenómeno Metropolitano.

Adicionalmente, hay en el mercado revistas como Ciudades que ha dedicado varios números al tema, así como la revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Por su parte el gobierno del Estado de México ha hecho un importante esfuerzo editorial de difusión de las acciones que en esta materia se han venido realizando a través de diversos órganos informativos como es el caso de la revista Urbana, una colección de Cuadernos Metropolitanos, la gaceta Agenda Metropolitana y algunos boletines informativos publicados en diarios como el Reforma y la Prensa y en su página Web se puede consultar en la página del gobierno del Estado de México.

Por su parte el gobierno del Distrito Federal cuenta también con una página Web que tiene un pequeño apartado en su vínculo de la Secretaría General de Gobierno sobre las actividades más relevantes de la subdirección de Asuntos Metropolitanos y Delegacionales. Las Comisiones Técnicas Metropolitanas han hecho diversos estudios de acceso restringido sobre los diversos problemas que tienen dentro de su ámbito de competencia, es el caso de los estudios hechos por la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, la Comisión Ambiental Metropolitana, o la propia Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos quien es la encargada de difundir el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

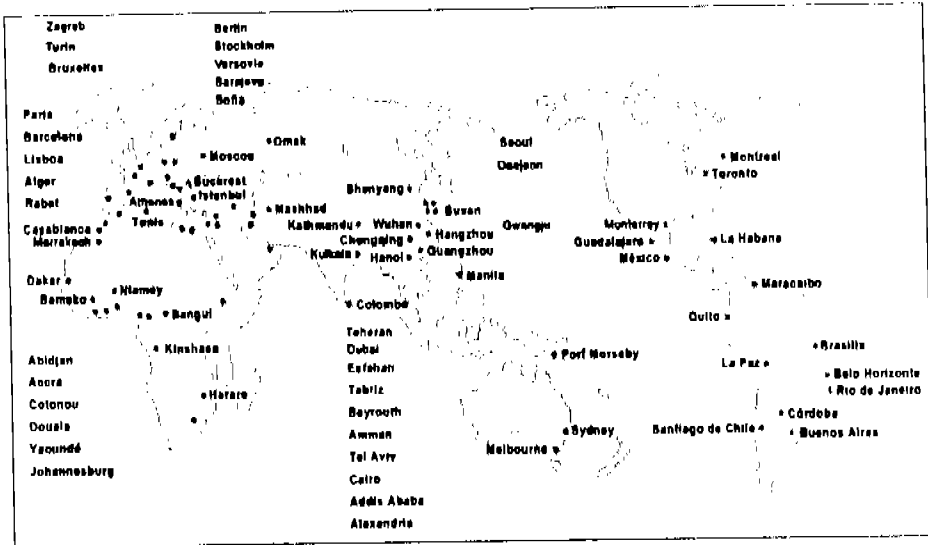
Europa y los Estados Unidos presentan una amplia gama de estudios referentes a sus zonas metropolitanas, por ejemplo podemos encontrar estudios diversos sobre la costa Este, la zona de California sobre todo los Ángeles, San Diego, San Francisco, y en ciudades particulares como Atlanta o Mineapolis, del gran Londres o del gran Toronto, de París, Tokio, Singapur, entre otros, experiencias que por cierto en la mayoría de los casos han desaparecido y en menor medida se han retomado, pero que nos señalan como este fenómeno de la metropolización está buscando nuevos esquemas para consolidarse en el mundo a partir de nuevas experiencias acordes a los tiempos de la globalización y de las sociedades en red.

Investigadores nacionales han abierto importantes espacios de reflexión y difusión del fenómeno metropolitano en los últimos años, tal es el caso de Manuel Perlo en el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad; en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México esta la Dra. Alicia Ziccardi; en el Instituto de Geografía, Javier Delgado; para el caso del Colegio Mexiquense encontramos a Jaime Sobrino, Carlos Garrocho, María Eugenia Negrete y Alfonso Iracheta Cenecorta; en la Universidad Autónoma Metropolitana Emilio Duhau, Roberto Eibenschutz, Priscilla Conolly y Blanca Ramírez; en el Colegio de México destacan Martha Schteingart, José Luis Lezama, y Nidia Umaña; en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, José Merino Mañón y Rafael Arias Váldez. En el extranjero podemos encontrar valiosos investigadores como Manuel Castells, Jordi Borja, Peter M. Ward, Alan Tonks, Mirón Orfield, Carlos de Mattos, Pablo Trivelli, Pedro Pérez, Alain Tuoraine, entre otros que han hecho varias investigaciones sobre los procesos de metropolización en otros países como Argentina, España, Inglaterra, el Canadá, y los Estados Unidos, que no son los únicos, pero si son un referente que a nuestro juicio deben ser contemplados en la discusión mínima de lo metropolitano, sin olvidar a precursores del tema en México como Luis Unikel, Claude Bataillon y Balssols.

Cabe señalar la amplia variedad de información que se puede encontrar en Internet, sobre todo los estudios hechos por organizaciones como las Naciones Unidas, el Centro de Estudios Para América Latina, la Unión Europea, Bilbao Metro, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, La Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona que aportan importantes investigaciones de casos específicos de las experiencias metropolitanas en el mundo y en nuestro país el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población contribuyen con algunos estudios de las zonas metropolitanas nacionales y desde luego los sitios de las Comisiones Metropolitanas con estudios específicos y documentos de sus ámbitos de acción.

A continuación se presenta un mapa que destaca algunas ciudades metropolitanas que son miembros de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, que se hoy en día la encontramos como metrópolis en su página WEB, y que nos da una panorámica de este fenómeno en el mundo, creemos que este mapa nos permite acercarnos a este fenómeno que esta impactando de manera fundamental en el estilo de vida de la mayor parte de los habitantes del mundo y de nuestro siglo e lnos ubicándonos gráficamente en el tema de la metrópolis. (Véase Mapa 2)

Mapa 2



Fuente: Motrópolla – Ciudades activas.

CAPITULO I. METRÓPOLI, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

El concepto de gestión ha venido incorporándose al repertorio de la administración pública en todos sus niveles, este término responde a la globalización de las economías como su particular tipo de administrar de manera gerencial a los gobiernos empresariales¹⁴, de los cuales como hemos mencionado con anterioridad la ciudad y en particular la metropolitana no escapa de ello. Nuestra intención es explorar el término de gestión y su impacto en el espacio metropolitano, así como el debatir la necesidad de la gestión pública y la gobernabilidad en la metrópoli.

Alain Touraine nos dice que el mundo moderno empezó con la creación de la ciudad como acto político trascendental. "En Italia, en Flandes, después en Holanda y en otras partes como Alemania, etc. Con la creación de la democracia política, del Estado de derecho, primero del Estado nacional o de la ciudad nacional, la ciudad Estado, tipo Venecia, Ámsterdam y también tipo Barcelona. En ese momento, ciudadanía, burguesía, derechos urbanos, derechos cívicos, todo representaba el mundo moderno contra el mundo feudal que tenía su base en la dominación del campo, de la tierra (del trabajo humano en la tierra). En ese momento esos privilegios los tenían todos -o casi todos-, un poco más en los países, un poco menos en los Estados nacionales, que eran básicamente Gran Bretaña y Francia, pero incluso en estos países, Londres o París se identificaron totalmente con la modernidad, como en otras capitales u otras ciudades. La modernidad fue una realidad política antes de ser una realidad económica."¹⁵

Max Weber, en su obra *Economía y Sociedad* refuerza esta idea y explicó que la racionalización se desarrolló en el plano político mucho antes que en el plano económico. Esta visión muestra que la modernidad equivalla a ciudad. La ciudad quería decir apertura, capacidad de cambio, libertad, capacidad de organizar intercambios económicos o culturales, etc., básicamente por razones políticas. Entonces, la ciudad fue el elemento central, el elemento básico, la célula central de la sociedad moderna.

¹⁴ La configuración conceptual de la gestión pública deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: El mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor y la reivindicación en la dicotomía política-administración, sublimada como antinomia policy-magnagement. Este esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Pero, más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas preceptivas de buena administración pública, con base en las cualidades de otra manifestación (la gestión privada). Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de policy debe dejar el proceso político para adquirir la forma de mercado; los servicios públicos deben abandonar las formulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política. Omar Guerrero, *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Pág. 5.

¹⁵ Alain Touraine, *La transformación de las metrópolis*. En revista *Contratiempo*. Pág. 1.

Y es partir de ello que el Estado moderno en su desarrollo ha venido creando una serie de instituciones que aun hoy en día vienen cambiando y reacomodándose a las condiciones del mundo de la sociedad postcapitalista. Las ciudades han experimentando esta racionalidad que le han dado forma en este caso particular a las ciudades que las diferencian a las ciudades del pasado y en muchos de los casos de las nuevas ciudades, que va más allá de ver a la ciudad como un asentamiento de mercado, con consumidores y productores de las ciudades principescas de la Europa feudal y su relación de poder con las aldeas agrícolas, que llevarán a través de la transferencia de valor agrario a las capas urbanas a la economía urbana.

La concepción política de la ciudad descansa en el concepto de autonomía y corresponde solamente al ámbito urbano, el cual crea un cuerpo específico para la administración de las relaciones de propiedad que van más allá de la recaudación de impuestos necesarios para la protección de la propiedad (Fortaleza y guarnición).

La autonomía política, el poder legislativo propio, la autonomía tributaria, el derecho de mercado y la política económica urbana, así como el desarrollo del Estado burocrático patrimonial, son antecedentes importantes para el origen del Estado racional que contrasta con la racionalidad patrimonialista de los Estados de Oriente. Es en el Estado racional, en donde el capitalismo moderno prospera, se funda en una burocracia profesional (militar y civil) y en el derecho racional, que en su aspecto formal en cuanto contenido deviene del derecho romano.

La industrialización significó la pérdida del control del Estado sobre la economía y, también, la pérdida del control de la ciudad sobre gran parte de su población, la cual se organiza en las afueras, en ciudades satélites, o zonas puramente urbanas, poco a poco la mezcla de clases sociales, de categorías sociales que había, incluso en el siglo XVIII, fueron reemplazadas por un proceso de separación, de segregación, a veces de manera totalmente voluntaria, como en el París de mediados de siglo XIX, pero de modo parecido en todas partes.

1.1. GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

EL ESTADO, el gobierno y la administración pública como instituciones se adecuan a las nuevas condiciones productivas de la sociedad, en nuestros días el Estado moderno está dejando el paradigma de lo estatal como impulsor y desarrollador de la economía, cediendo su lugar a la empresa privada, y al mercado como reguladores económicos, dejando como proveedor de los satisfactores de los individuos a la sociedad, la idea de que una sociedad era tan fuerte como fuerte fuera su Estado, ahora es abandonada y sustituida por la idea de un Estado y una sociedad como un conjunto armónico equilibrado y dividido en ámbitos de acción perfectamente definidos.

El cambio en el sistema económico ha producido también transformaciones en las formas de los Estados, modificando su desempeño ante la sociedad, así como su misión ante esta. Al haber estas modificaciones entre los roles y espacio de estos dos importantes entes, el cambio institucional por parte de las organizaciones creadas por estas instancias para la graduación del poder es fundamental.

Lo anterior es importante por que de ello depende en gran medida la estabilidad de cambios y el desenvolvimiento de sus instituciones, así como los modos y las formas en que se consigan los cometidos económicos y sociales. Es a través del Estado que la sociedad encuentra una razón de ser público más allá de lo privado y no necesariamente hoy lo social es sinónimo de privado, lo estatal había expropiado lo público como espacio de existencia, pero lo social tiene como forma de convivencia común, el espacio de lo público, de hecho es difícil concebir una sociedad con carencia de espacios públicos. El Estado se constituye en el garante de la vida social y en un centro necesario para que la vida privada sean corresponsales. Por el Estado, la sociedad asegura su estabilidad y sus instituciones civiles pueden devolverse de mejor manera.¹⁶

Es a través del Estado que la sociedad se integra al orden institucional, a las reglas, autoridades, gobierno, y administración. Debido a que en el Estado se organiza el poder, no por ello este carece de controles los cuales se encuentran hechos desde el poder mismo del Estado. Pero el Estado es también una institución que se correlaciona con la sociedad para intercambiar productos, capital, información y capacidades de gobierno para atender problemas comunes.

El funcionamiento de un país depende en gran medida del tipo de instituciones que imperan y operan en el Estado, desde luego no dejamos de lado a las instituciones sociales que se desarrollan en el seno de la misma, su desarrollo y funcionamiento actúa en paralelo al Estado y sustituye muchas de sus funciones, de hecho la riqueza de los lazos comunes fortalece a la sociedad y la hacen menos dependiente del poder Estatal para su desarrollo¹⁷, y en ocasiones se ha aspirado a prescindir de este.

Las instituciones pueden regular los cambios sociales e incluso los que tengan que darse en ellas mismas mediante un proceso de reforma que fortalezca la posición del Estado y su existencia. Estos ajustes responden a condiciones del desarrollo histórico de los sistemas productivos, los espacios y esferas de acción se adecuan también cambiando la concepción de la vida dentro de la sociedad y del proyecto de los que gobiernan.

¹⁶ Ricardo Uvalle Berrones. El Gobierno en Acción. Pág. 33.

¹⁷ Para ampliar la información en este tema sugerimos el trabajos de Robert D. Putnam. Para hacer que la democracia funcione. Gólac.

Si bien es cierto el Estado moderno nace separado en dos ámbitos de acción perfectamente definidos entre lo privado y lo público a través de la protección del derecho de propiedad que consolida en gran medida el sistema de intercambio entre particulares para que la producción industrial capitalista se desarrollara y consolidara, surge la necesidad de que el Estado fuera su garante a través de la creación de instituciones y mecanismos de control sólidos.

La concepción de que lo público es estatal y lo privado lo particular ha devenido como característica del Estado moderno, diferente a su antecesor el absolutismo medieval en donde lo público y lo privado no encontraban un límite claro, de hecho la vida pública era dominada por la vida privada y había un exceso de los privilegios de estos sobre los bienes de la comunidad, apropiándose de sus espacios. Este fenómeno ha venido cambiando en cuanto a la necesidad de que la propiedad privada sea objeto individual y menos común para ser objeto de transacción entre iguales o por valores equivalentes.

La necesidad de consolidar al sistema y a su poder instituido ante los poderes estamentales establecidos caracterizan la construcción de los espacios del mercado y del Estado, así como de sus agentes y actores. Esta necesidad de consolidación cerró los territorios en fronteras definidas a través de la consolidación de los estados nacionales y de las economías cerradas, la apertura de espacios para el mercado han sido un elemento importante para los dos conflictos armados más importantes del mundo del siglo pasado y que necesitaba tener Estados amplios en todo sentido para protegerse de sus enormes enemigos, las monarquías tradicionales.

Llegamos a la época en que lo público fue expropiado por lo estatal y se perfilaba a expropiar también lo privado, lo estatal se definió por mucho tiempo en el siglo pasado como enemigo a lo privado y excluyente de su ámbito de acción. Hoy con el cambio estructural de la economía mundial y la creación de nuevas instituciones a nivel mundial que manejan los destinos económicos no sólo de las empresas como unidades productivas, sino de los propios Estados y la necesidad de reorientar a sus instituciones a este nuevo entorno es importante para su supervivencia en el concierto mundial.

Con la globalización los cambios institucionales se han dado en la mayoría de los países del orbe, modificando a sus Estados y a sus ámbitos de acción, lo público y lo privado como relación de instituciones ha cambiado también su estructuración y sus funciones. Hoy las fronteras entre lo público y lo privado no son tan claras, lo que se llegó a considerar público e incluso estatal ha pasado a ser privado y la sociedad que era un componente antagónico a lo estatal se ha convertido en un elemento complementario a este.

Lo público se ha delimitado a lo común e incluso a lo social, aunque no podemos dejar de lado la idea que lo público se encuentre en el espacio que esta entre lo estatal y lo social, mientras que lo privado ha dejado el campo social como un ente masivo y se ha fragmentado a unidades básicas de producción y en su caso a los individuos.

Así la acción individual tiene como soporte la esfera privada, la acción social tiene como soporte la esfera pública. Si bien es cierto los mercados son espacios públicos operados por particulares o agentes privados y los hogares los espacios reservados a la intimidad de lo privado, queda por establecer que el acceso es fundamental para el ingreso a estos dos espacios y a lo cual la accesibilidad esta estipulada y dada por la ley, así la frontera de lo público y lo privado es la puerta que divide la casa de la calle y el estar entre una y otra es el acceso a ello.¹⁸

Cabe acotar que lo público tampoco es el espacio exclusivo de los ciudadanos aunque más se acerque a ello, lo público es un espacio de confluencia común a todos, es el lugar en donde se reconfigura la nueva forma de relación Estado – Sociedad y la recuperación de las identidades extraviadas de los individuos, lugar en donde la Administración Pública busca hoy su nuevo espacio de acción y la creación de su nueva identidad, la construcción misma de su nuevo paradigma que trata de recobrar su naturaleza política como asunto de los ciudadanos y su gobierno.

El mundo ha venido cambiando y con él sus concepciones, lo público de ayer no es lo público de hoy, lo social se redefine en sus espacios y lo político tiene otros matices que la administración pública ha venido incorporando a su nueva naturaleza necesaria como contexto que la refuncionalice a los tiempos de la modernización¹⁹. La administración no es un ente abstracto sino concreto, un ente que defiende su derecho de existencia y que establece mecanismos de defensa a los entes que le amenacen su voluntad.

Así, como el gobierno en acción, la Administración Pública a través de su cuerpo burocrático transita a través de ella el poder que se dirigirá a través de la política a la sociedad, dotada de ordenamientos legales y facultades su control que estuvo

¹⁸ "...Algunos responderían que siempre fue así, que todas las sociedades conocieron una oposición entre la calle y la casa, como dicen los brasileños, entre la vida pública y la vida privada." Alain Tuoraine, ¿Podemos Vivir Juntos?, P. 11. La línea fronteriza entre la esfera privada y la publicidad atraviesa la casa. Las personas privadas salen de la intimidad de su sala de estar a la publicidad del salón; pero una y otra están estrechamente relacionadas. Jürgen Habermas. Historia y crítica de la opinión pública. Pág. 83.

¹⁹ A pesar de la antigüedad de la configuración internacional de la cultura administrativa, la primera teoría "global" sobre la administración pública emergió hasta mediados de la década de 1950. Ella estaba en la idea de la modernización como el proceso por el cual los países subdesarrollados estarían en condiciones de alcanzar el estadio superior de los países desarrollados. Desde la perspectiva de la administración pública, su modernización significaba desarrollar capacidades de crecimiento, diferenciación y especialización funcional, para encarar el desafío del cambio y la movilización social de manera estable. Esa modernización implicaba un modelo administrativo indicativo basado en la administración de los países altamente desarrollados, un modelo no sólo aplicable universalmente hablando, sino además de dificultades de implementabilidad insalvables. Omar Guerrero. La internacionalización de la Administración Pública. En El Management de la Interdependencia Global. Pág. 3-4.

por mucho tiempo dentro de sí misma, un poder nutrido desde el Estado mismo y que se vincula con la sociedad.

Por mucho tiempo la Administración Pública estuvo reducida exclusivamente al análisis de su orden estatal, cerrada al ámbito social y comunitario. La Administración Pública se convirtió en cierto sentido en la Administración del Estado y ese fue el paradigma que dominó la historia de la administración, preocupada más en administrar y eficientar sus procesos internos y cerrados.

Hoy ante el nuevo contexto, la Administración Pública es concebida como una instancia ejecutora de las políticas gubernamentales dentro de un principio de cooperación social, igualmente, la recomposición de las relaciones equilibradas de los poderes del Estado y las garantías de un mínimo de bienestar para todos sus habitantes. "En lo político busca erradicar el modelo burocrático de privilegio y dar una apertura adecuada a la democratización de sus iniciativas gubernamentales. En síntesis podíamos resumir que ambas tendencias buscan la modernización en las funciones de un Estado racionalizador capaz de dar respuesta a los requerimientos del desarrollo político y social de la nueva sociedad contemporánea."²⁰ La Administración Pública hoy no sólo ejecuta recursos, sino que administra políticas, y el papel fundamental está vinculado con la gestión de políticas públicas.

La tendencia contemporánea de la Administración Pública es la denominada Nueva Administración Pública que postula contar con personal cada vez más profesionalizado, con procesos transparentes y con responsabilidades concretas, con servicios públicos al alcance de los ciudadanos, con actividades estratégicas para realizar y que contenga procesos de evaluación y control de la calidad de sus servicios y productos, basada en resultado con nuevas instituciones con amplia participación ciudadana.

El concepto de Gestión Pública conocido como public management hace alusión a la categoría de gestión pública con los franceses y para los españoles está más orientada a la dirección²¹. Para los Estados Unidos esta palabra hace más alusión al término de gerencia en donde los objetivos fundamentales son hacer las cosas con la máxima eficiencia al mínimo costo posible traducidos estos en dinero y esfuerzo respectivamente. La gerencia pública puede referirse al vocablo "inglés public management, esta puede ser una traducción aceptable... existen otras versiones al español del public management como gestión pública, como dirección

²⁰ Roberto Avalos Aguilar. La Crisis de la Administración Públicas y su Relación con la Calda de los Paradigmas en busca de un nuevo Paradigma. Pág. 56.

²¹ La voz gestión ha tenido un empleo muy intenso en Francia desde tiempo atrás. Nació con la ciencia de la administración pública misma: Charles- Jean Bonnin la usó en 1812, cuando refirió la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la "gestión de los asuntos públicos" (gestion des affaires publiques). En español dicho verbo ha sido usado como sinónimo de administración, o , más generalmente, como parte de la misma. De modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. Inclusive la gestión se concebía como algo que apunta exclusivamente al funcionario de esa administración y tenía un maliz de actividad secundaria y subordinada. Sin embargo, desde la década de los ochenta, gestión comenzó a ser usada como antónimo de administración, procediendo e inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública (New Public Management). Omar Guerrero. Nuevos Modelos de Gestión Pública. Pág. 1.

pública o simplemente como management público sin traducción de su primera parte, esta situación asemeja, en nuestro entender, un efecto similar a de la Torre de Babel donde los interlocutores dejaron súbitamente de entenderse".²² Sin duda los anteriores conceptos hacen alusión al concepto de manejo de lo público y es en ese sentido que en fechas recientes también se le suele traducir como gerencia pública²³.

Actualmente el management alude a tres significados: Dirección Pública, Gerencia Pública y Gestión Pública, la primer acepción, la Dirección Pública afecta como ya se mencionó a los gestores privados y a los del sector público²⁴; En la segunda acepción esta ha sido un apoyo en la formación profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos en la formación de capacidades de análisis para el proceso decisorio y habilidades para las relaciones interpersonales; dentro de la tercer acepción la gestión pública ha tenido nuevas propuestas en el renacimiento sistémico y metodológico ante la administración pública tradicional.

La gestión pública desde el punto de vista teórico es una orientación o campo de interés de la administración pública²⁵, pero en el campo práctico esta ha sido utilizada como un conjunto de políticas públicas encaminadas a modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, ágil, apto, y capaz de dar atención a los requerimientos ciudadanos en el nuevo contexto mundial. Así, la Gestión Pública no se ha logrado constituir en una ciencia sino que es más bien un cúmulo de investigaciones bajo un objeto de estudio común, tampoco se ha construido una disciplina que los integre y sintetice.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un campo de debate profesional y de políticas, acerca de la gestión pública incluyendo a las políticas de liderazgo ejecutivo, diseño de las organizaciones programáticas y operaciones

²² Omar Guerrero. El Management de la Interdependencia Global. Introducción. Pág. 4

²³ La idea de Gerencia Pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta en los Estados Unidos bajo la denominación de Public Management. Igualmente en Europa se hace referencia al mismo concepto, se introduce en programas de formación, e incluso se comienza a incorporar tanto en escuelas de gobierno y administración pública como en la administración de empresas... Es aquí donde la gerencia pública —entendida como un conjunto de recetas, sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión— surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, y generar nuevas alternativas ante la complejidad de problemas. Enrique Cabrero Mendoza. Gerencia Pública Municipal. Conceptos y Estudios de Caso. Págs. 19 - 21.

²⁴ En este renglón la cabe detenemos un poco para decir que el gestor en nuestro país tiene una connotación cultural nociva. German Deheza en su obra ¿Cómo nos arreglamos?. Pág. 85. Nos remite a la palabra coyote. "De hecho, un gestor es un coyote venido a más, o un coyote de oficina, o un coyote que quiere parecer funcionario. Su vestimenta, su habla, su trato pueden ser más refinados, pero su alma seguirá siendo profundamente coyotil. La necesidad de un gestor está en función de la infinita complejidad de la tramitología nacional. El gestor vive y sobrevive por que sabe cual es la ventanilla adecuada, el burócrata propicio, el papellito amarillo que hace falta y el funcionario que, sólo por tratarse de nosotros, está dispuesto a hacer una excepción."

²⁵ El vocablo gerencia deriva de la voz latina *gerere* que significa dirigir, mandar, debido a que constituye la capacidad de ordenar y convierte al gestor en un hacedor de acciones más que un administrador. Encontramos dos enfoques dentro de la corriente de la Gestión Pública, por un lado el enfoque P de las Políticas Públicas y el enfoque B de las escuelas comerciales. Dentro del primer enfoque es importante subrayar que este se contrapone a la visión tradicional de la administración pública en cuanto al manejo de recursos y estructura organizacional de la misma, mientras que en el enfoque B ha habido una mayor orientación hacia la investigación y la teoría de métodos, técnicas y teorías provenientes de otras disciplinas aplicadas con éxito a la administración de la empresa privada para hacerla más competitiva y productiva. José Juan Sánchez González. Op. Cit. Pág. 21-26. En la obra de Barry Bozeman. La Gestión Pública su Situación Actual. Se hace una amplia referencia a este mismo tema. Págs. 37-42.

gubernamentales. Ella se apoya en la escuela de la elección pública y en el gerencialismo clásico los cuales critican a las instituciones y al modelo clásico burocrático.

Un importante elemento que se agrega y es distintivo de esta Nueva Gestión Pública es la incorporación de la Economía Institucional y que aportan los estudios del caso de Nueva Zelanda de Jonathan Boston. De igual forma una obra importante de mencionar es la de David Osborne y Ted Gaebler -La reinención del gobierno- ya que son la aplicación de los postulados de la gestión pública en el gobierno y orientara el quehacer administrativo durante los mandatos del presidente William Clinton en los Estados Unidos y en el cual se tiene como objetivo el de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, y rehacer el gobierno regresándole la confianza a los ciudadanos mejorar los sistemas del gobierno, un gobierno más eficiente, más competitivo, que se maneje por resultados, orientados al cliente y al mercado.

La Nueva Gestión Pública hay una amplia discusión de los estudios de casos de los países que la han impulsado en sus gobiernos y que se centran en los temas del presupuesto y de la organización y estructura interna orientada a la eficiencia de los procesos y mejoramiento de los procedimientos.²⁶

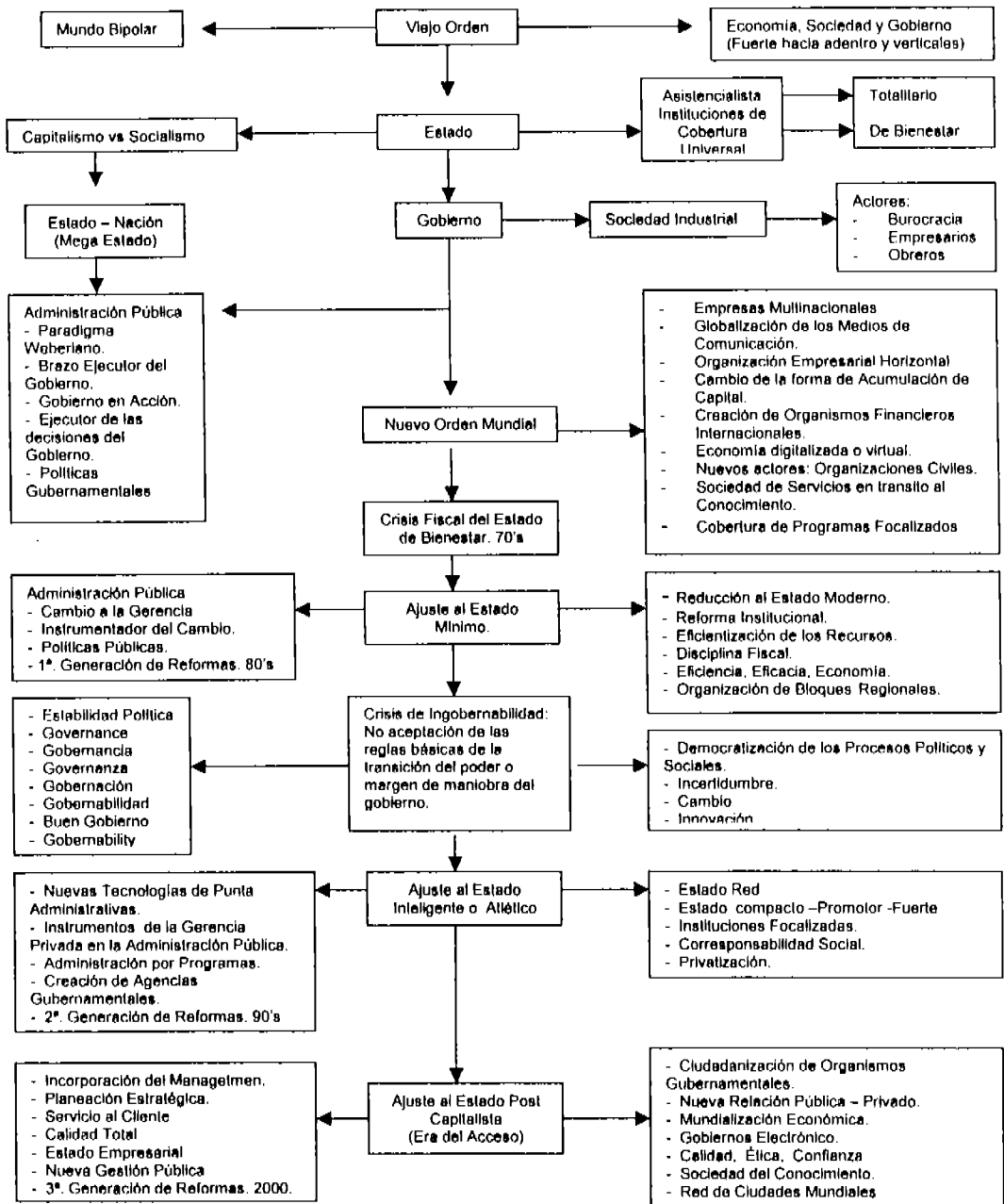
La gestión pública representa diferentes orientaciones con contenidos distintos los cuales se identifican seis: como gestión, como gestión privada, como gestión empresarial, como gestión de calidad, como endoprivatización y como gestión pública.

El transito del Estado de Bienestar al Estado Estratégico conlleva nuevos enfoques más destinados a otros actores emergentes que marcan la orientación del servicio y que se presenta como uno de los elementos más importantes, el cliente o usuario. Si la gestión pública tiende a fortalecer la capacidad administrativa del Estado, la governance es una herramienta útil que permite comprender la naturaleza de la gestión pública ya que le devuelve a la administración pública su naturaleza política y ciudadaniza el ejercicio burocrático²⁷. (Ver Cuadro 2)

²⁶ Las propuestas del Nueva Gestión Públicas van desde instrumentos, técnicas o tecnologías para mejorar la vinculación las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos con relación la provisión de bienes públicos. La Nueva Gestión Pública ha centrado su discusión en torno al modelo de administración tradicional en los siguientes puntos: Reducción del tamaño del sector público, descentralización de las organizaciones, jerarquías aplanadas, ruptura del monolitismo y especialización, desburocratización y competencia, Desmantelar la estructura estatutaria, clientelización, evaluación por resultados, instauración de gerentes públicos o managers, responsabilidad, potencialización de gestores y clientes, aquí encontramos dos enfoques uno que es el neocompresarial que ha tenido más adeptos por ser más pragmático y el neopúblico que ha sido más modesto en seguidores y que se viene desarrollando lentamente por ser más discursivo. José Juan Sánchez González Gestión Pública y Governance. Op. Cit. Pág. 83-84.

²⁷ La Gestión Pública fortalece la capacidad administrativa del Estado como una herramienta útil para mejorar sus resultados y orientándolo hacia un sentido más social, político y económico. La governance fortalece por su lado la capacidad política del Estado y tiene varias acepciones como gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernanca y Buen gobierno. Ibidem. Pág. 215.

Cuadro 2



Fuente: Cuadro Elaborado por el Autor

El origen del *governance* se remonta al latín – clásico y se refiere al vocablo dirección de naves y hace referencia al modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta. Así la dirección de los asuntos del Estado o dirección de instituciones o profesiones. Lo cierto es que el *governance* se entiende como gobernanza, gobernanza y gobernabilidad que refiere a un sistema de gobierno, a una capacidad para gobernar y a una forma en que el gobierno tiene una presencia institucional importante como técnica de gobierno y que es una solución a la crisis de gobernabilidad o de capacidad de maniobra del gobierno²⁸.

La palabra inglesa estuvo equiparada con *governing*, elemento procedimental de gobernar, se recurre a *governance* para indicar un nuevo estilo de gobierno más cooperativo de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado, de igual forma refiere a una coordinación de acciones individuales como forma de construcción del orden social. Así la *governance* hace referencia a diversos tipos de sistemas de negociación en donde los acuerdos neocorporativos y los sistemas de autorregulación social en el cual el Estado no participa directamente.

La *governance* tiene varias interpretaciones que tiene que ver con nuevos términos como la gobernabilidad, la gobernación, la capacidad de gobierno, la gobernanza y el Buen gobierno. La gobernabilidad²⁹ se refiere a la habilidad de gobernar y entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas y tendríamos con ello la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Responde a la crisis de ingobernabilidad del capitalismo y a los problemas de legitimidad democrática.

El concepto tiene cuatro facetas: gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular, aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública; gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanza las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores; la gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las dotaciones de decisiones, representación políticas que egresan de su sistema de gobierno y la gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.

²⁸ El gobierno se puede clasificar como la personificación de la autoridad, también como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar y desde el ángulo del poder, es política más administración. Finalmente el gobierno con base en la comunicación es el arte de la dirección y la autodirección. Omar Guerrero. Pongámonos de acuerdo: Gobierno, Gobernabilidad, gobernanza, gobernación o gobernabilidad. Pág. 2.

²⁹ La gobernabilidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública, como al desarrollo económico y social...Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo... Este concepto se asocia a la capacidad de autoorganización propia de redes construidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales. Ollas de Lima, Blanca. La Nueva Gestión Pública. Pág. 37-38.

La *governance* como *gobernación*³⁰, incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia. La *gobernación* refiere a la acción independiente al gobierno y la contemplación de otros actores y agentes de dirección y regulación social para resolver problemas comunes. La capacidad de gobierno tiene que ver directamente con el término de *governance* y refiere a la capacidad de gobernar en los ámbitos globales, su papel se orienta hacia la sociedad civil que dote a los gobiernos de sentido de utilidad.

La *governanza*, refiere a la estabilidad, se ha impuesto en los procesos sociales y políticos debilitando las capacidades y las posibilidades de acción e influencia de la sociedad civil a favor del Buen gobierno. El objetivo es asegurar la transparencia y la ética en el manejo de las empresas del sector privado y público, para promover e incrementar la competitividad, los mejores prácticas comerciales, los mayores rendimientos y fomentar la inversión extranjera nacionales e internacional.

La *governance* y el Buen Gobierno es traducido como *governabilidad*, es una noción muy impulsada y posicionada por los organismos financieros internacionales y se refiere a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y hacer que se cumplan. El Buen Gobierno se vincula a la eficiencia administrativa y gerencial, al igual que a la transparencia y responsabilidad, método conforme al cual se gobierna a la sociedad.

La cuestión de la administración o gerencialización en el gobierno no sólo se ha quedado en la búsqueda del cumplimiento de los indicadores de *governancia* entendiendo que la *governabilidad* esta dada en el perfil de lo político como una parte importante del contexto, se ha hecho necesario complementar esta visión con un cambio de la forma de administración y de la propia administración para adecuarse a este mundo de contextos tan flexibles y cambiantes, el nuevo paradigma de la administración ha sido la propuesta de gerencialización y la percepción de reinventar el gobierno en funciones, estructura y organización, esta pretendida reforma administrativa llevada de manera acentuada a finales del siglo pasado recoge las ideas de que la privatización por sus propias experiencias ha sido un mejor instrumentos que las experiencias públicas para afrontar con éxito el nuevo contexto. Así, la administración pública y su aplicación en todos sus niveles y ámbitos se ha visto muy impregnada como agente principal del cambio modernizador e instrumentador de la reforma del Estado para instaurar esta nueva lógica gerencial sobre las viejas prácticas burocráticas del paradigma Weberiano.

³⁰ Equivalente a *governing*...refiere a los acontecimientos políticos inherentes a la empresa privada. Dice que es patente que toda persona que ocupa una alta posición en cualquier institución, sea privada o pública, está ejerciendo la *governación*. Omar Guerrero. *Ibidem*. Pág. 3

Así, se ha iniciado la formación de las redes estratégicas metropolitanas, se están creando organizaciones inteligentes de rango subnacional que, a través de estrategias imaginativas y de cooperación, permiten a su área de influencia jugar un papel destacado en la nueva economía mundial, que supone la mejoría de la calidad de vida de sus ciudadanos, impulsando la inversión en infraestructuras tanto físicas como sociales y del desarrollo de nuevas relaciones entre los sectores público y privado.

Un factor importante a considerar es que muchas ciudades y estados están inmersos en una crisis presupuestaria y por ende en una fuerte reducción de sus servicios y aumento impositivo por lo que han tratado de mejorar en el corto plazo el clima empresarial mediante la reducción de regulaciones, burocracia e impuestos, además de mejorar el marketing de la ciudad mediante el fomento de la exportación, la atracción de empresas y capital extranjero.

Las ciudades cada día más dependen de sus propios recursos para sobrevivir o para desarrollarse, si un país desea ser competitivo, sus ciudades deben ser competitivas, si una ciudad resulta competitiva y dispone de una elevada calidad de vida supone una buena acción de sus líderes y responsables locales. Se requieren de varios elementos para competir en la industria emergente de las comunicaciones visuales, los productos y servicios multilínea incluyen la transmisión simultánea de voz, datos y vídeo son esenciales y pocas son las empresas que contiene estas características por lo que la complementariedad en este caso es básica.

Las tecnologías de la comunicación presentan hoy nuevos retos y oportunidades para las ciudades en relación con su desarrollo, uno de ellos será el saber conjugar los afectos contrapuestos de esas tecnologías, que pueden generar de igual forma una nueva centralidad como una deslocalización económica. Este nuevo entorno globalizado ha traído a cuenta nuevas formas de organización de los Estados y de sus gobiernos, una profunda reorganización estructural de sus componentes y de sus relaciones, en donde estos deben irse adaptando a través de los esquemas globalizadores a este entorno.

Las metrópolis no han sido la excepción, en la era de la sociedad en red, en esta era de la información las ciudades globales como nodos de conexión de lo local y lo global necesita para su funcionamiento del desempeño de estos esquemas de gestión, gobierno e instituciones que forman, conforman y reconforman los rostros de los grandes conglomerados humanos en donde se desarrolla esta vida de la globalización, sus conflictos, sus ideas, su organización, su estructuración, su percepción, sus signos, valores, imágenes, componentes, relaciones. Son las ciudades globales y las metrópolis elementos fundamentales en el mapa de la globalización, de su perpetuación y de nuestras realidades.

1.2. COORDINACIÓN Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

EN LOS ESTUDIOS de la metrópolis encontramos dos posiciones muy difundidas, una de ellas es verlas como espacios funcionalmente relacionados o integrados y la otra es verlas como una unidad administrativa fragmentada³¹. La fragmentación administrativa resulta de la proliferación de unidades de gobierno en un territorio dado, mientras que la integración indica el grado en que el gobierno formula e instrumenta acciones de manera integral y coordinada, a través de una sola dependencia y en torno a un principio de vinculación ya sea territorial, técnico o corporativo³². En fechas recientes se ha promovido una postura intermedia a estas que es la de la coordinación interinstitucional y que se enfoca más a temas de territorio, autoridades y población con una visión más integral.

La gestión urbana en los ámbitos locales ha comenzado a rebasar sus límites geográficos y comienza a involucrar a las autoridades de localidades vecinas y a otras instancias gubernamentales que conviven o cohabitan en instancias regionales y en diversos niveles de gobierno. Una de las propuestas es el establecimiento de una autoridad metropolitana como gobierno grande, unitario y multipropósito que se oriente a fortalecer la capacidad gubernamental de formular e instrumentar acciones de manera integral y coordinada a favorecer la eficiencia mediante la coordinación de prestación de servicios y aprovechar a las economías de escala. El establecimiento de una autoridad metropolitana resulta conveniente si su rol está claramente definido y asume la responsabilidad de desempeñar funciones propias, sin invadir las funciones de otras dependencias o instancias gubernamentales, sin embargo las autoridades metropolitanas son experiencias vistas con grandes reservas ya que aún son instituciones débiles, con poca presencia y que normalmente entran en conflicto con los gobiernos locales, en donde muchos de los servicios y responsabilidades aún las tiene el gobierno central.

La otra alternativa a optado por considerar las propuestas de gobierno fragmentado y gobierno integrado como polos de un conjunto que admite diferentes combinaciones y matices, según los procesos y circunstancias de la ciudad y partir de la estructura administrativa existente como algo dado y establecer mecanismos de coordinación entre diferentes instancias

³¹ La estructura administrativa del gobierno en las Zonas Metropolitanas puede corresponder a la de un gobierno fragmentado sobre la base de múltiples gobiernos locales, ya sea municipales o delegacionales, o la de un gobierno integrado o metropolitano. Nidia María Umaña. Relaciones intergubernamentales coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Pág. 9.

