

- MARCH, James y Johan P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- NORTH, Douglas C. (2001), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- POWELL, Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.) (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE-UAEM-CONACIP.
- RAMÍREZ, Blanca (2003), *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, México, UAM-X, Porrúa.
- ROSE, Richard (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE.
- ROSIQUE CAÑAS, José Antonio (2004), *Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana. Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, número 9, México UAM-Xochimilco, pp. 163-184.
- _____. (2006), *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*, México-UNAM-UAM-Épica.
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la administración pública*, México, FCE.
- TERHORST, Pieter (2004), "Continuidades y cambios de los regímenes urbanos: el caso de Ámsterdam", en Jouve y Lefèvre, *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*.
- VIDAL BELTRÁN, José María y Joan Prats i Catalá (coords.) (2005), *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP.

La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad?

Emilio Pradilla Cobos*

En la segunda mitad del siglo XX y lo que ha transcurrido del XXI, han surgido y se han desarrollado formas sociales y territoriales nuevas cuyo conocimiento y, sobre todo, tratamiento por parte de los poderes del Estado, las leyes y los sistemas políticos son aún inapropiados o insuficientes. Uno de estos procesos, es la formación de grandes concentraciones de población, actividades sociales y estructuras físicas, continuas o discontinuas, que desbordan los límites político-administrativos históricos de la(s) ciudad(es) que le(s) sirve(n) de núcleo, a las que denominamos *zonas metropolitanas y ciudades región* (Pradilla y Sodi, 2006: 14 y 238).

En México, encontramos numerosas realidades metropolitanas, en muy diversos estados, con diferentes grados de complejidad, con los problemas de gestión inherentes; y podemos hablar al menos de tres grandes ciudades región y varios sistemas urbanos regionales (Sedesol *et al.*, 2004). Los ejemplos más representativos, por su tamaño, complejidad e importancia son la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la segunda mayor aglomeración de población del mundo, asentada sobre tres entidades federales: Distrito Federal, Estado de México y estado de Hidalgo, integrada por 76 unidades político administrativas -UPA- (DDF *et al.*, 1997); y la Ciudad Región del Centro de México (CRCM), conformada por la ZMVM, por otras cinco zonas metro-

*Doctor en Urbanismo. Profesor Investigador, Departamento de Teoría y Análisis, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Investigador Nacional SNI-SEP. Miembro Red Nacional de Investigación Urbana y Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

politana de menor tamaño,¹ y los asentamientos humanos grandes o pequeños ubicados en sus intersticios o periferias, con un total de 276 UPA, y asentada sobre siete entidades estatales (Fideicomiso, 2000: 16). Por ello, podemos tomar estos casos para ejemplificar los problemas y alternativas posibles.

A pesar de la necesidad de profundizar en su conocimiento, podemos afirmar que ninguna de estas nuevas formas urbanas ha recibido respuestas legales y políticas adecuadas y suficientes a sus múltiples problemas territoriales, sociales y de funcionamiento, a su gran fragmentación administrativa, a sus necesidades de planeación, instrumentación legal e institucional, de organización operativa y de atención por parte de las organizaciones políticas y la ciudadanía organizada.

LA METRÓPOLI, UNIDAD REAL

A pesar de su fragmentación nominal y administrativa, las zonas metropolitanas son una unidad real.

La Zona Metropolitana del Valle de México, compuesta por 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y un municipio del estado de Hidalgo, es *la ciudad real*. Con el correr de los años, el proceso de metropolización iniciado en los años cuarenta del siglo pasado a partir de la expansión de la Ciudad de México, ha ido invirtiendo el peso demográfico y físico de sus partes fundamentales, el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México; hemos transitado del predominio absoluto del Distrito Federal en términos de extensión y población, al de los municipios mexiquenses conurbados. Hoy, la tendencia es hacia una estabilidad casi total de la población del Distrito Federal, mientras que en los municipios conurbados continúa creciendo la población a tasas similares a las del país (Fideicomiso, 2000: 29).

