

# Regiones metropolitanas y régimen institucional: los casos de París y de la Ciudad de México

*José Antonio Rosique Cañas\**

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más informalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

DOUGLASS NORTH (1990)

## Desajustes entre la ciudad funcional y el régimen institucional

A finales del siglo XVIII, sólo tres de cada diez personas vivían en ciudades, y menos del uno por ciento de la población mundial lo hacía en ciudades de más de 100 000 habitantes. Dos siglos después casi la cuarta parte vivía en ciudades de ese tamaño; eso pasó primero en el Reino Unido, cuna de la Revolución Industrial; en 1900 su población urbana superó a la rural; el mismo suceso se extendió a toda Europa, ampliándose al resto del mundo tras la Primera Guerra Mundial. A principio del siglo XXI, uno de cada dos habitantes vive en ciudades, de las cuales 280 superaban el millón de habitantes y 23 fluctúan entre los 10

\* Profesor-investigador. Departamento de Relaciones Sociales. UAM-Xochimilco.

y los 33 millones. Según las tendencias actuales en el año 2025, cuando seamos 8 mil millones de habitantes, sólo 15.4 por ciento vivirá en países desarrollados, aunque más del 60 por ciento de la población mundial vivirá en el medio urbano (Arte Historia, 2001) (véase Cuadro 1).

Jean Gottman (1961) fue el primero en identificar la formación de *megalópolis*

**Cuadro 1**  
**Tendencias de la población mundial (millones y porcentajes)**

Año	1970	1980	1990	1995	2000	2025
Mundo	3 691	4 430	5 255	5 662	6 057	7 937
Países Industrializados	27.3	24.4	21.9	20.7	19.7	15.4
Países en Desarrollo	72.7	75.6	78.1	79.3	80.3	84.6

Fuente: Alkal, 2001:571.

en Estados Unidos, poniendo atención más en su tamaño (mayores de 10 millones) y morfología, pero recientemente Francois Acher (1995) las denominó *metápolis*, atendiendo a la relación local-global, a su equipamiento tecnológico y a su escala espacio-funcional: regiones de *capital-trabajo* que demandan una intervención gubernamental integrada. Él afirma (2000) que si:

la metropolización es la consecución de la concentración de las riquezas materiales y humanas en las aglomeraciones más importantes, entonces la *metápoli* es un conjunto de espacios, dentro de los cuales todos o una parte de los habitantes, de las actividades económicas y de los territorios están integrados en funcionamiento cotidiano (ordinario) de una metrópoli. Una *metápoli* constituye entonces una sola cuenca de empleo, de residencia y de actividades (Acher en Hiernaux, 2003:61).

Lo que nos interesa en este trabajo es analizar el desajuste que se observa entre dos megalópolis, la Ciudad de México y la de París, y el *régimen institucional* que norma las relaciones sociopolíticas de las que depende su gobernabilidad. En la mayoría de los casos las ciudades han crecido sobre territorios rurales dedicados a actividades agropecuarias y forestales; esos habitantes se resisten a los cambios institucionales e intereses culturales que trata de imponer la lógica del desarrollo metropolitano. Esas comunidades que funcionaban bajo el *sistema político tradicional* (centralista y autoritario), no se adaptan tan fácil ni tan rápido a las políticas económicas que operan en las nuevas *ciudades mundiales*;<sup>1</sup> además, los procesos de *metropolización tecnoindustrial*

**Cuadro 2**  
**Megalópolis del mundo**

<i>Puesto</i>	<i>Nombre</i>	<i>Habitantes</i>
1 000	Tokio-Yokohama-Kawasaki-Chiba (Japón)	33 750
2 000	Ciudad de México-Nezahualcóyotl-Ecatepec-Naucalpán (México)	21 850
3 000	Nueva York-Newark-Nueva Jersey-Paterson (Estados Unidos)	21 750
4 000	Seúl-Inchon-Bucheon-Goyang-Seongnam-Suweon (Corea del Sur)	21 700
5 000	São Paulo-Guarulhos (Brasil)	20 200
6 000	Mumbai (ex Bombay)-Navi Mumbai-Kalyan-Thane-Ulhasnagar (Maharashtra, India)	18 800
7 000	Delhi-Faridabad-Ghaziabad (Uttar Pradesh, India)	18 100
8 000	Los Ángeles-Riverside-Anaheim (Estados Unidos)	17 450
9 000	Osaka-Kobe-Kyoto (Japón)	16 700
10 000	Jakarta-Bekasi-Bogor-Depok-Tangerang (Indonesia)	16 300
11 000	El Cairo-Al-Jizah-Shubra al-Khaymah (Egipto)	15 600
12 000	Moscú (Rusia)	15 350

Fuente: Wikipedia, 2005.

son mucho más agresivos y excluyentes con la gente y sus ecosistemas. Toda región desarrolla en el tiempo su propio:

*régimen institucional*, encargado del *pilotaje político* de la zona que se compone de varios

<sup>1</sup> John Friedmann (1983) fue el primero en usar el término de *ciudades mundiales* para referirse a esas ciudades sometidas a los flujos e impactos de la globalización, tal y como sucede en estos tiempos con París y la Ciudad de México (Friedmann, 1986).

*espacios institucionales jerarquizados*, desde el *nivel supranacional* que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el *nivel local* que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales (Terhorst, 2004:113).

Ese *régimen institucional* varía en cada ciudad de acuerdo con el *sistema político*, el *modelo de gestión administrativo dominante*, el grado de *desarrollo técnico y material*, con su *escala local-global* y con los patrones culturales de la vida urbana. Hay que entender pues, que el *sistema político* es muy importante para la gobernabilidad de cualquier sociedad, pero es sólo uno de los *espacios del régimen institucional*; por lo tanto no basta para entender todo lo que ocurre en torno a la *gobernabilidad* de una región. Todo *sistema político* (al menos en las sociedades occidentales), se compone de cuatro elementos:

1. *Régimen constitucional*: formas de gobierno a escala nacional, estatal y local.
2. *Sistema de partidos*: único, hegemónico, dominante, bipartidista, etcétera.
3. *Sistema electoral*: gubernamental, partidista, autónomo o ciudadano.
4. *Sistema de participación ciudadana*: limitado, plebiscitario, abierto y pleno.

En cada región el *sistema político* funciona mediante una red de organismos político-administrativos (centrales, descentralizados, etcétera) y reglas del juego (formales o no), que se entrelaza con los otros *espacios* (global, regional, local) del *régimen institucional*. La combinación de esos elementos determina el grado de *gobernabilidad*, entendida como el conjunto de mecanismos que asegura un determinado desempeño de la dirección de la sociedad, para lo cual la *administración pública* opera por medio de unidades especializadas en *relaciones intergubernamentales* (Rosique, 2003:74-81).

Herman Finer decía que el gobierno es *política más administración*; por eso revaloraba el concepto de *gobernamentalidad* (Foucault, 1971), como esa red de organismos estatales con jurisdicción en territorios acotados y que tiene que ver con la ejecución de las *políticas públicas*; el gobierno no sólo ofrece orden y seguridad en su papel de autoridad pública, sino también calidad de servicio y bienestar social general (Guerrero, 2001:2-6).

La *gobernamentalidad* (*aparato político-administrativo*) es producto de un proceso gradual más lento que los impactos y flujos de la globalización, por eso persisten desajustes entre la *ciudad funcional* y el *régimen institucional*, pues las instituciones (reglas del juego) se ven enfrentadas con el *cambio institucional posmoderno*<sup>2</sup> que

<sup>2</sup> Nos referimos específicamente a la idea de *posmodernidad* que critica Blanca R. Ramírez cuando afirma que: "La *posmodernidad* se erige como una nueva etapa en la evolución de la humanidad ante

requiere de la *internación* de valores más individualistas y limitados a la diversidad de espacios locales; esas contradicciones propician las resistencias al productivismo de las *ciudades mundiales*.