³² El primer enfoque acepta la complejidad administrativa caracterizada por la coexistencia de múltiples instancias gubernamentales, opta por la municipalización del gobierno mediante la descentralización hacia unidades territoriales con una lógica sectorial de gobierno y asocia el gobierno local con mayores posibilidades para la democratización. El segundo enfoque tiende hacia la simplificación administrativa caracterizada por el ordenamiento del aparato administrativo y la homologación de sus funciones, atribuciones y recursos de gobierno y enfatiza en medidas orientadas hacia la modernización administrativa. Nidia María Umaña. *Ibidem*. Pág. 11.

gubernamentales en las Zonas Metropolitanas. El desfase entre territorio y administración propio del carácter metropolitano de la ciudad, vuelve necesaria la coordinación intergubernamental y contar con mecanismos Institucionalizados de coordinación metropolitana.

La coordinación es un concepto de extremos, puede incluir desde cualquier tipo o proceso voluntario de cooperación, sin la intervención de un ente coordinador, hasta un control central por parte de una autoridad superior, ya sea una figura política o una organización fiscalizadora encargada de la supervisión y dirección. La coordinación incluye al menos tres actividades básicas: el intercambio de información para conocer el punto de vista de las otras autoridades o para contar con una base Informativa más amplia (intercambio), el establecimiento de una comprensión común de los objetivos y prioridades de una política, programa (consenso), y el acuerdo para asumir o apoyar programas y proyectos de manera conjunta (operación).

La coordinación como colaboración entre instancias gubernamentales, resulta también de la suma de recursos y capacidades, de la coincidencia de la acción de diferentes instancias en un mismo tiempo, espacio o actividad que aportan los recursos que controlan el ejercicio de las funciones que les competen al logro de un determinado fin.

En ocasiones se emplea el término de coordinación para expresar una preocupación por la coherencia entre las disposiciones y acciones municipales, delegacionales, estatales y federales, o bien para expresar el interés por garantizar la comunicación entre las agencias gubernamentales y algunos actores no gubernamentales, en relación con la ejecución de obras de infraestructura o la instrumentación de políticas intersectoriales.

La coordinación intergubernamental es entendida como la colaboración entre instancias gubernamentales que tienen atribuciones y una jurisdicción claramente establecidas, para el intercambio de información, el establecimiento de una visión común y la realización de acciones conjuntas .

Esta coordinación Interinstitucional permite establecer una distinción entre la coordinación y otras situaciones en las cuales las diferentes instancias gubernamentales involucradas. Como autoridades equivalentes en una misma materia, asumen funciones sobre un mismo territorio de manera concurrente, o en las que una instancia delega en otra el cumplimiento de sus funciones bajo un criterio de subsidiariedad, distingue a la coordinación de la coherencia entre las políticas públicas y de la concertación que el gobierno realiza con los sectores privado y social.

En la coordinación Interinstitucional encontramos diversas modalidades, estrategias, y modelos como el de relación central-local que admite la posibilidad de recurrir a diferentes estrategias de relación entre diferentes instancias gubernamentales con incidencia en un mismo territorio, las cuales pueden ser

agrupadas en tres tipos: a) el tipo de relación que se establece entre las instancias involucradas (burocráticas, de incorporación o de penetración), b) los mecanismos utilizados (de consulta, de negociación, de confrontación o de evasión), o c) los recursos y criterios que median la relación.

La coordinación interinstitucional no es homogénea en cuanto a los mecanismos disponibles, no se reduce al establecimiento de comisiones, incluye a las redes, a las coaliciones más o menos duraderas y a las relaciones interinstitucionales. Las redes que implican una coordinación entre múltiples actores, implica descentralizar funciones y recursos, o establecer comisiones y consejos regionales o locales que han contribuido poco al establecimiento de relaciones de coordinación, Lo importante es el desarrollo de redes intergubernamentales efectivas.

La coordinación intergubernamental comprende también: a) el desarrollo de las capacidades de las instancias gubernamentales involucradas (mediante la adquisición y administrador, de subvenciones, la revisión de procedimientos y normas para facilitar la gestión, y el fortalecimiento de sus capacidades de actuación), b) la gestión de programas y políticas conjunta para garantizar el respeto a las perspectivas e intereses de cada instancia gubernamental, coordinada a través de la utilización de instrumentos financieros, fiscales y normativos, o cooperativa mediante el establecimiento de convenios para la prestación, obtención e intercambio de servicios, c) la negociación de las diferencias para llegar al reconocimiento de los intereses que unen y separan a las diferentes instancias gubernamentales involucradas, o d) la creación de organizaciones para la consecución de objetivos comunes.

La vinculación entre instancias gubernamentales bajo la forma de redes constituye una forma de coordinación de carácter muy funcional, otro tipo de coordinación de carácter más permanente, es la reunión de diferentes territorios para garantizar las capacidades mínimas necesarias para enfrentar problemas o demandas específicas. En algunos casos, quizás adopte la forma de una fusión para el establecimiento de nuevas divisiones político-administrativas, ya sea que se reemplace a las anteriores o se las conserve limitadas a ciertas funciones. En otros casos, quizás resulte un agrupamiento más cercano a la constitución de una región económica y política, como opción intermedia entre el nivel nacional y el municipal, debido a la necesaria relación de las acciones gubernamentales con el aparato productivo y con la organización del sistema.

Podemos encontrar diversas formas de organización y relación institucional según el tipo y número de instancias estatales involucradas. La primera es como un gobierno metropolitano con atribuciones políticas y administrativas plenas, al que quedan subordinados los gobiernos parciales; segunda es la de una gestión metropolitana global sobre procesos específicos cuya responsabilidad ha sido delegada por los gobiernos locales en un organismo metropolitano; y finalmente como una gestión metropolitana por procesos parciales en donde la gestión global es el resultado no previsto de múltiples intervenciones parciales, aunque no necesariamente espontáneas.

Los modelos de relación central – local identifican tres roles para los gobiernos locales: a) la noción de agencia, según la cual el gobierno local instrumenta la política nacional bajo la supervisión del gobierno central y tiene poca o ninguna discrecionalidad respecto a las decisiones; b) la noción de socio, en la que el gobierno local y las dependencias del gobierno central actúan y poseen iguales derechos y responsabilidades, así como amplias facultades discrecionales para diseñar sus propias políticas; y c) la noción de relaciones intergubernamentales.³³

Las posibilidades y limitaciones de los mecanismos de coordinación a nivel metropolitano no se refieren sólo a la disponibilidad y uso de los recursos, principalmente financieros, sino sobre todo a la dinámica política que se establece entre las instancias responsables y el resto de actores que tienen presencia a nivel local y regional, a cómo éstos se adaptan a los cambios y cómo aprovechan las estructuras político-administrativas creadas y entre el campo de la gestión urbana que está condicionada por el marco institucional de la coordinación metropolitana y por el mapa de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados.

El enfoque de relaciones intergubernamentales reconoce la complejidad administrativa de las Zonas Metropolitanas y su contexto, la existencia de relaciones entre entidades gubernamentales correspondientes al mismo nivel territorial, al tiempo que reconoce los crecientes niveles de interdependencia, conflicto, juego político e intercambio que existen entre ellas.

El establecimiento de relaciones intergubernamentales ha sido favorecido en los últimos años por la escasez de recursos disponibles y la creciente complejidad de las sociedades modernas, hace cada vez más necesaria la búsqueda de soluciones flexibles y el apoyo recíproco entre distintas unidades de gobierno, y de éstas con la sociedad.

Se reconoce la existencia de situaciones de interdependencia tanto al interior de los Estados federales, como de los Estados unitarios, pues los procesos que implican ejercicio de autoridad se encuentran mediatizados por múltiples estructuras de adopción de decisiones y llevan implícita la existencia de instrumentos multiorganizativos. El carácter interorganizativo de la resolución de

³³ Las Relaciones Intergubernamentales nos dice Dell S. Wright hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno y además involucra entidades políticas con cierta autonomía, contemple también a las entidades gubernamentales en el mismo nivel de territorio. Wright, S. Dell. Para Entender las Relaciones Intergubernamentales. Pág. 8-9. Por su parte William Anderson definió a las Relaciones Intergubernamentales, en aplicación al sistema político administrativo americano, como un importante conjunto de actividades o interacciones que se producen entre unidades gubernamentales de toda clase y a todos los niveles dentro del sistema federal estadounidense. Blanca Ojeda de Lima. La nueva Gestión Pública. Pág. 320. Es un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Ernesto Carrillo y Rafael Bañón. La nueva Administración Pública. Pág. 127. Las relaciones intergubernamentales son actividades, interacciones y transacciones que tienen lugar de manera continua y cotidiana entre las distintas instancias gubernamentales de todo tipo y nivel territorial de actuación, entre la multiplicidad de empleados públicos que forman parte de esos sistemas de gobierno temporalmente complejos para buscar soluciones conjuntas a los problemas que las diferentes unidades territoriales y administrativas enfrentan, y para reconocer, valorar y realizar ajustes mutuos en cuanto a las implicaciones legales, políticas y técnicas de sus actos. Nidia María Umaña. Op. Cit. Pág. 16.

problemas públicos supone la participación de distintas instancias de gobierno y de actores no gubernamentales, tanto sociales como privados.

Las relaciones intergubernamentales (RIG) y la práctica de la gestión intergubernamental (GIG) traspasan las fronteras gubernamentales, los responsables de estos programas deben mantener contactos transjurisdiccionales. Las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que las GIG hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones. Los gestores y especialistas de los programas tienen conocimientos básicos de las ramificaciones legales, técnicas, fiscales y políticas de sus programas, poseen unos conocimientos y un nivel de responsabilidad similares.

Las RIG representan un fenómeno básicamente de los países con sistemas, federales, en los Estados Unidos por ejemplo, el federalismo está vinculado al autogobierno y al gobierno compartido, el pueblo delega poderes en diferentes gobiernos que sirven a diferentes áreas a fin de alcanzar distintos propósitos. Por su parte en Europa considera la soberanía como algo indivisible; entiende al Estado como la fuente exclusiva de poder y al resto de los órganos de poder como meras autoridades e instrumentos. Los procesos de gobierno se realizan mediante múltiples estructuras de decisión, lo cual implica configuraciones multiorganizativas.

Según Deil. S Wright, existen tres modelos de las RIG, el primero hace referencia a la autoridad coordinada en donde las distintas fronteras separan al gobierno nacional y a los gobiernos estatales -Supone que son iguales y autónomos-, el segundo es el jerárquico en donde los municipios dependen de los estados y éstos del gobierno nacional, en el tercer modelo es el de autoridad traslapada en donde supone la existencia de áreas importantes que implica la acción simultánea de unidades locales, estatales y nacionales.³⁴

Es importante destacar que las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el nivel local, entre los niveles intermedios - estatal, regional o provincial- y entre el local y los las distintas unidades del gobierno local. Contempla además a las unidades monofuncionales de gobierno como lo son las empresas públicas, organizaciones no lucrativas y las que actúan en las fronteras del sector público.

El elemento humano es importante de considerar ya que son los responsables de ejecutar las políticas públicas en los diversos niveles de gobierno, -no existen relaciones entre gobiernos, ya que únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno- siendo importante entonces los procesos de consenso, compromiso, ajuste mutuo, etc. Así, las relaciones entre empleados públicos supone continuos contactos e intercambios

³⁴ Deil S. Wright. Op. Cit. Págs. 17 y 18.

de información y puntos de vista, convirtiéndose estos empleados en potenciales participantes de los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones.

Quizás la fase más conocida de estas relaciones intergubernamentales sea las relaciones fiscales, y el tema de la transferencia de recursos a los distintos niveles de gobierno, que normalmente se hace a través de fondos, bloques, de partidas restringidas y prestamos, pero el tema no se agota ahí, se amplía a temas de viabilidad política de los programas y de los actores beneficiarios.

La gestión cotidiana de los asuntos entre los gobiernos es un componente de las RIG que está cobrando una progresiva relevancia, la Gestión Intergubernamental³⁵ se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo, esta gestión constituye un proceso mediante el cual los empleados participantes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos para la resolución de los problemas intergubernamentales que implican incontables niveles de gobierno y agencias privadas, atraviesan por múltiples marcos de decisiones e intereses divergentes que conducen a la necesidad de ofrecer acciones políticas coordinadas a través de redes.

La gestión Intergubernamental (GIG) se caracteriza por tres aspectos que son: a) la búsqueda de la solución de los problemas (Problem solving); la capacidad para hacer frente a situaciones (Coping capabilities); y la formación de redes donde los contactos y las informaciones son mecanismos imprescindibles para la resolución de los problemas (networking).³⁶

La utilización burocrática de los recursos, la entrada de las autoridades locales en los procesos de decisión del centro, la consulta con las autoridades locales, la negociación e intercambio de los recursos, la confrontación sobre la inconformidad, la búsqueda de aliados en los otros gobiernos, para evitar que cada unidad de gobierno persiga su propia política, los incentivos financieros que se ofrecen y la creación de competencias profesionales y la simplificación profesional al dividir los problemas son parte importante de las GIG.

Los gestores públicos, tanto los que trabajan en gobiernos locales o regionales como los empleados en el gobierno central, desempeñan un papel clave en la implantación de programas intergubernamentales, aquí la responsabilidad de realizar un servicio o garantizar su cumplimiento generalmente incumbe a una organización, pero su consecuencia corre a cargo de otras.

³⁵ La gestión intergubernamental constituye un proceso mediante el cual los empleados intervinientes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos, resaltando la importancia del trabajo de los empleados públicos y sus intentos de realizar ajustes necesarios que permitan sacar adelante los programas emprendidos. Blanca Olais de Lima. Op. Cit. Pág. 322.

³⁶ Jalona Mondragón Ruiz de Lezana. "La Gestión Intergubernamental: Las relaciones intergubernamentales en España. En Blanca Olais de Lima. La Nueva Gestión Pública. Pág. 323

Para lograr la modificación de los contextos de las políticas y de los recursos externos, un gobierno o agencia gubernamental debe conocer el lugar en donde esta y hacia donde quiere dirigirse en un futuro, así que es importante por lo tanto el uso de un planteamiento estratégico que debería conducir acciones, resultados y evaluación. La formulación de una visión u orientación futura supone el establecimiento de las conexiones apropiadas con otros gobierno, al buscar asistencia para lograr la visión y planificación generada previamente.

El concepto de gobierno contemporáneo utiliza técnicas de intervención e influencia para atraer recursos del sector privado y combinarlos con los recursos públicos, esto lleva a las agencias gubernamentales nacionales e intermedias a abandonar su papel de suministrador directo en favor de enfoques que estimulen a otras organizaciones a asignar sus recursos para suministrar el bien o servicio demandado.

Un enfoque de la GIG cada vez más relevante es la participación a nivel de la implantación en redes horizontales para ayudar a llevar a cabo programas y lograr sus propósitos, se desarrollan a través de estructuras horizontales, o grupos de organizaciones o de partes relevantes de las organizaciones de forma no jerárquica, lo que le permite a los directivos ser capaces de trabajar conjuntamente.

La importancia del uso de redes en la GIG es su utilidad como mecanismos para gestionar la naturaleza altamente interdependiente del proceso de las políticas públicas, para intentar hacer un fondo común de las distintas aportaciones de recursos y sacar provecho de ellas para crear bases de soporte y determinar las acciones más viables. Se trata de un proceso de adopción de decisiones conjunto de poder compartido que requiere no solamente asistencia externa. Capacidades internas para lograr una dirección, una decisión y una ejecución interactiva. Identifica estas agrupaciones verticales como estructuras de programa o configuraciones institucionales bien marcadas ligadas a tareas específicas, que funcionan dentro de los contextos de las políticas públicas y llevan a cabo programas públicos.

Así, nos encontramos ante el realineamiento de las estructuras gubernamentales nacionales y subnacionales y la creación de otras nuevas con el fin de facilitar el funcionamiento del gobierno y dar cause a las nuevas demandas políticas de la sociedad. La reorganización del gobierno local y la consolidación de pequeños gobiernos locales son una cuestión que no debemos perder de vista ya que se han venido fortaleciendo los gobierno regionales como una alternativa a la consolidación de gobiernos locales y estos nuevos gobiernos comienzan a asumir más responsabilidades que las de planificación y coordinación, sumándoseles las de legislar y las operativas.

1.3. GÉNESIS DEL ESPACIO METROPOLITANO

EL SIGLO PASADO se caracterizó por la proliferación de nuevas naciones y el cambio del tamaño de las ciudades, de estar conformado por un sistema de ciudades simples y con un escaso número de estas, las cuales casi todas se localizaban en los países desarrollados, hoy tenemos un número creciente de ciudades, muchas de ellas de gran tamaño localizadas en países subdesarrollados.

Actualmente existe un fuerte proceso de urbanización en los países pobres, el cual se encuentra muy relacionado con la emigración rural y con las mejores oportunidades de vida que las grandes urbes ofrecen, lo que se complementa con el crecimiento natural de la población local de la ciudad. Las ciudades de estos países buscan incorporarse a la nueva economía globalizada, pero no todas tienen igual posibilidad de acceso a ella, ni las mismas funciones debido a la diversidad urbana de los diferentes países.

Los procesos económicos, sociales y políticos que tuvieron estos países determinan aún la operación de algunas estructuras socio-espaciales diferenciadas y cimentadas en profundos procesos de desigualdad, procesos que no fueron homogéneos. En algunos casos, los procesos de urbanización se sobrepusieron a las estructuras rurales con escaso desarrollo urbano, mientras que en donde el desarrollo urbano se impulsó más, el sistema de ciudades dio paso al desarrollo metropolitano.³⁷

La ciudad cambia con el desarrollo económico posterior a la II Guerra Mundial hacia un modelo territorial concentrado de hombres y recursos en espacios reducidos. La ciudad se transforma y se hace mucho más compleja y difusa. Se forman extensas áreas metropolitanas en las que se destaca un núcleo central -centro decisional- y un área periférica en la que existe un espacio residencia indiferenciado y una serie de núcleos urbanos satélites y dependientes del centro metropolitano. Espacio de intercambio de flujos, de bienes, servicios, trabajo y residencia.

Cuando se produce este crecimiento, impulsado por la ciudad central y transmitido a los núcleos dependientes y se hace a un ritmo superior al crecimiento natural de la población, el núcleo central se convierte en la madre de otras ciudades y se genera así un área metropolitana. Cuando un centro rector se convierte en centro metropolitano, los núcleos dependientes o tributarios, procedentes del esquema urbano tradicional pasan a incorporarse a la nueva

³⁷ Salvo la población de los continentes africano y asiático los demás continentes del mundo cuentan con una población predominantemente urbana. En 1960 había 114 ciudades con más de un millón de habitantes, de las cuales 62 se localizaban en países subdesarrollados, para 1980 las ciudades de más de un millón de habitantes alcanzaron la cifra de 222 de las cuales 103 se situaban en los países en vías de desarrollo, en 1990 se contaba con 280 áreas metropolitanas que superan el millón de habitantes y de ellas 18 superan los 10 millones de gentes, y se estima que en el año 2000, 20 de las aglomeraciones más grandes del mundo estarían situadas en los países menos desarrollados y de ellas en países muy pobres en donde las ciudades se expandieron sobre los núcleos rurales e incluso sobre pequeños núcleos mercantiles, constituyéndose en áreas metropolitanas. Las grandes ciudades aparecen en todos los continentes, teniendo una gran multitud de expresiones y manifestaciones. Las Ciudades en el Mundo. Pág. 7-8.

centralidad que actúa con características difusas en el área de influencia de la metrópoli.

Estados Unidos fue el primer país que incorporó en sus estadísticas demográficas y económicas este nuevo modelo de ciudad. Y así, introduce el concepto de área metropolitana en sus censos desde el año 1910, aunque variando los criterios de delimitación³⁸.

En general los criterios que se utilizan para definir una ciudad y su área metropolitana son: presencia de una ciudad central con un tamaño determinado y una gran complejidad funcional; existencia de movimientos pendulares de trabajadores entre el lugar de residencia y la ciudad central y un sistema de transporte y de comunicaciones muy desarrollado.

Las áreas metropolitanas con el desarrollo del transporte y de las comunicaciones fueron extendiéndose hasta entrar en contacto con las áreas metropolitanas vecinas, formándose así espacios urbanos muy amplios, tal y como observó el geógrafo Gottmann en la fachada costera del Atlántico estadounidense. En poco más de 20 años se fueron consolidando en el mundo cinco grandes conurbaciones, denominadas megalópolis³⁹, formadas por varias áreas metropolitanas contiguas que en su conjunto reúnen un mínimo de 20 millones de habitantes⁴⁰.

³⁸ Los criterios de delimitación en diferentes países no son homogéneos y se han modificado a lo largo del tiempo. Fue en los Estados Unidos, donde a principios de siglo XX (1910), la Oficina del Censo introdujo una definición inicial de distritos metropolitanos. Esta definición exigía la presencia de ciudades de 200.000 habitantes o más como centros de los distritos metropolitanos. En 1940 cambió el concepto y se consideraron distritos metropolitanos las áreas urbanas donde había al menos una ciudad de más de 50.000 habitantes, siempre que la densidad en su ámbito de influencia fuera superior a los 58 habitantes por km². En 1950, el concepto de Área Metropolitana Estándar (SMA) sustituyó el distrito metropolitano; desarrollado por la Oficina del Presupuesto. Las SMA consistían en uno o más municipios (counties) contiguos que tuvieran al menos una ciudad de 50.000 habitantes, pero los municipios quedaban incluidos en la SMA correspondiente sólo si cumplían ciertos criterios de carácter metropolitano e integración social y económica con la ciudad central. En 1980, el Área Estadística Metropolitana Estándar (SMSA) sustituyó a la SMA y estableció detalladamente las condiciones para que un área metropolitana fuese considerada SMSA. Estas combinan el criterio poblacional de la ciudad central (más de 50.000 habitantes o dos ciudades contiguas de menos de 50.000, pero con más de 15.000 cada una), el criterio de proximidad geográfica (dos o más áreas urbanas con ciudades centrales situadas a menos de 20 millas se unen en una única SMSA), el criterio de carácter metropolitano de los municipios integrantes (más del 75% de la población activa no agrícola, más de 50 habitantes por km² en las zonas menos densas, un número de trabajadores no agrícolas que sea al menos del 10% de los trabajadores no agrícolas de la ciudad central, o la existencia en el conjunto del área de más de 10.000 trabajadores no agrícolas), y el criterio de integración (al menos el 15% de los trabajadores que residen en el municipio trabajan en la ciudad central o al menos el 15% de los trabajadores que desarrollan su actividad laboral en una ciudad reside en la ciudad central). En, Joseph Sornibes I Monrabal, *Las Áreas Metropolitanas: Análisis Teórico y Experiencia Comparada*. Pág. 9-10. También se puede consultar la obra de Horacio Capel, *La Definición de lo Urbano. Áreas urbanizadas y áreas metropolitanas*. Pág. 13-15.

³⁹ Al parecer de Priscilla Connolly el término megalópolis y su derivación melamegalopolitano aparte de su sonoridad poco atractiva, carece de una definición clara ya que en sí encierra procesos poco conocidos y entendidos. Este término hace referencia a fenómenos observados en Estados Unidos por el investigador norteamericano de origen francés Gottman y la define como la unión física de dos o más zonas metropolitanas o áreas urbanas. Anteriormente Mumford habló de megalópolis para referirse a la formación de grandes ciudades. Así Gottman utilizó ese término para caracterizar el complejo urbano que se extiende de los estados de Maine a Virginia, de las regiones metropolitanas de Boston a Washington D.C. que claramente no tenían, ni tienen, contigüidad física entre sus respectivas áreas urbanas. En todo caso, la escala de esta enorme conurbación estadounidense de los años sesentas parecía repetirse en el corredor Tokio Yokohama e, inclusive, podría aplicarse a prácticamente a toda la región noroeste de Europa. Se desconoce como los japoneses llaman a su urbanización, pero los europeos nunca se han sentido identificados como habitantes de una megalópolis. Desde sus orígenes, el término megalópolis ya padecía algunos problemas como las ambigüedades en su definición; lo etnocéntrico de su definición; sus connotaciones amarillistas; y estar basada en proyecciones equivocadas. Priscilla Connolly, *¿Cuál megalópolis? En Transacciones*. Pág. 37-38.

⁴⁰ Estas son las Megalópolis de Boswash. Extendida desde New Hampshire a Virginia, incluyendo las áreas metropolitanas de Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Washington. Alberga en un 2 % del territorio nacional de los Estados Unidos y el 20%

El fenómeno de metropolización a partir de los años setentas presentó una nueva fase regresiva y compleja que se le denominó suburbanización que es un conjunto de procesos que hacen que la tasa de crecimiento de la periferia metropolitana domine claramente sobre el crecimiento de la ciudad central del área. El área central comienza perdiendo población y más tarde una parte de las actividades industriales y de servicios en beneficio de la periferia.

Este movimiento centrífugo origina una transformación importante en el paisaje urbano de las ciudades grandes y de tipo medio en los países avanzados. Las ciudades centrales se ven envueltas por un cinturón de viviendas de características muy variadas, comienzan siendo de carácter unifamiliar y extensas, aunque más tarde terminan con otros tipos de viviendas: chalets adosados, bloques de apartamentos y el tejido edificado de antiguos núcleos rurales preexistentes y englobados en el proceso.

La suburbanización produjo el despoblamiento de las clases medias y causó un fuerte quebranto económico y financiero en el centro de las áreas metropolitanas. Acentuó también la segregación social y política entre el centro y la periferia y, de este modo, el centro de las áreas metropolitanas albergó cada vez más una población marginal: ancianos, minorías étnicas, mujeres con hijos, una población insolvente con dificultades de colocación e incapaz de costear los servicios e infraestructuras urbanas del centro. El centro pierde cada vez más dinamismo económico, ya que va perdiendo a través de la descentralización productiva gran número de empresas industriales, comerciales y de servicios que se instalan en la periferia metropolitana, en él se localizan un elevado grado de calificación profesional.

La suburbanización no es un fenómeno nuevo, se produce sincrónicamente a la formación de la ciudad, aunque cabe señalar que por mucho tiempo, estas áreas residenciales fueron sólo patrimonio de una minoría privilegiada. Los suburbios responden al deseo de las clases sociales más acomodadas de diferenciarse, de aislarse de los problemas sociales, así como de disfrutar de una cierta imagen del medio rural.

Sin embargo, la suburbanización en gran escala sólo aparece a mediados del siglo XIX, como imagen que realiza un modo de vida deseado y alternativo a los

de la población, es conocida también como la calle mayor de las finanzas y empresas del mundo moderno. Megalópolis Chippitts. Se extiende desde Chicago a Pittsburg, incluyendo las ciudades de Cleveland y Detroit. Tiene unos 25 millones de habitantes. Megalópolis de Tokio. Constituida por la unión de las áreas metropolitanas de Yokohama, Nagoya, Osaka. Tiene 45 millones de habitantes. Megalópolis Renana. Incluye las áreas metropolitanas de Amsterdam, Dusseldorf, Frankfurt, Mainz-Manheim y Stuttgart, con más de 33 millones de habitantes. Megalópolis Londinense. Incluye las áreas metropolitanas de Birmingham, Manchester, Liverpool, Leeds, Bradford, Nottingham y Leicester, con más de 34 millones de habitantes. En Metropolización y suburbanización, Pág. 2. Las megaciudades ciertamente, son conglomeraciones muy grandes de seres humanos, todas ellas con más de 10 millones de habitantes en 1992, y cuatro con proyecciones de superar con creces 20 millones en 2010. Pero el tamaño no es la cualidad que las define. Son nodos de la economía global y concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión en todo el planeta; el control de los medios de comunicación; el poder de la política real; y la capacidad simbólica de crear y difundir mensajes. Tiene nombres, la mayoría extraños para la matriz cultural europea/norteamericana aun dominante. Manuel Castells. La Era del Acceso. Op. Cit. Pág.437.

males de la ciudad industrial. El proceso alcanza su máxima expansión con la difusión del automóvil que permitió a un número creciente de personas librarse de las limitaciones del transporte colectivo y separar el lugar de residencia del espacio del trabajo.

La suburbanización más intensa y extensa se produce en los Estados Unidos al finalizar la II Guerra Mundial,⁴¹ mediante una política de créditos a la vivienda, y una fuerte inversión en carreteras y la reducción del horario laboral a 40 horas semanales, hizo posible los desplazamientos de 50-65 kilómetros entre el lugar de residencia y el del trabajo.

Los primeros suburbios eran física y socialmente muy uniformes: Vivienda unifamiliar extensa y jardín, sobre la base de unos pocos prototipos de edificios, jóvenes matrimonios con hijos y un alto nivel de educación del padre de familia, con una marcada separación del trabajo en la familia: El hombre con trabajo remunerado y la mujer cuidador de la casa y de los niños.

También en Europa se produce esta desocupación del centro por parte de la población y de las actividades económicas. Esta descentralización demográfica fue acompañada posteriormente por una descentralización de los empleos: "En 1960 el 65% de puestos de trabajo se localizan en el centro, en 1970 descendió al 56% y en 1980 al 30%. El suburbio, que comenzó siendo residencial y que dependía del centro para el trabajo y el abastecimiento de bienes y servicios, se hace cada vez más autónomo."⁴² También se hacen cada vez más autónomos en el abastecimiento de bienes y servicios, y así el suburbio, perdida su primera condición de dormitorio, y convertido paulatinamente en un espacio independiente, se separa cada vez más del centro metropolitano.

El modelo de ciudad metropolitana estadounidense se ha hecho muy complejo y combina núcleos muy especializados en usos del suelo industrial y comercial, con una segregación social en forma de sectores o cuñas formando espacios contiguos y relegando los grupos de menor poder adquisitivo al centro o a las proximidades de las fábricas. Aparece también un nuevo paisaje urbano en la periferia metropolitana: el suburbio ya no depende del centro, sino que forma espacios autosuficientes con centros comerciales, industrias, parques de oficinas y una proliferación de viviendas colectivas.

Globalmente los nuevos centros que aparecen en los suburbios metropolitanos compiten con los antiguos de las ciudades centrales y de este modo las metrópolis dejan de poseer una estructura mononuclear y pasan a ser polinucleares; las regiones urbanas actuales adoptan una estructura galáctica, es decir, se

⁴¹ La mayor parte de la población urbana norteamericana reside en los suburbios de las periferias metropolitanas. Las ciudades metropolitanas aumentaban su población en conjunto, sin embargo el nivel de crecimiento de la periferia suburbana entre 1950 y 1970 fue cuatro veces superior al de los espacios centrales metropolitanos. Si en 1950 el 67% de la población urbana vivía en los espacios centrales de las áreas metropolitanas de los Estados Unidos, en 1970 sólo lo hacía 23 %, en los años 80 el 25%. *Metropolización y Suburbanización*. Op. Cit. Pág.4.

⁴² *Metropolización y Suburbanización*. Ibidem. Pág. 4.

convierten en galaxias de actividades económicas organizadas en torno a los grandes ejes de carreteras.

En Europa, la suburbanización fue más tardía y de menor alcance que en Norteamérica, entre las causas de esta diferencia podemos encontrar: El valor artístico y simbólico de los centros históricos que originan una preocupación mayor por su conservación y rehabilitación; La ideología antiurbana y el mito del retorno a la aldea están menos desarrollados en Europa que en los Estados Unidos; La menor movilidad en el trabajo que en Estados Unidos, donde una persona de cada cinco cambia anualmente de ocupación; las normas de planificación urbana son más estrictas y con un mayor control del mercado inmobiliario por el Estado que impide el crecimiento descontrolado del suburbio; La menor difusión del automóvil. Sin embargo, desde la década de los años sesenta, aparece una clara tendencia a la suburbanización con unas características semejantes a las descritas en Norteamérica. La vivienda unifamiliar está menos generalizada y sólo aparece en algunos sectores prestigiosos de las áreas metropolitanas

La suburbanización está acompañada de la formación del Slum en las áreas centrales de las ciudades metropolitanas. Esta da origen a la formación de barrios centrales en los que la mayoría de los edificios están deteriorados, existe un alto grado de hacinamiento, y socialmente se caracterizan por la presencia de grupos sociales marginales en donde es frecuente la presencia de toda clase de patologías sociales. Otro fenómeno se ha venido llevando a cabo desde finales de la década de los años setentas es la contraurbanización, caracterizado por la disminución de la población en el sistema metropolitano como consecuencia del deterioro físico y social de la ciudad central.

Se ha estudiado que el conjunto de los condados metropolitanos en Estados Unidos crecía más rápidamente que en las áreas metropolitanas. Años más tarde, este fenómeno se constató en Australia, Canadá, Europa occidental y Japón. Se observó también que el movimiento tradicional desde el campo a la ciudad se invirtió en la mayor parte de los países avanzados. A este fenómeno se le denominó *population turnaround* o contraurbanización.

En la década de los años ochentas aparece una tendencia opuesta a la contraurbanización, manifestada en el descenso de la población de las áreas no metropolitanas en los Estados Unidos que alcanzan, desde el comienzo de la década de los años ochentas, tasas de crecimiento inferiores a las experimentadas por el conjunto de las áreas metropolitanas.

Tanto en Estados Unidos como en las ciudades más importantes del mundo desarrollado se está realizando un importante esfuerzo rehabilitador público y privado del parque de la vivienda localizado en el centro de las ciudades. Este fenómeno se conoce con el nombre de *gentrification*, proceso por el cual ciertas partes deterioradas del centro de la ciudad -especialmente los centros históricos- son ocupados por grupos sociales de renta superior después de rehabilitar la vivienda.

El proceso invierte claramente la tendencia tradicional en la cual los grupos de escaso poder adquisitivo ocupaban las viviendas del centro abandonadas por las familias de clase media en su huida al suburbio, se estima que el 70 % de todas las ciudades norteamericanas conocen este proceso de gentrificación. Todo ello refleja una revitalización del centro y un cambio en la estructura y los valores familiares.

Estos procesos actúan sobre espacios heredados y estructuras sociales diferentes, la ciudad Europea tiene una larga historia que se refleja en el centro de sus ciudades, y gran parte de ellas exhiben el legado medieval, renacentista y barroco, así como colonial, queda de manifiesto en el paisaje urbano y en el valor simbólico de los centros históricos.

Aunque cada ciudad es única, poseen, características comunes que las diferencian de la ciudad norteamericana, ya que el pasado histórico y la valoración subjetiva del centro hacen que la ciudad europea sea más compacta, con menor desarrollo suburbano y menor verticalización del centro, mayor homogeneidad cultural.

En las dos últimas décadas se han configurado en las grandes ciudades europeas áreas ocupadas por inmigrantes procedentes de contextos socioculturales muy diferenciados de los países receptores, mayores densidades demográficas, predominio del espacio residencial ocupado por edificios de vivienda colectiva, menor difusión del automóvil y del suburbio de vivienda unifamiliar, permiten diseñar un modelo de ciudad europea.⁴³

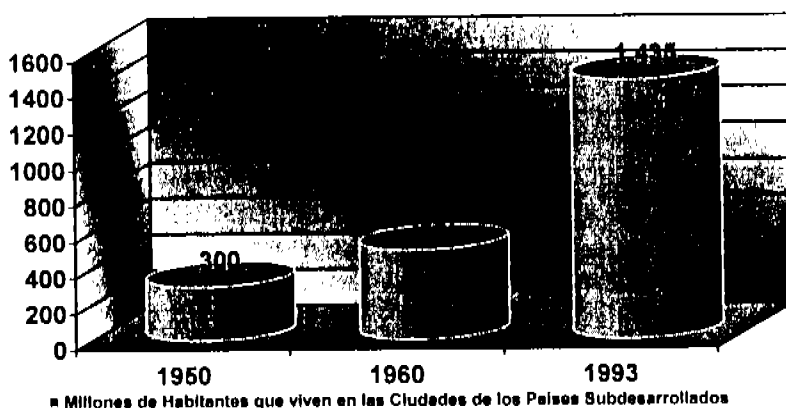
Este proceso se da de manera distinta en los países subdesarrollados que poseen estructuras socioeconómicas y experiencias históricas distintas. Todos estos países conocen una industrialización tardía y en la mayor parte de los casos incompleta.

El Tercer Mundo es amplio y diverso tanto desde un punto de vista natural como sociocultural y las generalizaciones sobre sus paisajes urbanos carecen de universalidad. Las ciudades islámicas del norte de África, por ejemplo, son ciudades muy diferentes de las que se encuentran en el África subsahariana, el sudeste asiático o en América Latina. Sin embargo, cabe diferenciar una serie de rasgos comunes. La mayoría de las ciudades conocen fuertes Inmigraciones rurales que no pueden ser absorbidas por el sistema productivo. Por ello, todas las ciudades tienen una mano de obra que supera las posibilidades de empleo.

⁴³ En este modelo aparece el centro histórico muy gentrificado y terciarizado con viviendas ocupadas por familias de clases medias, al lado de áreas ocupadas por población marginal. La muralla puede marcar el límite con el ensanche o la expansión de la ciudad burguesa decimonónica. En las proximidades de los industriales aparecen viviendas sociales obreras y en la periferia, en espacios altamente valorados, una clase social acomodada. Tras la II Guerra Mundial, las ciudades europeas rompieron su evolución tradicional y se americanizaron en sus formas y estructuras. La manifestación de este proceso es: verticalización del centro con torres de oficinas y apartamentos, formación del "slum" en los espacios centrales más deteriorados e importante suburbanización sincrónica a la terciarización y deterioro de los centros de las ciudades metropolitanas. En *Contraurbanización y gentrificación*. Pág. 3-4.

"En 1950 sólo 300 millones de habitantes vivían en ciudades en los países subdesarrollados; en 1960 la cifra se elevó a 500 millones y en 1993 asciende ya a 1.435 millones de habitantes. La tasa de crecimiento demográfico descendió considerablemente desde la década de los años 50, pasando del 5 al 3,4 % actualmente, aparece un sistema económico dual, una economía centralizada y estable y la economía de bazar, pero estos dos circuitos económicos están íntimamente relacionados"⁴⁴. (Ver Gráfico 1)

Gráfico 1



Sus fuertes tasas de crecimiento demográfico, su escaso desarrollo económico y la ausencia de válvulas que permitan la emigración hacia tierras poco pobladas hacen que el crecimiento de la mayor parte de las ciudades subdesarrolladas supere ampliamente la capacidad de crear puestos de trabajo.

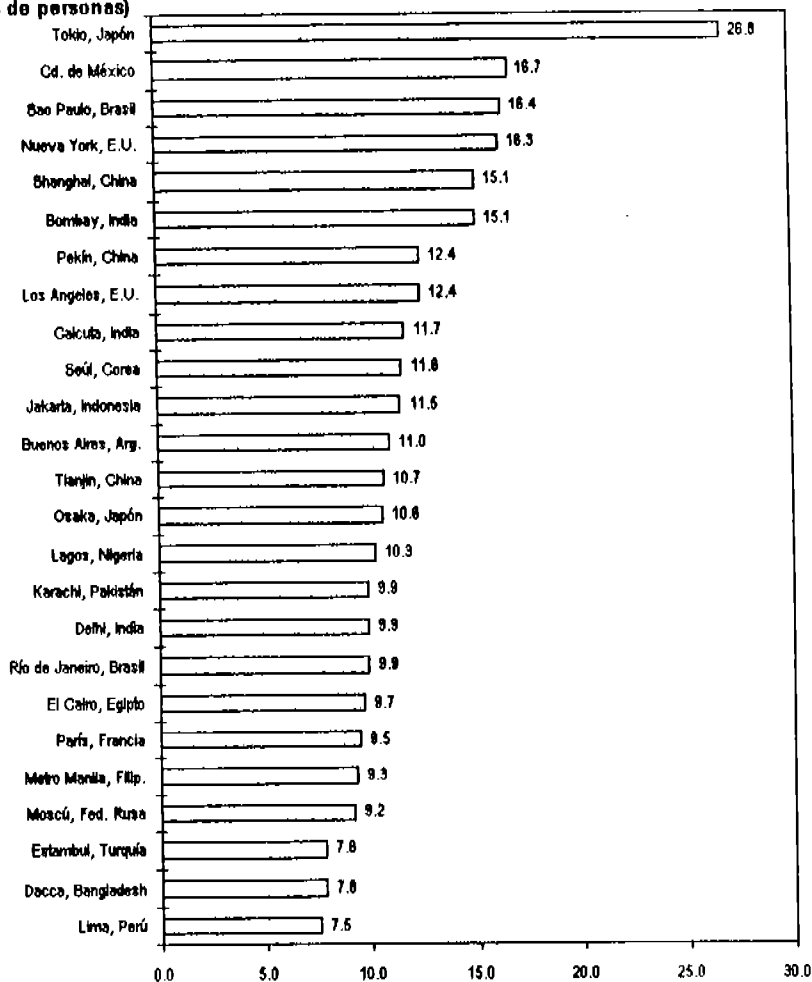
El fuerte crecimiento experimentado por las ciudades sobrepobladas a dado origen a las superciudades, ya para finales del siglo XX, la Ciudad de México, Bombay y Calcuta superan los 15 millones de habitantes, en tanto que Bangkok, Beijing, El Cairo, Delhi, Yakarta, Karachi, Manila, Río de Janeiro o Teherán superan los 10 millones de habitantes.⁴⁵ (Ver Cuadro 3)

⁴⁴ En Urbanización en los países Infradesarrollados. Pág. 2

⁴⁵ Urbanización en los países infradesarrollados. Op Cit. Pág. 3

Cuadro 3

**Población de las 25 Principales Aglomeraciones Urbanas del Mundo, 1995
(Millones de personas)**



Otro rasgo es el desarrollo del urbanismo marginal como consecuencia del crecimiento exponencial de las ciudades. Este fenómeno tiene un carácter general, son diferentes los nombres con que se le conoce: ranchos en Caracas; callampas en Chile; favelas en Río de Janeiro, pueblos jóvenes en Lima; villas de miseria en Buenos Aires; bustees en Calcuta, bidonvilles en el ámbito africano francófono, etc. Estos asentamientos espontáneos, al margen de la planificación y disciplina urbanística, están formados por infraviviendas de autoconstrucción, con materiales de desecho y carentes de todo tipo de servicio.