La división político-administrativa entre la parte del Distrito Federal y la parte mexiquense, herencia del proceso histórico de formación de la

¹La CRCM estaría conformada y desigualmente estructurada por la ZMVM y las zonas metropolitanas de Toluca-Lerma, Querétaro-San Juan del Río, Pachuca, Puebla-Tlaxcala-Santa Ana-San Martín, y Cuernavaca-Cuautla.

zona metropolitana a partir del núcleo de la Ciudad de México, es una realidad en la planeación, la administración y la gestión pública; pero también lo son los millonarios flujos cotidianos de vehículos, personas, capitales y mercancías entre sus dos partes, y sobre todo las necesidades y problemas comunes e interconectados que enfrentan conjuntamente para lograr la habitabilidad, la sustentabilidad y la competitividad (Pradilla y Sodi, 2006, sexta parte); igualmente reales son los efectos recíprocos, no necesariamente positivos, de las políticas urbanas,² y nos recuerdan que se ha formado una unidad socioeconómica y territorial metropolitana.

Sin embargo, esta unidad no ha borrado la identidad de cada uno de sus componentes, constituida a pesar del origen diverso, en una y otra parte, de sus habitantes, en su mayoría inmigrantes o hijos de inmigrantes provenientes de todas las regiones del país.

LA FRAGMENTACIÓN DE LA GESTIÓN METROPOLITANA

La fragmentación legislativa y administrativa de la gestión de las metrópolis, es una de las principales limitantes para la solución de los problemas comunes, de carácter metropolitano, que padecen las grandes ciudades. Frente a los problemas compartidos como la poca disponibilidad de agua potable, las atrasadas e ineficientes formas de disposición final de los desechos líquidos y sólidos, la desarticulación del sistema de vialidades internas y regionales, el diseño y funcionamiento seccionado del transporte público, la intensa contaminación atmosférica, las desiguales insuficiencias comunes de la educación, la salud y la vivienda, la escalada de la delincuencia organizada y la violencia, que padece la ZMVM, la metrópoli actúa fragmentada en tres estados y 76 unidades político-administrativas, sus gobiernos e instituciones locales o estatales, y tres legislaturas y legislaciones estatales.

²Un ejemplo reciente, que repite el efecto causado por la política del regente Uruchurtru hace medio siglo, es el impacto del Bando 2 de finales del 2000, emitido por el jefe de Gobierno del D.F., que aceleró la emigración de las acciones del sector inmobiliario privado hacia los municipios mexiquenses, donde se construyeron decenas de miles de casas de interés social, lo que, como boomerang, acentuó los problemas de transporte de la población desde los municipios conurbados hacia el Distrito Federal. Podríamos señalar otros casos.

La planeación del desarrollo general y del urbano, que deberían ser y contener las respuestas integrales y globales a estos problemas, se elaboran y, en el mejor de los casos,³ se aplican fragmentariamente, por cada estado y municipio, dejando sus huellas en la desintegración de las obras y servicios, las duplicaciones o desconexiones de los proyectos, los sobrecostos y, en muchas ocasiones, las contradicciones entre las políticas.

LA POLÍTICA, LO LOCAL Y LA METRÓPOLI

La multifragmentación de los aparatos legislativos, ejecutivos y judiciales de las entidades y los gobiernos locales, se expresa en un sistema legal y operacional electoral y de partidos fragmentado, ya que está construido en función de la estructura territorial, para la lucha por el poder estatal y local, en las unidades político-administrativas. Hoy no existen distritos electorales, ni partidos políticos, ni se elaboran programas políticos partidarios metropolitanos, por que no existe este nivel jurisdiccional o de cargos de elección, ni en el Poder Ejecutivo ni en el Poder Legislativo.

En las metrópolis y ciudades región, la multifragmentación entre las localidades básicas tendría como efecto positivo, el que permitiría una mayor cercanía entre los legisladores, los funcionarios, los partidos y la población local, aunque en la realidad no ocurra así. En cambio, esta dispersión dificulta la comprensión y la respuesta a fenómenos más globales como la *metropolización* misma y otros procesos de integración socio-territorial como las regiones urbanas y sus necesidades y problemas. En metrópolis que se asientan sobre una sola entidad, esta fragmentación puede estar mitigada por la presencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, que en la tradición política mexicana tienden a centralizar y unificar el ejercicio del poder en la cúspide, pero a costa de la autonomía constitucional local. Este factor de unificación no existe entre las entidades que forman la ZMVM dadas las limitaciones operativas y políticas de

³Tenemos que reconocer que la ausencia de elaboración y/o aplicación real de la planeación y los planes, a pesar de su carácter legal obligatorio, ha sido históricamente uno de los más graves problemas del desarrollo urbano en México.

la coordinación metropolitana y de los encuentros legislativos, sobre todo cuando los gobernantes provienen de diferentes partidos políticos; el factor de centralización que representaba el Ejecutivo federal ha perdido esta capacidad, sobre todo en la actualidad, cuando las cabezas de los tres poderes Ejecutivos –Federal, del Distrito Federal y del Estado de México– pertenecen a tres partidos políticos distintos.