Dependiendo de la historia particular de cada país, se han desarrollado formas políticas y aparatos administrativos para cumplir con las funciones del Estado. De esa situación se derivan *modelos de gestión* específicos que son determinantes para el desarrollo y *governabilidad* de las regiones. Esos modelos se pueden clasificar de acuerdo con el Esquema 1. De hecho, no hay modelos de gestión puros, más bien unos y otros se superponen, en donde alguno es dominante, ya sea por ideología dominante o por imposición política del grupo en el poder (Rosique, 2005:187-189).

El concepto de *régimen institucional* permitirá analizar París y la Ciudad de México; compararlas permitirá comprender la complejidad de la *gestión* metropolitana y evaluar la eficiencia de sus aparatos político-administrativos. Iniciamos con la *fragmentación* político-administrativa; seguimos con los efectos de la globalización en las ciudades y finalizamos tipificando el modelo de gestión y la red de relaciones intergubernamentales con otros órganos corporativos de la sociedad civil.

## Gobiernos locales y fragmentación político-administrativa

El concepto de *gobierno local* es utilizado con frecuencia para referirse al de los pequeños y grandes municipios e incluso a gobiernos de ciudades con varios millones de habitantes, por eso es necesario señalar la diferencia entre los gobiernos menores y los gobiernos metropolitanos donde conviven al menos una ciudad central y varias ciudades o centros urbanos con gobiernos locales; la idea es ver cómo esas instancias, que tienen por objeto gestionar *políticas* de escala regional, interactúan con otras instancias mayores o menores, con las que comparten el *pilotaje político* de la región, ora mediante un gobierno unitario, ora a partir de unidades especializadas, ora por

---

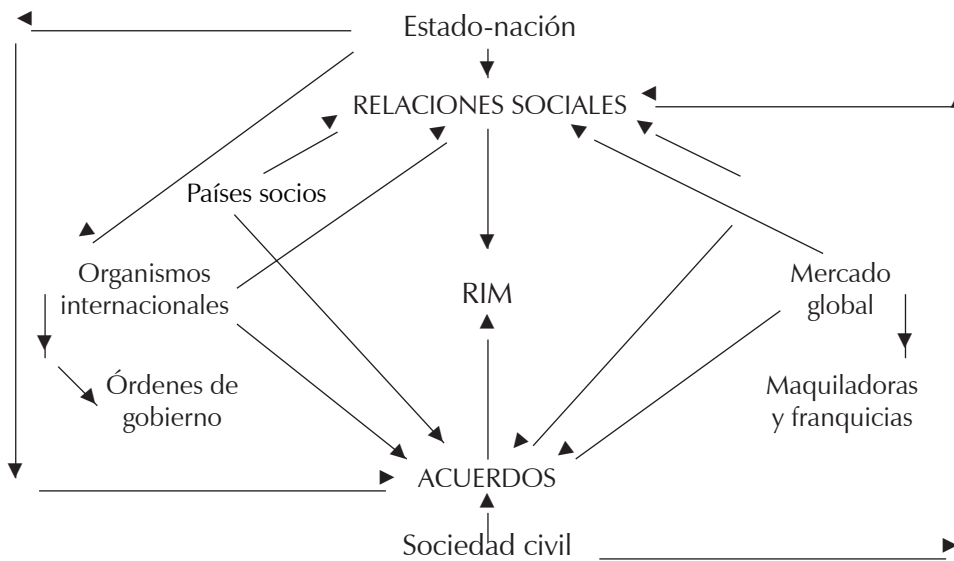
el fracaso del progreso que la modernidad no alcanzó en algunos territorios... una *modernidad* que no resolvió, mediante sus expectativas de progreso, las desigualdades que entre los territorios y las sociedades aún persisten... con la *posmodernidad* se readecuan las escalas de análisis de los territorios, favoreciendo la importancia de lo micro y negando, en ocasiones, la escala macro como una parte importante de la dinámica propia que las regiones adoptan" (Ramírez, 2003:37-39)

<sup>3</sup> El *governance*, es un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría y contrasta diametralmente con las prácticas verticales de gobierno. Se refiere esencialmente a patrones y estructuras mediante las cuales los actores llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos; ese es el ámbito idóneo para generar agenda y formulación de políticas públicas metropolitanas (Rosique, 2003: 74-83).

**Esquema 1**  
**Gobernamentalidad**  
**Modelos históricos de gestión político-administrativos**

<i>Preburocrático</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Cerencial</i>	<i>Gestión Pública</i>
Poder tradicional Teológico-mítico-militar Tiránias y monarquías Clan-tribu-nación Despótico Estamental Rígido Patrimonial Subditos Subsistencia Creencias	Estado de derecho Técnico-racional Científico-profesional Masa popular Autoritario Corporativo Centralizado Sistema de botín Gobernados Desarrollo Ideas	Poder económico Empresarial Gerencial Cliente Democracia formal Contractual Estratégico Contractual Consumidores Crecimiento Metas	Poder ciudadano Políticas públicas Social Ciudadano Democracia participativa Diversidad social Flexible Distributivo Públicos Sustentable Valores
Antigüedad-feudalismo Mercantilismo	Capitalismo Socialismo	Neoliberalismo	Democracia-liberal
Siglos IV-XVIII	XIX-XX	1972	1990

**Esquema 2**  
**Pilotaje político y régimen institucional metropolitano**



medio del *governance*.<sup>3</sup>

La *ciudad funcional* refuerza la idea de una escala que rebasa el ámbito de lo local; de hecho es una localidad agrandada que abarca varias jurisdicciones, por eso el Estado crea formas de gobierno específicas. Ya sea por su crecimiento demográfico o por su patrón de desarrollo territorial, el tejido urbano de las *ciudades centrales* sigue conurbándose con otros municipios de la periferia, pero además, por la intensidad e importancia de sus actividades económicas y servicios, su influencia alcanza otras ciudades a distancias intermedias, conformando coronas metropolitanas, que incluyen bosques,

<sup>4</sup> Emilio Pradilla define la *megalópolis* como la: "...formación de grandes sistemas urbanos uni o multicéntricos, tramas densas de población, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión, infraestructura, servicios e inmuebles, con diversos polos de concentración, resultantes de la expansión centrífuga de varias ciudades o metrópolis cercanas, que atrapan en su interior a múltiples centros de población menores y reas rurales, cuya población y complejidad también crecen, lo cual da lugar a tramas construidas discontinuas pero estrechamente articuladas por múltiples flujos y relaciones, interdependientes económicamente, con alta densidad de infraestructura y servicios, donde la localización de actividades es relativamente indiferente en la medida que comportan economías de aglomeración, externalidades y ventajas

cuerpos de agua y distritos agrícolas, hasta convertirse en una *megalópolis*.<sup>4</sup>

El fenómeno de *metropolización* obliga a la búsqueda de la *governabilidad* regional; ahí la *organización estatal* emergente atenta en forma contra el centralismo, pues se tiene que operar más descentralizadamente, con formas de cooperación en red. En ocasiones ese tipo de funcionamiento se acerca al *governance*, *modelo de gestión* donde los actores interactúan para enfrentar problemas de interés común (Czempiel, 1992:250).