Así, el área metropolitana es el producto del crecimiento económico y físico de la ciudad, es la ciudad real, un nuevo objeto de análisis al que es necesario hacer referencia, cada vez más, en la reflexión teórica. El área metropolitana es un caso especial de crecimiento físico de la ciudad. El área metropolitana, como fenómeno territorial, puede considerarse producto de una fase del proceso de desarrollo urbano en los países avanzados, donde en las áreas de mayor crecimiento económico se crean nuevas unidades urbanas que superan la ciudad moderna, la metrópoli, del mismo modo que ésta había superado tiempo atrás la ciudad tradicional amurallada.

Este proceso de formación de las áreas metropolitanas, tanto en su dimensión física como en las transformaciones internas que se generan en términos de usos, especializaciones y dependencias, ha sido excesivamente analizadas en las características estructurales del nuevo espacio urbano vinculadas al rol que alcanzan cada una de las subunidades urbanas que la forman; el juego de especializaciones e interdependencias que se generan en el seno de esta nueva ciudad.⁴⁶

Una área metropolitana es una nueva unidad urbana formada bien a partir del crecimiento suburbial de baja densidad de la ciudad preexistente (modelo norteamericano o anglosajón). Bien también como consecuencia del crecimiento simultáneo de una ciudad central y de los municipios de su hinterland (modelo europeo), preferentemente centroeuropeo y mediterráneo, cuando no hay una ciudad central claramente predominante en el conjunto de la aglomeración, se habla de conurbación: Ranstaad holandés o la cuenca del Rhur.

⁴⁶ La ciudad metropolitana del siglo XX fue el producto de la aplicación extensiva de la ciencia a la industria, de la difusión de la energía eléctrica y del advenimiento del automóvil. La ciudad metropolitana, comparada con la ciudad industrial, fue el producto de la revolución tecnológica acelerada (...). Si la máquina de vapor, la correa y la grúa pusieron en movimiento fuerzas centrípetas creando densas poblaciones alrededor de las fábricas, la combinación de la energía eléctrica, el automóvil y el teléfono pusieron en movimiento fuerzas centrifugas que, al mismo tiempo, difundieron la población y la industria por todo el territorio y permitieron en ambas aglomeraciones crecientes. La ciudad metropolitana es núcleo o corazón del área metropolitana que se ha transformado en una unidad económica y social básica, no sólo en las economías nacionales y regionales, sino también en la economía mundial. Es una unidad altamente compleja e interdependiente, que combine centralización con descentralización y diferenciación de funciones con integración y coordinación. (Hauser, 1965). Citado en Joseph Sombas i Monrabal. Las Áreas Metropolitanas: Análisis Teórico y Experiencia Comparada. Pág.7.

Las notas que definen un área metropolitana podrían ser la polinucleación, la elevada densidad, el predominio de actividades industriales y terciarias, y la existencia de un volumen importante de flujos cotidianos entre los núcleos que por último forman el área metropolitana.

El mismo proceso histórico de conformación de las áreas metropolitanas determina la existencia de una pluralidad de núcleos en cualquiera de los dos modelos citados anteriormente. Sin embargo, es necesario subrayar esta polinucleación como condición sobresaliente para la existencia de un área metropolitana, porque a veces nos podemos encontrar grandes ciudades que no tienen el contrapeso de núcleos urbanos próximos y relativamente importantes.

La intensidad de los flujos cotidianos de trabajo, estudios, compras o recreo es, sin duda, el que mejor define esta nueva unidad urbana. Los mecanismos segregadores de la renta urbana, los cambios en las pautas de localización de los diferentes usos del espacio y la práctica generalizada del zoning, tienen como consecuencia el crecimiento continuo de la especialización funcional y de la segregación social del espacio urbano.

Existen métodos de delimitación de áreas metropolitanas, como los gravitacionales o la determinación de áreas de influencia con base a criterios muy conocidos: umbrales de demanda de determinados servicios, circulación de diarios, llamadas telefónicas, intensidad de tráfico, etc. El problema, en el caso europeo, es la ausencia de un consenso que permita disponer de estadísticas homogéneas sobre áreas metropolitanas.⁴⁷

Resumiendo, El término "área metropolitana" surgió cuando el término ciudad dejó de ser equivalente a urbano y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central. El término Metrópolis originalmente significaba ciudad madre o principal centro de gravedad. El concepto de metrópolis fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad autocontenida y con una estructura fija.

⁴⁷ La situación en Europa es mucho menos clara a causa de la gran diversidad nacional de delimitaciones administrativas, el ámbito metropolitano a menudo no es reconocido. La tradición inglesa utiliza los mercados locales de trabajo, como herramienta de delimitación de áreas metropolitanas. Los criterios son: Un municipio se considera cerrado si las personas ocupadas que trabajan y residen en el lugar representan más de las 3/4 partes de todos los residentes ocupados y, de todos los lugares de trabajo localizados en el municipio. En caso contrario, los municipios no autosuficientes lo pueden ser por la población ocupada residente (POR), por los puestos de trabajo localizados (PTL) o por ambos criterios. El municipio tendrá que integrarse en otro u otros, hasta que el conjunto llegue a ser autosuficiente y alcance el estatus de mercado local de trabajo. En el marco de la Unión Europea hubo un intento interesante de avanzar hacia el reconocimiento oficial de las denominadas FUR's (Funcional Urban Regions) recogido en un estudio encargado por la Comisión Europea (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988). En este estudio se proponía la existencia de FUR's. En el primer grupo se encontraban las áreas urbanas con una población de más de 330.000 habitantes, de los cuales al menos 200.000 residían en una ciudad central que disponía de más de 20.000 puestos de trabajo, estableciendo al mismo tiempo un orden de commuting. En el segundo grupo los criterios eran menos exigentes en cuanto a la población mínima de la ciudad central. Con estos criterios el estudio identificó 122 FUR's en la CEE (16 en España), situándose a la cabeza la República Federal Alemana, con 28, y Gran Bretaña con 24, esta propuesta no llegó a convertirse en oficial y sigue la clasificación conocida como NUT, en la cual, el Estado, la región, la provincia y el municipio son los niveles territoriales considerados, sin que hay ninguna estadística metropolitana. En Joseph Sorribes i Monrabal. Las Áreas Metropolitanas: Análisis Teórico y Experiencia Comparada. Pág. 10-11.

Los criterios con los cuales se analizan las ciudades para definir las como áreas metropolitanas no han sido siempre los mismos. En los años cincuentas prevaleció, por lo menos en la tradición estadounidense, la definición de las áreas metropolitanas por medio de la identificación del número de habitantes. Se trataba de uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes. Se incluían todos los municipios que cumplían ciertos requisitos básicos de integración económica, social, con la ciudad central.

Posteriormente, en los años sesentas, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto, manteniendo los criterios poblacionales y los de proximidad física. Se incluyó, entonces, un criterio que medía el carácter metropolitano de los municipios que integraban el área, estableciendo criterios demográficos tales como la existencia de un 75% de población activa no agrícola y una densidad de 50 habitantes por km². Además, se consideró un criterio de integración, a través del cual se fijaba que al menos 15% de los trabajadores que residían en los municipios debían trabajar en la ciudad central.

En la tradición europea, la definición de área metropolitana es menos clara, porque existe una gran diversidad de delimitaciones administrativas y porque, para efectos estadísticos, el área metropolitana no es reconocida. Sin embargo, podría decirse que en Europa prevalece una visión económica. Por ejemplo, en la tradición inglesa se reconoce como criterio los mercados locales de trabajo, es decir, zonas donde los viajes cotidianos por trabajo son frecuentes e intensos.

Cuando un municipio emplea a las tres cuartas partes de todos los residentes ocupados y, simultáneamente, en los locales de trabajo ubicados en el municipio tres cuartas partes son trabajadores del mismo municipio, se considera a éste como autosuficiente y cerrado. De no suceder esto, los municipios están abiertos y, por lo tanto, deben integrarse a otros municipios, hasta que lleguen a ser autosuficientes.

El criterio poblacional también está presente en la tradición europea. Recientemente, en 1988, en el marco de la Comunidad Europea, la Comisión Europea encargó un estudio para aportar al reconocimiento oficial de las Funciones Regionales Urbanas (las llamadas FUR). El estudio fijó dos tipos de FUR. La primera categoría estaba constituida por aquellos asentamientos con una población de más de 330 mil habitantes, de los cuales al menos de 200 mil residían en la ciudad central; que disponía de más de 20 mil puestos de trabajo y establecía un orden de commuting (viajes diarios al trabajo). En la segunda categoría, los criterios eran menos exigentes respecto de la población mínima de la ciudad.

CAPITULO II. EXPERIENCIAS METROPOLITANAS.

Hoy en día las ciudades metropolitanas se han convertido en unidades complejas de funcionamiento y gestión. Esto las ha llevado a que constantemente se este revisando las formas y opciones de dotación de capacidades a las instancias encargadas de gestionar en estas ciudades, en un marco de procesos de desarrollo que no pueden desprenderse de la necesidad de contar con una mejor funcionalidad y calidad de vida.

En este apartado abordaremos algunos de los modelos alternativos de carácter supranacional o intermunicipal en sus dimensiones políticas y de gestión operativa. Los modelos de gestión en las ciudades metropolitanas son parte de las plataformas infraestructurales y de equipamiento para los propósitos del desarrollo globalizado. Estos modelos han aumentado sus funcionalidad y le han dado viabilidad en escenarios de externalidades de alta vulnerabilidad.

Las respuestas políticas a los desafíos de adaptar las estructuras de administración y proveer servicios a una mancha urbana creciente han sido diversos. Las estructuras de los gobiernos locales tienen profundas raíces históricas, sus límites y las acciones que tomaron en el pasado han transformado su entorno que parte de un régimen dado de política local y de una cultura específica de reglamentación del desarrollo. Por lo general el gobierno local en las regiones metropolitanas o son gobiernos elegidos en las ciudades, condados, municipios, etc. o son organismos especiales como lo son los distritos de servicios así que la toma de decisiones a nivel local y regional es difícil.

Desde finales de los años cincuenta y hasta mediados de los sesentas, en los Estados Unidos se observo dos tipos de asociación voluntaria, el primero se denominó Acuerdo de Servicios y se refería a la provisión de servicios y funciones específicas como lo son: la disposición de residuos sólidos, control de inundaciones, parques, provisión de instalación o infraestructura en una localidad que es compartida con otras colindantes, la operación conjunta de otra instalación por dos o más entidades y la ayuda mutua en eventos emergentes. etc.

El segundo esquema se le ha denominado consejo de gobiernos, tiene funciones de planificación metropolitana por lo que también es conocido como Consejo Metropolitano. No tiene ningún poder de gobierno ya que funciona como un organismo de asesoramiento en temas múltiples y formula básicamente recomendaciones sobre cooperación y coordinación para la solución de problemas en la región, puede estar integrado por gobiernos locales y estatales.⁴⁸

⁴⁸ José Marino Mañón. Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México. Págs. 142 -143.

Este esquema funcionó muy bien en los Estados Unidos debido a que se tenía una mejor disposición de recursos federales para actividades de planeación y requerimiento federal de una revisión metropolitana o regional de las solicitudes. Este es el primer esquema de cooperación intergubernamental y crearon mecanismos para estudiar problemas metropolitanos y proponer soluciones. La problemática de este esquema es que carecen de representación unitaria, carecen de autoridad para la toma de decisiones regionales como agencia u organismo. Sus esquemas están basados en una estructura de doble nivel, observándose en ello tres tipos diferentes:

El primero es el Distrito Metropolitano, distrito especialmente creado y que produce un servicio específico para uno o más condados los cuales pueden ser el transporte de pasajeros, drenaje, suministro de agua, los parques, puertos aéreos y marítimos, etc. Los distritos metropolitanos son instrumentos básicamente de gobierno que ayudan a preservar a las metrópolis polinucleares y en parte para crear nuevas formas de gobierno.

El segundo es la consolidación del gobierno de la ciudad central con el condado para crear un gobierno unitario. Este esquema funciona cuando toda la metrópoli esta contenida en un solo condado. Cuando la metrópoli comprende varios condados, no se alcanza el gobierno metropolitano pero si se avanza en la reducción de entidades prestadoras de servicios ya que se reubican ciertas funciones locales al nivel del condado. Así el gobierno del condado se encarga de asuntos regionales, mientras que la provisión de los servicios locales permanece a cargo de los gobiernos locales existentes.

Un tercer enfoque se denomina federativo y se considera una extensión del caso anterior cuando dos o más condados integran la región metropolitana. Esta situación crea un nuevo gobierno intercomunicado para hacerse cargo de las funciones regionales. Los municipios o ciudades continúan con la provisión de los servicios públicos locales.

Las grandes ciudades son una realidad metropolitana, plurimunicipal y no cuentan con una estructura político-administrativa única que las gobierne. Cuenta con procesos complicados territorios que dieron origen a un proceso de aglomeración urbana que forman un continuo urbano; divisiones político-administrativa surgida de historias nacionales y locales; identidades culturales superpuestas.

No existe aún un modelo de gobierno metropolitano en la mayoría de las ciudades de Europa y de los Estados Unidos, aunque si se han diseñado formas de gobierno a partir de la Segunda Guerra mundial que promueven las innovaciones urbanísticas y ambientales buscándose ampliar entonces el parque habitacional expandiendo la periferia y trabajando por la renovación urbana de sus centros.

Las formas de gobierno metropolitano que se han ensayado en diferentes ciudades son de dos tipos:

1. Las que poseen estructura metropolitana por encima de gobiernos locales ya existentes.
2. Las que dan origen a municipios metropolitanos que coordinadamente forman su propio gobierno.

En las formas de gobierno metropolitano existe la cuestión del grado de autonomía con que actúan las entidades de coordinación metropolitana y son las siguientes: Los países con estructuras metropolitanas muy autónomas con influencia de la tradición británica, donde prevalece la autonomía de los gobiernos locales y la ausencia de administraciones periféricas del gobierno central. En el caso de las ciudades canadienses los gobiernos metropolitanos tienen plenos poderes ejecutivos y legislativos para la planeación del territorio, la gestión de los servicios, etc.

Situaciones intermedias donde las estructuras de aglomeración tienen mucho menos competencias, como en el caso del Consejo del Gran Copenhague y las comunidades urbanas francesas que son asociaciones obligatorias de municipios y funcionan como administración metropolitana.

También se encuentran las estructuras de aglomeración que funcionan como entidades de coordinación. Este es el caso del Consejo Metropolitano de las Ciudades Gemelas de Minneapolis - St. Paul⁴⁹, enmarcadas en un nivel de gobierno superior, se trata de regiones metropolitanas construidas por la ley, pero con funciones de carácter consultivo y muchas veces carentes de presupuesto federal.

Existen de igual forma, aglomeraciones que no tienen un nivel específico de coordinación a nivel supranacional como Houston, Dublín, Milán, Lisboa, contemplan también estructuras de coordinación intercomunal como el caso de Amsterdam, Guayaquil, Marsella, Washington.

⁴⁹ Marion Orfield ha descrito la evolución de este Consejo como autoridad. Nos dice el autor que este es el único ente regional de los Estados Unidos que cuenta con la autoridad para dar forma al desarrollo directamente mediante su poder de veto en la aprobación local de planes de desarrollo y mediante su papel de coordinación en el transporte público regional, alcantarillado y vivienda. Cuenta también con facultades para cobrar impuestos al recibir una proporción del incremento neto de los ingresos locales en los impuestos que luego asignan a un fondo común regional de ingresos. Esto ha permitido que el consejo tenga la oportunidad de redistribuir estos ingresos como también ciertos servicios sociales a las áreas con mayor necesidad. Sin embargo no provee servicios. Hay varias razones por las cuales este sistema específico ha sido exitoso ya que entre otras cosas la población es relativamente homogénea, el cuidadoso cultivo en el transcurso del tiempo de un sentido relativamente fuerte de identidad regional metropolitana y el papel pro activo del gobierno estatal de Minnesota. Ambos niveles de gobierno estaban comprometidos a evitar una mayor polarización regional que era evidente en los contrastes crecientes entre ciudad -barrios suburbanos y el centro cada vez más pobres de la ciudad. También lograron un compromiso para desarrollar una estrategia regional de vivienda de compartir con igualdad. Se tomó como indicador temprano de la aparición de una concentración de pobreza el declive de las escuelas en el centro de la ciudad. Con el nivel local regional que preparaban el camino para producir consenso y así llegar a la formulación de políticas y su posterior implementación. Ver. Orfield Myrion. Metropolitan: a regional agenda for community and stability.

En Munich existe la figura de asociación municipal y en algunos casos la asociación voluntaria para cumplir con determinadas funciones. Mientras que en Ámsterdam existen convenios municipales y en Marcella una cooperación voluntaria organizada por una agencia dedicada al estudio urbano en la aglomeración.

En Barcelona y en Londres con la desaparición de sus estructuras metropolitanas se organizaron otras formas de cooperación. Barcelona y sus 32 municipios constituyeron una mancomunidad de municipios para la administración de servicios que no traspasando a otras instituciones.

Por otra parte los gobiernos locales de Europa han adoptado nuevas estrategias en los modos de gestión para hacer frente a los condicionamientos impuestos por la disminución de los ingresos de la hacienda local para la provisión de servicios públicos y las nuevas condiciones económicas y tecnológicas que exigen la reforma de la administración y que a continuación comentamos brevemente: La gestión directa del gobierno local que adquieren la figura de realización de obras o provisión de servicios por administración y la gestión directa en la que participan diferentes agentes tales como las intermunicipalidades, las sociedades mercantiles de servicios, la cooperación con el sector asociativo.

2.1. FORMAS DE GOBIERNO Y GESTIÓN METROPOLITANA

MUCHAS VECES se habla de áreas metropolitanas para referirse a las metrópolis, pero puesto que hablamos desde el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión.

El origen de las áreas metropolitanas está en la ciudad original, cualquiera que fuera su tamaño y sus límites históricos. Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales, municipios, como simple producto de la expansión de la mancha urbana; se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana.

Y es este ámbito fragmentado lo que lleva a pensar en alguna instancia de gobierno supra - o intermunicipal, que coordine el conglomerado urbano. La creación de una instancia de gobierno supra - o intermunicipal para un área metropolitana es compleja y conflictiva y lo es en dos sentidos. En primer lugar, porque implica generar una nueva instancia de gobierno -y, por tanto, de poder-

entre el ámbito local y el ámbito central. No se trata de hacer un plan intercomunal, tampoco de una coordinación de actividades destinada a orientar el desarrollo de esa zona intermedia con mayor eficiencia en la provisión de servicios y bienes urbanos.

En esta reestructuración Institucional, no es de menor importancia subrayar que estamos hablando de una reestructuración del poder en el país, y es compleja porque tal alternativa -una visión comprehensiva de la ciudad metropolitana- no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni de las instituciones públicas y privadas, ni del ciudadano común. La racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores (vivienda, agua, electricidad, caminos), o en el ámbito del barrio o la comuna, pero no efectivamente en una dimensión territorial extensa o variable.

Una primera dificultad que encontramos es la vaguedad o la amplitud de contenidos del término área metropolitana, que se utiliza para referirse a las aglomeraciones de las grandes ciudades. Las metrópolis tienden a cubrir un universo muy amplio: en el caso de algunas ciudades, se confunde el concepto de metrópolis como una unidad administrativa y de gobierno, con el del área construida de la aglomeración o con el total de la región metropolitana. A pesar de que las metrópolis son un fenómeno universal -las encontramos en los diversos continentes- no admiten un tratamiento uniforme; el peso de la historia, las tradiciones culturales y las formas de organización social y política en cada una de ellas son diferentes.

El problema del gobierno de las áreas metropolitanas es más complicado que el de su definición estadística o de planificación. No sólo se trata de áreas fragmentadas en diversos gobiernos locales, sino en muchos casos fragmentadas por fronteras entre provincias o estados, e incluso entre países. Y, por otra parte, son áreas que se expanden y cambian continuamente, con lo cual los límites o fronteras tienen poco sentido o duración, lo que lleva a la imagen de que las áreas metropolitanas son ingobernables.

El fenómeno del gobierno de las áreas metropolitanas es reciente. Se trata de experiencias iniciadas en la década de los sesentas. Sin embargo, en sus cuarenta años de existencia, las prácticas de los gobiernos metropolitanos han sido muy variadas, tanto que el uso de su nombre genérico casi no tiene sentido.

Durante años, segunda mitad de los setentas y primera de los ochentas, prácticamente desaparecieron los gobiernos de las áreas metropolitanas tras una evaluación negativa de sus cometidos, muy vinculada a razones políticas e ideológicas. Otras áreas metropolitanas, con muchos problemas, lograron sobrevivir y, en muy pocos casos, consolidar su sistema de gobierno.

Las experiencias europeas y norteamericanas en el ámbito de los gobiernos de las áreas metropolitanas muestran al menos dos momentos históricos o dos generaciones. Una primera generación corresponde a las creadas en los años

Sesentas a los Setentas, y la segunda, a las de los años Noventas. Estas dos generaciones difieren principalmente en cuanto a las formas como se generaron los gobiernos metropolitanos.

Entre las primeras, es decir, las que tienen organizaciones fundadas en las décadas de los sesentas y setentas, se encuentran Bostón, San Diego, Portland, Montreal, Toronto, Helsinki, Francfort, Lyon, Lille y Barcelona; en tanto que entre las que presentan organizaciones recientes, de los años noventa, se encuentran Bolonia, Turín, Marsella, Bilbao y Valencia. Cabe destacar que el fenómeno de gestión de las áreas metropolitanas es reciente: aparece en los sesenta, y cambia notablemente en los noventas. Los cambios de los noventas corresponden ya sea a nuevas áreas metropolitanas (particularmente Bolonia y Londres), o a cambios organizativos profundos en aquellas que venían de los años sesentas y setentas (Portland, Toronto, Lille o Lyon).

Entre las áreas metropolitanas de la primera generación, los casos nos llevan a el tema de las agencias públicas encargadas de la planificación del territorio del Área Metropolitana (Bostón, Barcelona), modelos asociativos de municipalidades que conforman un gobierno (San Diego, Portland, Montreal, Lille, Lyon), y modelos de gobierno de ciudad (Toronto, Helsinki). En estos casos la concepción del gobierno del área metropolitana consistía en otorgar una estructura de gobierno a un área funcional predefinida (aglomeración urbana).

El caso de Metro Toronto es un buen ejemplo de cómo un área metropolitana que en los sesenta incluía al conjunto de la aglomeración urbana, en la actualidad es sólo una de las cinco áreas subregionales que comprenden el Gran Toronto. En muchos de los casos de la primera generación, la metropolización consistió en una imposición (autoritaria) que no tomó en cuenta los intereses de los distintos actores urbanos, ni tampoco la variable temporal, esto es, el crecimiento y la expansión territorial de las aglomeraciones. La mayoría de estas áreas metropolitanas así definidas dejó de funcionar a fines de los setenta.

En las áreas metropolitanas establecidas en los noventa aparecen modalidades de organización mucho más flexibles que las anteriores. Destacan, por ejemplo, la agrupación de municipios en un gobierno metropolitano (los circundarios de Bolonia, Turín); el gobierno metropolitano en manos de un Consejo de Alcaldes (no oficial) con reuniones periódicas (Marsella); o las asociaciones de municipios que conforman un gobierno metropolitano (Bilbao y Valencia). Aún más, recién en los últimos años de la década de los noventa, con los casos de Londres y Bolonia, aparece la idea de un gobierno metropolitano que asume la complejidad y fragmentación de las ciudades; un gobierno que permite crear y distribuir con mayor eficiencia los bienes y servicios urbanos dentro de un área territorial funcional. Además, en la actualidad, gobierno metropolitano es sinónimo de fortalecimiento de la identidad territorial y competencia en el mercado, en el marco de un mundo cada vez más globalizado.

Casi sin excepción la experiencia Internacional indica que la generación y reformas de las áreas metropolitanas han sido iniciadas e implementadas por el Estado a un nivel central. Todo indica que la creación de una nueva estructura política como el área metropolitana sólo puede ser concebida como real si posee: i) autoridad, basada en el poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas o indirectas, periódicas e informadas; ii) autonomía en la disposición de recursos financieros, en el sentido de que las decisiones relativas a la creación, inversión, uso de recursos puedan ser independientes de otro nivel de gobierno, sin que ello implique no estar sujeto a control; iii) competencias precisas sobre materias tales como la planificación estratégica del territorio, la gestión de las redes de servicios, la seguridad de los habitantes, y la cultura; y iv) la responsabilidad legal ante la ciudadanía (accountability). Todas son condiciones necesarias que definen lo que es gobierno: una autoridad que gestiona un territorio, y la gestión de ese territorio, de la cual debe responder ante la ciudadanía.⁵⁰

Estas son condiciones necesarias. Sin embargo, muy pocos gobiernos de áreas metropolitanas cumplen a cabalidad con todas ellas. Y, aunque todas las condiciones se den, ni aun así se asegura la permanencia de los gobiernos metropolitanos. Así lo demuestra el hecho del surgimiento y desaparición de gobiernos de áreas.

La organización política y administrativa de las áreas metropolitanas es variada. Hay áreas metropolitanas que tienen algún tipo de gobierno, las hay que tienen algún nivel de coordinación en un ámbito superior del gobierno, y también existen las que no tienen ningún tipo de coordinación.

En algunos casos las autoridades, alcaldes o gobernadores, son elegidos directamente; en otros, a través de consejos electos. En Kuala Lumpur, el alcalde es designado por el rey. En Teherán, es designado por el Jefe de Gobierno y es un miembro del gabinete del gobierno central

En el informe Metropolitan Governance, de Naciones Unidas (1995)⁵¹, se identifican cuatro tipos de estructura de gobierno:

1. Un sistema centralizado. Los ejemplos son Kuala Lumpur y Teherán. Un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central.
2. Un sistema descentralizado con varios niveles (Bangkok, Tokio, Varsonia, Seúl, Conakry). Una variante es el caso de un primer nivel de gobierno municipal que tiene a la ciudad como única entidad legal (Viena, Quito, Montevideo), o como el primer nivel.

⁵⁰ Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo. Gestión Urbana y Gobiernos de Áreas Metropolitanas. Pág. 11

⁵¹ Citado por Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo. Ibidem. Pág. 14-15.

3. Un sistema descentralizado y fragmentado, pero coordinado (Marsella, Manila). Diferentes niveles de funciones de gobierno en las municipalidades del área metropolitana con un sistema cooperativo de autoridad.
4. Un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación (México, Bombay / Hiderabad). En ciudad de México, las funciones de coordinación están fragmentadas entre el estado de México, el distrito federal y el Gobierno Federal.

Coordinación supranacional o intermunicipal corresponden a principios y modalidades muy diferentes respecto al poder que se da a la autoridad metropolitana, puede haber tránsito de una a otra modalidad, y también, los modelos metropolitanos pueden desaparecer, esto es, dejar de ser gobierno.

Los gobiernos metropolitanos pueden sufrir al menos tres tipos de cambios:

1. En el ámbito de su jurisdicción. Generalmente, debido al crecimiento extensivo de la ciudad, se amplía el territorio donde el gobierno de ciudad y sus agentes tienen facultades para actuar legalmente.
2. En el modelo de gestión metropolitano, ya que se observa el paso desde modelos intermunicipales o descentralizados a supramunicipales o centralizados, y viceversa.
3. En el modelo de gobierno, ya que de la misma manera en que las instancias de gobierno metropolitano nacen en un momento histórico, producto de un complejo proceso político social, también pueden morir, o mueren. Por ejemplo, en Londres hubo un gobierno metropolitano hasta 1986, el cual desapareció como instancia de gobierno durante el mandato de Margaret Thatcher. Después de catorce años, en el 2000, con Tony Blair, vuelve a haber un alcalde de Londres.

El modelo supramunicipal es el que da el nombre a lo que genéricamente se entiende por gobierno metropolitano, se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal, dependiendo de los casos, y distinta a ellos. Aquí las autoridades alcalde y consejo, son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley, sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes a la de las de otros niveles de gobierno, superiores o interiores, tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional.

Los gobiernos que se encuentra más cercano a este tipo son los de las áreas metropolitanas de Londres (Greater London Council y Greater London Authority) y de Toronto (Metro Toronto)

El modelo intermunicipal corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Rara vez tiene autonomía financiera; su financiamiento proviene de sus municipios miembros, o de subsidios de niveles superiores de gobierno. Las materias sobre las cuales tiene competencias se definen a partir de acuerdos entre los distintos municipios. A continuación exploraremos brevemente algunos modelos metropolitanos en el mundo:

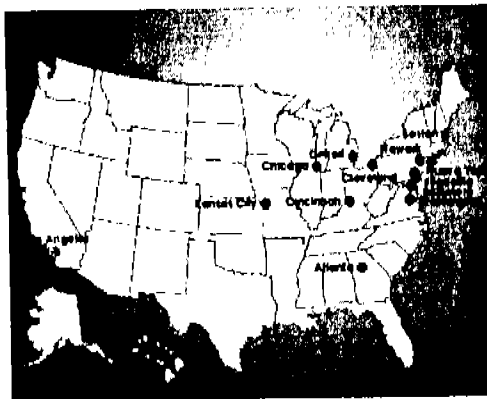
2.2. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN METROPOLITANA

LA CRISIS DE LA MODERNIDAD y de sus instituciones han traído consigo nuevas experiencias que nos permiten ver como algunas sociedades en la era de la información han venido solucionando o en su caso ubicándose en el nuevo contexto mundial. Las ciudades globales y su posición dentro de la estructura de generación de riqueza en el mercado y sus formas de administración dentro de estos espacios que también fueron rebasados por la nueva realidad están sufriendo grandes reorganizaciones en sus formas de administrar y en sus instituciones.

Han surgido nuevas formas de relaciones entre las ciudades y en general dentro del interior del Estado moderno y de sus gobiernos, la gerencialización de la administración pública como respuesta a la ya citada situación de crisis no ha mostrado ser la salida más viable.

Los problemas de las metrópolis modernas de carácter global han traído valiosas experiencias que hay que explorar en la inteligencia de que cada una tiene sus particularidades y que es más sano innovar que adoptar las soluciones de los problemas comunes que tenemos con otras ciudades del mundo.

a) LA REVITALIZACIÓN DE LAS METRÓPOLIS EN NORTEAMÉRICA



UNA GRAN PARTE de la organización metropolitana que se han venido desarrollando en Norteamérica han enfrentado la gran crisis urbana que afectó a ese país como ya lo mencionamos en la década de los sesentas y que hasta los ochentas mostraban una clara tendencia negativa en los niveles de vida de las grandes urbes y de los conglomerados metropolitanos.

Pero a mediados de los noventa el proceso comienza a revertirse con el llamado fenómeno de revitalización metropolitana que abordamos a continuación y que se desprende de la ventaja comparativa que da la inserción temprana al nuevo esquema de economía globalizada⁵².

Dado que la nueva economía global requiere mayor especialización, mayor flexibilidad y mayor diversificación, las empresas americanas han adoptado nuevos patrones en su organización y ahora se unen estrechamente en clusters que conectan fabricantes, proveedores de servicios a las empresas y distribuidores. Estos clusters se organizan dentro de las áreas metropolitanas, ya que las empresas que operan dentro de ellos tienen una variedad de necesidades especializadas que únicamente pueden cubrirse a través de la diversidad económica de una región metropolitana. Así, al igual que las ciudades crecieron un día con la atracción de empresas mediante la única combinación de especialización económica y diversificación, ahora las regiones metropolitanas desempeñan la misma función.

En esta nueva economía metropolitana, las ciudades centrales juegan un papel relevante, ya que desempeñan las funciones de centros de innovación, núcleos de educación, investigación y asistencia sanitaria, centros de cultura, ocio y turismo, centros de transporte y comercio y núcleos que concentran a millones de trabajadores y consumidores, con lo que el esquema ciudad central - área de influencia cobra un fundamento esencial. Esta transición a la nueva economía metropolitana se da de diversas maneras y a diferentes ritmos, fundamentalmente en función de las especificidades sociales y geográficas y de los sectores de actividad predominantes, desarrollándose diversos esquemas económicos metropolitanos.⁵³

⁵² El cambio económico ha creado una nueva economía metropolitana en la que las ciudades juegan un papel cada vez más importante en aspectos clave como la industria y los servicios, la investigación y la educación, el transporte y el comercio, hasta el punto de que hoy se habla del Retorno a la América de las Ciudades. Así, numerosas áreas metropolitanas estadounidenses experimentan procesos de revitalización, emergiendo en una nueva posición más fuerte en el mercado regional y global. Revitalización urbana en los Estados Unidos. Conclusiones. En Revitalización urbana: el retorno a la América de las ciudades. Pág. 1.

⁵³ Se trata de Regiones Florecientes: Experimentan rápidos crecimientos del empleo alimentados por el surgimiento de clusters empresariales que dirigen la nueva economía. Es el caso de los semiconductores en Austin o las telecomunicaciones en Atlanta; Mega-regiones: Se trata de zonas muy extensas y altamente urbanizadas con gran complejidad y diversidad en sus economías y poblaciones. Se distinguen por la presencia de algunos de los clusters que generan mayor valor añadido, como los productos financieros avanzados y el sector multimedia en Nueva York o los servicios bancarios internacionales en Miami; Regiones en proceso de revitalización: Son grandes compellidos económicos que sustentan la transformación económica hacia la producción avanzada e intensiva en conocimiento. Así, Detroit, tradicional fabricante de automóviles, es ahora capital de la investigación y el desarrollo, la ingeniería y el diseño automovilístico; Regiones en transición: Son aquellas todavía en proceso de cambio desde la antigua economía. Fueron centros líderes en la fabricación, que han comenzado a desarrollar nuevas oportunidades en los clusters industriales y los servicios avanzados. La Nueva Economía Metropolitana: Los Clusters. En Revitalización Urbana Op.Cit. Pág. 3.

Los procesos de revitalización de las metrópolis de Estados Unidos siguen esquemas similares en muchos aspectos, lo que nos lleva a identificar un conjunto de factores de revitalización responsables de los procesos de cambio. Se suceden los proyectos tanto federales como de las propias ciudades para la rehabilitación de viviendas, construcción de nuevos equipamientos, renovación de espacios urbanos, concesión de nuevos usos a instalaciones obsoletas. Son muchos los ejemplos, pero se pueden destacar las iniciativas de Detroit, Cleveland, Boston, Atlanta y Philadelphia entre otras, además del esfuerzo que a nivel nacional se viene realizando para la transformación de barrios deprimidos y renovación del parque urbano de viviendas⁵⁴.

En estrecha conexión con las iniciativas anteriores se encuentran las acciones dirigidas a la regeneración de espacios contaminados por actividades industriales anteriores y asignación de nuevos usos. Destaca la iniciativa pública Brownfields, liderada por el Gobierno Federal, y que además de la regeneración de más de 5.000 propiedades a lo largo del país, ha permitido la creación de casi 200.000 empleos. Asimismo, merece mencionarse el ejemplo de Philadelphia, donde el cierre de bases militares ha dejado vacíos distintos edificios e instalaciones a las que se han asignado nuevos usos de carácter educativo.

De igual forma se han diseñado numerosos proyectos para el fomento de la movilidad y accesibilidad a las áreas metropolitanas de Estados Unidos, como modo de impulso tanto de nuevas actividades económicas como de otras más tradicionales. Así por ejemplo, en Newark se han sucedido las inversiones locales y regionales en su Aeropuerto Internacional, en las líneas férreas de mercancías y pasajeros, en autopistas y en el puerto marítimo de la cercana Elizabeth, dirigidas a convertir la metrópoli en un gran centro de transporte y distribución.

Asimismo, destaca el proyecto del Alameda Corridor en Los Angeles, vía de alta velocidad para el transporte de mercancías que está en fase de construcción, y que conectando los puertos marítimos de Los Angeles y Long Beach a las redes ferroviarias y de carreteras, permitirá consolidar el liderazgo del sur de California en el comercio internacional.

La principal estrategia adoptada para combatir el paro, la pobreza y la delincuencia se centra en las políticas educativas, y en concreto en la formación ocupacional. Así por ejemplo, entre los programas federales destacan fundamentalmente dos: Campus of Learners, destinado a la formación de

⁵⁴ En el caso de Detroit, se han construido recientemente nuevos estadios de fútbol y baseball para los equipos locales, así como nuevos equipamientos culturales y de ocio, incluido un nuevo centro de ópera. En cuanto a Cleveland, y gracias a las actuaciones de instituciones como Cleveland Tomorrow, se han destinado 4.000 millones de dólares a la edificación de nuevas torres de oficinas, dos grandes centros comerciales, nuevos campos deportivos, el Rock and Roll Hall of Fame and Museum, y otros equipamientos. Asimismo, la ciudad de Atlanta aprovechó la oportunidad que los pasados Juegos Olímpicos le brindaron para emprender ambiciosos proyectos de regeneración, tanto de los barrios como del centro de la ciudad, y la construcción de nuevos espacios deportivos y de recreo. Finalmente, tanto Boston como Philadelphia han inaugurado recientemente nuevos centros de convenciones que contribuirán al crecimiento del sector de ferias y congresos. Revitalización urbana en los Estados Unidos. Conclusiones. En Revitalización urbana. Op. Cit. Pág. 2-3.

desempleados en nuevas tecnologías para poder acceder a empleos en nuevos sectores y actividades, y Bridges to Work, que además de permitir adquirir la formación necesaria para abandonar el desempleo, se complementa con ayudas como el servicio de guardería infantil o la puesta en marcha medios de transporte público para el traslado al lugar donde se ofrece el empleo.

En cuanto a iniciativas más concretas, en la ciudad de Detroit merece mencionarse el trabajo de Focus: Hope, corporación de desarrollo comunitario que ha puesto en marcha un Centro de Tecnología Avanzada donde cientos de jóvenes y adultos desempleados se forman en Ingeniería técnica de fabricación avanzada, gracias a la colaboración de universidades y empresas industriales. El acceso a este Centro se prepara previamente mediante cursos básicos de informática y manejo de maquinaria industrial.⁵⁵

Así mismo, el Ayuntamiento de Nueva York lleva a cabo con éxito el Programa YES (Youth Empowerment Services), que se orienta a la recolocación de jóvenes desempleados gracias a la colaboración de instituciones y empresas públicas y privadas y que en 1997 permitió el acceso a un empleo a 50.000 jóvenes, y otras iniciativas más puntuales como la de preparación de desocupados con escasas capacidades para el acceso a trabajos en actividades relacionadas con la seguridad.

En general, la revitalización metropolitana se sustenta en el surgimiento de nuevas actividades económicas, relacionadas en su mayor parte con la innovación y los servicios avanzados a las empresas. Cabe citar el caso de Cincinnati, convertido en un foco de atracción de empresas intensivas en alta tecnología, y que en 1998 creó sólo en estas actividades 3.000 puestos de trabajo. Así mismo, Detroit para el sector automovilístico y Akron (ciudad del área metropolitana de Cleveland) para la fabricación de neumáticos, se han convertido respectivamente en centros de investigación avanzada e innovación para los sectores líderes en sus economías.

De igual forma, la asistencia sanitaria ha contribuido de manera importante a la prosperidad de ciudades como Detroit, Boston, Baltimore o Kansas City, como parte de un proceso generalizado de las sociedades avanzadas de una mayor atención a la salud y el bienestar de los individuos.

Por otro lado, las ciudades americanas están resurgiendo como centros internacionales de cultura, recreo, deporte, ocio, convenciones y turismo. Destaca en este sentido el florecimiento del sector multimedia en Nueva York, que ha convertido a la metrópoli en un nuevo "Silicon Valley", con 1.350 empresas dedicadas a estas actividades, con una facturación de cerca de 200.000 millones de dólares.

⁵⁵ Revitalización urbana en los Estados Unidos. Conclusiones. En Revitalización urbana. Op.Cit. Pág. 3.

Resulta esencial la participación del Capital Social en el proceso de revitalización, entendido como el nivel de confianza y asociacionismo civil que permite a los actores públicos y privados colaborar en la consecución de objetivos comunes y que, como hemos visto, ha sido factor determinante para el éxito de experiencias internacionales. En este sentido, merecen destacarse los casos de Phoenix (Arizona) y Austin (Texas).⁵⁶

Una importante institución en la dirección del proceso de revitalización son las llamadas corporaciones de desarrollo comunitario (community development corporations o CDCs). Se trata de organizaciones de base, sin ánimo de lucro o con inspiración religiosa, que crean empleo y empresas, construyen y administran viviendas de rentas bajas, desarrollan e incrementan el parque de viviendas a precios asequibles, proveen servicios vitales como la asistencia sanitaria, guarderías infantiles, transporte, financiación de empresas y asistencia técnica, formación para el empleo, protección del medio ambiente, prevención del crimen y el consumo de drogas. Muchas de las principales corporaciones, tales como New Community Corporation de Newark o Focus: Hope en Detroit, son los mayores empleadores en algunos de sus barrios, siendo numerosas las instituciones de este tipo que emplean a más de 1.000 personas⁵⁷.

