

# Ciudad de México: un análisis de la gobernabilidad y la gestión desde las políticas públicas\*

*José Antonio Rosique Cañas\*\**

## Introducción

Este trabajo analiza la gobernabilidad metropolitana de la Ciudad de México, considerada ésta como una variable fundamental para el desarrollo de las ciudades en la posmodernidad,<sup>1</sup> y factible de medirse por medios cualitativos y cuantitativos, a partir de la legitimidad alcanzada para consensuar las políticas públicas y de los grados de eficiencia logrados por las administraciones públicas de multinivel que operan en el territorio metropolitano del Valle de México al momento de implementarlas. Para tal efecto, primero, se delimita la dimensión físicoespacial en donde operan las variables metropolitanas de esta megalópolis, esto es, se delimita territorialmente su ámbito metropolitano respecto de otros espa-

\* Conferencia dictada en el Seminario Reforma del Estado en América Latina, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid en abril de 2003.

\*\* Profesor-investigador. Departamento de relaciones Sociales UAM-Xochimilco. Dirección electrónica: jarosique@yahoo.com.mx

<sup>1</sup> El ideal posmodernizador dominante en el ámbito global del siglo XXI, (Ramírez, 2003:37) le impone deslizarse hacia las formas del "buen gobierno" (Zicardi,1996:4) y de una gestión de ciudad competitiva (Sobrino, 2002:311), visualizando oportunidades, valorando posibilidades en el entorno y propiciando reformas que le den cauce a un proyecto prospectivo de ciudad, con misión y visión de futuro.

cios rurales y otras metrópolis muy próximas, pero que quedan fuera del alcance de nuestro análisis. Segundo, se analizan el régimen constitucional y el sistema político que opera en las unidades territoriales involucradas, para diferenciar las formas de gobierno y los alcances de las reformas institucionales recientes,<sup>2</sup> pues ello permite establecer el modelo de gestión y el papel que están desempeñando el Estado, el gobierno, la administración, el mercado y la sociedad civil en el desarrollo urbano.

Para tal efecto, las formas de gobierno metropolitano alcanzadas se someten al escrutinio de conceptos como los de “buen gobierno”, *gobementabilidad*, *gubernación*, *governabilidad* democrática y *governacia*,<sup>3</sup> de uso común en el ámbito político y científico occidental desde décadas atrás, pero poco aplicadas científicamente en los ámbitos metropolitanos de América Latina. De lo que se trata es de aportar elementos para la elaboración de un diagnóstico más amplio de la calidad y orientación de la gestión pública y de los grados de democratización lograda hasta el momento al interior de los aparatos de gobierno y sus unidades administrativas. El hilo conductor es el análisis de políticas públicas, desde la hipótesis de que el autoritarismo del sistema político mexicano sigue presente, y ello está determinando los alcances de la transición política y de las reformas administrativas que pretenden modernizar las administraciones públicas metropolitanas para lograr una gestión eficaz, eficiente, transparente y de calidad, en pocas palabras, satisfactoria para los ciudadanos.<sup>4</sup> En ese sentido, hay un problema de viejos y nuevos *decisores*, que no alcanzan los acuerdos en el nuevo contexto de la alternancia y la cohabitación política, que se traducen en conflictos con altos costos de transacción para la acción pública.

## Megalópolis, fragmentación y exclusión social

### Ciudad difusa y fragmentación político-administrativa

El concepto *megalópolis* creado por Gottman (1959) para estudiar a la ciudad de Nueva York (Hiernaux, 2000:125), puede parecer polémico y hasta anticuado, pero en sentido

<sup>2</sup> Nos referimos a los alcances de la alternancia, la cohabitación política, los cambios en los sistemas de partidos y la creación de nuevos órganos de gobierno, como la Asamblea Legislativa, el Instituto Federal Electoral (IFE) y sus versiones locales, etcétera.

<sup>3</sup> La traducción es de Carlos Fuentes; otros autores la traducen como *governanza*, mientras que muchos más prefieren usar la voz original *governance*, que data de las épocas anarquistas de la Revolución Francesa.

<sup>4</sup> Hay una extensa bibliografía la cual aborda el tema de la nueva gestión pública que maneja estos conceptos desde el análisis de las políticas públicas al más puro estilo estadounidense (Aguilar, 2000), pasando por las publicaciones recientes de la OCDE (1997) o por autores europeos como Giddens (1998), Bañón (1999) u Olías (2001).

estricto sigue evocando la idea primitiva de la expansión de las viejas ciudades centrales que terminan conformando grandes regiones metropolitanas. Desde esa idea simple se pueden estudiar las ciudades mundiales<sup>5</sup> de hoy, como Londres, París, Roma, Tokio o la misma Nueva York, que constituyen nodos fundamentales de interconexión global, pero también a las depauperadas “megalópolis del sur” como la de México, Río de Janeiro, Nueva Delhi o El Cairo, que a pesar de su gran tamaño desempeñan un rol secundario y subordinado en el orden internacional;<sup>6</sup> en estas megalópolis, el histórico intercambio desigual ha generado procesos permanentes de descapitalización, teniendo como resultado mercados de trabajo precarios, terciarización desproporcionada, crecimiento de la economía informal y polarización de los ingresos; por lo mismo, la exclusión social es extensiva y propicia fragmentación territorial, *ghettificación* y amurallamiento de los vecindarios y surgimiento de asentamientos espontáneos al margen de la planeación estatal, sin faltar los nodos urbanos de gestión global con edificios inteligentes y modernos centros comerciales de élite.

El interés del Estado y del mercado convierten a estas ciudades en expresión de una realidad posmoderna, en donde los gobiernos lo mismo se imbrican con actores globales para gestionar proyectos público-privados,<sup>7</sup> al tiempo que emprenden políticas sociales paliativas para mantener a los extensos sectores excluidos en cierto margen de gobernabilidad. Una característica que comparten estas ciudades difusas y multicéntricas es su fragmentación político-administrativa,<sup>8</sup> pues al expandirse territorialmente, se asientan sobre otras jurisdicciones y dependiendo de factores políticos y administrativos locales, la gobernabilidad se hace más compleja, situación que para superarse exigiría formas organizacionales mucho más flexibles, más descentralizadas e innovadoras para la gestión pública, que actualmente opera en entornos turbulentos de incertidumbre global-local.

En el caso de las ciudades occidentales, esas reformas institucionales necesarias se fueron dando desde los sesenta de manera paralela, como parte de la modernización y el progreso material global (Lefebvre, 2001:3). Actualmente se trata de verdaderas

<sup>5</sup> Así les llama John Friedmann a algunas ciudades desde 1983; más adelante nos extenderemos sobre el punto.

<sup>6</sup> Taylor y Flint jerarquizan a las ciudades mundiales en tres niveles: Alfa, Beta y Gamma; a la Ciudad de México la ubican en nivel intermedio (Beta) (Taylor y Flint, 2002:361).

<sup>7</sup> Cada vez son más los proyectos público-privados que se implantan con relativo éxito en los espacios urbanos de las grandes metrópolis; de hecho, prolifera la tendencia por la competencia entre ciudades para atraerlos; de ahí surge también el concepto de *ciudades competitivas* (Borja, 2003).

<sup>8</sup> Una misma ciudad llega a tener muchos gobiernos locales; el territorio que ocupa la Ciudad de México está subdividido en por lo menos 50 unidades político-administrativas con igual número de gobiernos locales, dos gobiernos subnacionales, además del gobierno federal. En Japón hay un gobierno metropolitano único para el Gran Tokio bajo la figura de un Consejo Metropolitano y tiene hasta su parlamento. El Gran Londres y el Gran Los Ángeles, también han funcionado con modalidades parecidas en el ámbito de la planeación-gestión.

tecnópolis<sup>9</sup> muy competitivas, que han incorporado cualidades ambientales, so-cioculturales, y centros de gestión global, los cuales les permiten funcionar como nodos de la interconexión, por donde fluyen capitales, tecnología, cultura, migraciones y turismo internacionales; su contraste son las “megalópolis del sur”, en donde reside la pobreza generalizada, combinada con el autoritarismo y la corrupción de sus gobiernos, que hacen que las reformas institucionales arrojen resultados más cosméticos que estructurales, por lo que la gestión de la ciudad termina marcando una dualidad radicalmente opuesta: “una parte de la ciudad se vende, la otra se esconde... en estas grandes ciudades pasa lo mejor y lo peor de la sociedad” (Borja y Castells, 1997:78).

## La dimensión regional de la Ciudad de México

Priscilla Connolly (1999:42) dice que a la hora de regionalizar, cada quien tiene su megalópolis. Hoy en día no hay un criterio único para delimitar el tamaño real de la Ciudad de México;<sup>10</sup> en 1972 Luis Unikel consideraba que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) estaba integrada por el DF y 17 municipios conurbados del Estado de México. Ya para 1987 Gustavo Garza incluía diez municipios más, y en 1995 el INEGI incorporó a las estadísticas oficiales siete nuevos municipios, llegando así a 34. Por su parte, en 1998, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos en su Programa de reordenamiento de los asentamientos humanos en el Valle de México, amplió el área territorial a 58 municipios comprendidos dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), incluyendo dos municipios del estado de Hidalgo,<sup>11</sup> con lo que en realidad la región metropolitana del centro del país se aproxima ya a una megalópolis, si se toma en cuenta la cercanía de los municipios más periféricos, con algunas de las metrópolis que forman la corona regional de ciudades.