Cualquier cambio institucional que atente contra el orden social establecido genera resistencias, conflictos y controversias; por eso en la Ciudad de México las reformas institucionales no ha prosperado, más bien la fragmentación se ha mantenido intacta y centralizada, donde sobrevive débilmente un sistema de Comisiones Metropolitanas, creadas por convenios intergubernamentales. Los principios de subsidiaridad, de concurrencia y de coordinación, no se ven reflejados en la gestión metropolitana (Constitución, arts. 90, 115 y 122).

En Europa las *reformas institucionales* han sido más efectivas (Lefèvre, 2001). Francia, al igual que los demás países miembros, es considerado un territorio de la Unión Europea (UE), sometido a procesos de integración y homogenización a partir de la consolidación de regiones que agrupan a los departamentos dependientes del Estado nacional, donde las metrópolis emergen como nuevos actores en el orden global (Smits, 2003:154-158).

Pero ¿por qué hay tanta resistencia hacia la formación de un orden de gobierno metropolitano? Porque los sistemas políticos subnacionales y locales tienen como base de su organización al Estado-nación y sus órdenes de gobierno venían funcionando bajo determinadas reglas del juego (instituciones) que llevaron mucho tiempo para consolidarse, de conflictos territoriales y de reivindicaciones base de la identidad por un *lugar*.<sup>5</sup>

La gente ve a su barrio como un *lugar* único y vivido colectivamente, por eso se

---

comparativas". Esta definición describe bien la morfología de las regiones metropolitanas, pero al no estar vinculada a una teoría, no explica el porqué de esos fenómenos (Pradilla, 1998:40).

<sup>5</sup> En adición a lo dicho por Taylor y Clint, Agnew (1987) cree que el *lugar* tiene tres características: la *localización* que es el papel que el lugar ocupa en la economía mundo; el *escenario* que alude al entorno institucionalizado del *lugar* (tradiciones, costumbres, creencias) y el *sentido del lugar* que es la esencia de la identidad del *lugar* que proporciona coherencia y significado (Taylor y Flint, 2002:376); Yi Fu Tuan (1977) insistía en la diferencia entre *espacio* y *lugar*; él afirma que el *espacio* es definido, descrito y alterado por los planeadores y urbanistas mediante la geometría, pero el *lugar* sólo se puede analizar sociológicamente a partir de las relaciones sociales; ahí todo adquiere un significado que tiene que ver con experiencias vividas de los grupos que lo habitan. El *espacio* es general, el *lugar* es particular, por eso Taylor (1998) nos habla de que su alteración desde el Estado, desemboca en la *tensión lugar-espacio* (Taylor, 1998:364).



enfrenta contra cualquier *cambio institucional* o *acción pública* que pretenda alterarlo, pues no son sólo *puntos* de conectividad entre distintos *espacios* del medio urbano; éste está vivo en el imaginario popular, es un legado de los antepasados, en él hay *sitios fantasmagóricos* que no pueden ser transformados sólo porque la *ciudad global* lo requieran así.<sup>6</sup> (Taylor y Clint, 2000:376).

Por eso, adecuarse institucionalmente a las transformaciones de las ciudades, implica altos costos de transacción entre los actores metropolitanos. Si bien es cierto que las fuerzas modernizadoras avanzan en algunos campos, cuando el *cambio institucional* afecta los intereses de los sectores más tradicionales, entonces aparecen las resistencias; éstos se oponen, retrasan, manipulan o tergiversan sus propósitos, porque no quieren ver reducido su poder, sus reivindicaciones o ven los cambios como fuentes de incertidumbre. Todo eso hace que la *governabilidad* sea más compleja en las megalópolis, pues por un lado la economía hace funcional el territorio a gran escala, mientras que en el orden institucional se mantiene la fragmentación y la *descoordinación*.

A pesar de la importancia que reviste la *coordinación* para la administración, no existe un consenso en cómo se entiende al momento de aplicarla en la práctica; tampoco hay una definición convincente. Se sabe que es producto de la división del trabajo, pero cuando ésta se da en organizaciones jerárquicas, siempre hay superiores y subordinados. También se da entre pares, de tal manera que todos trabajan y actúan en función de un objetivo común. El problema es que en organizaciones complejas o en redes horizontales, es raro encontrar casos puros, más bien siempre se registran fuertes jalones para definir quién comanda (Guilick, 1999:194).

Ha sido hasta hace poco tiempo, con el creciente interés de las alianzas estratégicas entre las empresas y el reconocimiento tardío del aporte que efectúan las redes interorganizacionales, que ha comenzado a prestarse más atención a este fenómeno, por el generado a partir de las complejas redes de relaciones intergubernamentales entre los países miembros de la UE (Metcalf, 2003:1996).

En las experiencias relacionadas con regiones metropolitanas es importante identificar al menos las tres fuentes de *coordinación*:

- Una de las autoridades tiene mayor poder que el resto;
- Existen órganos consultivos para aumentar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas y;

<sup>6</sup> Taylor y Clint hacen énfasis en diferenciar *espacio* (abstracto) y *lugar* (concreto) es escenario diacrónico en donde se entretujan las relaciones sociales válidas y de carácter coercitivo (Taylor y Clint, 2000:376).

- Algunas funciones específicas son manejadas a escala metropolitana por dependencias gubernamentales superiores (Ward, 1996:63-64).

En México, uno de los principales impedimentos de la administración urbana es la falta de autoridades planificadoras con suficiente legitimidad política, que coordinen las funciones de las diferentes dependencias sectoriales y de las instancias que tienen bajo su resguardo las diferentes jurisdicciones territoriales; esto se refleja nítidamente en los gobiernos de las regiones metropolitanas en donde la multiplicidad de dependencias compiten, repiten, se obstruyen y se traslapan en programas y acciones que generan caos, derroche de recursos e inconformidad de los gobernados (Ward, 1996:142). Más bien es en esas instancias intra e intergubernamentales donde se genera el fenómeno de la *descoordinación*, que se expresa en tres ámbitos:

- En el ámbito de *coordinación intraorganizacional*, que se da entre las unidades administrativas de una misma institución;
- En la *coordinación intergubernamental bilateral*, que se da cuando entre dos instancias de gobierno no hay acuerdo para el desempeño sobre algún asunto público.
- En la *coordinación intergubernamental en red*, cuando se ven involucradas tres o más instancias de gobierno en la gestión de un asunto público, pero en el que no hay consenso de cómo implementarlo (Umaña, 2001:22).

La fuente de esta *descoordinación* encuentra su origen en el diseño de las leyes, la manera en cómo las interpretan los actores políticos a la hora de ejercer sus funciones y la competencia partidista generada por las posibilidades de alternancia en el poder. De hecho, el fenómeno de la *coordinación* surge ahí donde la fragmentación administrativa y la *descoordinación* reinan. Vista así, la *coordinación* resulta de la iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social. Por ello también es importante la concertación, la consulta y la participación que los organismos deben establecer en su entorno para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones (Umaña, 2001: 10-14).

Este problema de la fragmentación se ve en dos perspectivas antagónicas: la que la considera como un indicador de caos patológico para las estructuras organizativas del gobierno, tal como la percibieron los laboristas cuando Margaret Thatcher disolvió el Consejo del Gran Londres en 1986; o la de los conservadores que la vio como signo de algo saludable que favorece la competencia entre las dependencias gubernamentales para ofrecer mejores bienes y servicios, que además promueve la responsabilidad de los funcionarios y facilita la *elección pública* (Kleinman, 2004:71-93).