Otra importante razón para este proceso de inmensos cambios es la movilización de líderes cívicos y empresariales para generar y apoyar iniciativas de revitalización urbana. Organizaciones como Cleveland Tomorrow, Detroit Renaissance, New York City Partnership, entre otras, han desempeñado funciones esenciales para la atracción de nuevas inversiones y el desarrollo efectivo de proyectos de cooperación público-privada que combinan fondos federales, estatales y locales con otros de origen privado y los recursos de la comunidad.

⁵⁶ En el caso de Austin, el factor clave fue la unión de agentes públicos y privados en los años 80 tras una comprometida apuesta para la transformación de la ciudad en centro avanzado de las tecnologías de la información. Esta cooperación derivó en la instalación de empresas, la formación avanzada de los recursos humanos y la atracción de negocios, lo que contribuyó notablemente a su regeneración económica y social. En cuanto a Phoenix, miles de personas pertenecientes a los más diversos ámbitos (empresas, gobierno, universidades, grupos comunitarios) se movilizaron también en los años 80 con el fin de impulsar nuevos sectores de actividad, tales como la óptica, las tecnologías medioambientales o el turismo, lo que llevó no sólo a Phoenix, sino a todo el estado de Arizona, a un nuevo nivel de crecimiento. Revitalización urbana en los Estados Unidos. Conclusiones. En Revitalización urbana Op. Cit. Pág. 8.

⁵⁷ Hoy en día se contabilizan más de 2.000 de estas instituciones en las ciudades de Estados Unidos, habiendo construido o rehabilitado 400.000 viviendas en todo el país. Asimismo, han desarrollado 38 millones de km² de espacio industrial y comercial, apoyado cientos de nuevas empresas y fomentado la creación de 100.000 puestos de trabajo. Revitalización urbana en los Estados Unidos. Conclusiones. En Revitalización urbana. Op. Cit. Pág. 8.

b) EUROPA EL CASO DE BARCELONA.



EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA se extiende en un territorio de 585 km² y abarca una población de 2.830.000 personas, casi la mitad de la población de Cataluña. Los municipios que integran el área más amplia considerada como AMB son 33 (Región Metropolitana de Barcelona): Badalona, Badia del Valls, Barberá del Vallés, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallés, Cornellà de Llobregat, El Papiol, El Prat de Llobregat, Espluges de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Paltelej. Ripollet, Sant Adrià del Besós, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallés, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicent dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramanet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

El entramado institucional actual del área metropolitana de Barcelona lo forman tres entidades que abarcan diferente ámbito espacial. Son la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB), la Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus (EMSHTR) y la Entitat Metropolitana del Transport (EMT). La primera es fruto de la coordinación de 27 ayuntamientos y basa su actividad en el planeamiento y ejecución de obras viarias y al acondicionamiento de espacios públicos. La segunda, también denominada Entitat Metropolitana del Medi Ambient, abarca 33 municipios, el área más extensa, base de nuestro estudio, y se encarga del tratamiento de los residuos sólidos, de la gestión del ciclo del agua y del control de la contaminación atmosférica. La tercera abarca a 18 municipios y gestiona el transporte público.

La Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona se constituyó en 1988, aunque los municipios del área de Barcelona mantenían acuerdos de colaboración desde tiempo antes, de forma que se puede decir que constituyen un conjunto urbano muy integrado y dinámico.

La planificación y gestión del urbanismo de manera conjunta comenzó en 1953, como medida para hacer frente al crecimiento que experimentaba el área de Barcelona como consecuencia de los movimientos migratorios. El ámbito de actuación estaba formado por 27 municipios manteniéndose con diferentes competencias y denominaciones hasta 1987. Este año, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Ordenación Territorial que definía la nueva organización de la administración catalana. Esta ley estableció la supresión de la institución metropolitana existente hasta esos momentos y estableció cómo debía ser el gobierno y la administración de las entidades metropolitanas. Éstas deben estar constituidas por un pleno, un presidente, un gerente, una comisión especial de cuentas y otras diversas comisiones creadas por el consejo metropolitano.

El 28 de abril de 1998, veintitrés ayuntamientos crearon la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Es una institución de carácter local creada por asociación voluntaria de los municipios que la integran con el objetivo de compartir recursos y realizar actuaciones de interés común. Su organización se basa en dos órganos principales: el Consejo Metropolitano o asamblea, donde están representados todos los municipios que integran la Mancomunitat, y la Junta de Gobierno, órgano ejecutivo del área integrado por un Presidente, dos Vicepresidentes y varios Vocales. Las principales competencias de las distintas entidades que configuran el área metropolitana de Barcelona son: ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo, transporte público de viajeros, servicios hidráulicos y tratamiento y eliminación de residuos.

Entre los servicios que gestiona la MMAMB destacan la conservación del Parque de Collserola, la creación de una red de parques metropolitanos, el acondicionamiento de las playas, la construcción de viviendas asequibles, etc. El objetivo prioritario es conseguir la integración y mejora funcional y de la calidad de vida en el área metropolitana. Para ello cuenta con dos organismos autónomos que se encargan de la gestión de los diferentes campos de actuación de la Mancomunitat: el Patronat del Parc de Collserola y el Institut Metropolità de Promoció del Sòl i Gestió Patrimonial (IMPSOL). La MMAMB actúa en coordinación con las otras dos instituciones que operan en el ámbito del área metropolitana de Barcelona: la Entidad de Medio Ambiente y la Entidad de Transporte.

Las estrategias financieras del Área Metropolitana de Barcelona están basadas en recursos procedentes de: el Estado y los Ayuntamientos, tasas y precios públicos y acciones generadoras de recursos. En el primer caso, el Estado transfiere unos recursos a los municipios para la financiación de servicios de carácter metropolitano. Los ayuntamientos que pertenecen a la Mancomunitat aportan el 0,056% del impuesto de bienes inmuebles que ellos recaudan, esta financiación se dedica a obras de remodelación urbana, centros de equipamientos, parques metropolitanos, acciones para la vertebración del territorio, protección del litoral y conservación del patrimonio.

El tratamiento de residuos municipales se financia a través de la Tasa Ambiental Metropolitana de Gestión de Residuos Municipales, cobrada a todos los usuarios y que resulta a unas 3.000 pts/tonelada de basura. El transporte metropolitano se financia a través de un Contrato-Programa del Transporte en Barcelona entre el Ministerio de Economía, el Ayuntamiento de Barcelona y la Entitat Metropolitana del Transport. Aparte de este contrato, la EMT se financia también con el Recargo del Transporte sobre el IBI, establecido en un tipo del 0,06% sobre el valor catastral.

En 1988 vio la luz el primer documento de Plan Estratégico para el área, impulsado por Francesc Raventós, teniente alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, y cuyo objetivo era dar continuidad al impulso económico y de cooperación entre los sectores público y privado de la región. El Ayuntamiento de Barcelona fue el principal impulsor de esta iniciativa, necesaria ante el reto que suponía por una parte la entrada de España en la CEE y por otra la organización de los Juegos Olímpicos de 1992. El primer Comité estaba constituido solamente por instituciones económicas, el Ayuntamiento de Barcelona y la Universidad. En el II plan se incorporó la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona⁵⁸. Además existía un Consejo General en el que podían participar todas las empresas e instituciones que lo desearan.

En 1997 se comenzó a reflexionar sobre los resultados obtenidos con vistas a definir un III Plan con horizonte el año 2004. A lo largo de los años 90 muchas ciudades de la Región Metropolitana de Barcelona desarrollaron procesos de planificación estratégica propios, en muchos casos para diferenciarse de la capital, pero también para aprovechar las oportunidades que este gran proyecto podría suponer para ellas. A pasar de ello, y aunque parece una necesidad acuciante, todavía no se ha conseguido redactar un Plan Estratégico para el conjunto de la Región Metropolitana de Barcelona.

Uno de los proyectos más importantes para el siguiente año es la organización del Forum Universal de las Culturas que se llevaría en esa ciudad que surge como una iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona con apoyo de la Generalitat y del Gobierno central, tiene como objetivo promover el diálogo entre todas las culturas del mundo. Para la organización de este evento se ha creado un Consorcio Organizador que cuenta con el apoyo de la UNESCO.⁵⁹

⁵⁸ El primer Plan Estratégico Barcelona 2000, fue aprobado en 1990. Su principal objetivo es: consolidar Barcelona como una metrópoli emprendedora europea, con incidencia en la macrorregión. Geográficamente se sitúa, con una calidad de vida moderna, socialmente equilibrada y fuertemente arraigada en la cultura mediterránea. Las relaciones internas de este territorio que supera los límites municipales de la capital son el reflejo de un mercado de trabajo homogéneo, de un mercado del suelo y de viviendas unitario, una política de medio ambiente coordinada y una red de transportes urbanos conjunta. En 1994 se aprobó el II Plan Estratégico de Barcelona, que responde a importantes cambios en la sociedad, como son la consolidación de un orden mundial, con una serie de escenarios nuevos en los campos de las relaciones internacionales, la economía y la sociedad; el nuevo papel que cumplen las ciudades en el escenario mundial como consecuencia de la difusión de las nuevas tecnologías, de un nuevo concepto del trabajo, etc.; y la demanda social de los ciudadanos de Barcelona y su área metropolitana. Las Nuevas Dinámicas Metropolitanas. Pág. 1.

⁵⁹ Esta celebración, completamente nueva pero de dimensiones similares a unos Juegos Olímpicos o una Exposición Universal, tiene un alcance internacional y pretende una amplísima participación. El Forum no invita a Estados sino a grupos y personas que puedan contribuir a dar la visión multicultural que se busca, preferentemente procedentes de ONGs, universidades y el mundo de los negocios. Se celebrará desde el 23 de Abril al 24 de septiembre del año 2004 y constará

Los principales eventos de este Foro tendrán lugar en una zona de nueva construcción a lo largo de la ribera del Besós, junto al mar (prolongación de la Diagonal). Por lo tanto, este proyecto dará la posibilidad a la ciudad de Barcelona de continuar sus operaciones urbanísticas al nordeste de la ciudad dentro del Plan del área del Besós que comprende un área de actuación de 200 hectáreas. Dada la implicación del Forum con el desarrollo sostenible, todas las actuaciones urbanísticas realizadas a su amparo deberán tener en cuenta la regeneración medioambiental y, especialmente, la recuperación de la línea de playa y las riberas del río.

En la actualidad se están llevando a cabo algunas actuaciones como la restauración de la ribera, la construcción de una planta de secado de lodos y la instalación de nuevos filtros en la Incineradora. Está previsto próximamente el enterramiento de las líneas de alto voltaje, la incorporación de unidades de cogeneración y el tratamiento secundario de las aguas residuales.

Desde el punto de vista de las infraestructuras de comunicación, en el área metropolitana de Barcelona destacan los siguientes proyectos e inversiones: La ampliación del puerto: Se pretende, mediante la ampliación de la Zona de Actividades Logísticas, que el puerto de Barcelona se convierta indiscutiblemente en el primer puerto del Mediterráneo en transporte de contenedores y en el principal centro de distribución del sur de Europa. Para ello se ha puesto en marcha el Plan del Delta del Llobregat, directamente relacionado con el entorno metropolitano y, especialmente, con la Zona Franca.

Red de autopistas y carreteras: Las rondas y buena parte de la red viaria metropolitana sufre en la actualidad un elevado grado de congestión, por ello es precisa la entrada en funcionamiento de nuevas infraestructuras que reduzcan el tiempo de trayecto de los desplazamientos y conecten las nuevas zonas urbanizadas. Principales líneas de actuación: Fomento del transporte público; Nuevo modelo de ajuste de los peajes viarios en el AMB; Proyecto Picasso: proyecto de movilidad sostenible: eliminación de cuellos de botella en la red viaria y ajuste de la sección de algunas calles, restricción de aparcamientos en las áreas centrales, implantación del sistema de prioridad semafórica, etc.

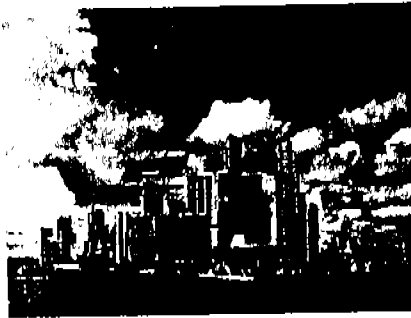
Red de ferrocarriles: Los principales problemas que se presentan en este ámbito son los relacionados con la unificación de los anchos de vía y la mala conexión de algunos puntos estratégicos del área (centros "Intermodales". La red propuesta hace especial hincapié en la accesibilidad ferroviaria al aeropuerto y en el aumento de la participación del ferrocarril en el transporte de mercancías. Proyectos: Corredor del Mediterráneo; Corredor del Besós; Corredor del Llobregat;

de exposiciones, un festival de arte y debates de interés común. Se han seleccionado tres temas para este forum: la paz, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural. *Ibidem*. Pág. 3.

Frente Litoral; Corredor y estación del Vallès; Acceso al Aeropuerto y nueva estación; Mercancías hacia la nueva plataforma logística del Delta; Estación de la Sagrera; Cercanías.

El aeropuerto: Ante las perspectivas de crecimiento del tránsito aéreo se hace necesario plantearse la ampliación del aeropuerto. Para conseguirlo se consideran necesarias las siguientes instalaciones: Pistas; Puntos de recepción de los aviones; Terminales; Conexiones interiores; Calidad; Zona de carga; Zona modular de atención a los aviones; Parque tecnológico y de servicios; Ciudad aeroportuaria para actividades complementarias.

c) ASÍA EL CASO DE SINGAPUR



SINGAPUR ASPIRA a convertirse en una ciudad global con vínculos a los principales nodos mundiales. Para ello ha establecido una serie de políticas orientadas a establecer una estrecha cooperación público-privada tanto a nivel local como internacional.

Singapur pretende convertirse en Singapur S.A., adoptando un modelo empresarial de gestión metropolitana que potencie la competitividad de la ciudad a nivel mundial. Según esta visión de futuro desarrollada en común entre empresas, gobierno, cámaras de comercio, universidades y asociaciones sin fin de lucro, todos ellos accionistas de Singapur S.A., el desarrollo integral de la ciudad incrementará su capacidad competitiva global mejorando la calidad de vida de sus habitantes. Cada elemento aporta su conocimiento específico a la cadena de valor del sistema productivo de la ciudad, entendido como una unidad competitiva. Mediante esta visión integrada.

Singapur es hoy en día un país desarrollado que, según las previsiones del Plan Económico Estratégico (SEP) del gobierno lanzado en Octubre de 1991, igualará el nivel de vida de los Países Bajos en el año 2030 (en el mejor escenario posible). Por ello, el gobierno apunta estrategias que permitan al país consolidar su

posición de privilegio en un ámbito geográfico de alto crecimiento, estimulando los recursos humanos, apoyando las innovaciones, fomentando el crecimiento de las PYMES con programas de ayuda, etc.

Entre los proyectos más ambiciosos está, la ampliación de las instalaciones portuarias, que multiplicará por cuatro el tamaño del puerto actual y la construcción de unas 30 y 40 terminales en el aeropuerto de Changi. También se ha embarcado en programas de privatización de considerable magnitud (telecomunicaciones, puerto, etc).

El "Concept Plan" es un programa a largo plazo para el desarrollo local que pretende evitar la sobre-concentración en el centro de la ciudad. Se ha decidido descentralizar las funciones y trasladar oficinas a 4 centros regionales que se edificarán en Tampines, Seletar, Woodlands y Jurong East. Estos centros ofrecerán una mezcla de oficinas, comercios y facilidades para el ocio y no se espera completar hasta el año 2030. Todo ello implica un plan a largo plazo que integre el uso de la tierra, ampliación y diversificación del transporte (nueva línea de metro), nuevos centros de negocios, etc. A partir del 2010 el desarrollo se concentrará más en proyectos cerca de la costa, como por ejemplo una más intensa reclamación de tierra al mar.

La estructura económica de Singapur presenta un perfil muy peculiar. Carente de recursos naturales, pero con una posición geográfica de encrucijada en las rutas marítimas entre los océanos Índico y Pacífico, Singapur fue concebida como un centro de redistribución y de servicios portuarios y financieros para todo el sudeste asiático.

Entre 1965 y 1973, Singapur se centró en una actividad económica encaminada a la exportación con un uso intensivo de mano de obra. Desde 1973 se da una mayor importancia al desarrollo tecnológico, pero el incremento del costo del terreno y de la mano de obra llevó a una recesión 1985, a lo que el gobierno respondió rápidamente. Para alcanzar el crecimiento económico deseado, éste ha hecho énfasis en el desarrollo de industrias intensivas en la capital, orientadas a la exportación que requieren mano de obra cualificada, fomentando las inversiones extranjeras sobre todo en sectores de alta tecnología. La economía empezó a recuperarse en 1987 y ha crecido sin parar, generando un tejido industrial de alto valor añadido. Servicios e Industria constituyen los dos motores de crecimiento para Singapur siendo el primero el que más contribuye al PIB. El sector industrial supone el 26% del PIB.

La República se caracteriza por la destacada importancia de las compañías extranjeras y las multinacionales (unas 4.000), atraídas por la economía libre de mercado y los incentivos fiscales y financieros. La extremada orientación de flexibilidad y competitividad de la economía de Singapur ha permitido a esta ciudad enfrentarse de modo notable a la reciente crisis asiática. Tanto el sector público como el privado han ajustado rápidamente sus parámetros para prepararse para la recuperación. Es de destacar la adaptabilidad del sector público

y su compromiso con la mejora de la competitividad de la metrópoli al pactar una disminución de sus sueldos en un 10%.

La administración pública a disminuido en un 25% la cuota obligatoria dedicada al ahorro para fomentar el consumo interno. Gracias a la flexibilidad y la capacidad de toma de decisiones inmediatas, Singapur está siendo capaz de afrontar la crisis en una posición privilegiada.

Singapur planifica y emprende sus iniciativas de revitalización a través de ocho agencias gubernamentales que coordinan sus esfuerzos:

Singapore Economic Development Board SEDB (Hacia una ciudad global como centro internacional de negocios) Promueve la atracción de capital extranjero en la zona, no sólo en Singapur sino en el conjunto de su región. Como principal agencia de atracción de inversiones, la EDB ayuda a que las empresas, tanto locales como extranjeras, desarrollen sus planes de negocio global a partir de su base en Singapur. La EDB pretende ofrecer un servicio eficiente a los posibles inversores a través de una ventanilla única en la que tramitar todas sus gestiones, identificando las oportunidades de negocio en la ciudad y en región y ayudándoles a poner en marcha sus operaciones. Ofrece asimismo servicios complementarios como búsqueda de socios locales para joint-ventures o alianzas estratégicas.

National Computer Board NCB (El nodo de las Tecnologías de la Información en el siglo XXI) Las Tecnologías de la Información (TI) desempeñan un papel fundamental en la revitalización social y económica de Singapur. La National Computer Board (NCB) fue creada en 1981 para liderar la entrada de Singapur en la era de la información mediante la utilización intensiva de las TI en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y la promoción de la competitividad económica de la ciudad.⁶⁰

National Science and Technology Board NSTB (Una capacidad de I+D de primer orden) La ubicación estratégica de Singapur como centro del sudeste asiático ofrece grandes oportunidades a las empresas que se ubican en esta ciudad. A esto se añaden las ventajas de una dotación avanzada de infraestructuras, un sistema formativo puntero y un ambiente empresarial favorable. Todo ello resulta en que grandes empresas como Motorola, Shell, DuPont, Hewlett-Packard o Sony Corporation desarrollen actividades de I+D en la ciudad.

Singapore Productivity and Standards Board NSTB (Unos recursos humanos competitivos a nivel mundial) El énfasis que los responsables de la revitalización de Singapur han puesto en la competitividad de la ciudad como medio de incrementar la calidad de vida de sus habitantes ha obtenido una serie de

⁶⁰ Se están poniendo en marcha infraestructuras telemáticas que conectan ordenadores y equipos inteligentes de hogares, escuelas, oficinas y centros productivos de toda la ciudad. Esta iniciativa, lanzada en 1996 y denominada Singapore ONE. Está dando lugar a una red metropolitana de banda ancha con servicios multimedia. Gracias a ella, Singapur pretende convertirse en un centro de excelencia a nivel mundial para las redes electrónicas de comercio, comunicaciones y conocimiento, de forma que ofrezca unas ventajas competitivas para las empresas de bienes y servicios del nuevo mercado global. Singapur: La Metrópoli Competitiva. Pág. 2.

resultados tangibles. Desde que hace 15 años Singapur pusiera en marcha un plan para la mejora de la competitividad que incluía a empresas, sindicatos y gobierno, la productividad ha aumentado un 4,5% anual de media con el consiguiente crecimiento económico medio del 7,6%. La renta per cápita alcanzó en 1996 los US\$25.000 comparado con una renta media de US\$5.200 en 1983. Según el 1996 World Competitiveness Yearbook, el PIB per cápita de Singapur en 1994 basado en la paridad de poder de compra (PPC) superó al de países desarrollados como Francia, Italia, España o Alemania.

Singapore Trade Development Board TDB (Una puerta a nuevas oportunidades de negocio) Por ser un pequeño país que no cuenta con recursos naturales Singapur ha tenido que basar el desarrollo de su economía en el comercio internacional, además de contar con un importante centro financiero internacional, es un centro de producción y distribución para el sudeste asiático de un elevado número de multinacionales.

Singapore Tourism Board STB (La capital turística de la nueva Asia) Organización responsable de la promoción internacional de Singapur como destino turístico ha puesto en marcha el Plan Turismo 21, que pretende sentar las bases de un turismo competitivo en la ciudad. Conscientes de las limitaciones en la oferta turística de la ciudad por su reducido tamaño, la STB está promocionando el turismo transnacional que incluye varios destinos en países de la zona como Indonesia, Tailandia o Malasia. De este modo, Singapur desarrolla un marketing integral del sudeste asiático a la vez que impulsa la competitividad de su industria turística.

Jurong Town Corporation JTC (Una infraestructura industrial de calidad para el Sudeste asiático) Es el principal promotor y gestor de suelo e infraestructuras industriales en Singapur y ha desempeñado un papel fundamental en la transición de una economía intensiva en mano de obra no cualificada a un centro internacional de producción de alto valor añadido. Una de las principales características de JTC como organismo público de gestión de suelo industrial es que está promoviendo proyectos internacionales en otros países asiáticos. La escasez de suelo para la promoción industrial en Singapur y el extenso know-how desarrollado por JTC han dado lugar a que existan hoy en día 14 proyectos de promoción de parques industriales gestionados en colaboración con entidades locales en China, Vietnam, Tailandia, India e Indonesia.

Port of Singapore Authority PSA (El principal centro logístico del mundo) El desarrollo de las actividades portuarias se desarrolla con un número reducido de personal debido a los sofisticados sistemas automatizados y de gestión con los que se ha dotado el puerto. Esta excelencia ha permitido que el Puerto de Singapur adquiera un know-how único en operaciones portuarias basadas en tecnologías de la información y actividades logísticas de mercancías. PSA ha decidido convertirse en una corporación privada para explotar este conocimiento y promover y gestionar infraestructuras portuarias en países en expansión.

Singapur 1990 se puso en marcha un ambicioso proyecto de desarrollo industrial denominado triángulo de crecimiento, integrado por la ciudad de Johor Bahru (Malasia), las islas indonesias de Riau y Singapur funciona con el siguiente esquema, Johor y Riau proporcionan el suelo, el gas, el agua y la mano de obra para las industrias, mientras Singapur aporta su infraestructura y experiencia empresarial. De esa forma libera terreno en la isla para industrias de alta tecnología, dirigiendo las industrias intensivas en mano de obra y plantas intermedias hacia las otras dos zonas. Los tres socios así se complementan para generar mayores oportunidades de negocio. Se ha planteado la posibilidad de ampliar el triángulo a otras ciudades o regiones de Malasia e Indonesia.

Singapur muestra que las empresas gestionadas por el Estado son más intensivas en capital y más eficientes que las empresas privadas, hecho que responde no sólo a la gestión⁶¹ sino también a la escala. La mayor parte de las empresas privadas son pequeñas o medianas, incapaces de alcanzar mayores escalas de producción y afrontar inversiones en tecnología punta. A diferencia de Corea o Japón, Singapur se encuentra aún en una fase temprana en cuanto al desarrollo de grandes multinacionales. El gobierno se ha declarado firme partidario de la privatización y está incentivando a las PYMES para que se expandan hacia mercados exteriores y mantenerse así competitivas. Así mismo, se está realizando un gran esfuerzo para diversificar los mercados de exportación. Para fomentar el crecimiento de las PYMES el gobierno ha elaborado un paquete de incentivos que incluyen ayuda financiera y varios programas de mejora.

El sector servicios es la piedra angular de la economía de Singapur. Contribuye mayoritariamente al PIB y se encuentra muy diversificado y orientado hacia el exterior. Los servicios financieros y bancarios, de asesoría y consultora así como los de mediación y agencia son eficaces y con precios muy competitivos. Otros servicios destacados son los de transporte, agrotecnología, informática, publicidad y exhibiciones, proyectos técnicos e ingeniería. El sector constituye más del 60% del PIB. Los servicios financieros y de negocios son ahora los líderes del PIB, representando algo más del 30% del mismo.

El desarrollo de Singapur ha dependido en gran medida del comercio al por menor: las ventas baratas ayudaron en el pasado a atraer turistas. Actualmente el sector está realmente diversificado, con gran variedad de pequeñas tiendas complementado por grandes galerías y almacenes extranjeros. Sin embargo recibe poca ayuda del gobierno y está aún desarrollándose, viéndose obstaculizado por la escasez de personal y las dificultades que impone el gobierno para contratar trabajadores extranjeros.

⁶¹ En 1997 se ha puesto en marcha un nuevo sistema de gestión de la administración para asegurar un funcionamiento similar al de las empresas privadas, básicamente consiste en que el presupuesto de cada administración se lo hace depender del logro de ciertos objetivos previamente marcados. Dadas las reducidas dimensiones del país, no existe ningún tipo de administración regional o local. *Ibidem*. Pág. 4.

Operando todos los días del año, 24 horas al día, el puerto de Singapur está conectado con más de 610 puertos de todo el mundo a través de 366 líneas navieras. Existe un plan de la PSA (Port of Singapore Authority), organismo gestor del puerto, para ampliar las instalaciones portuarias, concretamente la terminal de contenedores, a pesar de estar todavía en construcción una nueva. Dicho proyecto se va a desarrollar en cuatro fases a lo largo de 30 años, multiplicando por cuatro el tamaño actual del puerto.

La primera fase, culminó en el año 2000, con la construcción de ocho nuevos muelles. Desde el 2 de febrero de 1996 existe otro organismo público que gestiona los intereses estratégicos marítimos de Singapur llamado MPA (Maritime and Port Authority), la creación de esta nueva institución está en la línea del proceso de privatización que se está llevando a cabo. Siendo uno de los puertos más ocupados del mundo, Singapur ha continuado expandiendo su tráfico de perfeccionamiento, siendo además el mayor centro de construcción y reparación de barcos en el sudeste asiático.

La localización estratégica de Singapur como punto de encuentro de países asiáticos la convierte en el sitio ideal para establecer los centros de operaciones de grandes compañías para la zona. Esto se ve favorecido por un amplio conjunto de servicios y por una infraestructuras altamente modernizadas destacando tanto el servicio del puerto y del aeropuerto considerados entre los mejores por eficiencia y servicios, como en la avanzada red de telecomunicaciones.

Siendo una de las infraestructuras en telecomunicaciones más avanzadas del mundo, con un 100% de red digitalizada, mantiene unos precios muy competitivos cubriendo servicios tanto para el público en general como para las empresas en particular. Singapore Telecom con sus tres modernas estaciones de satélites y 9 redes de cable submarino constituye una importante red convirtiendo al país en un centro de telecomunicaciones para la zona.

El metro es muy eficiente y práctico. Las tarifas son relativamente accesibles, y el precio varía según la distancia que se recorra. Pueden adquirirse tarjetas por el importe que se desee, para ir deduciendo de la misma los viajes que se hagan. Estas tarjetas también son válidas para los autobuses urbanos que, al igual que el metro, tienen una tarifa que depende de la distancia recorrida y de si el vehículo está dotado o no de aire acondicionado.

Singapur cuenta con una organización creada específicamente para realizar la planificación urbana de la ciudad, la Urban Redevelopment Authority (URA). Esta agencia contribuye al desarrollo de la ciudad a través de la elaboración de planes territoriales a medio plazo y del desarrollo e implantación de esquemas detallados para áreas específicas.⁶²

⁶² La construcción de viviendas públicas en Singapur es responsabilidad del Housing and Development Board (HDB), organismo público dependiente del Ministerio de Desarrollo Nacional. A 31 de Marzo de 1998 tenía bajo su control 705.724 viviendas en las que residía en torno al 86% de la población. Actualmente se encuentra en curso el octavo programa

Uno de los proyectos más ambiciosos del gobierno es el de dotar a Singapur de una red de comunicaciones multimedia por todo el país (proyecto O.M.E.), el cual ofrecerá un servicio permanente al público en general a través de terminales en sitios públicos y en los hogares. Este sistema, cuya fase de prueba se pondrá en marcha este año, permitirá a los usuarios acceder a oficinas de la administración y realizar no solo consultas o gestiones sino incluso pagos a Hacienda. El proyecto también contempla otorgar servicios comerciales a esta red tales como teleshopping, teleconferencias y acceder a ofertas de ocio y entretenimiento.

Singapur constituye un modelo avanzado de utilización de las tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas. Entre las medidas desarrolladas en Singapur, cabe destacar la transformación de todos los documentos de identidad de los ciudadanos en tarjetas inteligentes y el establecimiento de una red de kioscos multimedia, financiados por el sector privado y repartidos por su territorio para conectar al ciudadano con la Administración. Asimismo, se han conectado todos los hogares a Internet, facilitando al máximo el acceso a los servicios públicos prestados por vía electrónica.

d) AMÉRICA LATINA METRÓPOLIS SEMIPERIFÉRICAS, EL CASO DE BUENOS AIRES.



EL ESTUDIO de las transformaciones socioterritoriales recientes de la región metropolitana de Buenos Aires que constituye una metrópolis secundaria de un espacio económico semiperiférico similar al de la Ciudad de México aunque con sus particularidades, presenta el interés de mostrar como una aglomeración urbana que supera los trece millones de habitantes, perteneciente a espacios económicos no centrales, ha adoptado a ritmo acelerado patrones observados en

quinquenal del HDB (1996-2000) dentro del cual se espera construir de 24.000 a 29.000 viviendas al año. En 1996 se terminaron 26.185 pisos. Además existe un programa de revalorización y mejora de las viviendas públicas más antiguas, lo que en algunos casos implica el derribo del edificio y construcción de uno nuevo. El término HDB se utiliza coloquialmente para definir la vivienda pública en sí misma, así es común escuchar comentarios del tipo A vivo en un HDB. La oferta de viviendas privadas, casas o condominios (piso), es cada vez mayor, aunque sus precios son astronómicos. Ibidem. Pág. 6.

las ciudades globales de los países centrales pero condicionados por una localización semiperiférica y por procesos particulares desarrollados a lo largo de varias décadas.

Buenos Aires presenta un fuerte contraste entre centro y periferia, que pone de manifiesto la presencia de determinados patrones característicos de una inserción aguda a un sistema global de ciudades, tales como: la destrucción de los tejidos fabriles e industriales, la construcción de ámbitos destinados a la expansión de la economía financiera, el desarrollo de nuevas tipologías edilicias residenciales, nuevas formas de distribución comercial sustentadas en el uso del automóvil particular, la aparición de nuevas modalidades de comercialización del ocio en las periferias, la inversión en estructura viaria para dinamizar los desplazamientos y, como contrapartida, el incremento de los asentamientos precarios y de los niveles de violencia urbana.

Asimismo, se ha evidenciado en la última década un crecimiento dicotómico como resultado de una modernización acelerada, tardía respecto de sus modelos centrales de referencia: por un lado, una acentuada concentración de la riqueza en determinados sectores sociales y, por otro, un empobrecimiento extremo ante la incapacidad de absorción de fuerzas de trabajo por parte de la industria urbana. De este proceso diferencial se advierte que: mientras una parte del territorio metropolitano es objeto de inversión en equipamiento e infraestructuras de todo tipo - exhibiendo fastuosamente los efectos de una economía urbana integrada al sistema global-, la otra parte no es convocada para ello. Espacialmente, se evidencia en el surgimiento de espacios estratégicos reestructurados, debido a una fuerte concentración de inversiones de capital, así como amplias áreas residuales del modelo, ámbitos en los que se evidencia un cierto abandono debido a que no resultan de interés.

En Buenos Aires, la generación de espacios estratégicos se produce de manera diferenciada y con características específicas, a través de un equipamiento selectivo del territorio y del incremento de las desigualdades socioterritoriales, características compartidas en muchos de sus rasgos por otras metrópolis lberoamericanas. Sin embargo, esto se traduce en la formación de verdaderos enclaves urbanos, con aspectos más agudos y de naturaleza más crítica respecto de aquellos atribuidos a las metrópolis de países centrales.

Desde el punto de vista de la evolución histórica de la estructura socioterritorial de Buenos Aires, en el contexto del proceso de metropolización de la aglomeración, que se ha desarrollado en diversos periodos. El primero de ellos (1870-1930) es en el que se consolidan los centros fundacionales de poblados nacidos en tomo a las estaciones ferroviarias, en el marco de una política agroexportadora con la cual se recibió un importante flujo migratorio europeo. Esta población se localizó en extremas condiciones de hacinamiento principalmente en tomo al centro de la ciudad y, en menor medida, alrededor de las incipientes áreas subcentrales.

Un segundo periodo (1940-1960) surge como resultado del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, y se caracterizó por fuertes migraciones internas que acentuaban la expansión de la periferia, consolidando la primera corona de urbanización por un lado, y densificando el área central por otro. Una tercera etapa (1960-1980) se consolida a partir del inicio de un desmantelamiento gradual de este tipo de desarrollo y que genera la disminución de la tasa de crecimiento metropolitano, el debilitamiento del peso relativo de las migraciones y la reducción de las políticas públicas (vivienda, transporte, alquileres, etc.) que habían incidido anteriormente sobre el desarrollo urbano.

Las décadas del '80 y '90, están caracterizadas por el impacto de fuertes procesos de globalización de la economía y de dualización de la sociedad. Luego de varios intentos de apertura económica, este proceso culmina con la instauración de un modelo caracterizado por la apertura de las fronteras, la desregulación económica y financiera, la privatización de las empresas públicas y la concesión de los servicios urbanos. Los cambios mundiales en la economía y su instalación en el contexto local se encuentran en la base de la evolución reciente de la región metropolitana de Buenos Aires y se traducen en la aparición de nuevas formas residenciales, nuevos patrones de consumo, así como nuevos desarrollos del terciario avanzado.

Frente al repliegue, la desarticulación y el gradual desvanecimiento de la industria en la región metropolitana, a comienzos de la década de 1980 se inició una nueva fase de modernización en la distribución comercial, que ocupó los espacios que aquella dejaba vacantes. Por una parte, se incorporaron innovaciones tecnológicas y organizacionales en el comercio minorista y, por otra, se implantaron sociedades con capitales internacionales. Los nuevos centros de comercio⁶³ tendieron a adoptar la forma de megarrecintos desvinculados del espacio público, que privilegiaron el uso del automóvil particular a través de una eficiente conexión con la red vial.

Una de las transformaciones recientes más notorias ha sido la construcción de edificios de oficinas en el centro de la ciudad. A comienzos de la década de los noventa se inició en Buenos Aires la etapa de los denominados edificios inteligentes, destinados a crear ámbitos propicios para sede de las más importantes empresas transnacionales. Su arquitectura de grandes dimensiones, de volúmenes puros y esbeltos, y de refinadas terminaciones, diseñada por

⁶³ El advenimiento de los "shopping centers". La acepción shopping center constituye un anglicismo adoptado para identificar a un particular tipo de establecimiento comercial que se caracteriza por ser propiedad de una única empresa, administradora de un conjunto importante de locales de venta de productos y servicios con explotación independiente unos de otros, y cuyos responsables son localeros de la empresa propietaria. Los shopping centers hicieron su aparición en Buenos Aires recién a mediados de los '80, tres décadas más tarde que en su país de origen pero mediante una expansión muy acelerada. Desde una mirada social, los shopping centers han inaugurado la era de la compra como actividad lúdica, como espectáculo, y desde un punto de vista territorial, constituye un objeto urbano complejo y un efectivo detonador de fuertes centralidades, consolidando las existentes o generándolas sobre aquellas áreas en donde no las había. Las localizaciones centrales han producido, por un lado, intervenciones que buscaban recondicionar y valorizar los viejos edificios, evocando reminiscencias tradicionales, y por otro, el apuntalamiento de ciertas cualidades de centralidad que reforzaran la dinámica del sector. Guillermo Tella. La Modernización Tardía de una Metrópoli Semiperiférica: El Caso de Buenos Aires y sus Transformaciones Socioterritoriales Recientes. Pág. 1.

profesionales de renombre local y mundial, introdujo sistemas expertos de automatización para responder a altos requerimientos de confort, seguridad, optimización de recursos y telecomunicaciones de avanzada.

Estos nuevos edificios aportan elementos formales innovadores al tejido urbano tradicional de Buenos Aires, cuya lógica de localización se caracteriza por no producir el desplazamiento de actividades que le otorgaban el carácter de concentrador al núcleo sino que han reforzado su fuerte naturaleza, en el marco de un proceso de expansión para alojar a oficinas administrativas, hoteles de lujo, sedes de empresas, entidades bancarias y financieras, etc. Desde esta perspectiva, el centro de la ciudad creció de diferentes maneras:

- a) Antigua Puerto Madero: El primer paso me dado, sin lugar a dudas, por la operación de reconversión del Antigua Puerto Madero, iniciada en 1991 y en la que se desarrollaron prácticas de planificación similares, a las acciones llevadas a cabo en los Docklands londinenses o en el Molí de la Fusta catalán-, que implicaron un avance de la ciudad sobre terrenos portuarios y el reciclaje de sus viejas dársenas y depósitos desafectados, pero en los que se mantuvo el carácter tradicional de las antiguas construcciones inglesas. Una vez recuperado como fragmento urbano, rápidamente se constituyó en un lugar de moda y de paseo, con oficinas, con una sede universitaria, con un complejo cinematográfico y una amplia oferta de restaurantes de lujo.
- b) Desarrollo de un corredor norte: El desarrollo longitudinal del reconvertido Puerto Madero, recostado sobre todo el área central, le devolvió carácter al centro y actuó como detonador de nuevas intervenciones de ampliación sobre éste, principalmente hacia el lado norte -sitio donde mayor impacto tuvo aquella operación-. Si bien no se debió a estrategias de planificación, sí comenzaron a surgir, al norte del área central, una serie de torres acristaladas y de gran altura, para albergar a holdings multinacionales que a través de su arquitectura buscaban transmitir cierta imagen y poderío empresarial. Ejemplo de ello lo constituye una nueva generación de edificios de oficinas, de importante innovación tecnológica y tipológica, situados en las proximidades de la zona de Catalinas Norte y de Plaza Roma, y que en conjunto constituyen el más claro ejemplo de la expansión bancaria, financiera y administrativa del centro de la ciudad.
- c) Recualificación del cordón macrocentral: Una tercera instancia es posible reconocerla en torno al área central como resultado de los procesos anteriores, y es la correspondiente a la lenta pero gradual recualificación del cordón que envuelve al centro de la ciudad, área conocida como Macrocentro. Esta zona fue objeto de diferentes tipos de intervención, por un lado, el reciclaje de edificios con valor patrimonial, situados sobre un tejido urbano muy denso y consolidado, con el propósito de reemplazar usos residenciales deprimidos por otros de tipo administrativo, financiero,

comercial y cultural; y por otro, la construcción de edificios nuevos, destinados a oficinas y hoteles de lujo, con una morfología fastuosa.

- d) Aparición de nuevas subcentralidades: Por último, y también de manera incipiente, se observa la presencia de edificios de corporaciones importantes que optaron por erigirse sobre nodos potencialmente estratégicos. El ejemplo más representativo lo constituye sin lugar a dudas el caso de la Torre Panamericana Plaza, que abandonó una localización absolutamente central para situarse en el borde noroeste de la Capital Federal, precisamente en la intersección de dos importantes carreteras.⁶⁴

Este avance del sector terciario sobre zonas degradadas principalmente residenciales, se ha desarrollado de manera espontánea, sin previa planificación oficial, el municipio sólo otorgaba permisos especiales que autorizaban su instalación y, por ende, este proceso incluyó la expulsión de los habitantes, generalmente de bajos recursos y, en muchos casos, en situación de ocupación clandestina y no previo su realojamiento. Asimismo, las áreas dotadas de nuevas centralidades no han considerado la introducción de viviendas, y en los casos aislados en que sí se efectuó se obtuvieron magros resultados o fueron colonizadas por sectores sociales medios y altos, evidenciando procesos de gentrificación.

Actualmente no existe en la extrema periferia de la aglomeración a más de 40 km. del centro subdivisión alguna de tierras con fines residenciales que no esté dirigida a los sectores de poder adquisitivo alto y medio-alto. Esta acentuada tendencia marca el agudo contraste con los desarrollos residenciales periféricos de las décadas anteriores, protagonizados por grupos de bajos recursos en los bordes metropolitanos. Esta conquista de la periferia por parte de los fragmentos socioeconómicos más favorecidos, principalmente en tomo a la segunda y tercera corona, se manifestó mediante emprendimientos denominados urbanización cerrada y tuvo diferentes expresiones: el barrio privado, el country club y el club de chacra. Asimismo, bajo la misma lógica, existió un correlato a nivel urbano, sobre las áreas subcentrales, a través de la tipología de la torre jardín como residencia para ciertos sectores medios.⁶⁵

⁶⁴ Ibidem... Pág. 3.