En un marco generalizado de limitada discusión de proyectos políticos de mediano y largo plazo, los partidos políticos no han construido diagnósticos, ni proyectos unificados e integrales –proyectos de ciudad– para la Zona Metropolitana del Valle de México o para otras metrópolis; por su parte, los candidatos a gobernar sus fragmentos y los mandatarios electos se limitan a la selección de acciones pragmáticas o ejemplares y la elaboración de propuestas locales (municipios o delegaciones) o para las entidades federales, unos y otras inadecuadas para el fenómeno metropolitano, que poco se menciona “para no invadir jurisdicciones ajenas”. Mientras más complejos se hacen los problemas, más se deja de lado su tratamiento integral.

Contradictoriamente, sumados los votantes de la ZMVM significan una fuerza electoral cercana al 20 por ciento del total nacional; pero esta unidad sólo puede manifestarse actualmente en la elección presidencial, no en los procesos locales.

Los ciudadanos, como fuerza autónoma, también se encuentran fragmentados, porque su referente, tanto organizativo como de demanda y manifestación, es la gestión local o estatal, a pesar de que la problemática a la que se enfrentan a escala metropolitana es, en muchos casos, unitaria. Un ejemplo significativo de ello, entre muchos, es el problema del transporte entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, compartimentado por la frontera estatal, lo cual afecta intensamente a los habitantes de ambas partes de la metrópoli.

LA CONQUISTA DE LA PLURALIDAD

En las últimas dos décadas, los mexicanos hemos avanzado significativamente en la conquista de una mayor apertura en las contiendas

electorales, lo que ha allanado el camino a la *alternancia* en los puestos ejecutivos de elección, y ha dado lugar a la conformación de órganos legislativos notoriamente *plurales* en su composición.

Hoy en día, los tres mayores partidos políticos, y a través de la representación proporcional o las alianzas con éstos, los más chicos, ocupan puestos en los poderes ejecutivos y legislativos del Distrito Federal y el Estado de México, dando como resultado un mapa político multicolor en la metrópoli.

De un lado, los electores ganamos en una potencial pluralidad de las opciones para enfrentar los problemas metropolitanos; pero al mismo tiempo, perdemos la unidad de éstas, al no haber una intermediación partidaria para lograrla al nivel metropolitano, ni una instancia de gobierno donde se concierten.

LOS PROYECTOS POLÍTICOS METROPOLITANOS

Las opciones para enfrentar en mejores condiciones la fragmentación de la planeación, la gestión y los programas políticos, se encuentran en un accionar diferente de los partidos políticos y en la construcción de una alternativa de gestión unificada para las metrópolis. Las dos posibilidades están articuladas indisolublemente.

Si logramos en el futuro inmediato algún tipo de gestión unificada de las metrópolis, los partidos políticos, aunque podrán y tendrán que mantener su operación, y sobre todo su elaboración de programas estrictamente locales y/o estatales, se enfrentarían a aquellos procesos que los involucran conjuntamente en lo metropolitano, a la elaboración de propuestas de acción para los problemas comunes y que exigen una solución integrada y unitaria: un *proyecto metropolitano*.

Esta es la opción que permitiría enfrentar de mejor manera la problemática común de las metrópolis, y que daría una dimensión diferente, más amplia al debate político, a la construcción de propuestas dirigidas a la ciudadanía de toda la metrópoli. Esta posibilidad se abre desde ahora con la discusión conjunta al interior de los partidos y alianzas, y entre ellos también, de propuestas tendientes a avanzar

en la coordinación o unificación de la gestión de los problemas metropolitanos.