Al respecto, Javier Delgado en su estudio sobre el índice de consolidación urbana, involucra de lleno en esta dinámica de expansión metropolitana la “corona regional de ciudades” (las cinco capitales estatales vecinas), considerando un total de 155 munici-

<sup>9</sup> En la literatura de los últimos años se ha introducido este término para diferenciar la tendencia entre las ciudades del hemisferio norte que responden a lógicas de desarrollo macrorregionales (tecnópolis), respecto de las megalópolis del sur, que responden más a la lógica de desarrollo microrregionales (industria flexible a base de maquiladoras) (Enríquez, 2001).

<sup>10</sup> El artículo 122 constitucional dice que la Ciudad de México y el DF son sinónimos, pero desde nuestro punto de vista eso es incorrecto, pues ni todo el DF está urbanizado, ni toda la Ciudad de México se asienta sobre él, pues en el 2000, 9.2 de los 17.9 millones de habitantes de la ciudad vivían en 34 municipios conurbados del Estado de México. En ese sentido el Congreso de la Unión deberá hacer la corrección correspondiente. En todo caso lo correcto sería decir que la Ciudad de México y la ZMCM son sinónimos, al menos por el momento.

<sup>11</sup> Hay que remarcar la distinción entre la ZMCM que incluye a las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 34 municipios conurbados del Estado de México y la ZMVM que incluye 24 municipios más.

pios, que abarca parte de los territorios del Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos, desde luego, todo el DF. En ese trabajo se da una visión del fenómeno de “concentración ampliada” que genera la inercia de la ciudad central y la formación de la Región Metropolitana de la Ciudad de México (RMCM) (Delgado, 1999:171-194).

Por su parte, Priscilla Connolly (2003) se ha encargado de desvanecer esa idea de la “concentración ampliada”<sup>12</sup> y de la ciudad “difusa” y “multinodal”, al afirmar que al menos 95 por ciento de la población de la ZMM vive en la ciudad de Unikel y Garza de los 17 a 27 municipios y que sólo cinco por ciento de la población vive en la periferia más lejana; ella observa más la consolidación de un proceso de reconcentración al interior del núcleo metropolitano y una dispersión muy débil focalizada en algunos puntos de la periferia; de hecho, las actuales políticas de vivienda e infraestructura de vialidad y transporte se mueven en sentido centripeto, remodelación y gentrificación<sup>13</sup> del Centro Histórico y sus alrededores y la construcción de los segundos pisos en el periférico metropolitano reafirman esa tendencia.<sup>14</sup>

## Los retos de hacer ciudad en una megalópolis

Para los fines de este artículo, nos quedaremos con la visión de la Ciudad de México propuesta por Priscilla Connolly (2003), asumiendo que se trata de la parte más compacta de la ciudad central, pero bajo un proceso más o menos dinámico en el que las migraciones internas y los cambios locacionales de unidades productivas y de servicios generan reconcentraciones, procesos de gentrificación en los espacios metropolitanos renovados y dispersiones centrífugas, en donde los nuevos espacios de producción, reproducción y gestión global se acomodan según se trate, en unidades territoriales más o menos especializadas que se ordenan siguiendo las continuidades o ampliaciones posibles en dirección a viejos y nuevos lugares, pero la mayoría de ellos en la periferia cercana entre 50 y 75 kilómetros de distancia del zócalo capitalino

<sup>12</sup> Gustavo Garza, en una ponencia dictada en el CIDE en 2003, le llamó *desconcentración concentrada*; pero por ser tan cacofónica y no contener diferencia semántica alguna, nosotros preferimos denominarla *concentración ampliada*.

<sup>13</sup> Término utilizado por urbanistas franceses como Patrice Mel (1994), enfatiza la vuelta a los viejos barrios de los centros metropolitanos, previo proceso de remodelación y reutilización del espacio.

<sup>14</sup> Por un lado, en los últimos 40 años la población de la Región Centro (DF, Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos), se ha mantenido constante en 32 por ciento respecto del total nacional, esto indica que la “corona regional de ciudades” crece por su propia cuenta; por otro, hay estudios y políticas sobre población que anuncian la vuelta al crecimiento en las delegaciones y municipios centrales como los presentados por Javier Delgado y Priscila Connolly en el Seminario de Procesos Metropolitanos, Instituto de Geografía de la UNAM en marzo de 2003. Por su parte, el Bando 2 expedido por el jefe de gobierno del DF en el 2000, busca inhibir el crecimiento hacia la periferia delegacional, donde están los suelos de conservación ecológica y a cambio de repoblar el centro de la ciudad.

(Delgado, 1999:178).

Dicho lo anterior, lo que importa es delimitar la ciudad social y funcional del momento, a partir de sus actores reales más cotidianos, los que se identifican con ella y a partir de ella; aquellos que la gobiernan, la construyen, la habitan, que la gestionan y autogestionan. Sólo a partir de ellos se puede hacer ciudad; el problema es entonces crear los consensos sobre el proyecto de ciudad, planear estratégicamente para proyectarla como una ciudad sustentable y “competitiva” y establecer los acuerdos para avanzar en ese sentido. Si para ello hay que sentarse a negociar al lado de los capitales nacionales y multinacionales, o de los insumidos que obstruyen los megaproyectos en la región metropolitana, bueno, pues para eso están los gobiernos, los partidos y las organizaciones civiles, que tendrán que propiciar los espacios y buscar las fórmulas del entendimiento social amplio y colectivo y agregar con su voluntad política el valor necesario que le dé a la ciudad la dosis de gobernabilidad que se requiere para tan altas pretensiones.

Con esta idea se puede también apelar al concepto de identidad, en tanto elemento de cohesión que moldea y define los espacios de la integración; de sentimiento de pertenencia a un territorio construido colectiva e históricamente, en el cual sus barrios, pueblos, colonias, parques y edificios representan símbolos de arraigo y generan acciones solidarias o de conflicto de múltiples efectos multilaterales. Esa es la noción del territorio vivido que da al ciudadano la sensación de un lugar propio, concreto, que aleja de la noción de espacio arquitectónico abstracto; para los más nostálgicos un lugar fantasmagórico, mítico y tradicional, donde se recrea el pasado colectivo con todo y sus muertos (Taylor y Flint, 2002:363-366). En ese sentido, desde las posturas puramente tecnocráticas, no se puede definir un territorio como propio de la ciudad; siempre hará falta la convención política y el veredicto de los actores sociales. Experiencias recientes muestran que esa no es la forma de hacer ciudad.<sup>15</sup>

Una cuestión que interesa destacar es que las consecuencias de la aglomeración generan impactos de todo tipo, dentro y fuera de la región metropolitana, que demandan la atención organizada y especializada de las diferentes instancias de gobierno; ello mejoraría la gobernabilidad y la sustentabilidad del ecosistema del que depende la ciudad. Por ejemplo, 30 por ciento del agua que se consume en la ZMVM se trae de la cuenca del río Lerma; la energía eléctrica que hace funcionar a la ciudad se genera en su mayor parte en Chiapas; los combustibles con los que operan la industria y el transporte son extraídos en las costas del Golfo de México; el transporte público

<sup>15</sup> El trabajo de Daniel Hiernaux y Alicia Lindón sobre la percepción egocéntrica de los pobladores del Lago de Chalco Solidaridad, es una buena muestra de cómo se construye el sentimiento identitario a partir de la vivencia cotidiana del espacio en la periferia de la ciudad. Estas líneas fueron expuestas en el Seminario sobre Procesos Metropolitanos, organizado por el Instituto de Geografía de la UNAM en marzo de 2003.

y las vías de comunicación para mover cotidianamente a los cerca de 20 millones de habitantes se gestionan anárquicamente desde infinidad de puntos público-privados casi invisibles para el ciudadano común; la mayoría de las obras de infraestructura, mantenimiento y vivienda en la región metropolitana dependen de infinidad de organismos público-privados; en todos estos casos los gobiernos locales que conforman la megalópolis tienen muy poca o ninguna ingerencia que les permita incidir sobre esas políticas que atañen directamente a la población que gobiernan, mientras que las instancias centrales ven a la ciudad desde perspectivas sectoriales, como un territorio fragmentado, y en cierto modo hasta caótico. Así, por el momento los temas metropolitanos se gestionan mediante seis Comisiones Metropolitanas existentes,<sup>16</sup> que si bien no trastocan sustancialmente la autonomía de los gobiernos locales y subnacionales, tampoco resuelven estructuralmente los problemas que les son encomendados, dada su falta de legitimidad política, sus limitados recursos, su enfoque sectorial, sus facultades indicativas, propositivas, parciales y puramente gubernamentales, y siempre preocupadas por la reducción al mínimo de la participación de los actores de la sociedad civil.<sup>17</sup>

## Transición política y gobernabilidad metropolitana

### Globalización y reformas institucionales

La transición política tiene como referencia los procesos de democratización que permitieron el paso del capitalismo liberal, al Estado de bienestar del siglo XX que progresó entre las dos guerras mundiales y sobre todo a partir de la posguerra;<sup>18</sup> es

<sup>16</sup> Las actuales Comisiones Metropolitanas son producto de convenios tripartitas firmados por los gobiernos federal, del Estado de México y del DF durante los noventa. Se trata de las comisiones: Ambiental Metropolitana; Metropolitana de Transporte y Vialidad; Metropolitana de Agua y Drenaje; Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia y la Comisión para el Tratamiento de Disposición de Desechos Sólidos. Otro organismo creado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1996, es la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, que se ha dado a la tarea de elaborar planes regionales para el ordenamiento territorial; y otro bilateral es la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, creada por convenio entre el DF y el Estado de México en 1998, con la finalidad de darle congruencia al trabajo de las otras cinco comisiones metropolitanas.