⁶⁵ Las urbanizaciones cerradas son desarrollos parquizados de viviendas amplias y diseño cuidado, separados físicamente del tejido circundante por medio de dispositivos de seguridad que han alterado el paisaje urbano: muros cerrados de gran altura a la manera de murallas, con puestos de vigilancia y sistemas permanentes de custodia a cargo de agencias privadas que ejercen un control permanente sobre las entradas y salidas de residentes, visitantes y trabajadores. En este marco, el country club representa la primera versión de esta tendencia, que reprodujo ciertas formas de esparcimiento americanas. Se trata de un conjunto de residencias individuales agrupadas tras un perímetro amurallado y custodiado. Se localizan sobre áreas suburbanas y están servidos por rápidas carreteras de acceso al centro de la ciudad. Las reducidas dimensiones de los lotes hasta media hectárea, son compensadas con espacios comunes destinados a actividades sociales y prácticas de tipo deportivas y recreativas, maximizando las áreas públicas y de esparcimiento. Los barrios privados, en cambio, son un conjunto de residencias individuales agrupadas tras un perímetro igualmente cercado y custodiado, pero construidos para una ocupación permanente. Se encuentran también ubicados en las afueras de la ciudad y enlazados con el centro mediante autopistas. Su diferencia con los country es la reducción de los espacios sociales, comunitarios y deportivos, en favor de una mayor dimensión de los lotes. La conformación de conjuntos de barrios privados dio origen al surgimiento de equipamiento complementario a la oferta de cada zona. Los clubes de chacra, son conjuntos residenciales individuales, cercados, custodiados y enlazados por rápidas autopistas. Están destinados a una ocupación tanto permanente como transitoria y localizados sobre las últimas coronas de la aglomeración. Las grandes dimensiones de los lotes permiten recrear la vida de campo, los valores ecológicos, el contacto activo con la naturaleza así como prácticas de

Como contrapartida, tanto en las cuencas inundables de los ríos y arroyos, así como en zonas centrales, surgen a modo de enclaves, las llamadas villas miseria. Estos estratos socioeconómicos quedan al margen de este proceso, y representan la mayor parte de la población ya que carece de recursos para progresar en sus condiciones económicas y se ven forzados a mantener sus habituales niveles de hacinamiento, de polución y de congestión. Aparecen zonas en la ciudad que se estancan o que manifiestan signos de deterioro creciente, hecho que es presentado como síntoma de un desarrollo desigual del espacio urbano.

Desde 1996, Buenos Aires se transformó en una ciudad autónoma. Este cambio jurídico administrativo, implica la existencia de una Constitución consensuada y un Jefe de Gobierno electo -hasta ese momento era un Intendente delegado del presidente de la Nación- proporciona un nuevo marco de legitimidad política para la toma de decisiones.

El retiro paulatino de los temas sociales de las agendas públicas, los conflictos tributarios de la concentración económica, la reconversión productiva que impacta sobre la características del mercado laboral se traducen en tensiones sociales, segregación y aumento de la pobreza y la marginalidad que se reflejan sobre el espacio urbano y obligan a revisar las relaciones entre lo social y lo espacial.

El sector público pierde progresivamente participación en el control y la intervención por la transferencia de funciones del ámbito públicos al privado en un contexto de crecimiento del volumen (sobre todo en la década del noventa) y las escalas de intervención de la Iniciativa privada. La oferta de nuevos productos impacta sobre la valorización del suelo y en las áreas de oportunidad afectando negativamente a los sectores tradicionales en deterioro y produciendo segregación espacial.

Las redes de telefonía, energía eléctrica, gas provisión de agua y desagües cloacales, el sistema de transporte ferroviario de pasajeros -subterráneo y de superficie-, de cargas -en zona portuaria- y del puerto de Buenos Aires, aún en jurisdicción del Estado Nacional, han privatizado sus operaciones. Del mismo modo, la operación del aeroparque de la ciudad y del de Ezeiza, ha pasado a manos privadas. Simultáneamente se han creado los entes de control y regulación que actúan entre la comunidad, el estado y las nuevas gerencias empresarias. La emergencia de nuevos actores y las modalidades inéditas de prestación de los servicios públicos obligan a gestar nuevas herramientas operativas.

tipo rural. Por último, en el otro extremo de las nuevas tendencias residenciales, surgen las torres jardín como la expresión más urbana, y simbolizan la llegada del country club a barrio. Se trata de edificios de departamentos, destinados a residencia permanente, localizados sobre áreas residenciales densamente consolidadas y servidas. Son torres de gran de altura, de perímetro libre, con volúmenes muy elaborados, cuyo predio ocupa generalmente la totalidad de una manzana e incluyen un departamento por planta, de grandes dimensiones (más de 200 metros cuadrados), capaz de competir con la residencia individual. Tienen un cerco de protección con custodia permanente y plantas bajas provistas de servicios e infraestructura de uso exclusivo.. Ibidem. Pág. 5.

Las sucesivas optimizaciones de las operaciones portuarias y ferroviarias generaron una importante disponibilidad de tierras que pueden ser incorporadas a otros destino. Además de Puerto Madero, operación en realización, las aproximadamente 100 has. de terreno desactivado de las once estaciones ferroviarias de carga de la ciudad ofrecen una oportunidad para la generación de nuevos usos -espacios verdes, equipamientos comunitarios y usos complementarios- que pueden optimizar importantes sectores de la ciudad.

La consolidación de los hipermercados y los grandes centros de compras ha producido un cambio en las modalidades de consumo y la reducción progresiva del comercio minorista, generando nuevos núcleos que compiten con los espacios de centralidad tradicionales. De igual modo, la concentración de los equipamientos del ocio suscitan un desequilibrio entre los diferentes sectores de la ciudad.

La expansión exponencial del parque automotor -que se ha duplicado en la última década- por sobre el desarrollo del transporte público de pasajeros impacta negativamente en el espacio público y en la calidad de vida de la población.

La escasa variación en la población total de la Capital Federal en contraste con el crecimiento poblacional de su entorno metropolitano - casi 9 millones de habitantes- sumado a proceso de suburbanización creciente de los sectores medios y altos se plantean como una debilidad a revertir. Además de los problemas de circulación, congestión e insuficiencia de las redes de infraestructura, en la ciudad se han producido procesos de degradación ambiental críticos, especialmente en los bordes fluviales, tanto del Riachuelo como del Rlo de la Plata, que requieren de acciones sostenidas para su recuperación plena.

Buenos Aires se ha caracterizado históricamente por su fuerte estructura monocéntrica, de manera que la ciudad central tuvo una supremacía con respecto del segundo nivel de centros de la aglomeración. Asimismo, los asentamientos residenciales surgieron y se consolidaron a través del tiempo en estrecha articulación con el trazado ferroviario. Si bien a la variable económica debe asignársele la responsabilidad principal en cuanto a las lógicas urbanas en el desarrollo de la ciudad, han existido procesos y resistencias propias que le otorgaron una característica diferencial a la espacialización local de las agudas políticas globalizadoras. En la última década Buenos Aires en términos urbanos fue objeto de fuertes procesos de reconversión económica e hiperurbanización acelerada, que produjeron de manera simultánea una expansión y recualificación socioterritorial.

e) LAS OTRAS METRÓPOLIS MEXICANAS LOS CASOS DE TOLUCA, GUADALAJARA Y MONTERREY

ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA



LA FORMACIÓN de metrópolis en México se inicia claramente en la década de los cuarenta y en coincidencia con una fase de rápida urbanización. Se desarrollan entonces las mayores urbes y zonas metropolitanas como las de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. La conurbación existente en el Valle de Toluca y los municipios que quedan bajo su influencia inmediata, forman una zona metropolitana desde fines de la década de los setenta⁶⁶, en dicha metrópoli puede distinguirse una conurbación de cinco municipios (Toluca, Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec) y un conjunto de 15 municipios que integran su periferia metropolitana (dentro de su área de influencia inmediata).

En 1979 la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de México, en su Capítulo "Diagnóstico y Pronóstico", se menciona que el Estado se puede dividir para su análisis demográfico en cuatro zonas, a una de ellas se le denomina "Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca", la cual dice esta conformada por los municipios de Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Zinacantepec, y Toluca y aunque no especifica los criterios para considerárseles metropolitanos si denotaban y todos ellos su carácter urbano avanzado, pues algunos de ellos no estaban físicamente unidos a la Capital del Estado.

⁶⁶ Su conurbación intermunicipal ha crecido de casi un cuarto de millón de habitantes en 1960 a 830,000 habitantes en 1990. En su delimitación más amplia, que incluye a sus municipios «periféricos», pasó de 430,000 a 1,250,000 personas; en ambas consideraciones ha triplicado su tamaño, lo que equivale a un crecimiento anual del 3.6%, también de los más dinámicos a nivel nacional. Su parte intermunicipal conurbada ha experimentado una evolución paralela a la del total, lo cual indica su posible arribo a la segunda etapa del metropolitamiento, apreciada como de «estabilización o maduración», siguiendo el patrón de Guadalajara y Monterrey. Rafael Arias Valdés. Toluca la Otra Metrópolis Mexiquenses. Pág. Pág. 16.

El Plan de Desarrollo Estatal de 1990 hace referencia por primera vez a una Zona Metropolitana del Valle Toluca-Lerma, aunque sin explicar su composición municipal. Sin embargo en su capítulo Demandas y Aspiraciones de la Sociedad, se presenta un mapa en donde aparece un área en donde contiene un agrupamiento denominado municipios metropolitanos de Toluca - Lerma; aun que no se enlistan las municipalidades que la integran, en el documento fuente si aparecen y ellos son Toluca, Lerma, Metepec, Ocoyoac, San Mateo Atenco y Zinacantepec.

El Plan de Desarrollo del Estado de México en 1994 reconoce explícitamente un proceso de metropolización entre los municipios ubicados en el Valle de Toluca. Dicho proceso parte de la conurbación física de varios municipios que son los antes mencionados exceptuando Ocoyoacac. Este fenómeno ocurre a partir de la expansión de Toluca hacia las municipalidades vecinas: durante la década de los 70, aparecen los primeros fraccionamientos de Metepec sobre el paseo de Tolloacan, junto con los establecimientos comerciales. En 1980 ya estaban conurbados estos dos municipios y ya en la década de los noventa la mancha urbana se extendió hacia Lerma y San Mateo Atenco y posteriormente a Zinacantepec.

Para 1993 el Plan Regional Metropolitano de Toluca indica que los municipios que integran la Zona Metropolitana de Toluca son: Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlá y Zinacantepec.

La Zona Metropolitana de Toluca quedó definida por la mancha urbana continua de las 7 cabeceras municipales y otras localidades menores ya integradas a éstas, tomándose en cuenta las áreas conurbadas y se extiende a los límites de las unidades político administrativo del caso.

Del proceso de metropolización destacan la plena conurbación que existe entre Toluca y Metepec; la conurbación físico-económica entre Toluca y Zinacantepec; la conurbación de las zonas industriales entre Toluca y Lerma; La virtual conurbación entre San Mateo Atenco y Metepec; así como del primero con las zonas industriales antes mencionadas; la conurbación en proceso de consolidación entre Lerma y Ocoyoacac; el crecimiento lineal sobre la carretera Naucalpan-Toluca, de asentamientos de Toluca, Lerma-Xonacatlán en proceso de consolidación.

Se han llevado a cabo obras y acciones de impacto metropolitano en la región a pesar de no existir un órgano metropolitano que las impulse y que estas son de carácter municipal su importancia trasciende sus propias fronteras. En la vialidad se incrementó el crecimiento urbano a lo largo del Paseo Tollocan y el Boulevard de las Torres, que comunica al corredor industrial de Toluca - Lerma y las áreas habitacionales de Metepec e inclusive con diferentes localidades de Zinacantepec lo cual ha traído nuevas demandas de servicios públicos desde la Asunción en Metepec, hasta los límites de Toluca con Zinacantepec.

En el transporte de pasajeros prácticamente no se ha avanzado, salvo en la implantación de algunas acciones administrativas y de renovación parcial del parque vehicular.

En cuanto al Aeropuerto Internacional de Toluca se planea en el corto plazo adicionar dos nuevas pistas que abastezcan el servicio complementarios y destino alterno al Aeropuerto internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, adicionalmente a la construcción de hangares, plataformas y calles de taxi.

En cuestión de abasto de agua potable ante la carencia de esta por parte de su principal fuente que es el Sistema Cutzamala, se ha pensado rehabilitar e interconectar pozos y de subsistemas de Metepec para complementar el servicios de abasto de este liquido hasta completar los 1000 lts / seg, se ha planeado también la construcción de una derivación desde el Acueducto Lerma con 250 lts/seg. Para apoyar a San Mateo Atenco, Lermay Ocoyoacac. Y a mediano plazo se tendrá que desarrollar uno o dos campos de pozos uno en Mexicalzingo y otro en Xonacatlán. Para los municipios del oriente de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca se realizaría una segunda derivación del Acueducto de Lerma con un volumen semejante.

Una obra fundamenta para la región fue la recuperación ecológica del río Lerma que se inició a finales de la década de los ochentas y con la construcción de diversas plantas de tratamiento municipales en donde su trabajo principal es el reciclamiento de aguas grises por aguas blancas para consumo humano.

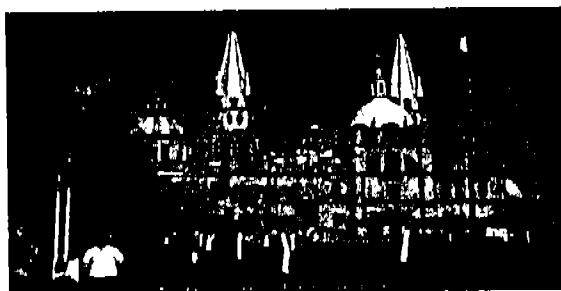
El drenaje pluvial, se prevé continuar construyendo los emisores y colectores conforme se vaya expandiendo y diversificando la mancha urbana. Una de las obras más relevantes es la construcción de la Central de Abasto de Toluca y el proyecto de dos mercados y un rastro en la zona y la rehabilitación de algunos municipales.

Quizás el rubro más importante lo sea los servicios públicos, sobre la influencia del Área Metropolitana de Toluca gravitan otros trece municipios en esta región y que son los municipios de Almoloya del Río, Atizapan (Santa Cruz), Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Joquicingo, Mexicalcingo, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya, Tenancingo del Valle y Tlanguistenco.

Cabe destacar que con las obras viales y el desarrollo en el poniente del D.F., se acercan más las dos metrópolis y van terminando con los límites entre ellas, así la construcción de fraccionamientos en el espacio intermetropolitano, es parte importante para que este fenómeno impacte de manera determinante en la dotación de servicios públicos, con muy poca contribución a las finanzas municipales, lo que se convierte en un problema sin resolver.

Es importante señalar que la Zona Metropolitana de Toluca no cuenta por parte de las autoridades mexiquenses de un organismo de coordinación o mínimamente de atención en donde se resuelvan obras o acciones de la problemática metropolitana, tampoco existen autoridades jurisdiccionales, por que tal vez se desconozcan o no se le da la importancia que merece el impacto del fenómeno metropolitano en la región y desde luego en sus localidades.

ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA



La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), con una población cercana a los 3.8 millones de habitantes, representa una de las doce aglomeraciones de mayor dimensión en América Latina, la segunda concentración demográfica del país y el centro articulador de las comunicaciones, la economía y los servicios para una vasta región de veinte millones de habitantes que incluye a diez entidades del occidente y el noroeste de México.

La Zona metropolitana de Guadalajara inicia su proceso de metropolización en la década de los cincuentas. De 1940 a 1960 el municipio central que es Guadalajara creció a mayor velocidad que la periferia. Durante la década de los sesentas, cuando evoluciona la metrópolis, este proceso se invirtió en las dos décadas siguientes, el centro disminuyó su tasa de crecimiento en promedio en un 3% y los demás municipios metropolitanos crecieron en un 7.8%.⁶⁷

Así hasta 1960 se consideran como municipios metropolitanos conurbados a la ciudad o municipio central de Guadalajara, a Tlaquepaque y Zapopan; en los setentas se agrega Tonalá y en los ochentas El Salto. El tránsito de la Zona Metropolitana de Guadalajara ha mostrado un gran cambio en las demandas de la población metropolitana como consecuencia de la maduración de la metrópolis. Esta red ubica hoy como una de las zonas metropolitanas diversificadas.

⁶⁷ Enrique Cabrero. La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Pág. 124.

La ciudad inició el siglo pasado con una población aproximada de cien mil habitantes y la duplicó en los años treinta, cuando empezó a crecer más aprisa como resultado de la rebelión cristera y del mejoramiento de la economía regional. En los cincuenta este crecimiento se aceleró, registrando tasas superiores al cinco por ciento anual en las siguientes tres décadas. Durante los últimos años, la tasa de crecimiento demográfico ha descendido hasta un nivel del 2.7%, lo cual, sin embargo, todavía implica incrementos anuales cercanos a los 70 mil habitantes y a las 700 hectáreas.

Hasta ahora la extensa cuenca del Río San Juan de Dios, con 40 mil hectáreas, permitió un modelo de crecimiento extensivo de la metrópoli, con baja densidad y ciertas zonas de especialización funcional, bajo un patrón espacial que polarizó a los sectores acomodados en el poniente y a las clases populares en el oriente. Hoy esta cuenca se encuentra prácticamente urbanizada y se requiere un nuevo modelo territorial para el millón y medio de habitantes que se alojarán adicionalmente en los próximos veinte años.⁶⁸

En el caso de Guadalajara, los primeros antecedentes que se tienen para el manejo intermunicipal se remontan a 1947, cuando el Congreso de Jalisco promulgó la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chápala, para la promoción de obras urbanas de colaboración y de plusvalía con una visión que ya apuntaba hacia lo metropolitano.

Los primeros planteamientos de administración metropolitana propiamente dicha se remontan a finales de los setenta, a partir de las iniciativas del Gobierno Federal, replicadas en Jalisco con la Ley de Asentamientos Humanos de 1977. En esta Ley se reglamentaba la coordinación intermunicipal para el ordenamiento metropolitano retomando el esquema federal de las Comisiones de Conurbación.

Bajo esta figura, a mediados de 1978, el Congreso estatal expedía la declaratoria de conurbación y en el mes de octubre de ese mismo año se integraba la Comisión para el Desarrollo Urbano-Regional de Guadalajara, presidida por el Secretario General de Gobierno e integrada por 19 alcaldes de lo que se llamó Región Guadalajara. Esta Comisión elaboró y aprobó el Plan Regional-Urbano de Guadalajara, promulgado en 1980, y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada, concluido en 1982. Más tarde, la dinámica de este organismo se diluyó progresivamente.

Por esa misma época se empezaron a configurar esquemas intermunicipales de gestión para algunos servicios urbanos. Fue el caso del agua potable y alcantarillado, con el Sistema Intermunicipal de los Servicios del Agua Potable y

⁶⁸ Desde mediados de los sesenta, casi al mismo tiempo en que la ciudad alcanzaba el millón de habitantes, se inició el proceso de conurbación hacia los municipios vecinos de Tlaquepaque y Zapopan. Hoy en día, la aglomeración urbana abarca casi cuatrocientos kilómetros cuadrados sobre el territorio de ocho municipios del centro de Jalisco, en lo que oficialmente se conoce como la Zona Conurbada de Guadalajara. La conurbación o metropolización de la ciudad implica un cambio cualitativo en muchos aspectos, entre ellos la administración de la ciudad. Rafael Arles Veldés. Op. Cit. Pág. 15.

Alcantarillado de la Zona Metropolitana (SIAPA), creado en 1978 en sustitución del Patronato de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Guadalajara, creado en 1952; el del transporte público, con el Sistema de Transporte de la Zona Metropolitana (SISTECOZME), en 1980, y el de la seguridad pública, con una Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública, creada en 1983 y suprimida en 1989.

En este mismo año se creó el Consejo Metropolitano, como una instancia de coordinación para la gestión urbana, integrado por ocho municipios conurbados y varias dependencias estatales y federales. Su constitución acarrea algunos problemas jurídicos, ya que no deslindaba las atribuciones de las autoridades electas para fines de planeación y sobre todo, duplicaba la mayoría de las funciones de la comisión para el Desarrollo Urbano-Regional de Guadalajara, que no había sido derogada previamente.

La Ley de Desarrollo Urbano, expedida en julio de 1998, puso fin a estas ambigüedades y definió la figura del Consejo Metropolitano en un doble carácter. Por una parte, como un organismo de coordinación administrativa, integrado con 16 entidades federales y estatales relacionados con el desarrollo urbano así como los representantes de los siguientes ocho municipios: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Huanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. Por otra, como una instancia de sanción jurídica de los planes urbanos intermunicipales, para cuyos efectos sesiona en calidad de Comisión de Conurbación, exclusivamente con los siete alcaldes y el Gobernador del Estado, quien preside el Consejo.

A partir de 1995, este organismo viene funcionando regularmente, apoyado por un Secretariado Técnico, que recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano y está estructurado en cinco subcomisiones coordinadas por la dependencia estatal. Uno de sus principales logros de los últimos meses consiste en la integración de un Fondo de Financiamiento Metropolitano, coordinado por el COPLADE estatal, destinado a la ejecución de proyectos de alcance intermunicipal y compuesto con aportaciones del Gobierno Federal, del Estado y de los municipios representados en el Consejo. En este último caso, la proporción atiende a una combinación de la población y de las participaciones presupuestales de cada uno de los ayuntamientos.

En 1997 este fondo se integró con 90 millones de pesos y en el presente año asciende a 105 millones; con estos montos se están ejecutando importantes obras de vialidad y de saneamiento hidrológico. En la actualidad, las principales tareas de su programa de trabajo se relacionan con la elaboración de un nuevo Plan de Ordenamiento para la conurbación, la promoción de un Plan Maestro para los residuos sólidos, la instrumentación del Plan Maestro de Vialidad y la operación del Fondo Metropolitano de proyectos estratégicos.

Desde mediados de los cincuenta, la fuente principal de abastecimiento de la aglomeración metropolitana ha sido el Lago de Chápala, el cual aporta en la actualidad un caudal medio de 6.5mVseg, poco más de la mitad de la oferta. La otra mitad es abastecida desde los acuíferos Tesistán-Atemajac, que aportan 2mVseg (17% del total), los del Valle de Toluquilla, con 1mVseg (9%) y las presas de El Salto y Elias González Chávez, en la cuenca del Río Verde, con 2 mVseg (17 %). Las zonas que se encuentran fuera del Valle, son abastecidas con sistemas independientes, principalmente a partir de fuentes locales.

En cuanto al drenaje, el de la aglomeración metropolitana se ha construido prácticamente en los últimos 40 años, canalizándose en una sola red las aguas negras y las aguas pluviales del Valle de Atemajac que producían grandes inundaciones. Un gran abanico de 200 kilómetros de colectores primarios van a descargar todo, en un tramo de siete kilómetros del Río Santiago, al norte de la ciudad.

El resto de la metrópoli, especialmente las localidades ubicadas en las cuencas del Ahogado y del Río Blanco, al sur y noroeste de la ciudad, respectivamente, conforme se han ido urbanizando vienen generando graves problemas de insalubridad en virtud de la falta absoluta de colectores.

A partir del desnivel natural existente entre el Valle de Atemajac y el Río Santiago, la Comisión Federal de Electricidad está llevando a cabo el proyecto hidroeléctrico Valentín Gómez Farías, conocido como Agua Prieta, utilizando las aguas residuales de la zona metropolitana para la generación de energía eléctrica. El proyecto se está realizando en dos etapas: la primera ya concluida y que aprovecha los arroyos Atemajac y San Juan de Dios, y la segunda que será la utilización de los caudales vertidos por los arroyos Osorio y Oriente.

Existe, asimismo, el proyecto de construir una planta de tratamiento de aguas residuales en Agua Prieta, con una capacidad de 9mVseg, con lo que se cumplirían las condiciones de calidad establecidas en la normatividad federal. Si bien la captación y conducción del agua para el establecimiento de la metrópoli es una responsabilidad federal que se cumple a través de la Comisión Nacional del Agua, la construcción y operación de los sistemas de tratamiento y distribución, así como algunas obras de captación y conducción son atendidas por instituciones locales, al igual que la construcción y operación de las redes de colectores y alcantarillados.

Por lo que se refiere a los sistemas de agua potable y alcantarillado, el territorio que se ubica dentro del Valle de Atemajac es responsabilidad del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana (SIAPA). Es un organismo presidido y dirigido por un representante del gobernador del estado, si bien en su Consejo de Administración están representados los cuatro ayuntamientos y la Secretaría de Desarrollo Urbano, dependencia en la cual se encuentra sectorizada. Para las localidades ubicadas fuera del Valle de Atemajac, la responsabilidad recae en organismos operadores

locales, dependientes de los ayuntamientos, que reciben la normatividad y asesoría técnica del Sistema para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Jalisco (SAPAJAL), creado en 1981, en sustitución de la Junta Estatal de Agua Potable.

De la experiencia que se ha tenido en la aglomeración tapatía para la prestación de los servicios del agua, conviene destacar la oportunidad con la cual se han venido adecuando los esquemas locales de gestión a las nuevas condiciones urbanas, primero con la creación, en 1952, de un Patronato, y luego, hace 20 años, con la formación de un organismo intermunicipal, el primero que hubo con este carácter en el país.

En relación al servicio de transporte urbano hay que decir en primer lugar que para 1995 se estima una movilidad de aproximadamente 6.8 millones de viajes al día en la metrópoli, dos terceras partes de las cuales, esto es 4.5 millones, se realizan a través del transporte público. El índice estimado de movilidad es de 2.12 viajes por persona al día habiéndose incrementado significativamente a partir de 1970 cuando este indicador se estimaba en 1.75 viajes por persona al día. La oferta de transporte urbano se realiza fundamentalmente por medio de autobuses con una complementación minoritaria de trolebuses y dos líneas de tren eléctrico urbano. De acuerdo a datos de la Secretaría de Vialidad y Transporte existen en operación unas 4,700 unidades de transporte público, de las cuales 2,600, esto es un 55 por ciento, corresponden a empresas gubernamentales (SISTECOZOME y Servicios y Transporte). La parte restante corresponde a la empresa concesionaria Alianza de Camioneros.

En la planeación, regulación y control del servicio de transporte público urbano intervienen diversas autoridades y en la prestación directa del servicio concurren tanto los particulares como el sector público. En el sector público existe el Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana (SISTECOZOME) un organismo público descentralizado, creado en diciembre de 1980 para administrar y operar los sistemas de transportación urbana y suburbana que sustituyó a la entidad denominada Transporte Colectivo de Guadalajara, integrado en 1975.

El otro organismo gubernamental operativo del transporte público es el Sistema de Tren Eléctrico urbano (SITEUR), creado en enero de 1989 para la operación de las líneas de esta modalidad de transportación.

La gestión institucional del transporte se ha visto alterada recientemente con la promulgación, el 7 de febrero del año 2000, de la nueva Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco. De acuerdo con esta nueva norma, el estudio de los problemas del transporte urbano y la planeación integral del mismo es una función que realiza el Centro Estatal de Investigación del Transporte (CEIT), organismo descentralizado que cuenta con un Consejo de Administración y es financiado para sus programas de trabajo con aportaciones del Gobierno del Estado y de las empresas concesionarias del transporte. El CEIT viene a suplir las funciones que realizaba el Comité Técnico para la

Racionalización del Transporte Urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara, creado en abril de 1983 como interventor del gobierno ante las empresas permisionarias a fin de garantizar una administración más eficiente de éstas.

La nueva ley también ha creado otros tres organismos para la gestión del servicio del transporte: el Organismo Coordinador para la Operación del Transporte (OCOIT), la Comisión Estatal de Planeación del Transporte (CEPT) y el Consejo Consultivo de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte (CCVTT). La autoridad responsable de otorgamiento de permisos para la operación de rutas de transporte, tanto urbano como suburbano, es la Secretaría de Vialidad y Transporte, cuyas funciones básicas son las de vigilancia policiaca del tránsito urbano, control de los sistemas de señalamiento y semaforización que incluye una extensa zona computarizada en la zona metropolitana desde 1994, el registro de los vehiculos y el otorgamiento de licencias y permisos.

La Zona Metropolitana de Guadalajara está reconocida como la metrópoli mexicana que cuenta con el mejor servicio de transporte público. Este panorama positivo es el resultado de varios factores, entre los que destacamos la oportuna creación de dos empresas públicas dotadas de un peso significativo en la prestación del servicio, el nivel de integración y de coordinación para la gestión entre estas empresas públicas y la empresa privada, así como la eficiencia administrativa que comporta esta última la Alianza de Camioneros, calificada como una de las mejores administradas en Latinoamérica.

Conviene abonar también a este resultado la existencia de una infraestructura vial de condiciones adecuadas, lograda a lo largo de medio siglo, a partir de un esquema local de gestión denominado de plusvalía, la dotación a la ciudad de un sistema de semaforización computarizada que abarca el área, central de la metrópoli y la construcción de dos líneas de metro ligero, cuya construcción se inició a principios de los años setenta cuando la metrópoli apenas contaba con un millón y medio de habitantes.

No obstante se debe reconocer que la integración intermodal entre este metro o tren ligero y las rutas de trolebuses y autobuses es muy reducida, siendo frecuente la redundancia de recorridos entre los diferentes sistemas, en detrimento de la rentabilidad del tren ligero y de la eficiencia en general del sistema de movilidad.

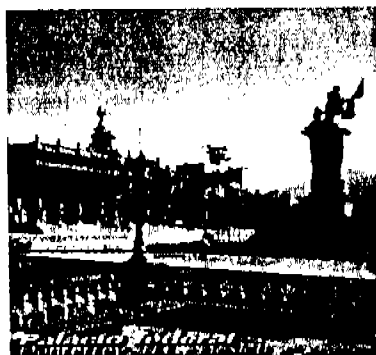
En cuanto a los servicios de recolección de residuos sólidos, existe una falta de coordinación entre los municipios metropolitanos para resolver la gestión de los servicios de basura y se presentan diferencias notables en la infraestructura actual entre ellos. Solamente es operada una estación de transferencia por la empresa concesionaria del servicio de aseo público en el municipio de Guadalajara. Otra opera de manera improvisada en el municipio de Zapopan. Existen actualmente dos plantas procesadoras de residuos sólidos que no operan a su capacidad instalada, una en Tonalá, propiedad del Ayuntamiento de Guadalajara, y otra en el municipio de Zapopan.

Existen tres sitios de disposición final de la basura. Sólo uno, el denominado Coyula-Matatlán, opera en condiciones aceptables. Los dos restantes operan de manera irregular y están generando una serie de impactos severos en el entorno y en la salud de los vecinos. Recientemente se ha presentado en el seno del Consejo Metropolitano el proyecto para el Sistema Metropolitano del Manejo de los Residuos de la Zona Conurbada de Guadalajara.

En otra área de responsabilidad municipal, seguridad pública, operó entre febrero de 1984 y 1989, una entidad denominada "Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública de la Zona Metropolitana de Guadalajara", la cual fue creada por decreto una vez que se aprobó entre los ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, para la prestación conjunta del servicio. En 1990, las instancias del gobierno estatal y municipal acordaron ya no propagar dicho Convenio, por lo que desde entonces, cada municipio presta dicho servicio público de manera autónoma.

Finalmente cabe destacar que para principios de la década pasada se han presentado iniciativas para la introducción de esquemas de coordinación intermunicipal que a diferencia de otras metrópolis no han prosperado. Por el contrario, el nivel de los conflictos que desde entonces se han producido entre los municipios y entre los sectores que están involucrados viene incrementándose, independientemente de la connotación política que han tenido los ayuntamientos.

ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY



EN LA ACTUALIDAD el Área Metropolitana de Monterrey esta integrada por 9 municipios. Su proceso de metropolización se inicia en los años cincuentas, cuando la urbanización neoleonense se expande sobre los municipios de Guadalupe y San Nicolás de los Garza, en los sesentas se agrega Santa Catarina, Apodaca y General Escobedo; más tarde lo harán Juárez y García.

El crecimiento demográfico de esta área de 1940 y 1970 estuvo en un rango del 6% y a partir de entonces, aun a pesar de la incorporación de otros municipios, empezó a reducirse la velocidad de crecimiento, en los setentas alcanzó el 4.6% y en los ochentas sólo el 2.5%.

El Área Metropolitana de Monterrey ha pasado al igual que México y Guadalajara de una estructura monocéntrica a una policéntrica, lo cual representaría que esta aglomeración urbana transita por la segunda etapa de la metropolización, evidenciado por la pérdida de la población en el municipio y el desarrollo de importantes subcentros en otros de sus municipios.

Los antecedentes de la planeación en Monterrey se remontan al final de la década de los veinte con la expedición de la Ley sobre Planificación y construcción de Nuevas Ciudades de Monterrey. Después la Cámara de Comercio local promovió un plan regulador y en 1941 se creó la Comisión Coordinadora y de Planeación.

Ya para 1984 se constituyó la Comisión de Conurbación del AMM con la representación de siete ayuntamientos y en 1988 el ejecutivo estatal declara y otorga fuerza legal al Plan de Desarrollo Urbano del área Metropolitana de Monterrey.

El Área Metropolitana de Monterrey se mantiene como la segunda economía metropolitana de nuestro país, ciudad eminentemente industrial desde 1960 ha ido incorporando de manera exitosa otras ramas económicas como lo es el sector terciario.

A raíz de que en enero de 1984 se declaró la existencia de una zona conurbada integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, (San Pedro) Garza García, Santa Catarina, y General Escobedo, se instituyó en ese mismo decreto la constitución de la Comisión de Conurbación del área Metropolitana de Monterrey, posteriormente se incluyó a los municipios de García y Juárez.

En noviembre de 1988 se expide el decreto que aprueba el Plan Director de Desarrollo Urbano de la AMM, con forme al cual se regularía el ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo de dicha conurbación. En el artículo IV de dicho decreto se señala que las dependencias y organismos de las tres instancias de gobierno, en el ámbito de sus competencias y atendiendo a los ordenamientos jurídicos y criterios de coordinación, promoverán lo necesario para el cumplimiento del Plan referido.

La referencia específica de que "... los municipios en el ámbito de su competencia y con apego a las leyes federales y estatales, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros de población urbanos que forman o tiendan a formar una continuidad demográfica dentro del estado", corresponde al artículo 131.IV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Por lo que, la planeación y operación conjunta de los Sistemas de Planeación Municipal en el ámbito metropolitano o de la conurbación deben considerar dicho plan y la participación de cada una de las entidades involucradas corresponda. En la estructura de la administración estatal existen algunos organismos que complementan a las autoridades municipales en la prestación de algunos de los Servicios Públicos Municipales, adicionalmente a los aspectos de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y el uso del suelo que se adoptan en el Plan Metropolitano mencionado. Entre dichos organismos se encuentran:

Servicio de Agua Potable y Drenaje de Monterrey. Organismo Público descentralizado, creado por decreto en 1956, su objetivo es el de prestar el servicio de agua y drenaje a los habitantes de la ciudad de Monterrey; realizar todos los actos, operaciones y contratos conducentes a esa finalidad y convenir con los municipios circunvecinos la extensión de os servicios y la compensación que al respecto deben cubrir.

Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Nuevo León. También es un organismo público descentralizado, creado por decreto en 1981, con el objeto de prestar los servicios de agua potable y alcantarillado a todos los municipios del estado; al tratamiento y reuso de las aguas residuales, así como todas las etapas del desarrollo, programación, ejecución y administración de las obras requeridas para ello.

Sistema de Transporte Colectivo (Monterrey). Corresponde a un organismo descentralizado creado en 1987 por decreto, llevar a cabo las acciones necesarias para la construcción de un transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Monterrey y su área metropolitana; así como la administración de las obras requeridas para ello.

Sistema Metropolitano de Procesamiento de Desechos Sólidos. Organismo descentralizado creado en 1987 para llevar a cabo la adecuada disposición y aprovechamiento de los residuos sólidos de las áreas urbanas de la metrópoli regiomontana.

La estructura de estas entidades auxiliares es igual a las ya referidas, es decir, están integradas por un Consejo Directivo y un Directivo General responsable de las operaciones en cada una de ellas. En dichos consejos participan tanto las autoridades estatales como las municipales según sea el caso y el sector que se trate.

CAPITULO III. GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA EN LA METRÓPOLI

La importancia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México no sólo trasciende los límites geográficos inmediatos, por su relación e influencia con otras zonas metropolitanas cercanas que se han desarrollado rápidamente en los últimas décadas, ha llegado a conformar junto con ellas lo que se conoce como la megalópolis, al interior de la cual se pueden observar dinámicas demográficas heterogéneas.

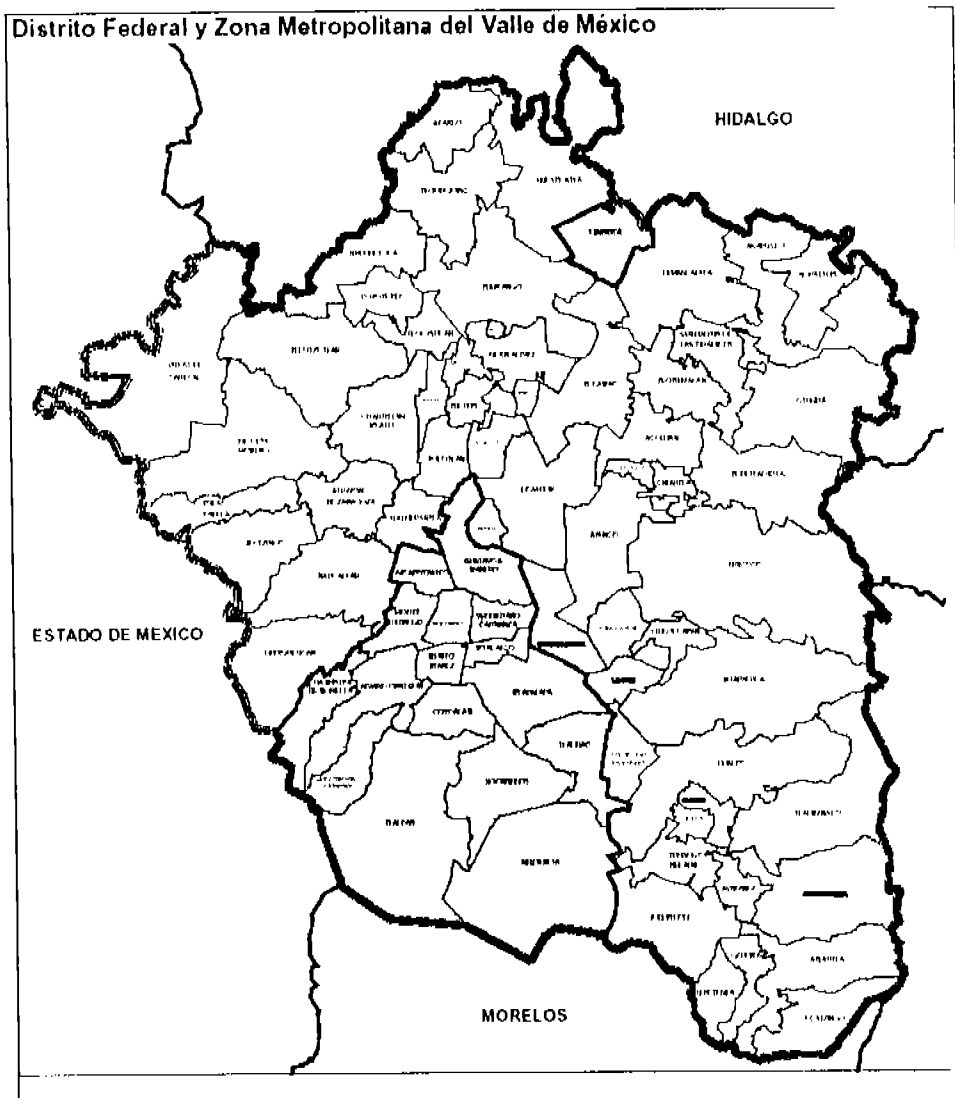
Entre 1995 y 2000 las zonas metropolitanas que rodean a la Ciudad de México, crecieron a ritmos significativamente mayores que ésta. Mientras que la ZMCM creció a una tasa promedio anual de 1.4%, la Zona Metropolitana de Querétaro y la de Pachuca crecieron a 3.4%, la de Toluca a 3.5%, la de Cuernavaca-Cuautla a 2.0% y la de Puebla-Tlaxcala a 2.3%. Destaca en particular el crecimiento acelerado de las zonas metropolitanas de Pachuca y Toluca dada la gran proximidad que existe entre éstas y la ZMCM.

Con fines prospectivos y con el propósito de anticipar el proceso de urbanización de la región se construyó el concepto de Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como un espacio de carácter estratégico para el ordenamiento urbano de la región ; dicha zona se compone por 16 delegaciones del DF, 58 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo. (Ver Mapa 3)

En el DF la expulsión de la población desde las delegaciones centrales se ha reducido, en cambio el área de despoblamiento se ha ampliado a casi todas las delegaciones del primer contorno, en donde aún se asienta 62% de su población, teniendo como destino las delegaciones periféricas como Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, cuyas tasas de crecimiento son las más elevadas de la entidad (más de 3% entre 1995 y 2000), además de Iztapalapa y Tlalpan (con los más elevados incrementos absolutos). Como consecuencia, el volumen y la composición de la población de las distintas zonas de la entidad se ha modificado.

En este proceso las metrópolis intermedias de Toluca-Lerma, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Pachuca y Querétaro-San Juan del Río constituyen importantes centros de atracción. El aumento de la población de la ZMVM se explica entonces por el crecimiento natural de la población ya localizada en la metrópolis.