Partiendo del enfoque catastrofista los diseñadores de la reforma tienden a la simplificación administrativa intraorganizacional y plantean la necesidad de una

autoridad metropolitana con una lógica territorial de gobierno y enfatizan la modernización administrativa. En cambio el enfoque de la *opción racional* acepta el reto de la complejidad administrativa, opta por las modalidades más descentralizadas y hacia unidades territoriales con una lógica sectorial de gobierno y de relaciones intergubernamentales, como en la administración urbana estadounidense, bajo una racionalidad de rendición de cuentas y procesos democratizadores y participativos por parte de la población (Umaña, 2001:11).

El espíritu de la *coordinación* es el trabajo de conjunto de una compleja red de organismos con diferentes grados de soberanía, autonomía y legitimidad, por lo que la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional y el interés burocrático, engendran tendencias centrífugas; aun así puede afirmarse que la *coordinación* no impide, frustra o niega las actividades de las diferentes unidades que componen el sistema. De esa manera, el todo se desempeña mejor que la suma de las partes o por lo menos impide la disgregación y la fragmentación. En este punto se juega una buena parte de la *governabilidad* metropolitana (Metcalf, 1996:243).

## Impactos y flujos de la globalización en las regiones metropolitanas

La *globalización* expone a las ciudades a impactos y flujos que las transforman modificando sus patrones de desarrollo espacial y la forma de vida cotidiana de sus habitantes;<sup>7</sup> por eso trastoca su desarrollo económico, social y cultural, afectando los intereses de los actores y las orientaciones de consumo. David Held afirma que no hay un solo acuerdo sobre su explicación y consecuencias.<sup>8</sup>

Los *hiperglobalizadores* afirman que el Estado desempeña un papel de animador, orquestador y garante del mercado global; por eso los gobiernos locales y sus administraciones tratan de estandarizarse globalmente en sus orientaciones políticas y formas organizativas; no se puede ver en el Estado a un actor imparcial e inmóvil frente a la globalización (en las regiones metropolitanas), "hablar de mercado libre es una broma"

<sup>7</sup> *Ethnoscapes, technoscapes, financescapes, mediascapes, ideoscapes commodityscapes* (Appadurai, en Bech, 1998:85) Económica, ecológica, geográfica, sociológica, política (Taylor y Flint, 2002:2-3) administración (*new public management*) (Guerrero, 2003:174-190).

<sup>8</sup> Held clasifica en tres las formas de ver a la *globalización*: a) La visión más catastrofista, la *hiperglobalizadora* que ve a todos los pueblos cada vez más sujetos a las disciplinas del mercado global. b) La *escéptica* que la ve como un mito que oculta la realidad de una economía internacional cada vez más segmentada en tres bloques regionales en los que los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos. c) La *transformacionista*, en la que los Estados y las sociedades experimentan un proceso de cambio radical, a medida que tratan de adaptarse a un mundo más interconectado, pero sumamente incierto, en el que se abren ventanas de oportunidad para un modelo de desarrollo alternativo (Held, 1999:xxix-xxx).

(Chomsky, 2002:16-17).

El gobierno local es en un nodo estratégico del *sistema político* muy importante en los territorios metropolitanos para atraer inversionistas. Las empresas que operan en ellos aparentemente orientadas por la *mano invisible*, por supuesto, “no tienen libertad interna sino que están centralmente administradas” por el gobierno supranacional que se viene formando desde la Posguerra, mediante organismos internacionales muy influyentes globalmente, pero que se valen de los otros órdenes de gobierno. Según Noam Chomsky: “el Estado (*supranacional*) tiene la fuerza suficiente para controlar no sólo a los trabajadores sino también al capital”<sup>9</sup> (Chomsky, 2002:18-22).

También los otros órdenes de gobierno (nacional, regional y subnacional) juegan un papel importante y tienen sus propias obligaciones dentro del *sistema político*. Las tareas más comunes en las *megalópolis* se relacionan con la gestión del ambiente, el abasto de agua potable, el manejo de las aguas residuales y de los desechos sólidos, el control de los gases contaminantes y de los rellenos sanitarios, el transporte y los sistemas de comunicación terrestre, aérea y fluvial.

En las megalópolis que cumplen además la función política y administrativa de ser capital nacional, la lógica de los movimientos sociales que tienen que ver con insatisfacciones relacionadas con el sistema en su conjunto, se expresan con sus turbas excluidas que toman la calle y otros espacios públicos, trastornan la vida cotidiana de sus moradores y emergen constituyéndose en procesos estructurados cuya unidad dimana del desarrollo progresivo de las contradicciones en toda sociedad capitalista mundial, tal y como sigue sucediendo en París y en la Ciudad de México<sup>10</sup> (Castells, 1974:5).

Las preguntas centrales son: ¿hacia dónde se desliza el cambio *institucional*?, ¿qué forma de gobierno se ha adoptado en cada ciudad?, ¿cómo se ha entrelazado su *sub-sistema político* con el *régimen institucional*?

## Razonamientos que justifican el análisis del caso parisino

Las ciudades funcionan gracias a la milenaria evolución de las formas de gobierno y de sus aparatos administrativos. El Estado moderno mediante sus diferentes órdenes de gobierno genera un cierto grado de *governabilidad* en las *megalópolis*, basado en

<sup>9</sup> Tesis que afirma la idea del debilitamiento del Estado después de las reformas neoliberales.

<sup>10</sup> Castells aclaraba que estos fenómenos no le eran ajenos a las sociedades socialistas de su época, pero que lo que sucedía en París se trataba de nuevas formas de conflicto social en las sociedades capitalistas globalizadas, y que se repetían en diferentes puntos planetarios (centro y periferia), debido a reivindicaciones que difieren de acuerdo con el grado de desarrollo material y tecnológico de cada ciudad y con las coyunturas y situaciones políticas que ofrece la diversidad (Castells, 1974).

la eficiencia que aporta valor y legitimidad por resultados de gestión. Su *misión* es conducirlas como aglomeraciones reconcentradas en tecnología, industria y servicios, en tanto nodos de interconexión global capaces de reproducir las condiciones de acumulación mundial (Ianni, 1996:23).

París y la Ciudad de México son el prototipo de *megalópolis* con formas de gobierno regional. En los dos casos el Estado nacional ha impulsado reformas que han incidido en la *coordinación* gubernamental orientada a la competitividad, a la elevación de la productividad y a mejorar la calidad de vida de sus poblaciones a escala regional;<sup>11</sup> desde luego, los resultados han sido muy diferentes; esto se explica por su posición respecto a *centro-periferia* de la que se deriva la capacidad tecnológica para la gestión, el monto de recursos entre una y otra, pero también al grado de desajustes entre la *ciudad funcional* y el *régimen institucional*.<sup>12</sup>

¿Por qué es importante analizar el gobierno de París? Porque su gobierno, al igual que el de la Ciudad de México, es producto de una tradición presidencialista y centralista dominada muchos años por el Estado nacional; hace relativamente poco tiempo hubo elecciones para elegir gobernantes locales; igualmente en la *ciudad central*, entre los setenta y los ochenta se iniciaron las *reformas institucionales* para crear organismos de escala regional, aunque con efectos muy distintos.

En los últimos años la UE ha impulsado políticas regionales, lo que permitió que en París el gobierno metropolitano, creado en 1982, se fortaleciera. Las modificaciones hechas a la constitución dieron paso a la creación del *Conseil Regional de Île-de-France* con miembros elegidos por sufragio universal, lo que otorgó legitimidad institucional y bases legales para establecer políticas y acciones metropolitanas dentro de una jurisdicción territorial mucho más amplia que la *Ville de Paris* (Departamento de la ciudad central), abarcando siete departamentos territoriales más y permitiendo la implementación de políticas regionales, con recursos públicos crecientes (3 200 millones de euros en el 2005), provenientes de los fondos estructurales de la UE.