<sup>17</sup> El estudio de Umaña (2001), demuestra a detalle las formas de operación de estos organismos a partir de Grupos de Trabajo integrados exclusivamente por funcionarios de gobierno, comisionados todos por designación de los ejecutivos que representan.

<sup>18</sup> Explicar y resolver las desigualdades regionales que durante el proceso histórico de evolución en los últimos dos siglos ha experimentado la humanidad, resulta contradictorio, sobre todo desde el metadiscurso de la modernidad. El llamado desarrollo regional desde la posguerra, intentó dar respuesta a la distribución de la riqueza que la modernización capitalista o socialista generó sin lograrlo, provocando con ello un sinfín de desigualdades regionales y diferencias sociales y territoriales (Ramírez, 2003:15).

el mismo modelo que entró en crisis a principios de los setenta, cuestionado desde el neo-liberalismo por los excesos del Estado en la economía y por su burocratismo e improductividad, propiciando las reformas que favorecieron al mercado global. El fin de la guerra fría, los efectos sociopolíticos por la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, además de catalizar esos procesos de globalización, tuvieron efectos diversos en todo el mundo. En Latinoamérica las dictaduras se extinguieron y junto con éstas los golpes de Estado cesaron, al tiempo que emergieron partidos políticos de todas las ideologías que van a elecciones y frente a los resultados se pliegan a la legalidad. Las reformas neoliberales iniciadas en los setenta en Chile, se generalizaron en los ochenta y noventa en el resto de los países de la región con amplios procesos de privatización, desregulación y reducción del Estado que alteraron el aparato clientelar de las políticas sociales que operaron por muchos años en el campo y la ciudad en beneficio de los sectores populares.

### **Gobierno y tradición autoritaria en la Ciudad de México**

La Ciudad de México proviene de una larga tradición de gobiernos autoritarios; nació sin soberanía, nunca pudo elegir a sus gobernantes; y cuando la construcción del régimen de partido hegemónico así lo requirió en 1928, paradójicamente la Revolución que luchó para deponer la dictadura de Díaz, la despojó de su antiguo régimen municipal, cuyos ayuntamientos eran elegidos popularmente (Rosique, 2000:92-97). Independientemente de la transición política y de la salida del PRI de la presidencia de la República en el 2000, el régimen constitucional sigue siendo presidencialista y altamente centralizado; de ahí que el Poder Federal y el Ejecutivo en particular, conserven mucho poder discrecional sobre todo el territorio nacional, acotando el régimen interior de la soberanía de las entidades, sin importar que éstas tengan su propia Constitución y congreso local. Además, la autonomía de los municipios es doblemente sometida al centralismo, tanto por parte del gobierno federal como el del estatal.

Pero el gobierno del DF fue aún más centralizado y dependiente de los poderes federales, pues el Ejecutivo siempre designó unilateralmente al regente y al presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad y éste a su vez, por acuerdo del presidente, a los delegados y a los representantes delegacionales del Consejo Consultivo, una vez desaparecidos los municipios. Esto fue así hasta la década de 1990 cuando la Asamblea Legislativa empezó a ejercer algunas atribuciones, antes bajo control del gobierno federal. Aunque el jefe de gobierno y los delegados son elegidos popularmente desde 1997 y 2000, respectivamente, las delegaciones siguen siendo órganos desconcentrados dependientes del gobierno local, que se limitan a gestionar algunos programas sociales y servicios urbanos regulados desde el centro y cumplen funciones informales

de mediación política y control territorial en los conflictos locales, pero no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios, por lo que cuando sus funcionarios se salen del marco legal previsto, encuentran serias dificultades para gestionar de manera autónoma los asuntos públicos de su demarcación.

### **Alternancia, cohabitación y problemas de gestión**

En México, la lenta transición política iniciada en los sesenta y la aceptación desde la cúpula del poder de la disfuncionalidad del sistema de partido hegemónico prevaleciente, abrió paso a las reformas políticas de 1978 y 1987, permitiendo la incorporación de los partidos de oposición a los procesos electorales (Berrueto, 2002:17). Estos logros pronto arrojaron saldos importantes para la vida política del país cambiando la geografía del poder y rompiendo el mito sobre la invencibilidad del partido oficial, empezando por la capital del país en donde el PRD y sus alianzas terminaron ganando el gobierno en 1997. A su vez con la creación del Instituto Federal Electoral como órgano ciudadanizado, manejado mediante un Consejo con representantes de todos los partidos y sus réplicas a escala estatal y del DF, se logró desmontar el aparato de control electoral del viejo régimen y dada la alternancia política, recuperar parte de la soberanía de los estados y del DF.

En 1994 la Cámara de Senadores se amplió a 128 senadores, de los cuales 52 fueron de la oposición; actualmente está repartida asimétricamente: el PRI tiene 58, Alianza por el Cambio 53 y Alianza por México 17, mientras que en la Cámara de Diputados en 2003 el PAN cede su supremacía al PRI, que aliado al PVEM fortaleció su presencia, al lado de un PRD en ascenso. Respecto de los municipios,<sup>19</sup> el escenario muestra tres grandes fuerzas partidistas que juntas gobiernan a nueve de cada diez mexicanos y tres de cada cuatro localidades del país; asimismo, la alternancia se ha venido dando recurrentemente, pues de 1 021 elecciones para alcaldes, entre enero del 2001 y mayo del 2002, 407 municipios cambiaron de fuerza política, es decir, casi 40 por ciento registró alternancia efectiva.

Después del 2 de julio del 2000 México se ve en el espejo de la pluralidad partidista, de la alternancia y de una transición política que se orienta hacia la lucha por el poder con reglas del juego cada vez más institucionalizadas, aun cuando subsisten las prácticas desleales y al margen de la ley. Hoy militantes de cualquier partido ganan puestos ejecutivos o legislativos en todo el país; asimismo son comunes las alianzas entre ellos, pero también los conflictos y desacuerdos. Lo que no se previó fueron las complicaciones a la hora de la ejecución de las políticas, pues la falta de cuerpos burocráticos estables y distanciados de los conflictos por el poder, la alternancia y la cohabitación

<sup>19</sup> Véase el artículo de Alejandro Tuirán Gutiérrez: "Mapa municipal" (2003).

<sup>20</sup> Un análisis de las relaciones intergubernamentales en México puede verse en Rosique, 2003:237-266.

política, han hecho que los resultados de la acción pública se vean disminuidos. La consecuencia inmediata es que la legitimidad ganada en las urnas se pierde por una gestión tortuosa, conflictiva e inoperante. En los sistemas políticos consolidados esto se ha resuelto institucionalizando las relaciones intergubernamentales<sup>20</sup> a partir de la reingeniería de procesos internos y acuerdos y reglas del juego entre las partes, de tal manera que se garantiza que las políticas de Estado sean implementadas con un cierto grado de eficacia, eficiencia y calidad por administraciones públicas profesionalizadas (Agranoff, 1997 y 2003). En ese sentido, un gobierno elegido democráticamente acota el margen de discrecionalidad de sus cuerpos burocráticos para manipular la hechura de las políticas (Aguilar, 2000-T2:15).

En el México de hoy, prácticamente todas las estructuras gubernamentales se encuentran en alguna modalidad de cohabitación política y yuxtaposición de partidos y los gobiernos que operan en espacios metropolitanos fragmentados por la política y la administración, experimentan altos grados de ineficiencia debido precisamente a su gran margen de discrecionalidad a la hora de la implementación de las políticas y la inexistencia de rendimiento de cuentas, tanto de haberes como de haceres.

El problema es que el régimen presidencialista metaconstitucional<sup>21</sup> dejó de operar de un día para otro, sin que se previera cómo funcionaría con un régimen de alternancia y cohabitación. Los poderes ejecutivo y legislativo, así como los cuerpos burocráticos de los tres ámbitos de gobierno, no están diseñados para enfrentar las divergencias políticas de los diferentes partidos que cooptaron los puestos públicos en ausencia del régimen de servicio profesional de carrera;<sup>22</sup> así, las relaciones y la gestión intergubernamentales funcionan con altos costos de transacción y pocos resultados.<sup>23</sup>

En el DF por ejemplo, el presidente de la República conserva facultades sobre el gobierno de la ciudad, en lo que se refiere al nombramiento del Procurador de Justicia y el Jefe de Policía; a su vez el monto del presupuesto del Estado de México y el DF dependen de la Cámara de Diputados federal. El Senado manda sobre cualquier intento de reforma política que altere la forma de gobierno del DF y la Cámara de Diputados

<sup>21</sup> Carpizo (1978) acuñó este término para sustituir el de *régimen de excepción* que en algunos momentos actuó fuera del marco constitucional.

<sup>22</sup> El servicio profesional de carrera es una institución muy vieja que consiste en tener funcionarios públicos por concurso de oposición y bajo evaluación periódica; esta modalidad permitió darle estabilidad política y laboral a los cuerpos burocráticos de nivel intermedio de los Estados burocráticos, con ello la gestión de la acción pública alcanzó un cierto grado de efectividad en el logro de metas programadas, con responsabilidades prescritas dentro de un sistema weberiano "racionalmente" diseñado (Peters, 1999:181-240).