Mapa 3



Las estimaciones sobre el flujo que se dirige al DF varían de 3.5 a 4.2 y hasta 7.1 millones, lo que haría ascender su población desde 12.1 a 15.7 millones de personas, pero a los que habría que restar el flujo que va del DF a los municipios conurbados, que se reconoce considerablemente menor, aunque sobre el mismo sólo se tienen algunas estimaciones preliminares poco confiables.

La migración intrametropolitana sigue constituyendo una proporción abrumadora del intercambio poblacional global entre el DF y el Estado de México, como lo fue entre 1985 y 1990, cuando alcanzó 87% del total, aunque la desigualdad del volumen de los flujos entre ambas entidades tenga menos similitud con la de este periodo, cuando por cada nueve personas del DF que trasladaron su residencia al Estado de México, sólo una lo hizo en dirección opuesta.

Desde 1985-1990, la combinación de diversas causas (rigidez del mercado de trabajo formal, bajos salarios, traslado de industrias y dependencias públicas hacia otras regiones del país, los sismos de 1985, la contaminación ambiental y la inseguridad pública), han influido para que la zona metropolitana paulatinamente sea menos atractiva como destino de los migrantes.

El poblamiento regional describe desde entonces un movimiento centrífugo cada vez más marcado, que hace que la ZMVM experimente saldos migratorios netos negativos en relación a la región centro, y que ésta a su vez experimente la misma situación con respecto al resto de las regiones del país, excepto la región occidente, un proceso incipiente en los años ochenta que se ha consolidado a fines de los noventa.

Así, el proceso de desconcentración poblacional de la ZMVM hacia la región centro se ha consolidado y se expresa en múltiples formas: en el ámbito del intercambio poblacional, por ejemplo, el DF es cada vez menos importante como lugar de destino para quienes abandonan alguna entidad de la región, a pesar de que ésta sigue siendo el origen de la mayoría de los inmigrantes a aquél; así también, la intensidad de los flujos de migrantes entre el DF y el Estado de México continúa, pero el volumen del intercambio poblacional entre ambas entidades es menor en relación al del intercambio con la región centro, lo que confirma un mayor dinamismo en ésta. En el ámbito de la suburbanización, más allá de los límites de la ZMVM, el poblamiento ha seguido ganando terreno sobre los ejes carreteros que la conectan con las ciudades de la corona, consumando prácticamente la conurbación axial con ellas.

Es necesario considerar que una estructura jurídico-política de derechos plenos a los ciudadanos de la capital y de instancias de gobiernos democráticos en su elección y su funcionamiento es la premisa que nos posibilitará estar en condiciones de enfrentar los problemas propios y característicos de la ciudad, entendiendo en su conjunto el fenómeno de la Zona Metropolitana del Valle de México, ejes alrededor de los cuales se basa la toma de decisiones por la actual administración política de la Ciudad de México.

No podemos desconocer que un modelo profundamente centralizador en lo económico y político, determinó en gran parte la concentración desmedida en la Ciudad de México y el crecimiento vertiginoso de la Zona Metropolitana del Valle de México, una de las concentraciones urbanas más grandes del mundo. Este surgimiento se da en una etapa injustificadamente larga, en la que el Distrito Federal tuvo canceladas sus instituciones de gobierno municipal y sus gobernantes fueron designados por el Ejecutivo Federal.

Ambas entidades, el Distrito Federal y el Estado de México, son parte de un fenómeno de metropolización determinado por factores exógenos a los ámbitos de gobierno local. Las decisiones y políticas para abordar este proceso generalmente se adoptaron en las instancias federales. Las necesidades de ambas entidades y la gama de asuntos susceptibles de colaboración entre los dos gobiernos son más amplias y requiere también poder priorizar los asuntos que son de interés primordial para ambas entidades.

La relación con el Estado de México, hoy es caracterizada por el hecho de que el Distrito Federal ha dejado de ser una dependencia del Ejecutivo Federal, este paso y su profundización al elegir a los gobiernos en las actuales delegaciones, complejiza la coordinación metropolitana.

El crecimiento y la concentración en esta zona, la magnitud que alcanzan los problemas comunes son hoy rasgos distintivos de esta problemática. La prestación de los servicios públicos cada vez en una magnitud creciente y la atención de las demandas ciudadanas de la Zona Metropolitana del Valle de México, deben ser atendidas con políticas públicas de carácter metropolitano.

En la Zona Metropolitana del Valle de México confluyen diversas competencias y normatividades, que van desde el nivel federal hasta las estatales y municipales. En el caso de las que atañen a las delegaciones políticas del Distrito Federal, éstas aún no tienen que regirse por facultades limitadas y no cuentan con autonomía. Sin embargo, el hecho determinante en la Zona Metropolitana es la existencia de diversas jurisdicciones locales e incluso de competencias federales, unas exclusivas y otras concurrentes.

Generalmente se ha descrito a la zona metropolitana, una de las más grandes del mundo, con más de 17 millones de habitantes, como una zona de grandes problemas en el cual hay un gran potencial que tiene la Zona Metropolitana del Valle de México por la concentración de recursos humanos, de las universidades, de los centros de investigación. Todo ello puede permitir también desarrollar la creatividad para que esta gran concentración sea también una zona motor del desarrollo económico y político en el país.

Un punto nodal es la gobernabilidad para los actuales gobiernos, círculos políticos y la opinión pública del mundo. En términos generales, este concepto entraña el ejercicio de la autoridad, política y administrativa, en la gestión de los

asuntos de un país o de una ciudad. Comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos, en el marco de un orden jurídico, expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y cuentan con un elemento de mediación en sus diferencias.

La gobernabilidad en la metrópolis abarcan tres ámbitos: el económico, el político y el administrativo. En ello tiene lugar la toma de decisiones en la formulación de políticas y la aplicación de éstas en los aspectos administrativos. Este proceso trasciende al propio Estado, pues la sociedad abierta e incluyente incorpora a las organizaciones de ciudadanos cuyas expectativas están vinculadas al grado de eficacia del aparato gubernamental.

En este orden de ideas, la sociedad civil es la instancia intermedia entre el individuo y el Estado. Comprende individuos y grupos que interactúan en los planos social, político y económico, dentro de un marco de apego al derecho y respeto a la pluralidad de opciones ideológicas, políticas y culturales.

Los municipios mexiquenses del Valle de México, dada su heterogeneidad política, social y cultural, son un ejemplo de la necesidad de fortalecer la estabilidad política con pleno respeto de las atribuciones de los gobiernos municipales.

La gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México es producto de consensos y de un trabajo constante y cuidadoso, que procuran dar soluciones a los conflictos metropolitanos, mediante el esfuerzo conjunto y la voluntad política de los gobiernos federal, estatal y municipales.

La administración de políticas públicas en la Zona Metropolitana del Valle de México, ha hecho posible que se atiendan problemas que, habiendo rebasado la capacidad de administración de los municipios, han requerido de la intervención de ambos gobiernos. En este modelo de gestión pública es posible conciliar, bajo procedimientos de concurrencia y coordinación intergubernamental, la atención de demandas sociales y la superación de conflictos intrarregionales.

3.1. ORIGEN Y DESARROLLO METROPOLITANO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En 1950 la urbe no rebasaba los límites del Distrito Federal, pero en los años cincuenta inició su expansión hacia el norte al municipio de Tlalneantla en el Estado de México, dando lugar al surgimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM). Entre 1950 y 1960 se le incorporan Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec, alcanzando una población de 5'400,000 en 1960.

La ciudad se convierte en un gran centro industrial y comercial de tamaño mundial, el cual genera el 27.5 % del producto interno del país y la Zona Metropolitana alrededor del 37 %. En este período se incorpora a la estructura urbana la construcción de grandes obras viales: entre las que sobresalen el

Viaducto, el Anillo Periférico, los ejes viales y la prolongación del Paseo de la Reforma. Asimismo, en la ciudad se empiezan a construir edificios de gran altura, entre los que destacan la Torre Latinoamericana y la Torre de Pémex, además se construyen otros edificios de estas características sobre el Paseo de la Reforma.

En el proceso de conformación de la ZMVM se pueden distinguir tres grandes etapas del crecimiento demográfico y de la expansión territorial, la primera corresponde al periodo 1950-1970, que se caracteriza porque la Ciudad se constituye en el centro de atracción poblacional más importante del país, y su ritmo de crecimiento es notablemente superior al nacional; en la segunda, que va de 1970 a 1980, el crecimiento poblacional desciende a un nivel similar al nacional, producto principalmente, de su pérdida de atracción como entidad de residencia, además del descenso en la tasa de fecundidad; y la tercera, a partir de 1980, en la que el ritmo de crecimiento es ligeramente inferior al nacional, y la ZMVM se constituye en el núcleo de la megalópolis de la región centro.

Durante la primera etapa, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) registró altas tasas de crecimiento, 1.8 puntos porcentuales por arriba del ámbito nacional en ese mismo lapso, producto tanto de su elevado crecimiento natural como de su importancia como zona de fuerte atracción de inmigrantes, lo que implicó que su población casi se triplicara, al pasar de 3 millones en 1950 a 8.7 millones en 1970, paralelamente, se profundiza el proceso de metropolización de la ZMCM que para 1950 se integra por las cuatro delegaciones del núcleo original de la Ciudad Central, así como por Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Magdalena Contreras, y los municipios de Naucalpan y Tlanepantla (Estado de México).⁶⁹

Al final de esta etapa, en 1970, la ZMCM ya estaba integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal y por once municipios del Estado de México, con esta expansión territorial el área urbana aumenta 45 970 ha. Respecto de 1950, lo que resulta en una densidad de 119.8 hab/ha.

Entre 1970 y 1980, la segunda etapa, se presentó la densificación del área urbana de la ZMCM, producto de la consolidación de fraccionamientos y colonias surgidos en la década anterior; del fuerte impulso a las políticas y programas de vivienda de tipo multifamiliar (conjuntos habitacionales), y el desarrollo de nuevos fraccionamientos tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México.

Se integraron como parte de la ZMCM los municipios de Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecámac, con lo que el número de municipios conurbados ascendió a 17. La población total de la ZMCM alcanzó 12.3 millones de habitantes y su superficie urbanizada llegó a 89,122 ha;

⁶⁹ Entonces tenía una población de poco menos de tres millones de habitantes en una superficie urbana de 26 275 hectáreas, es decir, una densidad promedio de 113.5 hab/ha. Entre 1950 y 1960 su población crece en 73% al pasar a 5.2 millones de habitantes; y se incorporan las delegaciones Cuajimalpa, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco, además de los municipios de Ecatepec y Chimalhuacán (Estado de México), lo que representa un aumento de la superficie urbana del 59%, con lo que su densidad se elevó a 124 hab/ha. Historia de la Ciudad de México.

el mayor incremento de la población (42%) comparado con el menor crecimiento del área urbana (23%) determinó un aumento significativo de la densidad, la cual se ubicó en 138 hab/ha.

A partir de 1980 el ritmo de crecimiento de la población disminuye considerablemente. Entre 1980 y 1990 se incorporaron a la ZMCM diez municipios del Estado de México: Acolman, Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tultitlán y Zumpango, con lo que el número de municipios conurbados ascendió a 27. La población total de la ZMCM se incrementó 22% para alcanzar 15 millones de habitantes, y el área urbana 45%, extendiéndose a 129 502 ha, como consecuencia de este crecimiento diferencial entre población y superficie su densidad disminuyó a 116 hab/ha. Actualmente, de acuerdo con la delimitación de zonas metropolitanas de 1995 del INEGI, la ZMCM se integra por 16 delegaciones del Distrito Federal y 34 municipios del Estado de México, es decir, se incorporan siete municipios más: Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tezoyuca y Valle de Chalco Solidaridad. Considerando esta delimitación, en el año 2000 la población de la ZMCM asciende a 17.8 millones de personas.

3.2. PROBLEMAS METROPOLITANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

LA ZONA METROPOLITANA, en razón de su situación nodal como espacio de la concentración de población, de actividad económica y política, y de las mayores empresas, por tener el mayor producto por habitante del país, muy lejos de otras entidades federativas, e incluir en su población a sectores de muy altos ingresos es un lugar de atracción para la delincuencia organizada e individual.

En la otra cara, la creciente brecha entre los ingresos de los diferentes estratos y el aumento de la proporción de pobres en la ciudad, aportan una masa de fuerza de trabajo disponible para el crimen, organizado o incidental. Sin embargo, la violencia organizada o individual no respeta las diferencias de situación social; ataca por igual a los instituciones y empresas públicas y privadas o a los diferentes estratos de ingresos.

En la medida que las empresas e instituciones y los estratos de altos ingresos recurren crecientemente a sistemas y personal de seguridad, se hacen un poco menos vulnerables; en cambio, los sectores medios y populares carecen de ellos, por lo que se están convirtiendo crecientemente en víctimas de la delincuencia. Una muestra de ello, es la multiplicación de actos de violencia en las colonias medias y populares y en los medios de transporte público frecuentados por los sectores de bajos ingresos, tales como los microbuses y camiones de uso público, poco vigilados.

En las últimas dos décadas, la población mexicana en su conjunto, y con mayor razón, la de la Zona Metropolitana, que ha perdido en parte su viabilidad económica, han sufrido un proceso constante de empobrecimiento cuyos

componentes principales son: a) la pérdida de la capacidad adquisitiva del salario; b) la reducción tendencial de la capacidad de la economía formal para crear empleo de tiempo completo, estable y adecuadamente remunerado, que se manifiesta en el incremento del desempleo total y en el aumento constante del trabajo precario – informalidad laboral – donde tiende a ubicarse la mayor parte de la fuerza de trabajo; y c) el deterioro de las condiciones materiales de vida derivado de los factores anteriores, de la contracción del gasto social público, y de la privatización y mercantilización de los servicios sociales.

Un factor socio-cultural adicional, es la llegada a la metrópolis de un número creciente de indígenas y campesinos, expulsados de sus ámbitos de origen por la pobreza rural, la opresión caciquil, el racismo y la violencia que en ellos persiste, cuyos bajos niveles educativos y culturales, de calificación laboral para la actividad urbana, colocan en situación de mayor vulnerabilidad ante los factores de exclusión antes citados. En estas condiciones, en la metrópolis se ha constituido una gran masa de población obligada a delinquir para sobrevivir, en forma individual y espontánea, o que constituye la «carne de cañón», la reserva laboral de las mafias del crimen organizado.

A los factores socio-económicos de exclusión social, hay que añadir otros procesos sociales, derivados en parte de ellos, o generados por los procesos generales de cambio social y las contradicciones de la modernidad actual: la desintegración de los núcleos familiares –separación de los padres, madres solteras o abandonadas, niños sin atención por padres que trabajan y carecen de lugares adecuados para ella, violencia intrafamiliar, etc.– en particular en los sectores populares; la temprana expulsión de miembros de ellos, sobre todo niños y jóvenes, hacia la calle; la contracción relativa de las oportunidades educativas, culturales y laborales de las y los jóvenes, y su creciente vulnerabilidad a las adicciones; la individuallización de la vida cotidiana, acentuada por los valores y prácticas propias del actual patrón de organización socio-económica; y e) la degradación de las formas gremiales o comunitarias de solidaridad y control social

Durante la década de los años ochentas, coincidiendo con la agudización de la crisis económica y social de larga duración iniciada en la década anterior, se elevaron notoriamente los índices de criminalidad y se multiplicaron sus formas; a mediados de los 90, se observó un nuevo repunte de la criminalidad en todo el país y la capital, relacionada con los efectos del ajuste estructural y el nuevo episodio recesivo de 1995.

Actualmente, la violencia urbana ocupa un explicable primer lugar entre las preocupaciones de los ciudadanos metropolitanos. Las manifestaciones de esta situación, de naturaleza estructural, son múltiples: atentados contra la vida humana que concluyen en asesinatos o personas heridas; asaltos a bancos, a transportes de dinero o a pagadurías de empresas; robos de mercancía y vehículos de transporte de carga en las carreteras de acceso; robos de dinero y mercancía en locales comerciales; asaltos y robos en casas habitación; asaltos y robos en vehículos de transporte público (metro, autobuses, microbuses y taxis, en

particular los piratas); asaltos y robos a transeúntes en la vía pública; secuestros reales o fingidos de personas; robo de infantes; violaciones y otros actos contra la integridad de las personas.

A estos hechos violentos aparentes, se añaden una multiplicidad de formas delictivas más soterradas, menos visibles generalmente. Los delitos de cuello blanco: el incumplimiento doloso de las obligaciones fiscales; las defraudaciones bancarias y en el sistema financiero, o en las empresas privadas; el desvío o el uso ilegal de fondos públicos; y el cobro de gratificaciones y mordidas por los funcionarios públicos y privados, tipificados genéricamente como corrupción. Los negocios ilegales: el contrabando de armas y mercancías de todo tipo; el comercio de mercancías robadas o de contrabando; la piratería de marcas, sobre todo en audio y video; el narcotráfico de tránsito hacia el norte y la comercialización interna de estupefacientes; y el tráfico de niñas y niños, hombres y mujeres, aún a escala internacional, para la pornografía y la prostitución abierta o encubierta. La explotación forzada, en la mendicidad, la delincuencia o la prostitución, de menores de edad.

A todo ello, se añade la violencia intrafamiliar, que incluye homicidios, violaciones y agresiones, que tienen como víctimas principales a niños, mujeres y ancianos. Sobre estos delitos, existe poca acción penal e información estadística, ya que muchos no se denuncian debido a la relación familiar entre víctima y victimario; y la presión de los medios de comunicación es curiosamente mucho menor. Otro componente violento de la vida urbana, es la accidentalidad vehicular, estrechamente relacionada con la proliferación de los vehículos automotores, la mala preparación de los conductores, el desorden y descontrol del transporte público concesionado, y la indefensión de los peatones en una ciudad mal equipada para su protección.

Los actos delictivos son cometidos por muy diferentes actores sociales. Entre ellos destacan: el crimen organizado en bandas, mafias o grupos, con grados desiguales de estructuración y equipamiento, concentradas en el crimen más rentable, con redes de complicidad en los aparatos policíacos o judiciales, implantados con frecuencia en las colonias a las cuales benefician con su derrama de dinero, apoyo y obras de uso colectivo, logrando la complicidad y cobertura de los habitantes; los agentes de las policías, activos o en retiro, que actúan como parte de bandas o forman las suyas propias, o en forma aislada, y que son los de más alta peligrosidad y los más condenables por su ubicación operativa y moral en la estructura estatal; y los delincuentes eventuales, espontáneos, improvisados, entre los cuales se ubican en parte los empobrecidos que delinquen por necesidad y apremio económico y social.

Una cantidad importante de los delitos no son siquiera denunciados por sus víctimas individuales o institucionales, por desconocimiento del hecho o la ley, negligencia de los ciudadanos, participación de familiares, desconfianza hacia las autoridades policiales o judiciales, complicidad política, o miedo de las víctimas a las represalias de los victimarios. La intensificación de la inseguridad, y los

llamados de las autoridades y las organizaciones sociales, han llevado a un aumento considerable de las denuncias, pero ocurren aún demasiados hechos violentos que no son denunciados; y sólo una parte de los hechos delictivos perseguidos de oficio, o los denunciados son atendidos efectivamente por la policía, el ministerio público y la justicia y aprehendidos los delincuentes. De los delincuentes aprehendidos, una parte sale libre, no es procesada por deficiencias de la averiguación previa o de la ley, o por la corrupción del sistema judicial.

El sistema penitenciario de la metrópolis está saturado y hacinado, las cárceles mezclan a presuntos delincuentes no juzgados y a condenados, a reincidentes y no reincidentes, a autores de delitos de muy diferente gravedad y delincuentes más o menos peligrosos; el sistema tiene pocas condiciones materiales y operativas para la regeneración de los delincuentes regenerables, y actúa la mayoría de las veces como escuela del crimen. Los factores fundamentales de la proliferación de los actos violentos o ilegales en la metrópolis, otras grandes ciudades y el país en general, forman parte de la estructura de la sociedad mexicana en crisis, y van mucho más allá de los problemas estrictamente individuales o psicológicos.

El país y la ciudad no son sólo lugares de paso de los narcóticos; su consumo crece rápidamente y se extiende a capas muy sensibles de la población como lo son los adolescente e infantil, sobre todo desde que los narcotraficantes optaron por el pago de sus trabajadores en mercancía, para realizarla en el territorio nacional. El narcotráfico y la narcodependencia, entre otras adicciones — alcoholismo— son factores importantes de causalidad del crimen voluntario o de crímenes incidentales, y también aumentan la vulnerabilidad a él.

Hoy se está desarrollando otras formas del crimen organizado a escala internacional. Sin que el contrabando de mercancías normales desaparezca, ha aumentado notoriamente el comercio internacional ilegal de armas con origen en los grandes países productores de occidente y oriente, o de mercancías robadas (sobre todo automóviles, obras de arte, etc.) hacia Centroamérica y África o en algunos casos, a los países desarrollados.

Estas actividades mantienen también altas tasas de rentabilidad; junto con el narcotráfico, mueven enormes masas de dinero, capaces de comprar fácilmente equipamiento, inmuebles, servicios y complicidades, y sustentar estructuras comerciales y militares de alta eficiencia y sofisticación.

Los millones de automóviles privados, en un tránsito saturado, desordenado y lento, o estacionados en vía pública, son objetos del robo, o son robados para delinquir con ellos; los vagones y pasillos en penumbra del metro, o los microbuses y autobuses congestionados y en muchos casos aislados de las miradas exteriores, facilitan la acción de los ladrones. El sistema de taxis independientes, sin posibilidades de control policial, se han vuelto lugares e instrumentos privilegiados del secuestro y el robo. Hay miles de vehículos de

transporte de carga que circulan por las vías de acceso a la ciudad o por sus calles, sin medidas de seguridad.

La mayor incidencia delictiva tiene lugar en las delegaciones centrales donde se concentran las actividades urbanas distintas a la vivienda y por ello, en la población transeúnte; caso particular es la delegación Iztapalapa que a pesar de no responder al patrón antes señalado, presenta una muy alta concentración de delitos; atribuyéndose a la concentración de la pobreza y al deterioro de las condiciones materiales de vida⁷⁰. Sin embargo la incidencia delictiva muestra un desplazamiento entre los ámbitos territoriales, explicable por la focalización de la acción policial; y al desplazamiento de las bandas delictivas que una vez localizados sus territorios en una delegación mudan a otra variando los índices delictivos en las delegaciones.

La violencia urbana ha llevado a la privatización de espacios públicos: cierre de calles para producir colonias privadas con sistemas y cuerpos de seguridad autónomos del servicio público, que dan lugar a barreras importantes para la movilidad de personas y automotores; la arquitectura y la imagen urbana se han transformado en función de la respuesta real o imaginaria a la violencia. La seguridad, muchas veces ilusoria ya que a veces se han convertido en verdaderas cárceles y callejones sin salida que poco a contribuido a disminuir los índices delictivos.

Dentro de este tema es importante señalar el papel que juegan los cuerpos policíacos y el sistema justicia del país y en particular el del Distrito Federal, es conocido por todos la gran corrupción policial, como olvidar los tiempos del tristemente celebre director de la policía capitalina Arturo Durazo Moreno y todos sus cuerpos policíacos dedicados a diversas actividades ilícitas y sus nexos con las diversas mafias que operan en la capital.

La idea de la seguridad pública a nivel del ciudadano tiene que ver no sólo con la tranquilidad de no ser víctima de los hechos delictivos sino con la de vivir en un estado constitucional de derecho y de participar de los beneficios del desarrollo material de la salud, educación vivienda, recreación y todos los ámbitos de bienestar social.⁷¹

⁷⁰ Diversas colonias, unidades habitacionales o zonas deterioradas del centro y la periferia, se han poblado de bandas de delincuentes o vagabundos, de todas las edades, desde la temprana juventud, que demarcan y cierran su territorio, lo defienden de los intrusos y la policía y convierten sus vecindades o edificios deshabitados o en ruinas en casas de seguridad, deshuasaderos, bodegas de armas y objetos robados o de contrabando. En el DF, la Secretaría de Seguridad Pública ha localizado 100 colonias que presentan la mayor incidencia delictiva entre ellas, tendríamos que distinguir aquellas que aparecen como hábitat privilegiado y centro de operación de los delincuentes y aquellas que por ser áreas dedicadas a actividades de comercio, oficinas y servicios con gran concentración de usuarios o lugares de residencia de actores de altos ingresos, concentran los actos delictivos mismos. Ahora, las mafias del crimen organizado transnacional invaden los fraccionamientos y los condominios de lujo, donde instalan sus guardias o cárceles clandestinas. Multitud de giro negro, protegidos por jueces y policías, son posibles lugares de tráfico de niños y adultos para la prostitución, y de expendio de estupefacientes. Gobierno del Distrito Federal. Ciudad de México Hoy.

⁷¹ Ver la obra de Elias Carranza, Delitos y Seguridad de los Habitantes, nos presenta una interesante discusión de expertos en la materia de América Latina, Europa y Canadá en torno al fenómeno delictivo, la participación de los cuerpos policíacos en éllos, la situación de la policía en el mundo, las penas, las respuestas no penales, las víctimas vulnerables, la violencia entre otros.

La corrupción, como base de la Impunidad, se explica en el aparato policial, entre otras cosas por: la baja calificación educativa, cultural y profesional de los agentes y sus mandos; las limitaciones de su proceso de entrenamiento; los bajos niveles salariales que abren la puerta a la corrupción; el campo fértil para la búsqueda de caminos al enriquecimiento ilegal, en el contacto con el crimen organizado y la insuficiencia de los medios de control y persecución de las transgresiones; la más lenta modernización del equipamiento, frente a mafias que disponen de recursos ilimitados para hacerlo; y por lo anterior, la desconfianza absoluta por parte de los ciudadanos ante los cuerpos policiales, considerados por muchos como más peligrosos que los delincuentes, que lleva a la ausencia de colaboración social para la persecución del delito.

Es noticia de todos los días que en los grupos delictivos y de los crímenes se hallan involucrados ex agentes o agentes en activo de las policías judiciales federal o de los estados, o de las policías preventivas del DF, los municipios vecinos y aún, de localidades alejadas que han pasado directamente de la función policial a la delincuencia, o la realizan al mismo tiempo. Los problemas antes citados, se manifiestan con mayor agudeza en los cientos de policías privadas existentes, que se ha multiplicado como aleatoria respuesta a la inseguridad general; añaden además su fragmentación, falta de coordinación con la policía pública, su improvisación y carencia de equipo.

Se han entrado en un verdadero círculo vicioso. El crecimiento de la delincuencia, ha llevado a un aumento constante del presupuesto dedicado a la persecución, enjuiciamiento y encarcelación de los delincuentes, que reduce al mismo tiempo la proporción destinada a las políticas de construcción de infraestructura, desarrollo urbano, fomento económico y desarrollo social que actuarían sobre los factores estructurales que son condiciones objetivas del crecimiento de la violencia, la experiencia que nos ha quedado es que los gastos en seguridad pública son siempre insuficientes ante la reproducción ampliada de los factores estructurales que generan la violencia y el crimen.

El problema del transporte no es un tema menor, en la Región Centro, la disposición de los ejes carreteros nacionales ilustra la centralidad y poder concentrador que mantiene la ZMVM y simultáneamente muestra la ausencia de vías entre las metrópolis y ciudades de la corona, inhibiendo un patrón de desarrollo endógeno. El crecimiento de todos los medios de transporte, es una tendencia nacional, sobre todo del automóvil particular y del transporte de carga carretero. Este comportamiento se reproduce en la Región Centro, distinguiéndose por el dinamismo de todas las modalidades hacia el norte y poniente de la zona metropolitana y una evolución desigual y de menor intensidad al oriente.

El soporte ferroviario se caracteriza por su entrelazamiento radial a partir del centro de la república; con su reestructuración se pretende reaprovechar la red para carga sacrificando la transportación de pasajeros, en un esquema fragmentado que impone el trasbordo por otros medios de transporte, de la carga entre el norte y sur, oriente y poniente del país. La vasta infraestructura

aeroportuaria, en proceso de privatización, se distingue por la concentración regional de las terminales aéreas; la Región Centro ocupa el primer lugar en el dinámico movimiento aeroportuario nacional, en el cual destaca el traslado de pasajeros.

El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se encuentra saturado en su operación aérea y aunque la decisión federal sobre la nueva sede aeroportuaria quedo suspendida ante el movimiento opositor de los habitantes de San Salvador Atenco, se abre la opción a largo plazo de nuevas opciones para su construcción.

El perfil del transporte metropolitano en las dos últimas décadas se ha caracterizado por el predominio del transporte concesionado, combis y microbuses; el control del transporte concesionado por un amplio gremio de propietarios individuales carente de organización empresarial que reiteradamente manifiesta oposición a las políticas de ordenación y modernización, ocupando personal mal capacitado, deficientemente remunerado, carente de relaciones contractuales formales y operando vehículos obsoletos; inconsistente planeación, rezago tarifario, rezago en la inversión del transporte público masivo y de mediana capacidad impactando a la baja su número de usuarios; amplio parque vehicular privado (automóvil); parque obsoleto, excesivo, desorganizado, ineficiente, sin padrón confiable y ausencia de placa metropolitana en transporte de carga; y una deficiente articulación entre todas las modalidades. A ello hay que agregar la incomodidad que sufre a diario el usuario, largos recorridos en distancia y tiempo y bajas velocidades, congestionamientos, derroche energético y altos niveles de contaminación atmosférica.

Los asentamientos humanos a sido un signo característico del crecimiento anárquico de esta urbe, el crecimiento económico y demográfico de la Ciudad de México empujó la expansión física que llevó al desbordamiento de sus límites sobre los municipios periféricos del Estado de México, dando lugar al proceso de metropolización caracterizado por la falta de planeación y regulación. Los municipios conurbados, con un alto crecimiento poblacional, se constituyeron como áreas de localización industrial, habitación de capas medias y, sobre todo, sectores populares, que actúan en gran medida como zonas dormitorio. El crecimiento centrífugo continúa hasta ahora, integrando un número cada vez mayor de municipios y depredando sus reservas naturales y áreas rurales.

La configuración territorial de la ZMVM ha sido determinada por los procesos contradictorios de desindustrialización y expansión del comercio y los servicios, apoyados por la política pública de especialización terciaria. La terciarización ha sido sobre todo precaria; una de sus formas, el comercio en vía pública, se manifiesta masivamente en el Centro Histórico y otros puntos de la ciudad y recientemente en municipios aledaños. Los efectos inmediatos han sido el despoblamiento de las áreas centrales, el mayor deterioro social y material de grandes áreas habitacionales y de las áreas centrales e industriales, y la absorción y destrucción indiscriminada de las zonas rurales. La transformación territorial ha sido muy intensa, impulsada por las grandes acciones del capital inmobiliario

centros comerciales, hoteles y clubes recreativos, edificios de oficinas y vivienda horizontal o vertical para capas medias y altas, entrecortadas por las sucesivas recesiones económicas, en áreas interiores y periféricas; las prácticas de ocupación periférica de los sectores populares carentes de posibilidades de acceder a la vivienda en el mercado público o privado; y la reubicación de integrantes de las capas medias y altas salidas de áreas centrales.⁷²

Las zonas de urbanización más dinámicas se localizan al norte y oriente de la metrópolis, en los municipios conurbados, y en menor medida al sur del DF. Sus actores fundamentales son: El capital inmobiliario y sus grandes proyectos de comercio, vivienda y recreación; la ocupación colectiva de tierra por colonos pobres; la ocupación hormiga individual por sujetos de capas altas, medias y populares; y, paradójicamente, los organismos públicos con sus acciones infraestructurales y habitacionales. El suelo en explotación agrícola, en crisis, se ubica al sur del DF sobre el suelo de conservación, y en los municipios conurbados en los distritos de riego de Texcoco y Zumpango. La disminución de la superficie agrícola y forestal de la ciudad avanza constantemente.⁷³

Un problema importe a destacar es el del Centro Histórico, cuyos inmuebles de vivienda se vuelven bodegas, comercios y oficinas, a pesar de que esta zona tiene atributos históricos y culturales valiosos para la metrópolis y el país. El cambio de uso de los inmuebles, el deterioro social, ambiental e inmobiliario, la inseguridad y el alto costo de las restauraciones, explican este vaciamiento. La ciudad ha sobrepasado su límite de crecimiento sobre el suelo de conservación, con un alto costo social y ambiental.

Por otro lado la gran industria se mantiene al norte de la ciudad, con tendencia a desplazarse hacia la periferia de la metrópolis, hacia el poniente del Estado de México y a Querétaro; o se relocaliza en otras regiones del país, sobre todo el norte, liberando los anteriores emplazamientos. Se acelera la transformación, desaparición o abandono de las áreas industriales y su ocupación por bodegas, complejos habitacionales o desarrollos terciarios; algunas delegaciones pasaron de industriales a terciarias y otras como Azcapozalco, Gustavo A. Madero e

⁷² La reorganización de los ámbitos urbanos ha sido muy desigual, acentuando la fragmentación y la exclusión socio-territorial de las áreas ocupadas por los sectores populares crecientemente empobrecidos; en ello ha colaborado, hasta 1997, el privilegio dado por el gobierno local a las obras públicas para satisfacer las necesidades empresariales, de los sectores de altos ingresos y el autotransporte individual. Los problemas urbanos se han multiplicado y hecho más complejos: expansión física periférica; destrucción de la naturaleza; grave desequilibrio hidráulico constituido por la escasez de agua potable y la dificultad para evacuar aguas pluviales y negras; aumento del número y tiempo-distancia de los desplazamientos de población y mercancías; saturación vial; carencias cuantitativas y cualitativas en el transporte público; alta contaminación atmosférica, del agua y el suelo; déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, infraestructura y servicios para los sectores populares; segregación social del espacio y exclusión de un número creciente de áreas urbanas; deterioro inmobiliario y de la calidad de vida de muchos asentamientos populares, privatización creciente de los espacios públicos, ocupación de la vía pública por el trabajo precario, etcétera. Todos estos problemas tienen impacto sobre la estructura física y deterioran la imagen urbana. Gobierno del Distrito Federal. La ciudad de México Hoy.

⁷³ En 1970, 71% del total de la ZMVM se dedicaba a estos usos, pero para 1990 se redujo a 37%; en el DF, en 1970, el área urbana era el 31% del total, y en 1990, el 41%. Se estima que se pierden al año más de 500 hectáreas de superficie forestal. A pesar de la presión de la ciudad sobre el campo, existen aún 42 poblados rurales antiguos en el DF; se estima que al menos la mitad de la ocupación urbana de las delegaciones rurales y los municipios conurbados se ha dado mediante la invasión y la venta ilegal de ejidos y reservas ecológicas; para 1998 se contabilizaron 455 asentamientos irregulares en el suelo de conservación del DF, destacando los de Tlalpan y Xochimilco. Gobierno del Distrito Federal. La ciudad de México Hoy.

Iztapalapa perdieron parte del área industrial. El resultado son áreas industriales dispersas, fragmentadas, deterioradas, subutilizadas y dislocadas de la estructura urbana.

La ciudad se estructura en forma determinante a partir de las actividades comerciales: la proliferación y dispersión de grandes centros comerciales o pequeños negocios de distinta dimensión y calidad urbano-arquitectónica; y la multiplicación de las concentraciones de vendedores en la vía pública y su dispersión en múltiples zonas urbanas; ambas formas privatizan la calle, provocan la pérdida de la vida colectiva e incrementan la polarización urbana. El sector bancario se localiza en forma dispersa en toda la ciudad pero mayoritariamente en el centro y poniente del DF, vinculado con el comercio y los servicios privados; conforma nodos urbanos mediante la ocupación de importantes espacios o edificios; su ubicación, dimensiones y arquitectura contribuyen a encarecer el suelo, transformar su uso, incrementar los problemas de tráfico y modificar la imagen urbana.

La nueva gestión privada se localiza hacia el poniente y el sur y a lo largo de los corredores urbanos de Periférico, Insurgentes sur, Reforma y Santa Fe, donde se están formando áreas más homogéneas. Debido a las crisis económica, política y social, el sector público se lleva consigo las manifestaciones y mítines de protesta, de la periferia al centro o viceversa, a lo largo de los grandes corredores urbanos. La gestión pública y privada genera una gran movilización de la población durante el día, que se agrava por su ubicación focalizada que determina grandes desplazamientos hacia todos los rumbos de la ciudad.

Los ámbitos turísticos dispersos se localizan sobre todo en la estructura antigua de la ciudad: El Centro Histórico, Xochimilco, Coyoacán, San Ángel, Cuicuilco, el bosque de Chapultepec; los equipamientos culturales se ubican en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Coyoacán y Álvaro Obregón, y forman hitos o nodos urbanos aislados y desarticulados. Los hoteles se localizan en forma dispersa en el centro y poniente de la ciudad y últimamente en el borde del Parque Chapultepec y al sur sobre el Anillo Periférico, donde incrementan los costos del suelo, dando lugar a transformaciones de los usos del suelo, especulación con las rentas, segregación social, saturación vial y fuerte presión sobre la dotación de agua.

En la última mitad del siglo XX, se llevó a cabo un proceso de desconcentración y multiplicación de grandes universidades y centros de investigación, predominantemente al interior del DF, sobre Insurgentes y Periférico Sur, Santa Fe y otros puntos focales, lo que mantiene el sub-equipamiento de la periferia conurbada. Similar situación de desconcentración limitada y focalizada se observa en la gran infraestructura de salud. En las dos últimas décadas, el cambio de la política social federal ha frenado la desconcentración y la construcción de nuevas grandes unidades educativas o de salud.

En el gran equipamiento deportivo no han ocurrido cambios sustantivos de localización ni grandes inversiones en las dos décadas pasadas; pero al aumentar la complejidad urbana y el tránsito automotriz, los eventos deportivos provocan severos impactos en la vialidad, saturación de estacionamientos, contaminación acústica, y fuertes emisiones de desechos sólidos; la privatización por concesión y el acentuado mercantilismo están generando la elitización del deporte y la exclusión de amplios sectores.

A estos cambios en la localización de las actividades urbanas, corresponde la constitución de nuevas formas territoriales. Desde la década de los 80, el territorio se estructura determinadamente a partir de la formación de grandes ámbitos terciarios que rebasan los límites delegacionales, mediante la Integración o producción nueva de diversas formas del comercio y los servicios, absorbiendo y desfigurando en este proceso a los antiguos centros, subcentros y estructuras urbanas. Los nodos comerciales se configuran con base en la confluencia de grandes centros comerciales en determinadas áreas urbanas; se localizan principalmente en los grandes ejes y en los límites político-administrativos de dos o tres delegaciones o municipios. Provocan problemas de tráfico y saturación de estacionamientos, alteración de la imagen urbana, incremento de los costos del suelo y transformación de los usos del suelo.

Los corredores urbanos preexistentes perdieron su función de franjas concentradoras de servicios y usos habitacionales apoyadas en el Sistema de Transporte Colectivo, y se están convirtiendo en desarrollos terciarios y conectores entre ámbitos terciarios a nivel metropolitano; se han conformado heterogéneamente con micro, pequeñas y grandes empresas e inversiones y sobre todo con los megaproyectos comerciales. Este proceso genera nuevas formas de intercambio social y comercial. Estas funciones y actividades se concentran en los principales ejes viales por donde se ha expandido el núcleo central de la ciudad.

El emplazamiento aleatorio de los megaproyectos urbanos provoca elevación de los precios del suelo y desaparición de usos residenciales, migración de la población residente y salida de los pequeños negocios; destrucción, degradación o desarticulación, directa o indirecta, de antiguos entornos y tramas urbanas, de las zonas de reserva ecológica y culturales o productivas de los poblados rurales; aumento del flujo vehicular y la saturación vial, los sistemas de transporte y la elevación de la contaminación ambiental; presión puntual y masiva sobre la dotación y abastecimiento de agua, la infraestructura de drenaje y la red eléctrica, problemas por impacto sobre los servicios y deterioro de la habitabilidad de las áreas vecinas. Otro hecho urbano es la difusión de las torres, como las que se encuentran o proyectan en la avenida Reforma, y el conjunto de hoteles en Polanco; los impactos más importantes son la modificación al contexto y al perfil urbano, incremento del tráfico y los estacionamientos, saturación de las infraestructuras viales, hidráulicas y sanitarias, aumento del costo del suelo y transformación de sus usos.

El cambio de uso de los inmuebles (bodegas, almacenes comerciales o centros nocturnos), el deterioro social, ambiental e inmobiliario, la proliferación de la informalidad, la inseguridad y el alto costo de las restauraciones, explican el vaciamiento poblacional, que avanza más rápidamente que las acciones públicas y privadas de revitalización y repoblamiento.

Los procesos de privatización del territorio, magnificados por la actual política federal, asumen tres formas: a) la transferencia y concesión de los espacios públicos al capital privado, para su explotación mercantil; b) las nuevas formas arquitectónicas o urbanas, que interiorizan la calle y se aíslan de la trama tradicional, excluyendo a sus usuarios, o bloquean con controles el acceso público; y c) el cierre de calles y la transformación en privadas de las colonias o unidades vecinales, para protegerse de la violencia y la inseguridad. La privatización de lo público, limita el derecho constitucional a la libre circulación, incentiva el uso del automóvil particular, restringe cada vez más la vida colectiva, impide la apropiación de la ciudad por sus habitantes y fragmenta y ghettofiza el territorio.

Las zonas excluidas se localizan en las delegaciones del sur, donde las condiciones de urbanización son difíciles debido a la topografía accidentada o lacustre y a predios que fueron o son irregulares, lo que impide disponer de áreas suficientes para la construcción o remodelación de vivienda, dotación de equipamiento, infraestructura y servicios. Más de la mitad de las 614 mil familias que habitan en estas zonas excluidas, viven en graves condiciones materiales (viviendas deterioradas, falta de abastecimiento de agua potable, drenaje, y alumbrado público, problemas de eliminación de basura y carencia de estructura vial), además de los problemas relativos a los rezagos educativos y de irregularidad jurídica en la propiedad del suelo.