París no es la única ciudad del mundo que funciona con gobierno regional me-

<sup>11</sup> En un trabajo anterior expuse la orientación que la ONU y la OCDE han desarrollado para la gestión de las ciudades más importantes del mundo, a partir de la reunión de la ONU en Estambul en 1996 (Rosique, 2004:163-183).

<sup>12</sup> Consideramos que el cambio institucional en la Ciudad de México, está particularmente atorado desde hace por lo menos una década, cuando se configuró el escenario de la alternancia política en el gobierno de la capital. Ni los gobiernos ni el Congreso ni los partidos han tomado con seriedad el tema de la forma de gobierno para esta megalópolis, mientras la ciudadanía sufre las consecuencias de las políticas desarticuladas.

<sup>13</sup> El gobierno unitario se refiere a una instancia con capacidades constitucionales como para impulsar políticas regionales donde operan otros ámbitos de gobierno, pero que conceden o traspasan algunas de sus facultades, para que la nueva instancia emprenda acciones en las materias especificadas sobre el territorio.

tropolitano,<sup>13</sup> también se distinguen en esta modalidad el gobierno del Gran Londres que se reinstaló en el 2000 y el de Tokio, sin embargo, consideramos al gobierno de París lo más cercano a la cultura política y administrativa que ha dominado al gobierno de la Ciudad de México, por sus tendencias a la macrocefalia a escala nacional, por su función de capital nacional, por la prolongada ausencia de autonomía, por la elección reciente de sus funcionarios y por ser asiento de la oposición tradicional del régimen nacional.<sup>14</sup>

## París y los claroscuros del gobierno regional metropolitano

París es el centro económico y cultural más importante de Francia, es la quinta economía del mundo y la tercera de Europa, así como la primera agricultura del continente.<sup>15</sup> París es el lugar privilegiado de una administración pública en constante expansión. En los setenta las oficinas desplazaron del centro a la industria y la vivienda popular, pero siempre se enfrentaron a espacios ocupados y construidos en el pasado con una alta densidad de población que dieron una lucha frente a la modernización forzosa de los barrios, orientada por la racionalidad del beneficio de las grandes firmas y de las diferentes capas de la burguesía de los cuadros superiores que demandaban la reubicación de sus nuevos centros de trabajo y de esparcimiento. En relación con este conflicto de clases en la lucha por los espacios de la ciudad Manuel Castells decía hace casi tres décadas algo que hoy puede ser aplicable a su periferia:

París ya no es París. Polígonos habitacionales construidos a toda prisa en medio del campo

<sup>14</sup> Tanto la Ciudad de México como París comparten problemas de segregación y pobreza estructural. Las dos cumplen funciones de capital nacional y fueron gobernadas centralizadamente por el Estado nacional por mucho tiempo. A partir de los setenta la crisis económica las azotó convirtiéndolas en el espacio de las mayores contradicciones, desempleo, terciarización informal, violencia y criminalidad, segregación de los barrios, asentamientos humanos irregulares, déficit de vivienda, falta de agua y servicio eléctrico, problemas de vialidad, ambiente, transporte y salud (Ocampo, 1996:32).

<sup>15</sup> Dentro de una Francia urbana al 90 por ciento, las ciudades y particularmente sus metrópolis son los centros decisivos de un espacio económico terciarizado, que se convierten en puntos nodales del territorio. Además siguen creciendo; incluso París que es la más grande y la más "ganadora" de todas las ciudades francesas. Dominique Mignot se pregunta: ¿conviene por este motivo limitar el desarrollo de los territorios?, ¿qué tipos de actividades se ven atraídas por estas grandes ciudades y cómo la organización productiva en plena transformación se inserta en estos territorios? Él ve que más allá de las fuertes disparidades espaciales y el desarrollo de la segregación, la tendencia no consiste en el intervencionismo público, sino más bien en "dejar que pasen las cosas", inspirado en el liberalismo europeo; el resultado ha sido el crecimiento de las grandes aglomeraciones (Mignot, 2003:17-18).

raso, que se comunican por medio de largas horas de transporte con los centros de trabajo; inmensos suburbios de chalés sin servicios colectivos, barrios obreros hechos de lluvia, humos y adoquines, son el marco de la vida real de más de los dos tercios de casi los diez millones de habitantes con que cuenta la región parisiense (Castells, 1979:14).

La "Reconquista urbana de París" arrancada desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, poco a poco fue tomando forma de *política pública* entre 1964 y 1970, convirtiéndose en punta de lanza para la transformación de París en una ciudad directiva, y en un gueto internacional para cuadros sedientos de modernidad, pero consumidores de una historia que se transformó en museo. La resistencia eficiente contra aquel proyecto de comerciantes de la ciudad fue el movimiento social y estudiantil de Mayo de 1968, que mostró su fuerte disposición por oponerse a ese programa oficial al que aquella oposición llamó "Renovación-Deportación", para conservar su ciudad, su barrio, su vivienda y su modo de vida (Castells, 1974:19).

El movimiento de Mayo de 1968 tuvo repercusiones posteriores, pero por no incorporarse a un movimiento más general de clase, se fue diluyendo en el tiempo, dejando otra vez en manos del Estado nacional las decisiones importantes de lo que pasaría en adelante con París, en tanto que esta ciudad había perdido su autonomía política desde 1871, cuando la población se levantó en armas durante la llamada Comuna de París.<sup>16</sup>

La *Ville de Paris* es un Departamento típico del sistema unitario francés creado en 1965 por el General de Gaulle; el titular de la jefatura (*le mairie*) fue elegido por sufragio universal por primera vez apenas en 1978, eso lo convierte en el presidente del Consejo General de la *Mairie de Paris*, desde donde se maneja la administración de la ciudad y se ejecutan los programas de ayuda social, los equipamientos escolares, entre muchas otras cosas y para lo cual cuenta con la burocracia más grande de toda la *Región de Île-de-France*: 44 000 empleados públicos, uno por cada 50 parisinos.<sup>17</sup>

La policía de la ciudad depende del Ministerio del Interior y los bomberos del Estado nacional; el sistema de transporte del Sindicato de Transportes Parisiense en

<sup>16</sup> La autonomía municipal en la Ciudad de México se perdió en 1928, cuando el general Álvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa para eliminar las elecciones de presidentes municipales locales debido fundamentalmente a lo complicado que se hacía el ambiente político para los grupos en el poder. De hecho, el gobierno del Distrito Federal, en calidad de territorio sede de la capital nacional, siempre, desde la consumación de la Independencia nacional, quedó bajo la potestad del Estado nacional y se gobernó mediante el Ministerio del Interior hasta llegada la Revolución de 1910-1917 y a principios del siglo XX este territorio fue convertido en el Departamento del Distrito Federal gobernado por un Regente que nombraba el presidente como si fuera uno más de los miembros de su gabinete.

<sup>17</sup> En este caso la figura del prefecto cede su lugar al *mairie*, que se convierte en la autoridad ejecutiva sobre una buena parte de los servicios locales (Vasseur, 1999:5).

<sup>18</sup> París (ciudad central); Marne, Sena Saint Dennis y Altos del Sena (la pequeña corona); Essonne, Valle de Marne, Valle de Oise, Sena y Yvelines (la gran corona).

toda la *Région de Île-de-France*, es manejado por un Consejo en donde hay representantes de los ocho departamentos que forman la *région* y del Estado.<sup>18</sup> El sistema hospitalario de la región depende doblemente de los ministerios centrales de Salud y de Presupuesto.