<sup>23</sup> Hay trabajos que analizan la creación del Consejo de Transporte del Área Metropolitana, las formas de operación y gestión de este mismo organismo convertido más adelante en la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad y los nefastos resultados que tienen atrapada a la ZMCM en la ineficiencia en vialidad, en servicio público de transporte y la contaminación (Hernández, 2001 y Umaña, 2001).

aprueba anualmente sus recursos fiscales y el grado de endeudamiento, mientras que la Asamblea Legislativa autoriza el presupuesto y reglamenta los impuestos locales. Los respectivos gobiernos del Estado de México y de los municipios conurbados son también pieza clave, dado que más de la mitad de la ZMCM se asienta sobre ellos.

Un problema para los gobiernos locales es que tienen atribuciones muy limitadas para la gestión de asuntos intergubernamentales; eso sólo lo pueden hacer el gobernador y el jefe de gobierno; ello retrasa la capacidad de reacción de los gobiernos ante los problemas limítrofes o de tratamiento intermunicipal. Hace poco tiempo, varios alcaldes y delegados opinaban que la falta de consensos convierte en tierra de nadie la franja fronteriza, pues aunque la Comisión Ejecutiva Metropolitana tenía detectados trece puntos conflictivos<sup>24</sup> a lo largo de los 173 kilómetros de colindancia; la lógica de la gestión territorial es de adentro hacia fuera y siempre se dejan para el último las zonas limítrofes. Los delegados de Tláhuac, Gustavo A. Madero y los alcaldes de Tlalnepantla y Nezahualcóyotl decían que:

Necesitamos una coordinación metropolitana que vaya más allá de la delegación y el municipio. Se debe presionar a la federación y al congreso para legislar sobre las metrópolis, pues actualmente todas las autoridades continúan con el mismo discurso de hace doce años y de seguir así, el panorama será desastroso. Muy sencillo, simplemente debemos de quitarnos la mezquindad partidista, no pensar en quién gana, podemos resolver muchos problemas con poco presupuesto, pero sin consensos no se logra nada. Tenemos una idea equivocada de la metrópolis, pensamos siempre al interior, nunca de manera regional (Hernández, *Reforma*, 19-VI-2002:5B).

<sup>24</sup> Los trece puntos conflictivos son: 1. Cuajimalpa-Huixquilucan (contaminación Barranca de Santa Rita por falta de drenaje y plantas de tratamiento, y vialidad con tres pasos a desnivel para salida de autos de la zona residencial); 2. Miguel Hidalgo-Naucalpan (niños de la calle en Periférico y las Palmas y tráfico de drogas en Conscripto); 3. Miguel Hidalgo-Naucalpan (perros callejeros en Tacuba-El Molinito, tráfico en Ingenieros Militares y paradero Cuatro Caminos); 4. Azcapotzalco-Tlalnepantla (venta de drogas en la Unidad El Rosario y tránsito en Aquiles Serdán); 5. GAM-Tlalnepantla (tráfico en Tenayuca y Acueducto de Guadalupe, pandillerismo); 6. GAM-Ecatepec (congestionamiento por falta de continuidad en la avenida Eduardo Molina y construcción de algunos retornos o puentes sobre el Periférico Oriente); 7. Gustavo A. Madero-Neza (servicios en Aragón y Ciudad Lago por indefinición de funciones); 8. Venustiano Carranza-Iztapalapa-Neza, tráfico en los alrededores del metro Pantitlán y delincuencia itinerante en ambos lados por falta de ampliación de las avenidas Pantitlán y Chimalhuacán e instalación de ministerios públicos y coordinación con la policía metropolitana, respectivamente); 9. Iztapalapa-Neza (tráfico por bases de combis en avenida J.C. Bonilla por falta de ordenamiento y reubicación); 10. Iztapalapa-La Paz (servicios e inundaciones por falta de definición de funciones); 11. Tláhuac-Chalco-Iztapalapa-Valle de Chalco (límites territoriales, congestionamiento vial en la avenida Chalco-Tláhuac y drenaje a cielo abierto por la separación del pueblo de Santa Catarina, ampliar laterales y reubicar paraderos); 12. GAM-Tlalnepantla (pandillerismo y venta de drogas en Coatepec y Lázaro Cárdenas por falta de seguridad pública) y, 13. GAM-Tlalnepantla (escasez de agua en San Juan, en la GAM por falta de un acuerdo con Tlalnepantla) (Hernández, *Reforma*, 19-VI-2002:5B).

El problema que se plantea aquí es: ¿hasta dónde los gobernadores deben impedir a los gobiernos locales establecer convenios con sus vecinos para resolver problemas comunes que no afectan las atribuciones del siguiente nivel de gobierno?; o viceversa: ¿cuáles son los límites en que se puede comprometer un alcalde o delegado con los gobiernos vecinos para ejercer mejor sus funciones? Una solución podría ser encausar una legislación especial para aquellos municipios en situación de conurbación fuera de su entidad, de tal manera que sea aplicable el principio de subsidiaridad<sup>25</sup> y evite el trámite paternalista de autorización del gobernador, que en esencia no es otra cosa más que un mecanismo de control político sobre un ámbito de gobierno que de por sí siempre ha estado subordinado a los otros dos niveles de gobierno (Rosique, 2003:281-285).

De cualquier manera no es mucho lo que se puede hacer desde el siguiente nivel de gobierno para resolver los problemas estructurales de la conurbación, pues históricamente el gobierno federal ha centralizado los recursos fiscales y es desde sus ministerios donde se deciden los programas de inversión de las grandes infraestructuras. En ese sentido el papel del gobierno federal sigue siendo muy importante, aunque da la impresión de que desde ese nivel no se tiene un proyecto integral y consensuado sobre la Ciudad de México; lo más cercano a ese punto lo viene impulsando la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a partir del Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, pero aunque su propuesta era viable en 1998, actualmente está prácticamente archivada.<sup>26</sup>

Luego viene el problema de las disparidades entre el DF y el Estado de México. Si se comparan los recursos fiscales de los 34 municipios, con los de las 16 delegaciones, el saldo es muy favorable al DF; la proporción en términos absolutos en 2000 era a razón de siete a uno; mientras que la relación per cápita se va a ocho por uno; y si pensamos en densidad y superficie a cubrir, el DF se ve más favorecido aún por las ventajas de aglomeración, de tal manera que cinco delegaciones metropolitanas concentran mucho mayor volumen de gasto público y por lo mismo son las mayormente equipadas y con mejores servicios de toda la ZMCM.

Regresando al tema de la política, durante la última década la alternancia en

<sup>25</sup> El espíritu del principio de subsidiaridad es que cada gobierno hace sobre una misma política hasta donde sus capacidades se lo permiten, distinto al de concurrencia, en donde cada gobierno hace lo que le corresponde de acuerdo con un esquema de facultades, funciones y atribuciones legalmente prescritas.

<sup>26</sup> Se trata de un instrumento de planeación que implica 58 municipios del Edomex y dos de Hidalgo, además de las 16 delegaciones del DF, pero que se ha ganado la indiferencia de los gobiernos locales y de la Cámara de Diputados, aun cuando en 1998 fue aprobado por esta última, seguramente por su carácter de estudio de gabinete, falto de los amplios consensos y acuerdos que su implementación requeriría para la obtención de enormes recursos, pero también por el hecho de haberse engendrado durante la administración zedillista, hoy eclipsada por la presidencia foxista (Rosique, 2003:292-300).

el Estado de México fue muy significativa; a partir de junio de 2003 el gobernador priísta trabaja al lado de 71 alcaldes de su partido en alianza con el PVEM, frente a 64 de la oposición. Específicamente en los 34 municipios de la ZMCM, entre el 2000 y el 2003, el PAN gobernó catorce, el PRI doce y el PRD ocho, pero esto cambió en marzo de 2003 una vez desvanecido el "efecto Fox", poniendo al PRI otra vez a la cabeza, con 17 municipios, al PRD con nueve, al PAN con siete y al PT con uno. Por otra parte, en el congreso local el PRI tiene 24 diputados, el PAN once y el PRD diez; de esto se deriva un escenario de relaciones intergubernamentales estatal-municipal que hacen de la gobernabilidad algo complejo y conflictivo. Además, hay que considerar que el sistema de equilibrios previene un calendario electoral trianual, de tal manera que el ciudadano tiene la posibilidad de reforzar con su voto al partido en el gobierno o sancionarlo en las elecciones intermedias. Con todo, el manejo político del ejecutivo estatal hace posible una gestión que se muestra más descentralizada, aunque con más limitaciones económicas y técnicas que las del gobierno del DF (Umaña, 2001).

Dados los resultados favorables para el PRD en el DF, durante las elecciones de julio de 2003, en este momento su jefe de gobierno es el más poderoso del país, pues su régimen de contrapesos local, que sigue siendo de excepción, quedó neutralizado; en la Asamblea Legislativa tiene mayoría absoluta con 37 diputados, mientras que el PAN logró 17, el PRI seis, el PVEM cinco y una de MP; además, en materia de gobiernos locales gana 13 de las 16 delegaciones. Por otra parte, la lucha mediática también juega y en ésta Andrés Manuel López Obrador se ha mantenido como el precandidato a la presidencia con mayor intención de voto a escala nacional, aun después de los grandes escándalos de corrupción en el PRD y el Gobierno del Distrito Federal en marzo de 2004; él se las ha arreglado para tener un espacio privilegiado con los medios, atendiendo todos los días a su fuente a las 6:30 de la mañana, mientras que su mayor contrapeso, el presidente Fox, ha ido a la baja y sus mayores preocupaciones están centradas en sus complicadas relaciones con el Congreso y las reformas estructurales.