De proseguir la tendencia histórica, las desigualdades entre delegaciones y al interior de las mismas, se mantendrán y los índices referidos tenderán a incrementarse, pues la llegada de nuevos pobladores provenientes de otras regiones del país, caracterizados por su pobreza extrema, aumentará la masa de desempleados, generando nuevos asentamientos irregulares en zonas de conservación, en terrenos vulnerables a fenómenos meteorológicos, eventualidades sísmicas, fallas geológicas carentes de infraestructura y servicios sociales y urbanos.

La vivienda tiene un lugar relevante en la planeación y la gestión urbana; constituye uno de los principales satisfactores sociales; participa en los procesos económicos, en la estructuración urbana y por lo tanto en la propia eficiencia y productividad de la metrópolis. Además, predomina en la extensión urbana: el 65% del área urbana de la Ciudad de México corresponde al uso habitacional. La situación actual de la vivienda se resume en un incremento en el déficit acumulado de viviendas deterioradas, con falta de servicios básicos como agua potable y drenaje; existencia de vivienda de alto riesgo estructural, sobre todo en las

delegaciones centrales, así como de viviendas vulnerables por su localización en zonas no aptas, como barrancas, lechos de ríos, etcétera.

La política federal de desregulación, minimización de subsidios y maximización de la recuperación de las inversiones, que deja un mayor protagonismo a los sectores privados de la construcción y la banca, y de disminución considerable del presupuesto público, así como la complicada tramitación de permisos y licencias debido a un incremento en los requisitos a cumplir, dificultan o impiden la realización de programas de vivienda para cualquier sector de la población, sobre todo para los no asalariados.

Los sectores populares los más afectados por esta situación, pues al no tener alternativas, se ven obligados a habitar en zonas de alto riesgo o en vecindades con daño estructural, en asentamientos irregulares carentes de infraestructura y servicios, o en viviendas con malas condiciones de habitabilidad por el tipo de materiales y el número de cuartos de que dispone. Las condiciones onerosas de operación del sector privado y de las fuentes de financiamiento, la crisis bancaria y de sus créditos, incluyendo las altas tasas de interés y el anatocismo, los altos precios del suelo derivados de su escasez, los limitados recursos públicos disponibles en los organismos federales y del DF, la descoordinación de acciones entre ellos, la inflexibilidad de las normas aplicables a la vivienda popular, y sobre todo la pérdida constante de la capacidad de pago y de otras condiciones para ser considerados sujetos de crédito, de los solicitantes durante los últimos veinte años, son las causas históricas o actuales de esta situación. Aunque los demandantes populares de vivienda continúan recurriendo a las tradicionales vías de la ocupación ilegal de terrenos inadecuados, para lo cual crecen las barreras, y el hacinamiento en formas renovadas de vecindad, el costo individual, social y urbano pagado en ellas es cada vez más alto.

Durante las últimas décadas del siglo XX, el comercio en la vía pública se incrementó y expandió en cinco municipios conurbados y en 98 zonas de venta con más de 120 mil puestos en el DF, la mayoría de ellos en las delegaciones centrales. Existen otros muchos de tipo móvil e incalculable, los toreros. Las cifras varían según la época y la forma de cálculo. Entre sus efectos destacan: el incremento de la disfuncionalidad urbana, el deterioro de la salud, el medio ambiente y la imagen urbana; la destrucción del patrimonio construido; la obstrucción del tránsito y el congestionamiento vehicular; la obstrucción peatonal en calles de mucho tránsito, la falta de higiene en puestos de comida, la obstrucción de entradas y salidas del Metro, escuelas, hospitales, oficinas, iglesias, mercados, etcétera; el alto riesgo por el uso de tanques de gas, la contaminación ambiental por ruido y basura que provoca la proliferación de plagas y la ocupación de edificios inclusive monumentales para bodegas de almacenamiento en el Centro Histórico; y los vínculos con la delincuencia organizada. Las condiciones laborales, de ingreso y sociales de los ambulantes, no son adecuadas ni equitativas para ellos, y en la mayoría de los casos logran sólo ingresos de subsistencia precarios.

La problemática hidráulica de la Ciudad de México es muy compleja. La pérdida del equilibrio geohidrológico en todas las cuencas de la Región Centro de México, incluyendo la del Valle de México, por la desaparición acelerada de áreas de recarga, la inadecuada explotación de sus acuíferos y el consumo excesivo y el manejo y uso irracional del recurso hidráulico. Las recientes para revertir estas tendencias, se centran en campañas intensas de reforestación racional y sostenida, una protección más exhaustivo de las zonas de suelo de conservación, la explotación más óptima y racional de pozos y corrientes superficiales y la elaboración de proyectos para conocer y explotar racionalmente las micro cuencas y para la atención de zonas de recarga de acuíferos.

El déficit creciente, es resultado de una demanda excesiva, provocada por el crecimiento incesante de la población y de las áreas ocupadas por vivienda y otras actividades urbanas, mayor al volumen de agua disponible, el derroche de agua potable en el riego de parques, jardines y lavado de inmuebles y vehículos, la utilización de agua potable en procesos industriales en donde puede emplearse agua tratada, las tecnologías inadecuadas empleadas en campos de cultivo y en muebles sanitarios, la existencia de tomas clandestinas y fugas en la red derivadas de tuberías obsoletas, los movimientos y fracturas en el subsuelo, instalaciones deficientes y materiales de mala calidad, por los excesos de presión hidráulica en distintos puntos de la red y el escaso desarrollo de sistemas de tratamiento de agua tratada y su baja demanda.

Estas prácticas son comunes en todas las entidades de la región central y en todas ellas han generado problemas de tandeo, suministro por pipas, conflictos sociales, pugnas entre y al interior de las entidades gubernamentales y la necesidad de sobre explotar los recursos hídricos propios y de cuencas vecinas, lo que a su vez afecta la calidad de los acuíferos e incrementa notablemente los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura respectiva, ensanchando así la brecha entre costos de operación y tarifas cobradas. A lo anterior deberá agregarse la desigual distribución del suministro y consumo entre las distintas zonas urbanas, la insuficiencia en la infraestructura hidráulica y la subutilización relativa de la misma expresada en las zonas sujetas a tandeo, en el bajo aprovechamiento de obras tipo Acuaferico por falta de líquido y en el desaprovechamiento de los escasos caudales de agua tratada.

El límite al crecimiento y desarrollo urbano derivado de la no disponibilidad de agua potable se torna crítico en la actualidad debido a la justificada negativa a proporción alta por parte de las comunidades locales de las zonas de extracción, el enorme costo económico de las obras de extracción, almacenamiento y conducción y de su bombeo que supera ampliamente la disponibilidad presupuestal; y el tiempo de duración de la construcción de las obras que, si se contara con recursos, demorarían varios años en realizarse.

La crónica insuficiencia y falta de mantenimiento en los sistemas contra inundaciones y de drenaje, las variaciones en el patrón regional de lluvias, la pérdida de áreas forestales y de infiltración generada por la expansión urbana que induce mayores volúmenes y rápida concentración de aguas pluviales al drenaje, la insuficiencia de lagunas para regular avenidas, el limitado aprovechamiento de la capacidad de las antiguas presas del poniente originado por problemas estructurales en sus cortinas y en sus mecanismos de compuertas, el descenso permanente de la superficie del subsuelo en la planicie sureste de la Cuenca del Valle, inducido por la sobre explotación de los acuíferos para atender la demanda de la población que a su vez genera zonas más bajas, agrietamientos en el subsuelo y daños en la infraestructura urbana, en particular contra pendientes en la infraestructura hidráulica como la observada en el Gran Canal que limitan su capacidad de desalojo, el retraso en la construcción de obras importantes en el sistema de drenaje de la ciudad y la carencia de un sistema propio de desalojo masivo de aguas residuales y de lluvia en los municipios conurbados, mantiene en potencial riesgo de inundación amplias áreas de la zona metropolitana.

En el mismo sentido actúan el poblamiento irregular en cañadas y vasos, los tiraderos clandestinos de basura en barrancas, las invasiones legales de colonias y conjuntos residenciales, la inestabilidad de los taludes en barrancas y cañadas originada por la erosión, deforestación y sobrecargas de nuevas estructuras; estos factores completan el escenario de riesgo potencial y desastres reales desde el punto de vista hidráulico.

La magnitud de los problemas planteados es tal, que las medidas recién emprendidas son insuficientes para superarlos; más aún, la permanencia del desequilibrio geohidrológico, los volúmenes que se pierden por fugas y tomas clandestinas, la existencia de las zonas sujetas a tandeo, los bajos índices de producción y utilización de agua tratada y los riesgos potenciales de inundación de áreas bajas y cauces naturales o artificiales y de inestabilidad de laderas en cañadas y barrancas, generan conflictos sociales y profundizan rezagos en el desarrollo urbano, cuyo modelo histórico, pese a los esfuerzos recientes para su reorientación, mantiene un crecimiento territorial desordenado, exclusión social y sobre explotación y deterioro de los recursos naturales, elementos todos ellos que cuestionan la viabilidad económica, social y ambiental de la metrópolis.

Esta contradicción fundamental del crecimiento urbano, límite a su desarrollo, se especifica en el alto costo financiero y energético de la conducción de agua por largas distancias, desde fuentes cada vez más remotas y para subirla al valle, o extraerla de mantos acuíferos cada vez más profundos, y distribuirla; y el costo igualmente muy elevado para extraer el agua usada o de lluvias de la cuenca, y la contaminación de las vastas cuencas hidrológicas que las reciben. El DF y toda la metrópolis viven entre la escasez de agua potable, sobre todo en el estiaje, y el exceso de agua lluvia y la saturación del drenaje en los periodos intensos de lluvia. Resolverla implicara cambios profundos y sistemáticos en los patrones de poblamiento, construcción y reutilización de la ciudad.

Otro tema importante es la reforma política para el Distrito Federal que está aún inconclusa e incompleta. Las reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno aprobadas en 1993-1994, 1997 y 1999 no tuvieron el alcance necesario para otorgar a los ciudadanos del DF todos los derechos políticos de que disfrutaban los demás mexicanos, ni para homologar el régimen político de la capital al de las demás entidades federativas, ni para garantizar a sus ciudadanos e instituciones el ejercicio de la soberanía popular plena. El DF sigue estando sometido, en su forma de gobierno, a un estatuto de

La ciudad real, desde el punto de vista de estructura y funcionamiento, es la Zona Metropolitana del Valle de México de la que el DF es sólo una parte. La ausencia de homologación de políticas y regulaciones y de coordinación más estrecha en las acciones entre las partes del todo metropolitano está en el origen de procesos urbanos diferenciales que actúan como causas de problemas para las partes. Con el tránsito de la metrópolis a la megalópolis, se hace evidente la ausencia de formas institucionales de coordinación, definición de políticas y acciones de desarrollo comunes a toda la Región Centro de México.

A pesar de los esfuerzos recientes, están aún pendientes importantes tareas de la modernización de la administración pública como la despolitización y la profesionalización de los servidores públicos, la eliminación del corporativismo sindical, el clientelismo y la corrupción en los estratos medios y bajos de la administración, la organización eficaz de la gestión, la rendición de cuentas y la práctica plena de la participación ciudadana. Los avances han sido significativos, pero insuficientes; actualmente, hay un conjunto de problemas sin resolver que dificultan que los cambios realizados adquieran su verdadera dimensión e integralidad; que se garantice plenamente la gobernabilidad democrática; y se llegue a una planeación y gestión adecuadas a la magnitud de las tareas a desarrollar en la ciudad.

A estos problemas propios de la situación política-administrativa del Distrito Federal antes, hay que añadir los derivados de los procesos de metropolización y megalopolización que en el último medio siglo lo han llevado a conurbarse con un número creciente de municipios del Estado de México y de Hidalgo, y a insertarse en una trama densa de infraestructuras y servicios, flujos de personas, mercancías, mensajes e información, y relaciones políticas y sociales que incluye a cinco áreas metropolitanas más y a cientos de asentamientos localizados en siete entidades federativas de la región centro del país .

De ahí se derivan un conjunto complejo de necesidades de coordinación de la planeación, la definición de políticas de diversa índole y la gestión, que carecen de las instituciones, los procesos y los espacios necesarios y suficientes:

a) Las infraestructuras y servicios que funcionan en red (vialidad, transporte colectivo, agua y drenaje, recolección desechos sólidos, etc.), deben funcionar interconectados y coordinados, y exigen grandes obras, de alto costo monetario, que deben ser llevadas a cabo conjuntamente y con una inversión compartida, en la que participe la federación.

b) La movilidad de la población no acepta límites políticoadministrativos; la población se desplaza del DF hacia los municipios del Estado de México para residir en ellos, causando costos de urbanización para el Estado de México; varios millones de habitantes de los municipios conurbados, llegan diariamente al DF, para trabajar, educarse en los distintos niveles, comprar en sus comercios, atender su salud, asistir a actividades recreativas, y al hacerlo consumen servicios que tienen que ser sostenidos con recursos presupuestales del DF, a los cuales no contribuyen por residir en otra entidad.

c) La sustentabilidad ambiental de la metrópolis exige abordar los problemas de la protección de los recursos naturales, la dotación de agua potable y la evacuación de aguas negras, el control de la contaminación de la atmósfera y el agua, la disposición de desechos sólidos, a nivel metropolitano y regional, pero existen límites de actuación demasiado restrictivos.

d) Problemas sociales como la informalidad y la inseguridad, no se detienen ante límites administrativos. Los vendedores ambulantes que son un problema para las autoridades del DF, pueden provenir de cualquier punto de la metrópolis o la megalópolis. La delincuencia organizada o individual, se mueve libremente de una entidad a otra, mientras que las policías y el aparato judicial tienen límites de jurisdicción y no tienen unidad de mando, la legislación es diferente en cada entidad, con penas distintas.

e) La planeación territorial y el urbanismo en una metrópolis como la ZMVM, debe realizarse en forma integrada, así como su posterior gestión cotidiana; pero una y otra actividad se llevan a cabo fragmentariamente por el DF, cada uno de los municipios conurbados y, en el menor de los casos, en su parte más general, por el gobierno del Estado de México.

f) La sostenibilidad económica, derivada de la productividad colectiva y la competitividad, en la época de la globalización, tienen cada vez más como territorio a la megalópolis y la región centro del país, sin que existan instituciones y procesos conjuntos de diseño de políticas y gestión de acciones a ese nivel; un caso concreto es el de la necesaria reindustrialización, que no puede realizarse ahora en la metrópolis dadas las deseconomías de aglomeración, lo que exige que se diseñe y promueva conjuntamente en el ámbito de la región centro del país

3.3. LAS EXPERIENCIAS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

LA ZONA METROPOLITANA de la Ciudad de México ha experimentado a lo largo de los últimos 30 años, múltiples mecanismos de coordinación para la planeación del desarrollo y los efectos del crecimiento urbano, de los cuales destacan: la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP) creada por decreto presidencial en octubre de 1976, mismo que declara Zona Conurbada a la Región Centro del País, y prevé la constitución de la Comisión de Conurbación del Centro del País como organismo público de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, integrada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los delegados del mismo, los gobernadores de los Estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, 86 presidentes municipales, y el Secretario del ramo.

Sus facultades consistían en proponer los programas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo urbano y rural de la zona; promover la ejecución coordinada de obras que realizan los tres órdenes de gobierno; fomentar la participación popular en la elaboración y ejecución de programas; elaborar proyectos de inversión jerarquizando la satisfacción de necesidades; gestionar la compatibilidad de los planes y programas locales con los de la zona conurbada.

Sin embargo por decreto del 2 de noviembre de 1988 fueron derogados y reformados diversos artículos del decreto que crea la Comisión de Conurbación, suprimiendo su naturaleza administrativa y liquidando sus derechos y obligaciones. Sus recursos presupuestales y bienes se entregaron a los gobiernos que los habían aportado. Asimismo las principales funciones de la Comisión que consistían en elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País fueron transferidas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en ese entonces

En 1976 se decretaron tres zonas conurbadas que posteriormente se ampliarían a seis (Conurbación del Centro, la del río Pánuco, la del río Ameca, la del río Balsas, la de la Laguna y la de Barra de Navidad.), una de las cuales corresponde a la conurbación del Centro. Estas entidades existieron hasta 1985 en su mayoría y a que en 1988 desaparece la última que fue la Comisión de Conurbación del Centro del País.

Para la CCCP, la región centro debería dividirse en dos áreas:

La correspondiente a la Zona Metropolitana del Valle de México; y, El resto de la región centro del país.

La ZMVM identificaba dos marcos de referencia:

El Marco Normativo que comprendería las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 55 municipios del Estado de México y un Municipio del Estado de Hidalgo, teniendo esta una superficie total de 7,860 Km².

El Marco Funcional o Área Metropolitana de la Ciudad de México que comprende al Distrito Federal y entonces 17 municipios conurbados del Estado de México abarcando una superficie de 1,354 Km² y 17,500 mil habitantes.⁷⁴

Producto de los trabajos de la Comisión de Conurbación resultó el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro del País que en materia de política urbana y regional, tal vez sea el único esfuerzo integral de coordinación metropolitana interentidades en el ámbito de planeación, mismo que fuera publicado en octubre de 1983.

Dentro de sus líneas de acción, señala que el reordenamiento tiene como objetivo lograr el crecimiento armónico de la zona y de la región, mediante el aprovechamiento racional de los usos del suelo. La planeación del territorio se realizó dentro de un modelo de "subsistemas urbanos" que contemplaba las ciudades de México, Pachuca, Toluca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

"La CCCP elaboró un documento denominado Programa de ordenación Territorial de la Región Centro del País y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sus metas fueron la desconcentración de la metrópolis y la disminución de su proceso de crecimiento y fueron fijadas en tres horizontes: corto, mediano y largo plazo, considerando este último el umbral del año 2000. La estrategia se apoyaba en el fortalecimiento de las ciudades medias, de los centros estratégicos de crecimiento y de las áreas prioritarias de la Región Centro, complementando el esquema radial de vías terrestres que caracterizaba a la ZMCM y promovía la construcción de libramientos para comunicar con mayor fluidez las costas del golfo de México con las del océano Pacífico y las regiones del norte con las del sur, sin que necesariamente los transportes tengan que pasar por la metrópolis...Se planteaba la necesidad de formar mecanismos administrativos que permitieran una eficaz coordinación entre las entidades de la Región Centro, para lograr la formulación conjunta de planes y programas."⁷⁵

En un receso de casi 5 años de los trabajos de coordinación metropolitana, en octubre de 1988 fue creado el Consejo del Área Metropolitana (CAM) por acuerdo del Gobierno Federal (SEDUE), del Gobierno del Departamento del Distrito Federal y del Gobierno del Estado de México para mejorar la coordinación y toma de decisiones de impacto metropolitano mediante la acción concurrente de sus integrantes.

⁷⁴ Ziccardi Alicia y otros. Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana. Pág. 22-23.

⁷⁵ Ibidem. Pág. 23

Las principales acciones que realizó este Consejo han sido clasificadas como normativas, para orientar el desarrollo del área metropolitana, y operativas, para establecer mecanismos de ejecución en áreas que requieren la atención conjunta del Departamento del Distrito Federal y el Estado de México.

En el campo operativo se conformaron 5 Comisiones en los sectores prioritarios que demandaban atención urgente en las zonas limítrofes del Distrito Federal con el Estado de México, en materia de desarrollo urbano, vivienda y vigilancia del uso del suelo, agua potable y drenaje, vialidad, transporte y tránsito, protección ecológica y bienestar social.

Los trabajos del Consejo fueron precedidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México, fungiendo como instancias coordinadoras la Secretaría General de Coordinación Metropolitana por parte del Distrito Federal y el Consejo del Área Metropolitana del Estado de México (CAMEM).

La Secretaría General de Coordinación Metropolitana tuvo el carácter de secretaría general adjunta, creada por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal en diciembre de 1988, para atender las actividades de coordinación metropolitana con las entidades colindantes, especialmente en la zona conurbada.

Sus trabajos se ubican en dos campos uno interno con las dependencias y entidades del Distrito Federal, para incorporar un enfoque metropolitano en sus programas y acciones, y otro externo, promoviendo la coordinación de políticas, programas y estrategias entre los distintos ámbitos de gobierno que inciden en la zona metropolitana y la región centro.

Por su parte el Gobierno del Estado de México creó el Consejo del Área Metropolitana del Estado de México (CAMEM) también en este año como una comisión centralizada del Ejecutivo del Estado de México, con el propósito de coordinar las actividades entre el Estado y sus municipios, y los trabajos del Consejo del Área Metropolitana. Su participación fue limitada, aunque tenía las mismas funciones que la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Distrito Federal.

Más tarde a estas funciones de coordinación metropolitana se unieron los esfuerzos para fortalecer Comisiones Metropolitanas en temas específicos como el medio ambiente, para lo cual se constituiría la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Esta Comisión fue creada por acuerdo del Ejecutivo Federal en enero de 1992. Se estructuró como una comisión intersecretarial de la administración pública federal, aunque con participación de otros sectores y ámbitos de gobierno, para definir y coordinar las políticas, programas y proyectos en materia ambiental; así como para verificar la ejecución de las acciones que las dependencias y las

entidades de la administración pública deban emprender contra la contaminación ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.

En esta Comisión participaron autoridades federales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social y Salud, así como el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Gobernador del Estado de México y el Director General de PEMEX, e incluso representantes de la comunidad científica, especialistas, miembros de los sectores social y privado y representantes del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso Local del Estado de México.

Cabe destacar que por decreto de septiembre de 1996, esta Comisión desapareció y se creó la Comisión Ambiental Metropolitana actualmente en funciones.

Otro de los temas que requerían una atención especial era el transporte, y sería en febrero de 1992 cuando se constituiría el Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM). El COTAM fue creado mediante convenio celebrado entre el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Jefe del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México, para resolver de manera conjunta el problema del transporte en la zona metropolitana, proponiendo criterios, lineamientos, procedimientos y políticas en el marco de una estrategia de planeación metropolitana del transporte. Se trataba de un cuerpo colegiado con presidencias rotativas por periodos de 6 años.

Sus trabajos permitieron avanzar en la definición de aspectos jurídicos, normas técnicas y de seguridad, operación de los servicios, renovación de la flota y aspectos tarifarios y financieros, supervisión y vigilancia, infraestructura, ahorro de energía eléctrica y protección del medio ambiente.

Pese a estos avances en materia de coordinación metropolitana, el aspecto que de manera más evidente ha transformado el crecimiento de la ciudad, es el fenómeno de la conurbación en el Valle de México. Por ello no es posible separar, sobre todo en materia de algunos servicios y de asentamientos humanos, lo que de hecho es una unidad y continuidad urbana. El desarrollo de esta área de conurbación impone prever las vías institucionales para la efectiva solución de las demandas que ya no permiten fallas de coordinación o disparidad de criterios

Por iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 5 de julio de 1993, aprobada el día 20 de octubre y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, que reforma el régimen jurídico y administrativo del Distrito Federal, propuso incluir en el artículo 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos la fracción IX (actual apartado G según reformas de fecha 22 de agosto de 1996) para la creación de Comisiones Metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí,

y de estos con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal.

Así, los respectivos gobiernos podrán, en este sentido, suscribir convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas para la coordinación de acciones en materia de: asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y seguridad pública

Uno de los aspectos fundamentales de estas Comisiones consiste en que a través de ellas se establecerán las bases para determinar coordinadamente organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación

Hasta la fecha han sido integradas por el Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México, con la participación en su caso de la representación del Ejecutivo Federal, las Comisiones Metropolitanas siguientes destacándose sus principales programas de trabajo:

1) COMISIÓN DE AGUA Y DRENAJE DEL ÁREA METROPOLITANA

OBJETIVO: Coordinar la planeación, construcción, operación, mantenimiento, desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada de los sistemas hidráulicos, en el área metropolitana, de servicios residual del Distrito Federal y de los municipios conurbados del Estado de México.

GRUPOS DE TRABAJO:

- Primero. Planes y programas operativos, para situaciones de emergencia.
- Segundo. Acuífero del Valle de México.
- Tercero. Uso eficiente y ahorro de agua.
- Cuarto. Drenaje y saneamiento.
- Quinto. Vinculación con el desarrollo urbano, y
- Sexto. Agua para usos agropecuarios.

PROYECTOS METROPOLITANOS: Fortalecer la concertación de acciones para la ejecución del Fidelcomiso 1928, que permitirá realizar obras prioritarias como interceptor Río de los Remedios, rectificación del Emisor del Poniente, laguna de regulación El Fusible, Túnel Drenaje General del Valle, Túnel Emisor del Poniente, y cuatro plantas de tratamiento de aguas residuales, con capacidad total de 49.5 m³ por segundo: Nextlalpan, Coyotepec, Texcoco norte y Río El Salto.

PROYECTOS METROPOLITANOS PARA EL ABASTO DE AGUA POTABLE EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO: Conclusión de las obras del macrocircuito en el Estado de México y el Acuaférico en el Distrito Federal.

2) COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA

OBJETIVO: Coordinar y dar seguimiento en forma concurrente a los planes, políticas, programas, proyectos y acciones en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio de la Zona Metropolitana del Valle de México.

GRUPOS DE TRABAJO EN OPERACIÓN:

1. Calidad del aire.
2. Calidad del suelo y subsuelo y manejo de residuos.
3. Educación y capacitación ambiental.
4. Áreas naturales protegidas, flora y fauna silvestres (en proceso de integración).
5. Planeación ambiental y ordenamiento ecológico.
6. Calidad del agua.
7. Ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores.

BALANCE DE TRABAJO Y PRINCIPALES LOGROS: Constitución del Fideicomiso Ambiental; Fortalecimiento de la red automática de monitoreo atmosférico; Programas para mejorar la calidad del aire en el Valle de México PICCA y Proaire 2; Programas de Contingencias Ambientales, Verificación Vehicular y Hoy No Circula; Inventario de emisiones; Programa Rector Metropolitano Integral de Educación Ambiental 2000-2002, en el marco del proyecto integral para el manejo de residuos peligrosos en la Zona Metropolitana del Valle de México; Programa Integral para el Manejo Adecuado de los Aceites Lubricantes usados automotrices; Proyecto piloto en la delegación Gustavo A. Madero y los ayuntamientos metropolitanos de Atizapán, Cuautitlán-Izcalli, Naucalpan y Tlalnepantla; Elaboración de manuales de minimización de residuos de la industria metal-mecánica, galvanoplastia, textil, química, curtiduría e impresión.

PROYECTOS METROPOLITANOS. Análisis integral del programa de verificación vehicular en metodologías, capacidad instalada, calibración y certificación de equipos y de personal, base de datos e instrumentación de auditoría; Fortalecimiento del proyecto integral para el manejo de residuos peligrosos en la Zona Metropolitana del Valle de México; Concertación de acciones para la definición, instrumentación y seguimiento del Proaire 3 (2001-2010); Definición de la estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México 2001-2010; Proyecto de mejoramiento de la calidad del aire para la Ciudad de México.

3) COMISIÓN METROPOLITANA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

OBJETIVOS: Coordinar la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos en la zona metropolitana del Valle de México.

GRUPOS DE TRABAJO:

1. Planeación del desarrollo urbano y regional.
2. Administración y control del desarrollo urbano.
3. Suelo y reserva territorial.
4. Vivienda.
5. Equipamiento regional y proyectos especiales.
6. Legislación urbana.

BALANCE DE TRABAJO Y PRINCIPALES LOGROS: El 23 de marzo de 1998 se publicó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, como documento rector de planeación, en el cual se establece el diagnóstico y magno objetivo y estrategia para el Valle de México. Actualmente, la Cometa trabaja en un proceso de evaluación y actualización del programa; En materia de planeación urbana metropolitana, se ha trabajado en la definición de estudios sobre las franjas de integración metropolitana de Cuajimalpa, Huixquilucan, Tlalnepantla, Azcapotzalco y Tláhuac-Chalco; Se trabajó en un reglamento de anuncios y en un procedimiento para certificar peritos responsables de obras propuestas para el Estado de México, que tienen identificadas 216 fichas bibliográficas y un glosario de 216 términos sobre desarrollo urbano y metropolitano, para a integración del Centro de Documentación Metropolitana.

PROYECTOS METROPOLITANO: Actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México; Concertación de acciones para la instrumentación de los programas de acciones prioritarias en las franjas de integración metropolitana; Definición de un sistema de información geográfica del equipamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.

4) COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD

OBJETIVOS: Establecer mecanismos para estudiar y resolver de manera coordinada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; Mejorar los servicios de transporte y la infraestructura vial en la zona conurbada; y Propiciar la homologación de los marcos jurídicos de transporte y vialidad y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación del programa rector de transporte y vialidad del área metropolitana.

GRUPOS DE TRABAJO:

1. Aspectos jurídicos.
2. Normas técnicas.
3. Operación de los servicios.
4. Tarifas y aspectos financieros.
5. Supervisión y vigilancia.
6. Infraestructura.
7. Ahorro de energía y protección al medio ambiente.

8. Transporte de carga.
9. Programa rector de transporte y vialidad.
10. Prevención de accidentes.
11. Transporte masivo y eléctrico.

BALANCE DE TRABAJO Y PRINCIPALES LOGROS: Programa para la regularización de los servicios de penetración, placa metropolitana; Convenio de zonas aledañas y bases para la homologación del marco jurídico. Definición de la estrategia integral de transporte y calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México. Dictamen técnico del tren elevado. Convenio del programa zonal vial poniente. En el ámbito laboral se celebró convenio de medicina preventiva y se definió norma de certificación de operadores de servicios públicos de transporte de pasajeros.

5) COMISIÓN METROPOLITANA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

OBJETIVOS: Establecer mecanismos administrativos para estudiar y resolver en forma integral y complementaria los problemas relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia; Mejorar los servicios de los respectivos cuerpos de seguridad pública y actuación del Ministerio Público; Propiciar la homologación de los marcos jurídicos y aportar la información para el diseño y aplicación de programas rectores de seguridad pública y modernización del Ministerio Público.

GRUPOS DE TRABAJO:

1. Homologación de normatividad y procedimientos.
2. Acciones, procedimientos y mecanismos de coordinación.
3. Sistematización e intercambio de información estadística y comunicación social.
4. Capacitación y modernización de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia.
5. Enlace operativo.
6. Coordinación de los cuerpos de seguridad pública municipal y delegacional.

BALANCE DE TRABAJO Y PRINCIPALES LOGROS: Operativos conjuntos de presencia y específicos en zonas limítrofes; Elaboración de mapas delincuenciales; Programa piloto de agencias metropolitanas de procuración de justicia; Convenio entre procuradurías para la actualización de sus mecanismos de colaboración; Campañas de prevención del delito.

6) COMISIÓN METROPOLITANA DE PROTECCIÓN CIVIL

OBJETIVO: Coordinar, planear y ejecutar acciones relacionadas con el auxilio y restablecimiento de la salvaguarda, la atención de las personas, sus bienes y la infraestructura básica en la zona metropolitana del Valle de México para la prevención y auxilio en casos de desastre o de situaciones de emergencia.

GRUPOS DE TRABAJO:

Prevención y planeación de respuesta.
Coordinación interinstitucional y comunicación social.
Acciones de seguimiento.
Coordinación de los sectores municipales y delegacionales,
Enlace con los grupos de la sociedad civil.

BALANCE DE TRABAJO Y PRINCIPALES LOGROS: Se Elaboran los atlas de riesgo metropolitanos, programas preventivos de simulacros conjuntos, inventario de recursos en caso de evento perturbador y programa para mitigar los efectos en caso de evento perturbador.

PROYECTOS METROPOLITANOS: Elaboración de planes, acciones preventivas y estrategias de colaboración para eventuales contingencias; Diseño y concertación de los términos de colaboración en caso de emergencia.; Elaborar los programas de apoyo a las víctimas de las catástrofes en la zona metropolitana.

Finalmente, El 11 de septiembre de 1997 por acuerdo del Ejecutivo del Estado de México se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, con el objetivo de introducir una visión multisectorial de carácter matricial a las políticas del Gobierno del Estado de México que inciden en la Zona Metropolitana.

La Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Gobierno del Estado de México fue una instancia que pretendió aportar mejores esquemas de coordinación metropolitana no sólo entre el Estado de México y el Distrito Federal, sino entre aquel y los municipios mexiquenses de la franja conurbada con la capital del país. De ella se destacan las cinco áreas con las que operó: Coordinación Gubernamental Metropolitana; Enlace Gubernamental con Municipios Metropolitanos; Vinculación Social y Económica Metropolitana; Estudios, Proyectos Especiales y Asuntos Jurídicos Metropolitanos; y Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas Metropolitanas.

En contraparte encontramos la Coordinación General Programas Metropolitanos del Gobierno del Distrito Federal que en el mes de diciembre del 1997, se integra como una instancia dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de diseñar los mecanismos de coordinación, para el desarrollo de la planeación metropolitana, con la participación que corresponda a la Federación, los estados y los municipios, en las zonas limítrofes con el Distrito Federal.

Ella tiene como atribuciones principales, Participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones, acordadas en la comisión ejecutiva; Apoyar y evaluar el trabajo de las comisiones metropolitanas, propiciar la celebración de convenios y dar seguimiento a su cumplimiento en las materias que incidan en la zona metropolitana y región centro; Elaborar programas para el desarrollo de la ciudad

de México, como unidad metropolitana, en estrecha coordinación con las dependencias, en sus respectivas unidades administrativas de competencia y en coordinación con las dependencias afines de la Federación, de los estados y los municipios, con presencia en la zona conurbada; Promover los proyectos metropolitanos de las dos Instancias de coordinación metropolitana; Refrendar los acuerdos de la Comisión Ejecutiva; Fortalecer los órganos estatales encargados de la coordinación metropolitana.; Promover proyectos de inversión estratégicos, obras viales y adiciones intermunicipales y regionales de impacto metropolitano; Fortalecer la relación entre gobiernos, la Federación, las delegaciones y municipios.

Por lo que respecta a los ámbitos de coordinación intergubernamental metropolitana y concurrencia para el Distrito Federal y entidades federativas, en particular, Distrito Federal -- Estado de México, el 13 de marzo de 1999, se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, siendo la primera instancia bilateral presidida por los titulares del Ejecutivo del Estado de México y del Distrito Federal, y que tiene por objetivo coordinar en forma conjunta, los asuntos en materia de relación entre estas entidades, vinculando y cohesionando los trabajos de las Comisiones metropolitanas, así como unificando sus criterios y vigilando que sus acciones estén estrictamente apegadas a la ley. El espíritu de esta Comisión Ejecutiva es precisamente hacer más fluido el trabajo de las comisiones, vigilar y dar seguimiento a los acuerdos surgidos de ésta.

En este contexto, la reciente Integración a la Comisión Ejecutiva, de los 16 delegados del DF y los presidentes municipales de los 38 municipios del Estado de México, conurbados en la ZMVM reconocida hasta ahora, y el estudio de una nueva delimitación de la zona, para integrar a los restantes, permite prefigurar la formación de una instancia plural, conformada por autoridades electas, con capacidad decisoria y de enlace para todas las partes, que constituiría un estadio más avanzado de la coordinación política.

El avance más significativo ha sido la elaboración conjunta entre el Distrito Federal, el Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social de la Federación, en 1996, del Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, y su adopción por los dos gobiernos en 1998. Así, se cuenta con un esquema general compartido para la orientación del desarrollo urbano y la población a escala metropolitana, que habrá que mantener actualizado y avanzar en su operatividad sectorial y cotidiana.

Así mismo, esta instancia de gobierno, ha permitido el seguimiento de una agenda metropolitana para el Valle de México y el fortalecimiento de la coordinación entre los dos gobiernos. Entre los proyectos más importantes que se vienen desarrollando encontramos un Fondo de obras y servicios metropolitanos.; el Proyecto de ferrocarril suburbano; el Proyecto aeropuerto Internacional de México; Obras de infraestructura vial y de transporte; Rellenos sanitarios regionales y Obras de Infraestructura hidráulica.

3.4 PERSPECTIVA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

LA CIUDAD DE MÉXICO, en el origen y la Zona Metropolitana del Valle de México, en el momento actual, es y presumiblemente seguirá siendo el centro económico, social y político nacional, así como el polo articulador principal de la vida nacional con el extranjero. La ZMVM es la avanzada del desenvolvimiento nacional y su preeminencia se explica por su historia, ubicación y clima, infraestructura y equipamiento, producción y productividad, base industrial y de servicios, recursos humanos calificados, cultura y tradiciones, así como por ser la sede de los poderes federales.

Las partes que la integran fundamentalmente el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México conforman una unidad por sus interrelaciones económicas, sociales, territoriales, ambientales, administrativas y políticas, razón por la cual no pueden ni deben contemplarse de forma independiente o desasociada. Sin embargo, esta durante las últimas décadas ha registrado un declive en su actividad económica y en la generación de empleo; los niveles de ingreso y bienestar de la mayoría de sus habitantes se han deteriorado; los problemas que genera su crecimiento indiscriminado, anárquico y descapitalizado se han magnificado, agudizándose el desbalance hidrológico de su cuenca con déficit creciente de agua y riesgo de inundaciones; el rezago acumulado en infraestructura y equipamiento básico se ha incrementado pues no se han realizado grandes obras metropolitanas desde hace más de 30 años; ha aumentado la contaminación ambiental y la destrucción de sus recursos naturales, razones todas que hacen imperativo detener su deterioro y revertir su estancamiento.

A la problemática acumulada durante las últimas décadas se suman ahora los imperativos que le impone su inserción en un mundo globalizado. La globalización y liberalización de la economía nacional y por ende de la Zona, son fenómenos irreversibles, independientemente de las peculiaridades o modalidades del modelo de desarrollo que se adopte en los años por venir. En la globalización las ciudades están compitiendo para atraer y concentrar las inversiones nacionales y extranjeras, mediante el incremento de sus fortalezas y la reducción de sus debilidades, para lograr ventajas comparativas vis a vis de las ciudades competidoras, ventajas de las que depende su desarrollo futuro.

Al respecto, en lo que se refiere a los aspectos territoriales del desarrollo, deben resaltarse los efectos negativos de los patrones y procesos vigentes de poblamiento en el Valle de México. Los patrones y mecánicas de poblamiento en la región en lo general y en lo particular en el Valle de Cuautitlán Texcoco, (VCT) generan graves efectos negativos que comprometen el desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de la metrópoli y ponen en riesgo su gobernabilidad.

En lo económico, la forma como se ha venido dando la expansión metropolitana genera elevados costos, limita el crecimiento sostenido de la Ciudad de México y le resta ventajas comparativas dentro de los procesos de globalización. En una primera instancia por su dispersión, anarquía y precariedad, sin previsiones para la dotación de infraestructura urbana, que multiplica los costos de un desarrollo racional, lo que se traduce en una aplicación altamente ineficiente de los recursos que la sociedad destina a su desarrollo, derroche que no puede permitirse un país que pretende ingresar a la modernidad. En una segunda instancia por la disfuncionalidad creciente de la metrópoli, principalmente por la congestión, que impone crecientes recorridos a la población y a las empresas para realizar sus actividades cotidianas.

Dicha disfuncionalidad es producto, entre otros factores, de una estructura urbana cuales monocéntrica con patrones radiales de expansión, de una periferia urbana excesivamente dependiente del centro de la ciudad, de la desarticulación del Distrito Federal, el VCT y las ciudades de su corona regional, así como de la disociación de los lugares de concentración del empleo y de la fuerza de trabajo. Esta situación, aunada a la ineficiencia de sus sistemas viales y a la inexistencia práctica de eficientes sistemas de transporte público masivo en el VCT, comienza a generar límites intolerables de congestión.

El déficit acumulado de soportes materiales para el crecimiento infraestructura y equipamiento metropolitano, su escaso mantenimiento y el alto costo del suelo habitado inhibe las posibilidades de crecimiento de la industria y los servicios en la Zona, lo que explica el decaimiento de muchas de sus zonas o áreas.

En lo social los patrones y mecánicas de poblamiento en la ZMCM restringen severamente las posibilidades de un desarrollo incluyente y repercuten negativamente en el bienestar de su población mayoritaria.

En primer lugar, por la imposición a los poseedores en los asentamientos humanos irregulares de una parte considerable de sus ingresos, vía la compra ilegal de tierras y su posterior regularización, el pago de cuotas excesivas y aportaciones en mano de obra por los precarios servicios que reciben, que en otras áreas de la metrópoli prestan las autoridades locales.

En segundo lugar, por los bajos niveles de bienestar y de calidad de vida de la población de menores ingresos, producto de la inseguridad, falta de los servicios públicos básicos, insalubridad y degradación ambiental, que se traduce en la proliferación creciente de enfermedades endémicas y epidémicas.

En tercer lugar, por los crecientes costos, directos e indirectos, que tienen que pagar los pobres de la ciudad por el desorden urbano generalizado, con sus secuelas de congestión, contaminación y degradación, que reducen sus magros ingresos.

Finalmente por los desastres y contingencias que acarrea la anarquía en el desarrollo urbano en zonas inundables, inestables o en el entorno de establecimientos con potencial de riesgo, como lo atestigua el hecho de que cada vez que se abate algún desastre natural sobre nuestras ciudades, son los pobres de la ciudad quienes padecen las peores consecuencias.