Para ello, sería conveniente superar el pragmatismo que en gran medida ha caracterizado las discusiones políticas en tiempos recientes, y pensar anticipatoria y prospectivamente en esa no tan nueva realidad; la ZMVM, un conjunto socioterritorial de cerca de 20 millones de habitantes que expresa lo bueno, lo malo y lo feo de nuestra sociedad en un pedacito del territorio, para cuyo desarrollo con justicia, equidad y sustentabilidad hay que pensar en soluciones nuevas, no las más populares sino las más racionales y eficientes.

LA UNIDAD A CONSTRUIR: GOBIERNO METROPOLITANO

Uno de los problemas fundamentales de la gestión de los asuntos metropolitanos es la ausencia de un mecanismo que permita la discusión conjunta de sus determinantes, los escenarios futuros, las soluciones posibles, las políticas y programas para enfrentarlos y los recursos para ejecutarlos.

Hasta ahora, en la ZMVM, han fracasado los intentos por lograr que funcionen y sean eficaces los mecanismos de Coordinación Metropolitana consagrados en la Constitución Política y el Estatuto de Gobierno vigentes, cuya formación, iniciada en 1995, se ha prolongado con muchos altibajos, sin que logren los resultados necesarios y esperados.

Más de una década de desencuentros y de falta de operación real de las comisiones metropolitanas, con excepciones honrosas, han mostrado hasta la saciedad su insuficiencia e ineficiencia. Sus problemas básicos, además de los intereses políticos en juego en cada una de las demarcaciones, son la carencia de capacidad decisoria de los integrantes de las comisiones, y la falta de obligatoriedad para las partes de los acuerdos tomados.

Es necesario buscar otras opciones más estructurales para una problemática que afecta en similares circunstancias a la ZMVM y a otras zonas metropolitanas implantadas sobre una o más entidades federativas del país, lo que lleva a considerar la necesidad de una *reforma*

constitucional que abra la posibilidad de aplicar la mejor solución posible a la fragmentación de la gestión en todas ellas.

Creemos que la opción general más completa y operativa la ofrece la formación de un gobierno metropolitano integrado por un Parlamento y un Consejo Ejecutivo constituidos por legisladores y funcionarios estatales y locales ya elegidos, seleccionados por sus propias instancias, que cumplan las funciones metropolitanas adicionales a título honorario (véase Pradilla y Sodi, 2006, sexta parte), que tengan atribuciones legislativas y ejecutivas específicas sobre el territorio metropolitano, y cuyas decisiones sean de obligado cumplimiento para sus partes y los gobiernos locales.

Este gobierno necesitaría, para ser eficiente, contar con una legislación unitaria para atender los aspectos metropolitanos en las partes de la metrópoli, un presupuesto y un fondo de desarrollo metropolitanos, comisiones especializadas por sector de actividad, y empresas de infraestructura y servicios públicos integradas y conjuntas.

EL FUTURO: LA CIUDAD REGIÓN DEL CENTRO

Hay que recordar también, que avanzamos rápidamente en la formación de la Ciudad Región del Centro de México, constituida por una trama física discontinua, integrada por una densa red de infraestructuras y servicios, e intensos flujos de personas, mercancías e información; esta gran concentración humana, económica e inmobiliaria incluye a las seis metrópolis de la región centro del país.

La CRCM, cuya población alcanzará los 33.4 millones de habitantes en 2020 (Fideicomiso, 2000: 31), enfrentará problemas aún más complejos y una mayor fragmentación en la gestión que la ZMVM (siete entidades federales y 276 unidades político administrativas), que habrá que atender concertadamente basándose en la experiencia adquirida en la solución de los problemas metropolitanos por las instituciones creadas para la metrópoli-capital, aunque tendrán la particularidad derivada de su magnitud y su discontinuidad física.

Esté fenómeno no es tampoco único en el país, presentándose en torno a Guadalajara, entre Saltillo, Monterrey y las ciudades de la frontera con Estados Unidos, y en la integración de Ensenada-Tijuana con San Diego y toda la región californiana. En estas ciudades región tendremos que enfrentar coordinadamente los problemas de la vialidad, el transporte y otras infraestructuras, de la reindustrialización y en general, del desarrollo económico y la creación de empleo, y del uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, entre otros.

Las viejas recetas de gobierno, o las acciones pragmáticas de ensayo y error, no serán ni suficientes ni adecuadas para superar los atrasos y lograr el bienestar para conglomerados urbanos dispersos de esta dimensión.