Pero más allá de lo efectivo de sus resultados o de la percepción que la ciudadanía tenga de ellos, el gobierno del DF sigue montado sobre la vieja maquinaria autoritaria, vertical, de decisiones eminentemente técnico-burocráticas, en donde la participación de la gente es limitada, simulada, cosmética, intermitente y controlada clientelariamente; tan es preocupante este punto que el grupo parlamentario del PRD (2003-2006) acordó "no ejercer medio de control político corporativo, clientelar o de otra naturaleza que impida, coarte o limite la libertad de las personas para determinar sus preferencias y conductas políticas"<sup>27</sup> (López, *Milenio*, 7-09-03:6).

Así, en el DF, la transición política ha tenido efectos contradictorios; por un lado el presidencialismo que dominó la gestión de la ciudad por tanto años fue abatido paula-

<sup>27</sup> Un contrapeso importante para este monopolio de poder público sería la efectiva participación ciudadana en todos los ámbitos del gobierno y la administración y en todas sus modalidades.

**Cuadro 1**  
**Alternancia en los municipios conurbados 2003-2006**  
**Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

<i>Municipio</i>	<i>Partido</i>	<i>Municipio</i>	<i>Partido</i>	<i>Municipio</i>	<i>Partido</i>	<i>Municipio</i>	<i>Partido</i>
Acolman	PRD	Chimalhuacán	PRI	Nicolás R.	PAN	Tizayuca	PRI*
Atenco	PRI*	Ecatepec	PRI*	Papalotla	PRI	Tlalnepantla	PAN
Atizapán	PRI	Huixquilucan	PRI*	La Paz	PRI*	Tultepec	PRD*
Coacalco	PAN	Ixtapaluca	PRI	Tecámac	PRI*	Tultitlán	PRD*
Cuautitlán	PRI*	Jaltenco	PRI	Teoluyucan	PAN	Zumpango	PRI
Chalco	PRD*	Melchor O.	PRI*	Teotihuacán	PRD	Cuautitlán I	PAN
Chiautla	PRI	Naucalpan	PAN	Tepetlaoxtoc	PRI*	V. de Chalco	PRD*
Chicoloapan	PRD	Nezahualcóyotl	PRD	Tepotzotlán	PAN		
Chiconcuac	PT*	Nextlalpan	PRI	Texcoco	PRD		

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de México. \*Alternancia (el PRI ganó seis municipios nuevos y perdió cuatro; el PRD ganó cuatro nuevos y perdió uno, y el PAN perdió seis y no ganó ninguno nuevo). Elaboración propia.

tinamente por las reformas institucionales, pero por el otro, la esencia de su centralismo quedó anidada en el corazón del aparato de la vieja maquinaria administrativa del DF, apenas neutralizada por los sindicatos corporativos prístas de sus trabajadores, mientras irónicamente la Reforma Política del Gobierno del Distrito Federal, único instrumento que rediseñado podría equilibrar los poderes locales, quedó congelada desde el 2001 en el Senado de la República por sus opositores: el PRI y el PVEM.<sup>28</sup>

## Gobernabilidad metropolitana: ¿utopía o realidad?

### Modernidad, Estado-nación y forma de gobierno

Weber descifra al Estado como una compleja estructura normativa, articulada y jerárquica que adquiere racionalidad expresa en el derecho; le ve como una institución

<sup>28</sup> Este proyecto de reforma se puede considerar como conservador, en la medida que apenas se alcanza para la capital del país un estatus jurídico equivalente al que tienen las demás entidades de la República, con algunas diferencias para poder servir de sede de los poderes federales, pero en materia de delegaciones éstas siguen siendo órganos desconcentrados dependientes del ejecutivo inmediato superior; en ningún momento se habla de la posibilidad de regresar al régimen municipal (Rosique, 2003:447-452).

que materializa lo normativo mediante la ejecución del ejercicio de poder a través del monopolio de la fuerza (Sánchez, 1976:192); el centralismo necesariamente se asocia a esta concepción de Estado:

...que funciona como un cuerpo único situado en el centro del reino que reglamenta la administración pública de todo el país; un mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores en cada provincia, un solo agente que resuelva los detalles de dichos asuntos; nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que puedan actuar sin que se les autorice previamente (Tocqueville, en Baca, 1985:35).

Pero las revoluciones se encargaron de poner contrapesos a ese poder absoluto hasta llegar al actual Estado de bienestar.<sup>29</sup> En ese sistema republicano el poder legislativo crea la ley, el ejecutivo la administra y el judicial la interpreta; los tres son órganos de poder del Estado, pero el gobierno propiamente dicho recae sobre el poder ejecutivo, que siendo federalista, reconoce la soberanía de las provincias y la autonomía de las localidades y además de formular las políticas junto con el legislativo, tiene la función de administraras e implementarlas; por tanto, es importante también tener claro el papel de la administración pública en esta división del poder territorial y de las funciones "...la administración pública es la acción del Estado en la sociedad, mas no la administración de la sociedad. La administración pública es el gobierno en acción, el poder ejecutivo delegacional del Estado frente a la sociedad, que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad" (Guerrero, 1989:368).

Estas instituciones de la modernidad fueron asimiladas por las oligarquías latinoamericanas y se reflejaron al momento de la construcción constitucional del Estado-nación, sólo que de manera más formal que práctica, por lo que los regímenes adoptados fueron determinantes para sus sistemas políticos, las formas de gobierno y sus administraciones públicas. La gobernabilidad lograda en ese tipo de regímenes se sustentó en estructuras burocrático-militares oligárquicas y legalistas, desempeñándose a partir de decisiones tecnocráticas en las que el ciudadano era visto como súbdito y se operaba bajo el principio de la desconfianza; se trataba de la gobernabilidad autoritaria. México y sus ciudades se pueden ver reflejados en estas formas de gobierno durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX.

## El ascenso de la democracia y la nueva construcción institucional

<sup>29</sup> Lo anterior no significa que el carácter oligárquico de la mayoría de los Estados nacionales actuales se haya desvanecido o esté en vías de extinción; por el contrario, todos los acontecimientos económicos indican que la concentración del poder oligárquico encuentra su sede en los grandes consorcios multinacionales y su poder mundial es cada vez mayor.

El siglo xx debe ser recordado fundamentalmente como el siglo de la democracia; al principio había sólo 25 países en los que se practicaba de una manera restringida y en su conjunto englobaban a 10 por ciento de la población mundial, pero en sus postrimerías, de los 192 países soberanos, 120 (63%) podían ser considerados plenamente democráticos ya que garantizaban la universalidad del sufragio (García, 2003:8). Este proceso fue posible sólo después de las dos guerras mundiales, de tal manera que cualquier acontecimiento relacionado con la democracia era bien recibido; independientemente de lo incipiente, restringido e inestable que fuera, era considerado como un alejamiento de los regímenes autoritarios y totalitarios relacionados con el fascismo alemán y el comunismo stalinista. En ese proceso las sociedades latinoamericanas fueron las últimas en subirse al carro de la democracia, primero deconstruyendo los regímenes dictatoriales a base de revoluciones, guerrillas y movimientos sociales en el campo y las ciudades, y luego institucionalizando las incipientes reglas del pluripartidismo y las elecciones libres. Para muchos la percepción de Huntington es muy optimista, pero lo cierto es que en el siglo xxi la democracia es vista como una vía que agrega valor a los gobiernos que la practican, independientemente de lo satisfecho que esté el ciudadano de sus alcances y resultados para la vida pública. En los sesenta México era visto como una excepción en la región, apartado de golpes de Estado y dictaduras militares y con una “milagrosa” estabilidad económica que garantizaba crecimiento y un paso acelerado de lo rural a lo urbano, además de un gobierno que no se apartaba mucho de sus compromisos con los sectores populares emergentes.

### **El fin último de la política: el buen gobierno**

Actualmente el Estado se fundamenta en el arte de gobernar a partir de un sistema de instituciones que tiene por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar, garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y las políticas, gobernando mediante la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad.<sup>30</sup> Por eso la gobernabilidad es considerada variable fundamental para cualquier sistema político; en el caso del Estado,<sup>31</sup> permite darle congruencia, legitimidad y calidad a las acciones del buen gobierno; pero el Estado no siempre tuvo cuerpos gubernamentales bien organizados y con maquinarias administrativas especializadas y profesionales; para ello

<sup>30</sup> La idea original de Aristóteles es que el Estado tiene un fin ético intrínseco a la vida humana: es la justicia y la virtud (que también es felicidad) de los ciudadanos que lo constituyen (Aristóteles, en UPN, 1979:67-68).

<sup>31</sup> Cualquier organización, política, religiosa, social, o económica, requiere de un régimen de gobernabilidad que permita a sus miembros la cohesión y organización en torno a ciertos propósitos institucionales.

fue necesario la creación de órganos administrativos que hicieran posible el ejercicio de la gobernación pública.