En lo ambiental, se atenta contra la sustentabilidad ambiental de la metrópoli y ponen en riesgo los planes gubernamentales de recuperación ecológica de la cuenca del Valle de México. La urbanización indiscriminada, en especial la proliferación de asentamientos humanos irregulares, perturba y destruye los recursos naturales, bosques y zonas agrícolas, lo que reduce la generación de oxígeno, destruye importantes sistemas naturales de la flora y la fauna, cancela posibilidades de recreación al aire libre y turismo y comienza incluso a modificar el clima del Valle de México. En complemento, ocupa áreas de recarga acuífera, con el abatimiento de los mantos freáticos ya por sí sobreexplotados y el consecuente hundimiento de la ciudad, los contamina por la falta de drenaje y de tratamiento de las aguas servidas, acarrea la pérdida de suelo y su arrastre a los sistemas de drenaje, factores que contribuyen al desequilibrio hidrológico creciente de la cuenca, con riesgo incluso de inundaciones.

En lo político, se ha venido generando de tiempo atrás demandas crecientes de la ciudadanía a los gobiernos locales, en temas relacionados con la vida de la ciudad, tales como vivienda, tenencia del suelo, transporte y dotación de servicios básicos. Se comienzan a traducir en reclamos crecientes por una gestión gubernamental más efectiva que de respuesta a la problemática metropolitana en temas diferentes como el abastecimiento de agua, los usos del suelo asociados con la vialidad y el transporte, y desde luego el medio ambiente, así como en iniciativas políticas para establecer fórmulas de coordinación y concertación para el ordenamiento y acondicionamiento del territorio. Están llevando a límites preocupantes la insatisfacción social y pueden transformarse en un descontento genuino, en grave malestar político, que ponga en riesgo incluso la gobernabilidad.

CONCLUSIONES

LA CIUDAD METROPOLITANA es uno de los fenómenos característicos del siglo pasado y cambió el rostro de las ciudades en la segunda mitad del mismo, aunque hay que acotar que este proceso inicia precisamente con la entrada de ese siglo.

Las comunicaciones hicieron pequeño al mundo por que hace que las cosas sean simultaneas y globalizan al mundo transportándolo en tiempo real a la casa, es decir lo hacen cotidiano a la vida de la gente común.

Uno de los principales problemas a que nos enfrentamos en las metrópolis es el espacio, las ciudades y más las metrópolis como grandes conglomerados urbanos ya no pueden crecer más horizontalmente, en los últimos años se ha considerado la idea de las ciudades verticales, hasta hoy los grandes edificios se han considerado para las corporaciones comerciales y de servicios del mundo, pero no como un sistema integral de vivienda humana.

La imagen de la ciudad moderna occidental la dan los edificios de oficinas como Nueva York, esta es la nueva ciudad en donde las oportunidades abundan y el sueño americano comienza a consolidarse, tras esta imagen muchos europeos emigran al nuevo continente y muchos abandonan el campo para ir a las ciudades y conformaran las barriadas pobres. Con los suburbios la ciudad crece, rebasa sus límites y trasforma el paisaje urbano de la ciudad.

El tráfico es lo común en la sobresaturación de la ciudad y trae aparejado el problema de la contaminación ambiental, una de las soluciones propuestas fue el crecimiento hacia abajo de la ciudad, el tren subterráneo ofrece una alternativa que al comunicar otros puntos de la ciudad fue rebasado y hoy esta en el mundo sobresaturado.

Las ciudades postmodernas se caracterizan por el uso de las maquinas y la constante innovación en ellas que hacen la vida más cómoda para sus habitantes, el elemento fundamental de ello es la computadora que es parte de la oficina y de la casa, la era binaria y de la información invade nuestra vida desde lo fundamental, hasta el esparcimiento como los son los videojuegos. La revolución digital ha creado a la ciudad virtual y con ella una multiplicidad de rostros.

La metrópolis como la Ciudad de México ha nacido con grandes disparidades, de recursos, atribuciones, de capacidades, infraestructura, servicios y sobre todo de percepciones de lo que debe ser la metrópoli en el futuro, con que se esta trabajando hoy en día, de cómo pasar de los problemas a políticas metropolitanas que resuelvan problemas comunes en la región, una idea que puede ser funcional es la creación de un presupuesto específico con recursos aprobado desde la Cámara de Diputados, un Fondo de Solución de Problemas Metropolitanos.

También podemos pensar en la creación de un órgano de gobierno para hacer planes maestros metropolitanos, con partidas presupuestales asignadas, concertadas entre las distintas instancias involucradas o como ramo federal, con capacidad de recaudación y representatividad social.

Quizás sería importante organizar a la Metrópoli y su problemática por temas y especificar funciones y tareas a las delegaciones, a los municipios, a las entidades federativas y al mismo gobierno federal, debemos pensar que podemos hacer por lo metropolitano en lo local y en lo regional, antes que verlos como un nivel de gobierno.

Hay varias ideas de cómo comenzar a ver lo metropolitano, hace cuatro años el Partido de la Revolución Democrática pensaba en la figura de diputados metropolitanos, el Partido Acción Nacional no ha perdido la idea de asociaciones de gobiernos municipales metropolitanos (corredor azul), otros han propuesto la idea de la administración metropolitana del City Manager con estructuras especializadas de administración regional y cuerpos colegiados para la creación de proyectos a largo plazo de carácter metropolitano.

Un problema a considerar en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es que invariablemente las autoridades asignadas a las tareas metropolitanas de cualquier nivel están sujetas a los cambios políticos y este es un signo de gran inestabilidad debido a que estas están constantemente cambiando de ámbito y las nuevas autoridades están proponiendo nuevas cosas que hacen que nada se concrete.

Las zonas limítrofes entre los municipios y las delegaciones son tierra de nadie, es el lugar en donde es posible hacer obras conjuntas específicas concertadas y que benefician a la sociedad no sólo en imagen urbana sino en servicio, como lo ha sido las obras de los distribuidores viales que se construyeron entre Tlalnepantla y la delegación Azcapotzalco. Así mismo podemos destacar las acciones de operativos de seguridad pública entre delegaciones y municipios y las agencias de ministerio públicos metropolitanos que han sido un buen ensayo pero que siguen atados a las disparidades presupuestales y de facultades legales en su operación, y que finalmente desaparecieron.

Podemos encontrar puntos de descoordinación importantes a varios niveles: En el gobierno Federal que no cuenta son propuestas metropolitanas ni recursos.

Entre las entidades federativas del Estado de México y el Distrito Federal no hay una continua comunicación para la solución de problemas ni para compartir información.

Las Delegaciones Políticas del Distrito Federal y los municipios del Estado de México carecen de facultades legales para lograr acuerdos y concretar obras,

incluso para la asignación de partidas presupuestales específicas, están más inmersas en los problemas locales que en problemas regionales.

Encontramos que no hay un liderazgo político de lo metropolitano, nadie lo asume y no entra en las carteras de oferta política de ningún gobierno en ningún nivel y menos voluntad política para promover cambios a favor de lo metropolitano en el Congreso de la Unión que apenas estas formando una comisión para este tema, en las legislaturas locales que han hecho estudios pero no han promovido iniciativas de ley, y desde luego en comisiones que no han tenido la fuerza suficiente para el impulso de propuestas metropolitanas.

Es patente la ausencia de lo metropolitano en la federación, en la Ciudad de México y desde luego en los municipios, cuanto más en las delegaciones, como una gran carencia de autoridades federales, estatales y locales en el tema.

En la era de la información no se cuenta con una red metropolitana de municipios o de gobierno de las entidades o de la ciudad como metrópolis, existen si páginas por parte de los diferentes gobiernos de la región y de los diversos niveles, pero están fragmentados en temas locales y sectoriales que no impactan a la ciudad como un todo, sería importante aprovechar esta infraestructura para crear una red que sea un punto nodal metropolitano que pueda dar a la Ciudad de México que además tiene todos los elementos para serlo entre las ciudades globales.

Por otra parte, e las últimas décadas el Distrito Federal y el Estado de México han experimentado un proceso acelerado de conurbación hasta formar la actual zona metropolitana, integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal y 34 municipios del Estado de México. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México vive cerca del 20% de la población total del país, asentada en sólo el 3% del territorio nacional y se produce alrededor del 35% del producto interno bruto nacional.

Esta concentración urbana genera demandas crecientes de seguridad pública, empleo, salud, educación, transporte, suelo urbano, vivienda, agua potable y en general infraestructura y servicios básicos. La magnitud de esta demanda rebasa las posibilidades de cada una de las dos entidades federativas, y las consecuencias son cada vez más difíciles de controlar y resolver.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 115 y 122 constitucionales, actualmente operan mecanismos de coordinación entre los gobiernos de las dos entidades federativas. Mediante la firma de convenios se han creado diversas comisiones metropolitanas, destacando por su relevancia la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, cuya presidencia comparten el gobernador del Estado de México y el jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Las respuestas de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México deben encauzarse hacia la búsqueda de mejores formas de coordinación y colaboración en ámbitos de interés común, con participación de la Federación. En este sentido, resulta importante trabajar en el diseño de esquemas análogos de planeación y gestión pública, fortaleciendo e innovando formas de gobierno y administración metropolitana.

Las instancias de coordinación han sido un factor importante en la búsqueda de soluciones a la problemática común; sin embargo, frente a la dimensión de la problemática el trabajo ha sido insuficiente. Es necesario crear los mecanismos que permitan, mediante el análisis serio y profundo, homologar la legislación en las materias de la agenda metropolitana de las seis comisiones metropolitanas existentes y que los acuerdos que se tomen sirvan de base para ser formalizados en la ley que les den autoridad para ser aplicados y no sólo documentos sometido a la buena fe de los gobernantes.

En los últimos días se ha venido perfilando por parte de los legisladores de ambas entidades la creación de comisiones de Desarrollo Metropolitano en las Cámaras de Diputados y Senadores, para fortalecer las acciones de coordinación de los gobiernos locales que inciden en la conformación de zonas metropolitanas en México, como es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México. La integración de las comisiones legislativas metropolitanas en las Cámaras federales apoyaría la construcción de consensos para fortalecer la legislación federal, la del Distrito Federal y la del Estado de México en las materias en las que concurren para atender la problemática metropolitana.

La situación especial que tiene la Zona Metropolitana del Valle de México involucra necesariamente la participación de la Federación. El nuevo marco legal tendría que prever la creación de mecanismos metropolitanos con capacidad de decisión y recursos federales y locales, para constituir un fondo que permita atender los problemas de la aglomeración urbana mediante la realización de programas y obras de esta región.

Finalmente, La complejidad de los procesos territoriales de metropolización y megalopolización de la ciudad de México, en el campo de fuerzas de la inserción subordinada en el mundo global, ponen de manifiesto problemas derivados de la fragmentación histórica de la estructura político-administrativa de las entidades federativas que participan de estas transformaciones.

Las carencias más significativas, que ameritan el diseño de políticas para su superación, son:

La ciudad real es la Zona Metropolitana del Valle de México (actualmente, 16 delegaciones del DF, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo, pero tiende a aumentar su número), de la que el Distrito Federal es el núcleo estructurador, pero sólo una parte. Los procesos económicos, sociales,

culturales y territoriales que determinan esta realidad, no pierden su unidad y mutua determinación por la existencia de límites político-administrativos que aparecen como virtuales para los actores económicos y sociales; deberían ser atendidos con políticas, planes, formas de gestión y acciones integradas e integradoras. Las formas pasadas y presentes de coordinación metropolitana, a pesar de sus significativos logros, sobre todo en los últimos años, han sido insuficientes para atender esta necesidad. La ausencia de homologación de leyes, políticas y regulaciones entre las partes del todo metropolitano esta en el origen de procesos urbanos diferenciales que actúan como causas de problemas para las partes como, por ejemplo, el crecimiento extensivo y conflictivo de la mancha urbana; la desarticulación de la operación y las inversiones en las infraestructuras y servicios que por su naturaleza, son comunes; y básicas para el desarrollo integrado; el combate a la creciente inseguridad pública; la recuperación del crecimiento económico, la creación de empleo, la absorción de la informalidad, el combate la pobreza y la búsqueda de la equidad; etc. Así, el diseño, aprobación y aplicación de nuevas formas de coordinación, metropolitana, de gobierno plural y gestión compartida, desbordan el ámbito puramente político-administrativo, para convertirse en necesidades del desarrollo económico y social.

Con el tránsito de la metrópolis a la megalópolis, que involucraría a siete entidades federales, sus áreas metropolitanas y cientos de municipios de la región centro del país, formando una densa trama de estructuras, procesos, relaciones y flujos tendientes a la interdependencia, y al mismo tiempo genera problemas para todos sus componentes, se hace más notoria la ausencia de formas institucionales de cooperación, definición, promoción y gestión coordinada de políticas y acciones de desarrollo comunes a toda la región centro. La desaparición hace algunos años de la Comisión de Conurbación de la Región Centro, cuya acción fue muy limitada, eliminó la única instancia de análisis, concertación y formulación de políticas en este sistema regional-urbano; hoy no existen formas institucionales alternativas, ni es aparente la conciencia política de su necesidad e importancia.

De las dos carencias anteriores se deriva un problema que lesiona al Distrito Federal y sus finanzas públicas: la ausencia de mecanismos para establecer la corresponsabilidad financiera y política sobre obras y servicios de interés metropolitano, como el agua potable, el drenaje profundo, el metro y otros sistemas de transporte, la vialidad regional, la recolección y depósito de desechos sólidos, etc. Además, el Distrito Federal recibe a una masa muy grande y creciente de población flotante proveniente de toda la ZMVM y la Región Centro del país, que es usuaria y consumidora de sus infraestructuras y servicios, pero que reside fuera de su territorio y que no tributa localmente, ni es contabilizada para la distribución de los aportes federales. La realización de estas obras por el DF, cargaría excesivamente su presupuesto, por lo que no está en condiciones de llevarlas a cabo, pero al no hacerlo, afecta su propio desarrollo y el de los demás componentes de la metrópolis y el sistema urbano regional.

Hoy es necesario crear formas institucionales plurales y eficientes para la promoción conjunta del desarrollo y la corresponsabilidad en la acción, se hace común a todos los gobiernos de la región. Los efectos múltiples e interrelacionados de estas carencias tienden a generar o profundizar problemas urbanos, a ser factores de ingobernabilidad y a frenar o dificultar la definición de un proyecto territorial integrado para la metrópolis y la megalópolis, y de un conjunto de políticas estratégicas de largo plazo, programas, proyectos y acciones de gestión concertadas, integradas, compatibles, coordinadas, que garanticen el desarrollo urbano, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la gobernabilidad democrática en todos los componentes de este gran sistema urbano-regional.

Así, bajo el anterior supuesto, la hipótesis del trabajo nos lleva a considerar que no son sólo necesarias instancias gubernamentales de coordinación metropolitana las cuales son de un trabajo técnico y de consumo político en la mejor de las ocasiones, las cuales no han demostrado hasta el momento capacidad de diálogo para superar la problemática de sus propios temas, sino que se hace necesarios tener instituciones desde las instancias de gobierno, de representación política y ciudadana para comenzar a construir lo metropolitano como una realidad más allá de lo urbano, de formar una agenda metropolitana concensada y no sólo un listado de problemas comunes.

Mientras no se logre discutir más profundamente entre los actores involucrados en la cuestión metropolitana de esta ciudad sobre las forma de gobierno que deberá adquirir, crear órganos de gobierno en rubros específicos de correspondencia gubernamental y los gobiernos fijen sus agendas sobre lo local, lo metropolitano no dejará de ser un tema desconocido y un catalogo de problemas que nadie le da solución sin límites territoriales y con fronteras político – administrativas, una entelequia de los planificadores y tema de los muchos que tenemos que resolver en nuestro país, en donde todo cambia para continuar igual y lo urgente rebasa lo importante.

BIBLIOGRAFÍA

Alabart, A. García S Y Giner, S., 1991. **Clase, poder y ciudadanía**. Madrid, España. Siglo XXI.

Almond and Verba, 1963. **Civic Culture**. Boston, Little Brown and company.

Anton Thomas J., 1994. **Las Políticas Públicas y el Federalismo Norteamericano**. Buenos Aires, Argentina. Heliasta.

Arias Valdés, Rafael, 1997. **Toluca la otra Metrópoli Mexiquense**. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Bañón Rafael y Ernesto Carrillo. Comp., 1997. **La Nueva Administración Pública**. Madrid, España. Alianza Textos Universitarios.

Barzelay, Michel, 1998. **Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**. México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica.

Bastein, J. Dézert, J. Y Otros., 1988. **Reflexiones sobre la Ordenación Territorial de las Grandes Metrópolis**. , México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Geografía.

Beristain, Javier. Coord., 1999. **Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI**. México, coedición de Miguel Ángel Porrúa – Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997. **Local y Global: La gestión de las Ciudades en la era de la información**. Madrid, España. Taurus.

Bozeman, Barry. Coord., 1998. **La Gestión Pública su Situación Actual**. México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Tlaxcala – Fondo de Cultura Económica.

Cabrero, Enrique, 1995. **Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos en México**. México, Miguel Ángel Porrúa.

_____. 1996. **La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.** México, coedición del Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.

_____, y Gabriela Nava Campos. coord., 1999. **Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Casos.** México, coedición de Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Camps, Victoria, 1997. **Ética del buen gobierno en: Giner y Sarasa. Buen gobierno y política social.** Madrid, España. Ariel.

Carranza, Elías. Coord., 1997. **Delito y Seguridad de los habitantes.** México, coedición de Siglo XXI –Ilanud.

Castillo García Molsés y Sergio Reyes Luján, 1997. **Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.** México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Castells Manuel, 2000. **La Era de la Información. La Sociedad Red.** 3 Vol. 2ª. Ed. México, Siglo XXI, Tomo 1.

_____. 2001. **La Era de la Información. El Poder de la Identidad.** 3 Vol. 3ª. Ed. México, Siglo XXI, Tomo 2.

_____. 2001. **La Era de la Información. Fin de Milenio.** 3 Vol. 3ª. Ed. México, Siglo XXI. Tomo 3.

Carpio Jorge e Irene Novacosvsky, 1999. **De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales.** Buenos Aires, Argentina, coedición del Fondo de Cultura Económica, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales – Secretaría de Desarrollo Social – Banco Mundial – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Cunnill Grau, Nuria, 1997. **Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y Representación Social.** Caracas, Venezuela, coedición del Centro Latinoamericano para el Desarrollo – Nueva Sociedad.

Davis E. Diane, 1998. **El Leviatán Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX.** México, Fondo de Cultura Económica.

Dehesa, German, 2002. **¿Cómo nos arreglamos? Prontuario de la Corrupción en México.** México, coedición de Transparencia Mexicana y editorial Diana.

Delgado Javier, 1998. **Ciudad-Región y Transporte en el México Central.** México, coedición de Plaza y Valdés – Universidad Nacional Autónoma de México.

_____, y Blanca Ramírez R. Coord, 1999. **Transiciones. Territorio y Cultura en la Ciudad de México.** México, coedición de Plaza y Valdés - Universidad Autónoma Metropolitana, Tomo 1.

De la Cueva, Mario, 1996. **La Idea del Estado**. Quinta edición, México, coedición de Fondo de Cultura Económica – Universidad Nacional Autónoma de México.

Díaz Cayeros, A, 1999. "**Diez mitos sobre el federalismo mexicano**" en Merino Mauricio. (Coord.) **La Ciencia Política en México**. México, coedición del Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Dror, Yehezkel, 1990. **Enfrentando el Futuro**. Primera edición. México, Fondo de Cultura Económica.

Duhau, Emilio, 1998. **Habitad Popular y Política Urbana**. México, coedición de Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

_____. Coord., 2001. **Espacios Metropolitanos**. México, coedición de la Red Nacional de Investigación Urbana – Universidad Autónoma Metropolitana.

Drucker F, Peter. 1994. **La Sociedad Postcapitalista**. Bogotá, Colombia. Grupo Editorial Norma.

_____. 1996. **Las nuevas realidades en el Estado y la Política...En la Economía y los Negocios...En la sociedad y en la imagen del mundo**. 3ª. Reimpresión. Buenos Aires, Argentina. Hermes.

_____. 1990. **La Gerencia. Tareas, Responsabilidades y Prácticas**" 6ª. Edición. 3ª. Reimpresión. Buenos Aires, Argentina. El Ateneo.

Eibenschultz Hartman, Roberto. Coord. 1997. **Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Economía y sociedad de la metrópoli**. México, coedición de Miguel Ángel Porrúa - Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, tomo 1, col. Las ciencias sociales.

Eibenschultz Hartman, Roberto. Coord. 1997. **Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Estructura de la ciudad y su región**. México, coedición de Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, tomo 2, col. Las ciencias sociales.

Franco Rolando, 2001. **Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia**. México, coedición de Siglo XXI-CEPAL.

Ferry Jean-Marc, Dominique Wolton y Otros. 1992. **El Nuevo Espacio Público**. Barcelona, España. Gedisa.

Fuentes, Mario Luis y Jorge Lumberras, 1995. **La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales**. México, Diana.

Galindo Carmen, Magdalena Galindo y Armando Torres – Michúa. 2000. **Manual de Redacción e Investigación**. México, Grijalbo.

García Ortega, Roberto, comp. 2001. **Planeación y Gestión Urbana y Metropolitana en México**. Toluca, México, coedición del Colegio Mexiquense – Colegio de la Frontera Norte.

Garza, Gustavo, 1998. **Gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey (1989-1994)**. México, Miguel Ángel Porrúa.

Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino, Coord. 1995. **Sistemas Metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva**. Toluca, México, coedición del El Colegio Mexiquense – PNUMA.

Gilbert, R, Stevenson, D, Girardet H and Stren R, 1996. **The role of local authorities in the Urban environment**. London, Earthscan.

Gorz, André, 1998. **Misérias del Presente, riqueza de lo posible**. Primera edición, Buenos Aires, Argentina. Paidós.

Guerrero, Omar, 1992. **El Estado en la era de la modernización**. México, Plaza y Valdés.

Gullén López, Tonathliu, 1996. **Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política**. México, Miguel Ángel Porrúa.

Guillermo Aguilar, Adrian and Escamilla Irma. Eds, 1999. **Problems Of Megacities: Social Inequalities, Environmental Risk And Governance**. México, Institute of Geography – Universidad Nacional Autónoma de México – Commission of Urban Development and Urban Life, IGU.

_____ y Jorge González Sánchez, 2002. **Geohistoria de la Ciudad de México. (Siglo XIV a XIX)**. México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Geografía. Colección: Temas Selectos de Geografía de México. Textos monográficos: 4. Urbanización.

Habermas, Jurgen, 1994. **Historia y Crítica de la Opinión Pública**. 4ª. Edición. Barcelona, España. Gustavo Gill.

Huntington, Samuel P, 1992. **El Orden político en las sociedades en cambio**. 2ª. Reimpresión. Buenos Aires, Argentina. Paidós.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Javier, 1997. **Planeación y Desarrollo, una visión del futuro**. México, Plaza y Valdés.

Jacob Rocha Enrique y Carlos Alfaro Sánchez. Comp. 2000. **Experiencias Metropolitanas. gobernabilidad y administración de las grandes ciudades.** Toluca, México. Universidad Autónoma del Estado de México.

Kliksberg, Bernardo. Comp. 1996. **El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional.** México, coedición del Instituto Nacional de Administración Pública – Fondo de Cultura Económica.

McLuhan Marshall y Powers B.R, 1990. **La Aldea Global.** Barcelona, España. Gedisa.

March, James y Johan P Olsen, 1997. **EL Redescubrimiento de las Instituciones la Base Organizativa de la Política.** México, Coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica – Universidad Autónoma de Sinaloa.

Marsall, T.H. y Battomore, 1998. **Ciudadanía y clase social.** Madrid, España. Alianza.

Merino Mañon, José, 1996. **Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México.** Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Muñoz Ledo, Porfirio, 2001. **Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas.** México, Universidad Nacional Autónoma de México.

O' Connor, James, 1981. **La Crisis Fiscal del Estado.** Primera edición. Barcelona, España. Península.

Olaís de Lima, Blanca. Coord. 2001. **La Nueva Gestión Pública.** Madrid, España. Prentice Hall.

Orfield, Myrion. 1996. **"Metropolitica: a regional agenda for comunity and stability"** Broking Institution Press / The Loncoln institute of Land Policy, EUA.

Osborne David y Ted Gaebler, 1997. **La reinvencción del gobierno.** 2ª-reimpresión. Buenos Alres, Argentina. Paldós.

Pasquino, Gianfranco, 1997. **Gobernabilidad y calidad de la democracia en: Giner y Sarasa "Buen gobierno y política".** Madrid, España. Ariel

Perulli, Paolo, 1995. **Atlas Metropolitano. El cambio social en las grandes ciudades.** Madrid, España. Alianza Universidad

Pineda Guadarrama, Juan de Dios, 2002. **Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública. Política Pública, Relaciones Intergubernamentales y Nuevo Institucionalismo.** Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Putnam Robert D, 1993. **Para hacer que la democracia funcione.** Caracas, Venezuela, Galac.

Ramírez, Juan Manuel, 1998. **¿Cómo Gobiernan Guadalajara?** México, coedición de Miguel Ángel Porrúa -Universidad de Guadalajara - IISUNAM.

Rébora Togno, Alberto, 2000. **¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e Instrumentos de suelo para un desarrollo sustentable urbano sostenible, Incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el Valle de México.** México, coedición de Miguel Ángel Porrúa – Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad – Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – El Colegio Mexiquense.

Rebolledo, Juan, 1993. **La Reforma del Estado en México.** México, Fondo de Cultura Económica.

Rifkin, Jeremy, 2000. **La era del acceso. La revolución de la nueva economía.** Barcelona, España. Piados.

Sanabria López José Juan, 1998. **Antología de Teoría de la Administración Pública.** Naucalpan, Estado de México, coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México y Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acahualtán.

Sánchez González, José Juan, 2001. **La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio.** México, coedición de Plaza y Valdés – Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Touraine, Alain, 2000. **¿Podremos vivir juntos?** México, Fondo de Cultura Económica.

Urrieta Victor, 1999. **Para comprender que es la ciudad. Teorías Sociales.** Pamplona, España. Verbo Divino.

Uvalle Berrones, Ricardo. 1984. **El gobierno en acción.** México, Fondo de Cultura Económica.

_____, 1997. **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea.** Toluca, México, coedición del Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México.

Vellinga Menno. Coord. 1997. **El cambio del papel del Estado en América Latina.** México, Siglo XXI.

Verba Sydney, KL Schlozman y H. Brady y Almond, 1995. **Voice and Equality.** Harvard University Press, EUA.

Vite Pérez Miguel Ángel y Rico Martínez Roberto, 2001. **Que solos están los pobres.** México, Plaza y Valdés.

Ward M, Peter, 1991. **México: una megacludad, producción y reproducción de un medio ambiente urbano.** México, coedición del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Alianza Editores.

_____, 2004. **México Megacludad: Desarrollo y Política, 1970 – 2002.** México, coedición del Colegio Mexiquense – Miguel Ángel Porrúa.

Weber, Max, 1996. **Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva I.** Décima Reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica.

Wright S, Dell, 1997. **Para Entender las Relaciones Intergubernamentales.** México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma de Colima - Fondo de Cultura Económica.

Ziccardi, Alica. Bernardo Navarro y otros. 1995. **Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana.** México, coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

_____, 1998. **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital.** México, coedición del IISUNAM - Miguel Ángel Porrúa.

_____, 1995. **Governance and gobernability: once or two concepts?** En Wilson and Cramer, Lyndon Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin.

_____, 1999. **La ciudad capital: Hacia una gobernabilidad democrática.** En Muñoz Humberto. (coord.) **La Sociedad Mexicana Frente al Tercer Milenio.** México, Miguel Ángel Porrúa.

_____, 1996. **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas.** México, coedición de Miguel Ángel Porrúa – IISUNAM.

_____, 2001. **Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía.** Buenos Aires, Argentina. CLACSO.

_____. 1998. **Ciudades Latinoamericanas: Modernización y Pobreza**. México, coedición del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad - Universidad Nacional Autónoma de México.

HEMEROGRAFÍA

Ciudades. **Desarrollo Regional y Expansión Urbana**. Año. 5. Núm. 18. abril-junio de 1993. Ed. Red Nacional de Investigación Urbana.

_____. **Historia Urbana**. Año 8. Núm. 31. Julio Septiembre de 1996. Ed. Red Nacional de Investigación Urbana.

_____. **Ciudadanía y gestión democrática**. Año. 10. Núm. 41. enero-marzo de 1999. ed. Red Nacional de Investigación Urbana.

_____. **Planeación urbana y metropolitana**. Año. 10. Núm. 42. abril-junio de 1999. ed. Red Nacional de Investigación Urbana.

_____. **Imaginarlos Urbanos**. Año. 12. Núm. 46. abril-junio de 2000. ed. Red Nacional de Investigación Urbana.

_____. **Estructura y expansión y planeación urbana**. Año. 12. Núm. 47. Julio-Septiembre de 2000. ed. Red Nacional de Investigación Urbana.

Urbana. **La Cuenca Atmosférica del Valle de México**. Año.1. Núm. 2. Julio de 1998. Ed. Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México.

_____. **Gobernabilidad y Administración de las Grandes Ciudades**. Año.1. Núm.4. Diciembre de 1998. Ed. Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México.

_____. **Un Balance de Coordinación Metropolitana**. Año. 2. Núm. 6. Agosto de 1999. Ed. Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México.

Prospectiva. **Perspectivas de la gobernabilidad democrática**. Año. 7. Núm. 19. Noviembre de 2001. Ed. Agrupación Política Nueva. A.C.

Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. **Metrópolis, Planeación Regional y Administración Pública**. No. 39. Julio - Septiembre 1998. Ed. IAPEM.

Aguilar Avalos, Roberto. **La Crisis de la Administración Públicas y su Relación con la Caída de los Paradigmas en busca de un nuevo Paradigma.** Revista de Administración Pública. No. 86. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1995.

Dahrendorf, Ralf, 1980: **Effectiveness and legitimacy: on the "governability" of the democracies,** Political Quarterly 51, n4 (oct-dec) 393-410.

Kliksberg, Bernardo. **"Repensando el Estado para el desarrollo social. Más allá de dogmas y convencionalismos."** En Gestión y política pública, Vol. VII, No. 2. México, segundo semestre de 1998. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Lefèvre Christian, **"Actores Económicos y Políticos en las Reformas Institucionales de las Metrópolis Europeas."** En Gestión y Análisis de Políticas Públicas GAPP. Número 20. Enero / Abril 2001. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas – Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid España.

Ward M Peter. **"Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas."** En Gestión y política pública. Vol. 1, núm. 1, México, primer semestre de 1996. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rentería Corona Alfonso, **"Espacio y Regiones Urbanas."** En Revista de Administración Pública. Número 25. Nueva Época. Mayo –Agosto 1973. Ed. Instituto Mexicano de Administración Pública. México.

DOCUMENTOS

Cuadernos Metropolitanos No.1. Desarrollo Metropolitano: Megaciudades y Ciudades Globales. Gobierno del Estado de México – Coordinación General de Asuntos Metropolitanos. México. 1999.

El Municipio Mexicano: Reforma y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. Secretaría de Gobernación - Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México. 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (comentado). Gobierno del Distrito Federal – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996.

Encuentro Legislativo II Asamblea Legislativa del Distrito Federal y LVI Legislatura del Estado de México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura. Ciudad de México 6 y 7 de abril de 2001.

Las Metrópolis Mexicanas: Coordinación Intergubernamental Metropolitana. LVI Legislatura – Secretaría de Desarrollo Social – Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas – Secretaría de Gobernación – Instituto Nacional de Estadística e Informática. México. Octubre de 1996. Material Fotocopiado.

Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. “ Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos”. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, España. 2ª. Edición. 2002. Material Fotocopiado.

Bourne Larry S. **“Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas.”** Material fotocopiado.

Covarrubias Gaitán Francisco. **“Gobierno y Administración del Espacio Metropolitano.”** Conferencia impartida en el Instituto de Administración Pública para el Diplomado en Gobierno y Administración Metropolitana, Febrero-Marzo 1994. Material fotocopiado.

Consejo Nacional de Población. **“Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.”** Ed. CONAPO. México. 2000.

_____. **“La Población de México en el nuevo siglo.”** Ed. CONAPO. México. 2001.

De Arechederra Tovar. Isabel. comp. **“Macrópolis mexicana. Ensayos sobre la Ciudad de México.”** Coed. Departamento del Distrito Federal – Universidad Iberoamericana – Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 1994.

Geddes Robert. **“La Desaparición de la Ciudad Americana y la Búsqueda de Alternativas.”** En *Metrópoli Unbound*. Volumen 8, Emita 35. 1 de noviembre – 1 de diciembre de 1997. Material fotocopiado.

Guerrero Omar. **“Pongámonos de Acuerdo: ¿Gobierno, Gobernabilidad, Gobernancia, Gobernación o Gobernabilidad?”**. Ponencia impartida en el Instituto de Administración Pública de Michoacán en el Seminario Internacional Gobernabilidad y Desarrollo Democrático, marzo 8-9 de 2001. Material fotocopiado.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. **“ Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Edición 2001.”** Ed. INEGI. México. 2001.

_____. **“Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000.”** Ed. INEGI. México. 2001.

_____. **"Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1995-1998."** Ed. INEGI. México 2000.

Moreno S. Pedro H y Carlos Baños L. **"Las relaciones Intergubernamentales y el nuevo federalismo en la transición a la democracia en México."** Documento del 1 Congreso del CLAD, Río de Janeiro, noviembre de 1996, Octubre 1997. Material Fotocopiado.

Organización de las Naciones Unidas. **"Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II)."** Estambul, Turquía. 3 al 14 de junio de 1996.

Llop Torné, Ma. Josep. **"Megalopolis, metrópolis y ciudades Intermedias del mundo."** Programa UIA-CIMES." Documento 5. no Publicado. Material Fotocopiado.

Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo. 2001 **"Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas."** Centro de Estudios Para América Latina – Organización de las Naciones Unidas. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Serie. Medio Ambiente y Desarrollo. No. 34. Santiago de Chile.

Sánchez González, José Juan. **"Gestión Pública y Governance"** Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Documento no Publicado. Abril de 2002. Material fotocopiado.

Umaña, Nidia Maria. **"Relaciones Intergubernamentales, Coordinación y Gestión Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: El caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad"**. Tesis. Colegio de México. 2001. Material Fotocopiado.

World Bank. 1991: **Managing Development: The governance dimension.** Discussion paper. Washington, D.C. Material fotocopiado.

Ziccardi, Alicia. **"Municipio y Región."** Agenda de la Reforma municipal en México. Cuaderno de Debate. Ed. IISUNAM. México. 2000.

_____. **"Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas."** IISUNAM. México. 1997.

DOCUMENTOS EN CD

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Áreas Metropolitanas, Información estadística y cartográfica." México. 2001.

Gobierno del Distrito Federal – Fidelcomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad. "La Ciudad de México hoy, Bases para un diagnóstico." México. 2000.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. "El Fenómeno Metropolitano. Enfoques, Desafíos y Soluciones." Diplomado a Distancia. Lecturas obligatorias y recomendadas por modulo. México. 2002.

DOCUMENTOS EN WEB

Annan, A. Kofi. **Nosotros los Pueblos en el Siglo XXI.** Informe del Milenio. Un mundo sin miseria; Mejoramiento de los barrios tugurios. Ed. Fundación de las Naciones Unidas.

<http://www.un.org/spanish/milenio/sq/report/full.htm>

Capel Horacio. **La Definición de los Urbano**

<http://www.ub.es/geocrit/sv-33.htm>

Colegio Mexiquense. **Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, POZMVM. Evaluación y Perspectiva. (Anexos).**

<http://www.sedesol.gob.mx/desuryvi/desub/cometah/anexos.pdf>.

Consejo de Planeamiento Estratégico. **Plan Estratégico de Buenos Aires 2010**

<http://www.buenosaires2010.org.ar/estudios.html>

Comisión Ambiental Metropolitana. **Proaire 2002 – 2010.** Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Publicaciones Aire.

<http://www.sma.df.gob.mx/cam/menu.htm>

Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. **Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.** Secretaría de Desarrollo Social – Gobierno del Estado de México – Gobierno del Distrito Federal

<http://www.indesol.gob.mx/desuryvi/desurb/cometah/POZM.PDF>.

FARN. **Hacia la construcción de una región metropolitana sustentable.** Documento de diagnóstico y recomendaciones. Gobierno de Buenos Aires; Secretaría de Planeación Urbana; Dirección General de Planeación e Interpretación Urbanista; Consejo Urbano Ambiental.

<http://www.farn.org.ar/docs/p13/p13tmml>

Gobierno del Distrito Federal. **Historia de la Ciudad de México.**
<http://www.df.gob.mx/ciudad/historia/index.html>

Gobierno del Distrito Federal. **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.**
<http://df.gob.mx/jefatura/documentos/prog00-06.pdf>

González Martínez Carlos. **La Ciudad Global del Planeta Urbano.** En *La Globalización: Sus estrategias y dilemas.* Foro de Discusión. Nexos virtual.
<http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globaliazlon/gonzalez.asp>

Guerrero Omar. **El Management" de la Interdependencia Global. Un modelo de Gerencia Pública en la Era de la Globalización.** Revista Digital Universitaria. 31 de Marzo de 2000. Vol.1 No. 0.
<http://www.revista.unam.mx/vol.0/art11.html>

_____. **Nuevos Modelos de Gestión Pública.** Revista Digital Universitaria. 30 de septiembre del 2001. Vol. 2. No. 3.
<http://www.revista.unam.mx/vol2/num3/index.html>

Jelin Elizabeth. **Ciudades, cultura y globalización.** En *Informe de la Cultura.* Capítulo 7.
<http://www.crim.unam.mx/cultura/informe/art7.htm>

Molina Mercedes. **La Globalización Económica en Debate.** Documento de trabajo. DT: 6 / 1998. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
<http://www.ucm.es/info/icei/molina.htm>

Regil Castilla Álvaro. **Globalizar la Riqueza: Justicia Social en la Era de la Globalización.** En *La Globalización: Sus estrategias y dilemas.* Foro de Discusión. Nexos virtual.
<http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globaliazlon/alvaro1.asp>

Salcedo Aquino Roberto. **Los Retos de la Administración Metropolitana.** Documento del CLAD.
<http://www.clad.org.ve/anales4/salcedo.html>

Tella Guillermo. **La Modernización Tardía de una Metrópoli Semipreriférica: El Caso de Buenos Aires y sus Transformaciones Socioterritoriales Recientes.** En *Innovación, Desarrollo y Medio Local. Dimensiones Sociales y Espaciales de la Innovación.* Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. No. 69 (70), 1 de agosto de 2000.
<http://www.ub.es/geocrit/sn-69-70.htm>

Touraine Alain. La Transformación de las Metrópolis. En Revista Contratiempo.
<http://www.revistacontratiempo.com.ar/touraine1.htm>

Sorribes I Monrabal Joseph. Las Áreas Metropolitanas: Análisis Teórico y Experiencia Comparada.
<http://www.cmh.es/cintif/analisis.html>

La Sociedad Postindustrial. En el mundo de finales del siglo XX.
<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3624.htm>

Sociedad Tecnocrática y programada. En el mundo de finales del Siglo XX.
<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3625.htm>

Las ciudades en el mundo. En el mundo de finales del siglo XX.
<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3628.htm>

Metropolización y suburbanización. En el mundo de finales del siglo XX.
<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3629.htm>

Contraurbanización y gentrificación. En el mundo de finales del siglo XX.
<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3630.htm>

Urbanización en los países infradesarrollados. En el mundo de finales del siglo XX.
<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3631.htm>

Una nueva gestión pública para América Latina. Documento del CLAD.
<http://www.clad.org.ve/gespub.html>

Metrópolis – Ciudades activas. Página de Internet
<http://www.metropolis.org/metropolis/sp/gcities.nsf>

Análisis comparativo de Bilbao Metropolitano con otras metrópolis europeas y norteamericanas. Trabajo Monográfico I. Bilbao Metropolitano.
<http://www.bm30.es/intranet/mono/mono1.html>

Ciudades y Revitalización en la Era de la convergencia Público – Privado. Trabajo Monográfico II. Conclusiones de las Jornadas Telecities celebradas en 1996 en Nueva York, Washington D.C., San Francisco / Silicon Valley, Copenhague y Bilbao. En Bilbao Metropolitano.
<http://www.bm30.es/intranet/mono/mono2.html>

Comparación de Bilbao Metropolitano con Metrópolis de Francia, Canadá y Japón. Trabajo Monográfico No. V. Bilbao Metropolitano.
<http://www.bm30.es/intranet/mono/mono5b.html>

Singapur: La Metrópoli Competitiva Trabajo Monográfico V. Bilbao Metrópoli-30.

<http://www.bm30.es/intranet/inter/singapur.html>

Revitalización urbana: el retorno a la América de las ciudades. Trabajo Monográfico VII. En Bilbao Metropolitano.

<http://www.bm30.es/intranet/mono/mono7.html>

La magna carta metropolitana. En la declaración de Oporto sobre planificación y Desarrollo del espacio por las regiones y áreas metropolitanas de Europa. Asamblea de Oporto 1999.

<http://www.eurometrex.org/es/oporto/magnacarta.htm>

Las Nuevas Dinámicas Metropolitanas El estudio de los cambios acontecidos en el área metropolitana de Barcelona a través algunas publicaciones recientes. Biblio 3w. En Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. No. 271. 25 de enero de 2001.

<http://www.ub.es/geocrit/b3w-271.htm>

PALABRAS FINALES:

Este dialogo no sólo ha sido entre el autor y el lector, es un dialogo que se da entre muchos otros que me han permitido aún sin su consentimiento, expresar sus ideas, conocimientos y su voz, quedando abierta la agenda para continuar debatiendo.

Al llegar a este punto, las obras no concluyen, abren una gran variedad de caminos por donde continuar, así que el derrotero que decida tomar el lector espero que sea tan interesante y satisfactorio como el que yo he tomado y deseo que sea tan brillante como el de los autores que consulté.

México, D.F, Ciudad Universitaria, Junio de 2004.
Raúl Vázquez Martínez.