La *Ville de Paris*, está dividida en 20 municipios (*arrondissements*) en los que hay elecciones cada seis años para nombrar a los 517 consejeros (entre 13 y 39 por cada *arrondissement* según la cantidad de población) de los cuales 163 cabezas de listas forman el *Conseil de Paris*, que funciona como parlamento local, del cual es presidente el *mairie* elegido de entre ellos mismos. Estos consejeros a su vez tienen derecho a nombrar hasta una cuarentena de adjuntos, que se convierten en los ministros de la administración pública que cuenta con una estructura organizacional bastante compleja (Vasseur, 1999:4).

Los 20 *arrondissement* que componen la *Ville de Paris* están muy limitados en facultades y presupuesto (al igual que los municipios de los otros siete departamentos), pero son la base institucional de una gestión urbana que se construye a partir de una democracia deliberativa y que en los últimos años ha permitido, incluso a la oposición representada en el Consejo General, entablar un diálogo constructivo con los funcionarios de la administración (Vasseur, 1999:8). De esta situación es que se reconoce como uno de los problemas institucionales de funcionamiento por las relaciones complicadas y conflictivas entre la *Mairie* y la administración. Paralelamente cada *arrondissement* forma su Consejo y nombra su *Mairie*, pero cualquier asunto de importancia que sea tratado ahí, pasa por la autorización del Consejo de París y su poder financiero está limitado a sus autorizaciones, además de que sus servicios administrativos dependen centralmente de *l'Hotel de Ville*, sede de los poderes legislativos y ejecutivos de la *Mairie de Paris*.

Por un lado el poder que ejerce el Estado sobre la capital es propio de su tradición centralista, pero a su vez la preponderancia de la *Mairie de Paris* sobre los 20 *arrondissement* es notable. Esta situación empezó a cambiar en Francia a comienzos de los ochenta cuando las leyes descentralizadoras llevaron a cabo una nueva redistribución territorial a partir de los 96 Departamentos existentes en el territorio continental desde 1965, creando así 22 regiones territoriales en el país, cada una con su Asamblea Constitutiva, un Consejo Regional y éste a su vez asistido por una segunda Asamblea que agrupa a las fuerzas vivas del territorio: el Consejo Económico y Social Regional,

<sup>19</sup> En México sería imposible rediseñar el territorio al estilo francés, pues allá el territorio nacional es de una cuarta parte del de México y su división política en 96 departamentos lo fragmenta de tal manera que cuando se pensó en regiones, se agrupó a esos Departamentos relativamente pequeños para crear las 22 regiones; no tuvieron que quitarles territorio, aunque sí compartir o someter algunas de sus facultades al nuevo organismo regional, cosa que no ha sido tan bien vista por las otros órdenes de gobierno. Lo que sucede en la ZMMV, es que si se quisiera convertir en región metropolitana, se tendría que quitar al Estado de México



a partir del cual las cámaras y sindicatos participan en la generación de las políticas metropolitanas. En el caso de París y su zona metropolitana lo que se creó fue la *Région de Île-de-France* que abarcó, ocho departamentos entre los que se incluyó al más fuerte: la *Ville de Paris*.<sup>19</sup> Obviamente la creación de un gobierno metropolitano regional surge en el centro de un conflicto político entre los actores de la ciudad central, sus municipios y el gobierno nacional. Cada instancia, desde su perspectiva sabe que pierde algo de poder, parte de sus recursos y competencias frente al nuevo Consejo Regional. Al encontrarse entre unas poderosas instituciones departamentales vinculadas al Estado nacional y una región con fuerza creciente apoyada por la UE, las funciones y poder de la *Ville de Paris* parecen cada vez más limitadas, aunque sigue siendo el Departamento más poderoso de la región, con la burocracia más numerosa (44 000 empleados) y el presupuesto más alto (6 000 millones de euros) (Vasseur, 1999:3).

Por eso los partidos tradicionales tienden a oponerse a las políticas regionales y a la creación de organismos de esa dimensión. En cambio los nuevos partidos intentan promover las reformas para abrirse sus propios espacios de poder en las nuevas instituciones. Defender la constitución de una autoridad metropolitana es optar por *políticas públicas* más eficaces en términos de solidaridad, armonía social y de crecimiento económico.

La *Région de Île-de-France* ha estado sometida en parte por el Estado nacional, que mediante sus actuaciones de “planificador dirigista” conforma el funcionamiento económico y social de la ciudad. El Estado garantiza el buen funcionamiento de la capital; controla las variables fundamentales del desarrollo metropolitano, dejando de lado el importante papel que pudieran tener los actores económicos, como sí sucede en muchas otras ciudades del mundo, incluso en otras ciudades de Francia. Diciéndolo en las palabras de Christian Lefèvre “en Francia el Estado se ocupa de París, mientras que en Inglaterra el Estado no se ocupa de Londres”.<sup>20</sup>

Ahí el Estado ha gestionado la capital de Francia según sus propias lógicas. La llegada de la descentralización y la creación de una institución regional, han cambiado poco esa situación. Parece pues que París es en realidad el gobierno francés. Por eso, ante un mundo globalizado y un país en proceso de integración dinámica con Europa, vale la pena preguntarse ¿qué institución es más adecuada para representar los intereses

---

58 de sus 122 municipios o al menos disminuir sus facultades y las que tiene sobre ellos el gobierno del estado y eso representaría un gran conflicto político, pues en otros tiempos esa entidad aportó el territorio que conforman hoy el DF y Morelos, cuando la división política se diseñaba desde el centro del país.

<sup>20</sup> Castells ya advertía del poder central de los tecnócratas urbanos sobre la capital parisina e incluso de sus capacidades de convocatoria para articular el sistema de planificación con un sistema de participación como si se tratara de una acción comunitaria en el que los buenos ciudadanos discuten los detalles de las normas generales y su aplicación sobre los casos particulares de sus barrios (Castells, 1974:9).

de una megalópolis: el Estado o el Consejo Regional?

Algunos actores económicos se han manifestado a favor del Consejo Regional, ya que ven en el Estado más bien un interés de visión nacional. El Estado francés mantiene una política de reequilibrio a favor de la provincia mediante políticas de ordenación del territorio, por lo mismo en algunos momentos ha desfavorecido a la *Région de Ile-de-France* con los fondos estructurales europeos y con la deslocalización de unidades administrativas y económicas (Lefèvre, 2001:15).

Aun así la región fortalece sus poderes y gana reconocimiento entre los diversos actores económicos.<sup>21</sup> Actualmente el Consejo Regional tiene competencias en materia de transporte, educación, salud e instrumentos de control del territorio, sin embargo hay fuertes resistencias del Estado nacional para que se convierta en el pivote de la metrópoli parisina, poniéndole como contrapeso el desarrollo de los departamentos y el incremento del poder de las *estructuras intermunicipales* mediante las comunidades de aglomeraciones surgidas de la ley de 1999.

En particular la *Ville de Paris*, percibe mal el incremento de poder de la *Région*, aun cuando por el momento es la entidad local más fuerte del país. Este malestar también es patente entre los otros departamentos de la *région*, que perciben a esa instancia ocupando una posición de supremacía en un sistema nacional refundado.

Para fortalecer a sus países miembros, la UE les ha exigido adaptaciones radicales de funcionamiento y de las competencias a todos los ámbitos administrativos, con el fin de ajustarse al marco jurídico y normativo que sirve de base a las intervenciones con los fondos estructurales. Para tal efecto, en todas las regiones candidatas a recibir fondos estructurales se han desplegado esfuerzos considerables en la creación de un marco jurídico apropiado, la realización de una división administrativa del territorio, la definición de programas regionales de desarrollo integrados y plurianuales, la definición de las competencias del conjunto de las partes responsables de la ejecución y el cumplimiento de los principios generales de las intervenciones estructurales.