El "buen gobierno" o la buena gobernación, es el propósito de un Estado que aspira al desarrollo pleno de los ciudadanos; pero esto sólo se logra cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones en favor del interés social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización del poder público permite alcanzar el consenso y la legitimidad por vía de la concertación y la conciliación, al amparo del derecho y la procuración de la justicia. En un estado de cosas así, la libre y abierta deliberación para determinar qué es del interés público y dónde empieza el interés privado, permite abrir un amplio espectro de vasos comunicantes entre uno y otro campo, de tal manera que no es sólo el gobierno quien define la agenda pública (Uvalle, 1999:53-66).

### Estado y gobermentabilidad

Omar Guerrero resume el poco conocimiento que hay al respecto de este último término, aparentemente inocuo, pero fundamental para entender aspectos importantes acerca del Estado moderno y su funcionamiento en las sociedades en transición a la democracia; apoyado en Herman Finer, señala que el gobierno es política más administración, por eso un término emparentado al de gobierno es la gobermentabilidad (*governmentability* de acuerdo con Foucault, desde 1970). El Estado moderno se distingue de las organizaciones de dominación que le han precedido porque se gobermentabilizó. No puede haber estatización de la sociedad si ésta no se gobermentabiliza, pues se trata de un proceso singular que favorece su subsistencia y le permite definir lo que es de su competencia y lo que no lo es. Del ejercicio de gobierno basado en sus instituciones y formas de gobierno surge finalmente el Estado gubernativo o el Estado hecho gobierno (Guerrero, 2001b:2-6).

En el caso de la Ciudad de México no hay duda de que la gobermentabilidad se inició desde épocas precolombinas bajo el modo de producción despótico-tributario y algunas de esas formas de control administrativo sobrevivieron durante la Colonia. Lo que se tiene hoy es una estructura burocrática de formas superpuestas muy compleja, pero el problema es si esa organización estatal es la adecuada de acuerdo con los ideales del buen gobierno. En las experiencias de gestión de calidad total, filosofía

<sup>32</sup> A principio de la administración cardenista (1977-1999) existía una Dirección General de Modernización Administrativa, que después fue degradada a nivel dirección de área, pero entre otras cosas impulsó la idea del gobierno electrónico que está empezando a tener algunos resultados en materia de atención al público.

y práctica asociada al buen gobierno, se parte de que siempre hay algo que mejorar. Tratándose de la ZMCM es obvio que falta mucho por hacer para acercarnos a ese ideal; el rediseño y la reingeniería procedimental ofrecen algunas alternativas que se aplican de vez en cuando en algunas áreas del gobierno<sup>32</sup> (Muñoz, 1999:263-283).

### **Los actores de la gobernación**

El concepto *gobernación* proviene de una voz antigua en el español utilizada para nombrar al Ministerio del Interior o Secretaría de Gobernación, que tiene que ver con los asuntos generales del gobierno. De acuerdo con las fuentes de Omar Guerrero, Peter Drucker (1940) y Marshall Dimock (1958) usaron este concepto; el primero en el ámbito privado y el segundo en el público y el privado; para ellos no hay duda de que quien controla el acceso a los medios de subsistencia (bienes, trabajo, servicios), ejerce un control político, por lo que afirman que toda persona que ocupa una alta posición en cualquier institución, sea una corporación privada o una institución pública está ejerciendo la gobernación (Guerrero, 2001a:3).

Considerando que la ZMCM está asentada sobre dos entidades subdivididas en 50 gobiernos locales relacionados jerárquicamente con dos gobiernos subnacionales y éstos a su vez al gobierno federal, lo que se tiene es una multitud de actores gubernamentales que de acuerdo con facultades, atribuciones y funciones institucionales, ejercen la gobernación sobre el territorio metropolitano y su población. Por ejemplo, los jefes de policía del DF y del Estado de México, tienen divididas las dos jurisdicciones en sectores, al frente de los cuales hay un jefe que coordina a los cuerpos policíacos para que patrullen las zonas; para tal efecto, cuentan con leyes, reglamentos internos y recursos técnicos y materiales que son distribuidos entre estos servidores, de acuerdo con criterios establecidos según prioridades que el mando percibe y acuerda con los diferentes grupos de la sociedad civil; hipotéticamente el producto final de la ejecución de la política es que algunos ciudadanos son puestos a disposición del ministerio público, otros pagan multas por infringir reglamentos y otros son beneficiados por la ejecución de la política. Así, los cuerpos policíacos se convierten en agentes activos de la gobernación, en la medida en que administran y ejecutan una política pública que tiene su origen en el poder público del Estado.

### **Política, administración y gobernabilidad democrática**

La gobernabilidad se relaciona con la política y con la administración para garantizar el ejercicio de la autoridad, pero además se refiere a un valor agregado a las prácticas continuas del gobierno; eso es lo que asegura un desempeño superior en la dirección de la sociedad; se trata de un gobierno que no sólo ofrece orden y seguridad por

medio del ejercicio de la autoridad, sino también calidad de servicio y bienestar social: "...la eficiencia administrativa que se mide por los resultados y la satisfacción de los gobernados y; la legitimidad política y el consenso, que se logra entre los actores estratégicos a la hora de la toma de decisiones, factores que permiten una gestión pública orientada hacia el buen gobierno" (Zicardi, 1996:14-15).

La gobernabilidad democrática es la habilidad y capacidad de tomar e implementar decisiones legítimas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas, es eficiencia del gobierno y del Estado para formular políticas y administrar su gestión. Por tanto, no importa sólo la toma de decisiones bajo reglas de juego democráticas (política), importa también la capacidad gubernativa de aplicarlas (administración). Ésta es una de sus cualidades, pues sin ella la eficiencia, la eficacia y el control de la relación costo-beneficio son imposibles, situación que aleja del buen gobierno. A la inversa:

...hay que saber que la gobernabilidad no sólo es asunto de mantener las tuberías llenas y ciertos mínimos de seguridad en las calles; es cuestión además, de dar a la política el lugar que le corresponde como instrumento para acordar los grandes temas del Estado. Estamos hablando de emprender reformas que cambiarán directa y personalmente el destino de millones de ciudadanos (Revueltas, *Milenio*, 7-09-03:3).

¿Qué tan metidos están los gobiernos del DF y del Edomex en esta dinámica. Para la LIX legislatura (2003-2006), el PRI admite que es el momento de negociar la Reforma Política del DF. Roberto Madrazo conformará una mesa de trabajo con legisladores de los tres niveles de su partido para destrabar las negociaciones (Calderón, *Milenio*, 8-09-03:14). Habrá que estar pendiente de lo que se hace realmente en el Senado.

### **Governancia y gestión metropolitana**

La governancia representa un conjunto de mecanismos que operan sin coerción, en el que se establecen vínculos voluntarios y metas compartidas que pueden o no derivar de responsabilidades legales, pero no tienen fuerza de policía ni obligan a la obediencia; es multidireccional y aparece asociada con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles e instancias de gobierno; su práctica desarrolla patrones, estructuras y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica. La governancia es un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría, de modo que contrasta diametralmente con las prácticas autoritarias de gobierno (Guerrero, 2001b:5). Schmitter habla del conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos, mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias (Cruz,

2001:17). Por eso su práctica visualiza los límites entre lo público y lo privado y entre lo público del Estado y lo público de la sociedad civil, pues: "...hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y la acción del gobierno democrático, existen otros dispositivos y principios de autorregulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social" (Aguilar, en Cruz, 2001:17).

En esta lógica, la gobernanza y la gobernabilidad van encontrando puntos de convergencia en la medida en que hay un reconocimiento y reivindicación del Estado como articulador, negociador y conductor de procesos políticos, económicos y sociales. Los gobiernos metropolitanos practican la gobernanza en la medida en que interactúan con una amplia gama de actores para definir campos de acción común que inciden en las políticas públicas, aportando gobernabilidad democrática y conduciendo hacia el buen gobierno. La pregunta es: ¿qué tan lejos o cerca están de un escenario así los actores gubernamentales metropolitanos que determinan el rumbo de las políticas en la ZMCM?

### ¿Qué entendemos por políticas públicas?

El análisis de políticas siempre está envuelto por la polémica que hay en torno a los valores que deben mediar durante el análisis y la aplicación de los resultados, pero también por la manera en que se conciben, pues hay quienes ven en éstas un ámbito público abierto, más allá de lo que aborda o controla el Estado; se trata de espacios sociales amplios en donde se insertan acciones gubernamentales, pero también de otros actores privados diversos orientados en torno a la solución de problemas que deslizan hacia la agenda pública.<sup>33</sup>

Otros consideran política pública sólo aquellas acciones que se originan dentro del gobierno; se trata de concepciones estadocentristas que se limitan a su análisis teórico-práctico de arriba hacia abajo (*top-down*), en donde el desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias es la única fuente de racionalidad. En la visión pluralista de abajo hacia arriba (*bottom-up*), en la que el gobierno parece actuar neutralmente ante las presiones de los grupos sociales, se puede llegar a situaciones de dispersión e indefinición de la política, por la atención aislada de las demandas. Tanto la visión de arriba hacia abajo como la visión de abajo hacia arriba son equivo-

<sup>33</sup> Nos apegamos al sentido que Eugene Bardach le da a este concepto. Se trata de una guía ordenadora que sistematiza y explica los procesos por los que una situación determinada es considerada un problema y termina siendo objeto (o no) de la acción gubernamental. No es un conocimiento o un modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver problemas concretos de política pública (Bardach, 2001:6).

cadadas, pues niegan la relación estructural de Estado y sociedad; la política pública no puede ser reducida a un solo escenario; si ésta es situada en dos escenarios genéticos (el gobierno o la sociedad), es porque tiene una existencia ubicua, pero no existe la certeza de un lugar privilegiado (González, 1999:18).