LA INSOSLAYABLE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hoy, las sociedades no están satisfechas con la *democracia representativa*, cuya operación plural, plena y transparente aún no logramos, y que tiende a dejar de lado a los ciudadanos, considerados por los políticos y sus partidos solamente como votantes en los procesos electorales y no sujetos activos en la democracia. Los ciudadanos exigen avanzar hacia la *democracia participativa* en la cual no sólo actúan los partidos políticos y sus profesionales de la política, sino que intervienen también los individuos y la sociedad organizada, participando activamente en la elaboración de las principales políticas que afectan su futuro, en su ejecución, y en el control de la acción de aquellos a los que han elegido para gobernar, mediante la transparencia y la permanente rendición de cuentas.

En cualquier forma de coordinación o gobierno metropolitano que se diseñe para enfrentar la problemática de nuestras grandes metrópolis, en particular para la ZMVM, tenemos que reivindicar el derecho pleno a la libre y autónoma organización y participación de los ciudadanos, y abrir los más amplios espacios, instancias y procesos de participación activa, decisoria y corresponsable de los ciudadanos y sus organizaciones, en la planeación y la gestión. Tendremos pues

que introducir en las reformas metropolitanas, tanto la vigencia de procesos participativos como el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la audiencia popular y la revocatoria de mandato Ejecutivo y Legislativo, como los órganos de expresión autónoma de los intereses, demandas y voluntades de los ciudadanos y sus organizaciones en relación con las políticas públicas, que desbordan la tradicional y agotada forma de los consejos consultivos.

Hablamos pues de relaciones distintas entre los ciudadanos, y entre éstos y sus gobernantes. Estas nuevas formas de relación tendrán que definir otro campo de la política metropolitana, *la política ciudadana*, en armonía con la política partidaria; entre ellas tendrán también que establecerse relaciones de autonomía y respeto mutuo, y de pública rendición de cuentas. Son nuevos campos de despliegue de la política que se deben abrir en la escena metropolitana. Es obvio que para lograr este avance no basta legislar; lo fundamental es que los gobernantes apliquen la legislación⁴ y los ciudadanos lo demanden.

LA GOBERNABILIDAD EN EL ÁMBITO METROPOLITANO

La regulación o la resolución adecuada de los problemas metropolitanos, que rebasan a una sola de sus entidades constitutivas, que exigen mucho más que la sumatoria de las políticas locales, es una condición de la *governabilidad* de sus habitantes para cada uno de sus gobiernos locales o de las entidades. El logro de ésta depende en gran medida del encuentro de formas de gobierno o de coordinaciones metropolitanas realmente eficaces, eficientes y operativas, y de cauces abiertos plenamente a la participación ciudadana, donde los ciudadanos y las instituciones gubernamentales puedan encontrar espacios comunes de anticipación de los conflictos, de diálogo, propuesta, concertación y evaluación, en la pluralidad e igualdad. Estos procesos son opciones y fuentes potenciales

⁴La Ciudad de México cuenta legalmente, desde hace años, con los procesos de referendo, plebiscito, e iniciativa popular, pero los legisladores y el gobierno no los han utilizado, y los ciudadanos se han amedrentado ante las dificultades que la ley establece para exigirlos por la vía ciudadana.

de legitimación de los partidos políticos, y podrían llevar a la construcción de la gobernabilidad de los complejos humanos.

La acumulación de necesidades, la desigualdad y el empobrecimiento, enfrentados aislada y parcialmente, acumulan conflictividad social, que no se justifica por la resistencia al cambio o por la conveniencia de actores sociales particulares, pues se refiere al bienestar colectivo y a la perspectiva del futuro. Actuar innovadoramente para cambiar la realidad puede ser muy productivo aun para los institutos políticos de hoy, una oportunidad más que un costo.

Estas tareas son urgentes; su solución no acepta los métodos gradualistas del pasado, pues las realidades urbanas del futuro ya nos alcanzaron y la sociedad quiere beneficiarse hoy de la habitabilidad, el bienestar y la seguridad de la que tanto se le ha hablado, y que siempre se promete para un futuro sin fecha.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social de la Federación (1997), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, s/e.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal (2000), *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, México, Corporación Mexicana de Impresión, S.A.
- PRADILLA COBOS, Emilio y Demetrio Sodi de la Tijera (2006), *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, México, Océano.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Reproscan, S.A.