Por esa razón, los Estados miembros y las regiones tienen necesidad del apoyo de las políticas comunitarias para superar sus condicionantes, desarrollar sus ventajas comparativas y evolucionar mejor en un entorno cada vez más competitivo. La futura política regional se concentrará en un número limitado de temas clave: la innovación y la economía del conocimiento, el cuidado del ambiente y la prevención de los riesgos, el acceso a los servicios de interés general.

Entre 2000-2006 la política regional cuenta con un presupuesto de 215 000 millones de euros. La gestión de los Fondos Estructurales progresa pero todavía es posible mejorarla. Su política regional obedece a cuatro principios generales: la programación,

<sup>21</sup> La Cámara de Comercio y de Industria de *Ile-de-France* decidieron fusionarse desde 2001 tomando como referencia la región (Lefèvre, 2001:16).

la cooperación, la concentración de los fondos y la adicionalidad que implica que, para un proyecto dado, los fondos comunitarios completan otras financiaciones públicas y privadas (UE, 2005).

Lo que se ha venido dando en París es la superposición gradual del nuevo sistema de gestión metropolitano basado en la triada *Europa-región-metrópoli*, por encima de la triada *Estado-departamento-municipios*. La fuerza expansiva y reconcentradora requiere más de una gobernabilidad regional, que nacional-local y en ese sentido vemos en las capacidades del gobierno metropolitano regional la mayor racionalidad que se requiere para alcanzar mejores índices de competitividad, pues el Estado nacional tiene preocupaciones más generales sobre todas las regiones, además de sus propias preocupaciones nacionales en las que los gobiernos subnacionales no tienen jurisdicción, mientras que los departamentos y los municipios, aún asociados, no alcanzan ni en recursos ni en facultades a resolver la problemática que plantea el espacio funcional de las dimensiones de megalópolis de París.

## La coordinación metropolitana en la Ciudad de México

La Ciudad de México es la segunda *megalópoli* del mundo, con cerca de 22 millones de habitantes, incluyendo una zona metropolitana de 58 municipios y 16 delegaciones, pero sin considerar una corona regional de ciudades a mediana distancia (80-120 km) con la que incrementa actividades. Atendiendo a esa tendencia, en 1978 el gobierno federal creó la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP) que abarcaba a seis entidades circunvecinas y al Distrito Federal, pero no tuvo resultados de gestión, al intentar formas de coordinación, concurrencia y subcidiaridad para desarrollar un plan integrado.

Aun cuando aquella experiencia fundacional de planeación y coordinación fue apoyada por el presidente de la República y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, por razones de diseño organizacional y por el protagonismo y la falta de acuerdos entre los seis gobernadores y el regente del Departamento del Distrito Federal, aquel primer proyecto de organismo regional fracasó después de una década de intentos de reunir a un pleno exageradamente grande, aun en las mejores épocas del presidencialismo autoritario. Por eso a fines de los ochenta se extinguió y el sistema de coordinación se fue deslizado hacia una modalidad más acotada a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) entre 27 y 33 municipios del Estado de México. El radio mayor de 58 municipios, sólo es considerado por una de las comisiones para efectos de planeación y ordenamiento de asentamientos humanos y por el gobierno federal para la construcción aislada de obras de infraestructura. Las ocho comisiones funcionan sectorizadas temáticamente, pero un par de éstas con

mayor eficiencia y con algunos resultados sensibles, sobre todo en materia ambiental y de transporte. Los temas que se atienden bajo esa modalidad son los relacionados con el abasto de agua y el drenaje, el transporte público y la vialidad, el control ambiental, los desechos sólidos, los asentamientos humanos, los problemas de límites, la protección civil y la seguridad pública.

Mientras el sistema presidencialista contó con la fuerza del partido hegemónico estas nuevas comisiones metropolitanas iniciaron operaciones bajo ciertas reglas, pero una vez que la alternancia avanzó, su funcionamiento y operación se fueron deslizando hacia formas más conflictivas y determinadas por los problemas de la arena política.

El gobierno del Distrito Federal, cuenta con una Asamblea Legislativa con facultades más limitadas que las de los congresos de las otras entidades del país; tiene control directo del cuerpo de bomberos, del metro que con muchas complicaciones llega a algunos municipios conurbanos y regula el transporte público de pasajeros; además cuenta con un subsistema de salud pública complementario, pero el jefe de la policía y el procurador de justicia son designados por el presidente de la república a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal; en este último punto ya se han registrado los primeros desacuerdos entre estos dos órdenes de gobierno.

Entonces la correlación de fuerzas y los problemas de la arena política complican todo el tiempo el funcionamiento al interior de los grupos de trabajo de las Comisiones, por lo que el asunto de la gestión ha estado entrampado en un campo minado de relaciones intergubernamentales conflictivas e ineficientes, aun cuando con tintes de voluntarismo los nuevos titulares de los dos gobiernos subnacionales, que tomaron posesión recientemente (entre agosto y septiembre de 2005), se reunieron en octubre para reactivar el trabajo de las Comisiones, que estuvieron estancadas durante los últimos cuatro años. La irregularidad en su funcionamiento se ha mantenido a pesar de que se habrían creado durante los noventa sendas secretarías metropolitanas, que cuentan con personal asignado de tiempo completo, instalaciones y presupuesto.

Por parte del gobierno federal, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos creada en 1996, opera bajo el mandato directo de la actual Secretaría de Desarrollo Social (antes SAHOP y Sedue), pero sus alcances en materia de planeación territorial, aunque se apegan a la Ley de General Desarrollo Urbano, son indicativos; su Consejo se ha reunido sólo en cuatro ocasiones.

Por parte de los organismos tripartitos, la Comisión Ambiental Metropolitana tiene algunas funciones ejecutivas y regulatorias que se relacionan con el monitoreo de los contaminantes en el Valle de México y con la regulación de los centros de verificación vehicular; ésta también se ha reunido en sólo cuatro ocasiones y más bien los gobiernos locales han implementado políticas unilaterales que las más de las veces los confrontan; por ejemplo, a la llegada del gobierno perredista de Manuel López Obrador (2001), éste desconoció la calcomanía de los centros de verificación del Estado de México,

obviamente eso mantuvo un conflicto que se ha agudizado con otros temas como el del agua, las obras viales, etcétera.

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad cumple funciones regulativas en los asuntos más urgentes relacionados con el transporte público y que incluye al concesionario, sobre todo respecto de las rutas que traspasan los límites entre municipios y delegaciones. Su Consejo se ha reunido en once ocasiones, pero no se han establecido nuevos acuerdos que le den una solución integral a los problemas estructurales de la vialidad y el transporte masivo que se registra todos los días.

Los reportes generales de estudios sobre las otras comisiones destacan que sus reuniones y avances son esporádicos y de poca repercusión para el ámbito de gestión metropolitana; Por ejemplo la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana se ha reunido en tres ocasiones y el abasto de agua que proviene de cuencas del Estado de México se resuelve unilateralmente en instancias federales, por más que el gobierno local insiste en su inconformidad en las subvenciones que recibe.