Por eso es importante distinguir también entre política pública y acción pública, pues en las sociedades en donde se ha distendido tal relación, la política pública tiende a concebirse más como acción que implica activamente a los actores sociales, que como intervención única del gobierno que promueve la participación social; en última instancia, tanto agentes gubernamentales como no gubernamentales actúan en torno a las políticas dentro de un sistema político que involucra instituciones de la sociedad civil que presionan desde fuera del gobierno. Lo que sí es seguro es que la burocracia ejerce una función activa en la organización de intereses y por lo mismo difícilmente se mantiene al margen de las contradicciones que se dan entre los múltiples públicos (González, 1999:11-34).

En un momento dado, las políticas públicas suponen, por un lado, una interacción que incluye individuos, grupos, conflictos, liderazgos y poder; en otro momento, de decisiones sobre aplicación de recursos, programas y acciones del poder público hacia regiones y ciertos sectores de la sociedad. Resumiendo: la política se juega en torno a las políticas y por tanto los gobiernos deben aprender a gobernar por políticas públicas (Aguilar, en García del Castillo, 1999:118). ¿Quién puede decir que esta forma de analizar la acción pública no es importante para comprender los derroteros de la gobernabilidad en una megalópolis en la que gobiernos, burocracia, grupos corporativos y la sociedad civil se imbrican cotidianamente para hacer política e influir en las políticas metropolitanas?

## Consideraciones finales

### Las dimensiones reales de la Ciudad de México

La actual Ciudad de México no se puede limitar a la parte asentada en el DF; su verdadera dimensión abarca por lo menos otros 34 municipios del Estado de México. Si tenemos que encarar la relevancia de la ZMCM, el aumento de la significación de la Región Centro y la emergencia de nuevos fenómenos de megalopolización, debemos aceptar la necesidad de abordar el futuro de la ciudad desde una perspectiva regional, de la región hacia la zona metropolitana, pero sobre todo desde la zona metropolitana hacia su región; la fragmentación y sectorización de políticas y acciones gubernamentales no deben sustituir la visión integral territorial aduciendo incompatibilidad por la existencia de divisiones político-administrativas y funcionales (Navarro, 1991:9-11).

Para el habitante de esta ciudad no hay una distinción clara de dónde empiezan las responsabilidades de un gobierno y dónde terminan las de otro, lo que le interesa y además tiene derecho a ello, es que su ciudad funcione como unidad, que sea segura en todos sus distritos, que lo provea de condiciones para producir y reproducirse libre, sana y plenamente, pues de acuerdo con los datos del Censo de 2000, por lo menos cuatro millones de personas viajan diariamente en ambos sentidos para realizar alguna actividad específica (INEGI, 2002:43).

Por consiguiente, es muy importante poner atención no sólo en el desempeño de los gobiernos locales que operan bajo la lógica de los territorios fragmentados, sino de sus habilidades de gestión intergubernamental, para que se atiendan de manera coordinada y eficiente todos aquellos asuntos que tienen que ver con la ZMCM. La impresión es que la infraestructura institucional y el nivel y la calidad de obras y servicios logrados, no están resolviendo cabalmente los problemas y, en cambio, a pesar de estar ahí los órganos competentes, los presupuestos y los funcionarios con las capacidades suficientes, hay una cortina de humo en torno a lo estratégico y prioritario de la coordinación intergubernamental; desde luego, el problema tiene su origen en la arena política en la que están implicados los partidos, que se preocupan más por las contiendas electorales futuras, que por el resultado de la gestión de sus militantes en cargos públicos.

### **Perspectiva de la gobernabilidad**

La complejidad del Estado moderno hace que el marco institucional en que se mueven los actores políticos se convierta en el punto estratégico del cambio; por tanto, el conocimiento teórico y práctico sobre él es el punto de partida para que se puedan lograr propósitos, objetivos, articular preferencias, intereses, formalizar acuerdos y estructurar agendas. Así, un proceso fluido de relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno y sus organismos especializados en la gestión metropolitana, conduce a la estabilidad, la eficacia y la calidad de la gestión, elementos todos de la gobernabilidad democrática. En estos sistemas los actores tratan de lograr la gobernabilidad y mejorar la gobernanza entre Estado, mercado y sociedad; los líderes políticos buscan que el gobierno y el sistema político en su conjunto sean capaces de generar gobernabilidad, al tiempo que se esmeran en lograr resultados que les den legitimidad; también les interesan los mercados eficientes, las instituciones que permitan la generación y el desarrollo del capital social y humano, así como propiciar el espacio para el ejercicio pleno de las libertades ciudadanas. Esto obliga a los participantes a la búsqueda de objetivos comunes previamente pactados. La gobernabilidad democrática no requiere que todos los actores estén contentos y satisfechos de sus relaciones con los otros; sólo

necesita que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla por la fuerza (Altman y Castiglioni, 2001:13).

En los países latinoamericanos en donde estas reglas están en proceso de construcción, la gobernabilidad democrática es muy endeble, pues las tentaciones y prácticas autoritarias siguen presentes; no obstante, el sistema político mexicano es considerado entre los niveles altos de gobernabilidad, pues tiene un sistema de partidos relativamente maduro y estable, aunque la corrupción siga presente, los acuerdos para la gestión y los resultados de la acción pública no se logren a satisfacción del ciudadano. También goza de una tradición de estabilidad política general y eso hace que la clase política plantee la idea de que es peligroso dar saltos en el vacío y entonces, aún frente al conflicto por el poder, hay cierto acomodo a reglas y procedimientos. El escenario en el que se da la gestión pública obliga a los diferentes actores a aportar su más valiosa experiencia política para eliminar el ahondamiento y la persistencia del clima de incertidumbre que caracterizaron los primeros tres años del gobierno foxista. En todo caso lo más prudente es propiciar un clima de negociación que permita darle precisión a una agenda estratégica de coordinación intergubernamental para la ZMCM que se oriente a mejorar la gestión regional.

Con gobernadores electos con base en un sistema pluripartidista cada vez más competitivo, con electores experimentados en el valor y significado de la alternancia, con líderes partidistas elegidos democráticamente y una economía que parece estar repuntando en el mediano plazo, es posible que todos los actores ganen en posiciones y logren de paso consolidar un sistema político que genere mejores resultados, particularmente en el terreno de la gestión metropolitana. No obstante, el panorama inmediato en la ZMCM requiere de asumir posturas enérgicas en cuanto al tratamiento inter-gubernamental y de participación amplia de la sociedad, pues la experiencia de los pasados 25 años muestra que ni la existencia de organismos técnicos de coordinación ni la labor de las instancias de planeación gubernamental o las reuniones de comisiones parlamentarias para discutir el asunto, permiten avanzar hacia las soluciones concretas, en cambio sí se empantan las negociaciones entre los gobiernos locales; cada uno resuelve parcialmente y a su manera problemas de obligada concurrencia, se archivan infinidad de proyectos muy costosos y terminan tomándose decisiones equivocadas y antidemocráticas sobre la megalópolis.

La dificultad que esto reviste obliga a centrar el análisis en la relación costo-beneficio; si tomamos en cuenta que hoy las ciudades mundiales se gestionan bajo el paradigma de ciudades competitivas, la experiencia reciente de los intercambios globales muestra que unos países son globalizadores y otros globalizados; por lo mismo, unas regiones ganan y otras pierden; entonces la estrategia es hacer de las ciudades territorios productivos que puedan competir, complementarse o cooperar

en la implementación; esto obliga a una división del trabajo especializada de sus órganos, a una gestión intergubernamental profesionalizada y a una permanente evaluación de resultados, de tal manera que se puedan conocer los impactos de las políticas y el grado de satisfacción que el público-cliente tiene sobre ellas. Si de la evaluación de las políticas se deriva que hay estructuras de más, duplicación de tareas, traslapes e improductividad, habrá que hacer los ajustes necesarios y además, si el mercado supera en costos y calidad lo hecho por el gobierno, habrá que externalizar; el papel del Estado no es hacer todas las cosas como se pensaba en la época del "gran gobierno",<sup>34</sup> pero sí garantizar que se hagan bien, a tiempo y al menor costo y en ello el mercado y la sociedad civil tienen mucho que hacer y que decir en estos tiempos.

El sistema de botín de las épocas porfirianas continuó después con los gobiernos posrevolucionarios; al no poderse distanciar de los compromisos asumidos con los sectores populares, lo combinó con algunos aspectos del modelo racional weberiano para darle cauce a una administración pública creciente, pero resistiéndose a la descentralización política, administrativa y fiscal y a la profesionalización de los servidores públicos. Conforme avanzó la segunda mitad del siglo XX esa estructura aceptó algunas reformas y procesos de modernización, pero la esencia del sistema se mantuvo, por lo que sus prácticas patrimonialistas le acompañaron hasta finales de los noventa; obviamente el gobierno de la ciudad tan apegado a las decisiones más cercanas al presidente, no pudo superar en nada su carácter autoritario y centralista. El problema que se plantea aquí es si será posible combinar y sintetizar las reminiscencias del modelo de racionalidad burocrática de estilo weberiano asumido entre los cuarenta y los setenta, con el modelo de la nueva gestión pública que se aproxima más al paradigma de las ciudades competitivas,<sup>35</sup> dejando atrás los vicios del viejo esquema autoritario,

<sup>34</sup> Richard Rose estudia con detalle las razones de ser del "gran gobierno" y sin justificarlo a plenitud, plantea los riesgos de reformarlo en el sentido de los planteamientos puramente neoliberales. En opinión de Roberto Moreno, el Estado del posajuste tiene que renovar sus formas de administración y gestión y promover las condiciones inherentes a una sociedad más participativa y democrática. El mercado, como parte de esa sociedad, también puede participar; el problema es saber hasta dónde y qué parte de ese mercado; la calidad de algunos de los servicios y mercancías que ofrecen las multinacionales es en buena medida incuestionable, pero ¿ese es el único rasero que se debe considerar para externalizar? (Rose, 1998:11).

<sup>35</sup> Se entiende a la nueva gestión pública como un intento por dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar los fines públicos con mayor eficacia, eficiencia y satisfacción del ciudadano; más que afirmar una postura economista y antiestatal, se va a la búsqueda e implementación de formas de conseguir valor público mediante mecanismos democráticos que mejoren los servicios y la calidad de vida del ciudadano-cliente (Olías, 2001:XII). Más que una postura antiburocrática en el sentido racional weberiano, esta escuela se vale, entre otras herramientas, de la gestión de la calidad total aplicada a la administración pública, por lo que su incesante innovación termina reformando en su esencia las organizaciones burocráticas del Estado de bienestar tradicional, que estaban más preocupadas por los aspectos cuantitativos (Muñoz, 1999:XVI).

pa-trimoniaalista y de botín.

### **Megalópolis, gobernabilidad y gobernanca**

En los procesos de megalopolización la gobernanca aparece como una práctica útil para articular las diferentes fuerzas sociales y gubernamentales de la región metropolitana, pero además como una estrategia de acción política que legitima la gestión pública. La creación de Comisiones Metropolitanas son, en parte, producto de una estrategia que trata de abatir la fragmentación administrativa del enfoque sectorial centralizado, acercándose a una experiencia de gobernanca, pero que no logra aportar gobernanca a la ZMCM debido a que la gestión en estos organismos intergubernamentales queda supeditada a sus gobiernos de origen, mismos que no superan los conflictos de la arena política. En todo caso, a partir de la experiencia acumulada en ese tipo de organismos, se puede plantear la posibilidad de legitimar y mejorar sus acciones, ciudadanizando sus órganos consultivos y democratizando los procesos de elección y permanencia de sus funcionarios, además de orientar sus facultades más al terreno de la ejecución y regulación, que de la simple indicación. En ello van de por medio sendas reformas políticas de los gobiernos e instancias participantes que tiendan a equilibrar las fuerzas y capacidades de sus funcionarios, así como homologar prácticas y procedimientos de trabajo.

### **Bibliografía**

- Agranoff, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Bañón Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (c omps.), *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 125-170.
- (2003). "Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía", en Bañón Martínez, Rafael, *Evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Días de santos, Madrid, pp. 215-250.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La implementación de las políticas*, 4 tomos, Porrúa, México, 472 p.
- (2000). *La hechura de las políticas*, t. 2, Porrúa, México, 434 p.
- Altman, David y Rossana Castiglioni. "¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernanca democrática?", *Prospectiva*, año 7, núm. 19, noviembre, Agrupación Política Nueva AC, México, pp. 11-14.
- Baca Rivero, Jaime (1985). "Descentralización y desconcentración", *Administración Pública*, núms. 67-68, julio-diciembre, INAP, México.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), (1997). *La nueva administración pública*,

- Alianza Editorial, Madrid.
- Bardach, Eugene (2001). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE/ Porrúa, México, 150 p.
- Berrueto, Federico (2002). "Plurlismo y mayorías", *Voz y Voto. Política y elecciones*, núm. 113, 15 de julio, Nuevo Horizonte Editores, México, pp. 17-22, 52.
- Borja, Jordi (2003). "Interacciones público-privadas en la implementación del desarrollo urbano", en Internet, página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano, México.
- (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México, 418 p.
- Carpizo, Jorge (1978). *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 240 p.
- Congreso de la Unión (2003). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Conolly, Priscilla y Soledad Cruz (2003). "Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México", en Seminario sobre procesos metropolitanos y grandes ciudades, 25-26 de marzo, UNAM/IG, México.
- Conolly, Priscilla (1999). "¿Cuál megalópolis?", en Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez, (coords.), *Territorio y cultura en la Ciudad de México*, t. I: *Transiciones*, UAM/ Plaza y Valdés Editores, México.
- Cruz, César (2001). "Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y siempre evidente vínculo conceptual e institucional", *Prospectiva*, año 7, núm. 19, noviembre, Agrupación Política Nueva AC, México.
- Delgado, Javier (1999). "La corona regional de la Ciudad de México. Primer anillo exterior en formación", en Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez (coords.), *Territorio y cultura en la Ciudad de México*, t. I: *Transiciones*, UAM/ Plaza y Valdés Editores, México.
- Enríquez Pérez, Isaac. "Globalización y privatización: ¿dos procesos de desnacionalización?", *Globalización: revista mensual de economía, sociedad y cultura*, (<http://rcci.net/globalizacion>), mayo, México.
- García del Castillo, Gustavo (1999). "¿Lo público y lo privado de las políticas?", *Iztapalapa. Políticas públicas para el siglo XXI*, núm. 46, UAM-Iztapalapa, México.
- García Jurado, Roberto (2003). "La teoría democrática de Huntington", *Política y cultura*, núm. 19, UAM-Xochimilco, México.
- Garza, Gustavo. "El futuro de la Ciudad de México, megalópolis emergente", en Garza G. (comp.), *Atlas de la Ciudad de México*, Colmex/ DDF, México.
- Giddens, Anthony (1998). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, México.
- González Madrid, Miguel (1999). "¿A qué llamamos políticas públicas?", *Iztapalapa*.

- Políticas públicas para el siglo XXI*, UAM-Iztapalapa, México.
- Gottman, J. *Megalopolis (the Urbanizae Northeastern Seaboard of the United States)*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y la administración pública en México*, INAP, México.
- (2001a). *Gerencia pública en la globalización*, FCPS-UNAM (documento de trabajo en seminario doctoral), México.
- 2001b, "Pongámonos de acuerdo: ¿gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobernanación o gobernamentabilidad?", ponencia para el *Seminario Internacional gobernabilidad y de desarrollo democrático*, marzo 8-9, Instituto de Administración Pública de Michoacán, Morelia, 6 p.
- Hiernuax, Daniel y Alicia Lindón (2003). "La percepción de la periferia desde los pobladores de Valle de Chalco", *Solidaridad*, Seminario sobre procesos metropolitanos y grandes ciudades, 25-26 de marzo, UNAM/ IG, México.
- Lefebvre, Christian (2001). "Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas", *Gestión y análisis de políticas públicas*, enero-abril, núm. 20, INAP, México.
- Mel, Patrice (1994). *Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en Francia*, Ciesas, México, mimeo.
- Muñoz Machado, Andrés (1999). *La gestión de calidad total en la administración pública*, Díaz de Santos, Madrid.
- Navarro Benítez, Bernardo. "El desarrollo regional hoy", en Blanca R. Ramírez (comp.), *Nuevas tendencias en el análisis regional*, UAM-Xochimilco, México.
- Olías de Lima, Blanca. "La evolución de la nueva gestión pública", en Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública*, Prentice-Hall, Madrid.
- Peters, Guy B. (1999). *La política de la burocracia*, FCE, México.
- Ramírez Velázquez, Blanca. *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, UAM-Xochimilco/ Porrúa, México.
- Rose, Richard (1998). *El gran gobierno, Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, FCE, México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2000). "Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno", *Veredas, revista del pensamiento sociológico*, núm. 1, UAM-Xochimilco, México.
- (2003). *Megalópolis y gobernabilidad en el México central*, tesis doctoral, FCPS-UNAM, México.
- Sánchez Azcona, Jorge. *Introducción a la sociología de Max Weber*, Porrúa, México.
- Sobrino, Luis Jaime (2002). "Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México", *Revista Estudios demográficos y urbanos*, vol. 17, núm. 2, mayo-agosto, Colmex, México.

- Taylor, Peter J. y Colin Flint (2002). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Tramas Editorial, Madrid.
- Tuirán Gutiérrez, Alejandro (2003). "Radiografía municipal", *Voz y Voto*, núm. 113, julio, Nuevo Horizonte Editores, México, pp. 34-43.
- Umaña, Nidia María (2001). *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 de maestría en Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, Colmex, México.
- Uvalle Beltrones, Ricardo (1999). "La importancia de lo público en la vida del Estado", *Iztapalapa*, núm. 46, UAM-Iztapalapa, México.
- Zicardi, Alicia. *Forma de gobierno y participación ciudadana en la Ciudad de México*, doctorado en Administración Pública, IIS-UNAM, México, mimeo.

### **Hemerografía**

- Calderón, Armando. "Madrazo pide al PRI impulsar la reforma política del DF", *Milenio Diario*, México, p. 8.
- Hernández, Érica. "Padece por conflictos frontera DF-Edomex", *Reforma*, 19 de junio de 2002, México, p. 5B.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de México (2003). "Elecciones de marzo de 2003", IEEEM, Toluca, en Internet.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002). *Cuaderno estadísti-*