La Comisión Metropolitana de Protección Civil ha sido más efectiva en sus funciones de colaboración y su consejo se ha reunido en 22 ocasiones para plantear estrategias de prevención a los daños que ocasionan los siniestros naturales en zonas compartidas de riesgo, mientras tanto la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia, presionada por los altos índices de criminalidad y la lógica de operación territorial de la delincuencia, se ha mostrado más abierta a la colaboración, llevando a cabo 25 reuniones de su consejo en busca de resultados más efectivos. La Comisión de Límites activada en 2004 sólo se reunió cuando se instaló.

Otro organismo que podría desempeñar un papel importante sería la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ya que ésta fue convenida entre los dos gobiernos vecinos en 1998 y se comprometieron con un programa más o menos realista para resolver la mayoría de los problemas planteados desde las otras Comisiones Metropolitanas y aunque el presupuesto requerido para su ejecución fue aprobado por la Cámara de Diputados en 1998, nunca fue liberado por la Secretaría de Hacienda (Padgett, 2005:4b). No obstante, el gobierno interino entró inmediatamente en contacto con el nuevo gobernador del Estado de México (septiembre de 2005) para reactivarla, aunque se debe destacar que se trata más de actos de voluntarismo que se dan en coyunturas muy politizadas y que pueden derivar en "llamarada de petate", aun cuando el secretario de Gobernación testificó la ceremonia.

Lo que ha imperado son las acciones unilaterales de los gobiernos subnacionales; los municipios y las delegaciones no tienen facultades de rango metropolitano o in-

<sup>22</sup> Los mismos municipios y delegados señalaban que la falta de consensos convierte en tierra de nadie la franja fronteriza entre entidades, pues aunque la Comisión Ejecutiva Metropolitana tiene detectados trece puntos conflictivos a lo largo de los 173 kilómetros de colindancia en los que se padecen más de un

termunicipal-delegacional y sólo en casos aislados se ponen de acuerdo para resolver los asuntos más urgentes.<sup>22</sup>

En la experiencia mexicana no se tiene contemplada alguna *reforma institucional* que trastoque el orden territorial o del funcionamiento del federalismo; más bien la estrategia se ha centrado en el concepto de *coordinación*. Esto significa que nadie ve con buenos ojos la posibilidad de que el Estado de México y el Distrito Federal fueran rediseñados territorialmente para dar reconocimiento al hecho más evidente de la fragmentación: la ciudad es una, pero tiene muchos gobiernos.

Tampoco se piensa desde ningún partido político, ni alguna fracción parlamentaria, la posibilidad real de crear un gobierno metropolitano de escala regional. En épocas electorales, el tema es reiteradamente reciclado, pero una vez resuelto el reparto del poder, las ideas se olvidan y cada grupo se repliega en sus espacios de los aparatos de gobierno y en cambio, sí dan margen al centralismo patrimonialista, mientras el aparato burocrático duro e inflexible de sus gobiernos se conserva y se coloniza.

La *coordinación* a escala regional es parte de un discurso recurrente, pero poco practicado; en cambio se ha fortalecido la centralización de los gobiernos fragmentados por lo que las *relaciones intergubernamentales* son conflictivas e inhiben la regionalización de las políticas. Por lo tanto, lo que se deja de hacer desde las Comisiones Metropolitanas, se hace desde las unidades centrales de cada gobierno, pero sin negociación ni consenso. El último proyecto de reforma para el gobierno del Distrito Federal se inició en 2001, pero la propuesta sigue detenida en el Senado (Rosique, 2003:447-452).

## Reflexiones finales

- En cada *megalópolis* se forma un *régimen institucional* de largo alcance histórico sobre el que recae el *pilotaje político* de la región.
- Las *megalópolis* impulsan *cambios institucionales* para adecuar el *sistema político*, y las *formas de gobierno* para superar la fragmentación político-administrativa.
- Los *cambios institucionales* al *sistema político* no son cuestiones secundarias ni poco importantes para el desarrollo de las *megalópolis* en épocas de globalización, pues el Estado debe ser una potencia para la sociedad y el mercado.
- Cuando las *reformas institucionales* se hacen de manera consensuada y los

---

problema de difícil solución; la lógica de la gestión territorial es de adentro hacia fuera y siempre se dejan para el último las zonas limítrofes (Rosique, 2003:282).

organismos ejecutores gestionan con eficiencia las *políticas públicas*, entonces las ciudades se hacen más competitivas, se complementan con otras ciudades, mejoran la calidad de vida y elevan el índice de *desarrollo humano*.

- Cada ciudad de acuerdo con sus antecedentes político-administrativos, se desliza hacia cierto *modelo de gestión metropolitana*; unas se inclinan por la *coordinación intergubernamental* y otras reorganizan los territorios para crear *gobiernos regionales*, mientras que otras crean gobiernos metropolitanos unitarios.
- Cada modalidad encuentra sus resistencias y problemas a la hora de la gestión, pero en el devenir cada una va dejando evidencia de su eficiencia y grado de gobernabilidad. Lo cierto es que implantar modelos y soluciones de una ciudad a otra no siempre resulta factible, ni ofrece los mismos resultados. En el caso de París, a pesar del centralismo de Estado y de las resistencias de los otros órdenes de gobierno, el gobierno regional ha tenido logros importantes gracias a la UE que impulsa políticas de desarrollo regional, toda vez que éstas son más racionales y generan beneficios en mayor escala.
- Dadas las resistencias al cambio institucional y a la creación de un gobierno regional, el caso mexicano ha optado por el *modelo de coordinación* entre los órdenes de gobierno, razón por la cual opera a partir de comisiones intergubernamentales especializadas. Éste se puede considerar mucho más débil e ineficiente que el parisino y con resultados muy limitados. Desde el punto de vista organizacional se puede asumir que es un sistema de coordinación *flojamente acoplado* que genera un grado muy bajo de gobernabilidad metropolitana.
- Por eso en la Ciudad de México los asuntos metropolitanos más urgentes se resuelven aisladamente desde las fragmentadas y sectorizadas instancias federales y de los gobiernos subnacionales; cada uno de manera unilateral imprime su sello patrimonialista a las acciones que trata de imponer a los otros, considerándoles como los más adecuados y racionales, pero en particular esa forma de gestión responde más a intereses electorales y de la arena política.
- Aun con tantas cosas en común entre París y la Ciudad de México, se debe reconocer que lo que las aleja más hoy, es que la primera sea capital de un país desarrollado de la UE, mientras que la segunda es capital de un país en vías en desarrollo, que colinda al norte con Estados Unidos y con el cual tiene firmado un Tratado de Libre Comercio.
- Desde el punto de vista teórico y metodológico el concepto de *régimen institucional*, permite alcanzar una visión holística mucho más completa, pues incorpora elementos políticos, sociales, económicos y culturales, que no se toman tanto en cuenta desde la perspectiva más limitada del *sistema político*.

- La visión *institucional* (que incluye lo político) amplía el marco sociológico de las relaciones sociales que se dan en las megalópolis y permite incorporar variables históricas de mayor fondo, que explican mejor el funcionamiento de lo que ocurre en aquellos lugares en donde se aglomera la población y se dinamiza e intensifica el desarrollo urbano, pero también del cómo se estructuran y gestionan las políticas públicas, del por qué unas regiones son más exitosas que otras en competitividad y desarrollo humano y cuáles pueden ser los mejores paradigmas para la organización para gestionar las megalópolis.

## Bibliografía

- Agranoff, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Bañón i Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid, 334 p.
- Arte Historia (2001). Las ciudades del mundo, Ediciones Dolmen, en Internet: [www.artehistoria.com/historia/contextos/3628.htm](http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3628.htm)
- Bañón i Martínez, Rafael (2003). *La evaluación de la acción de las políticas públicas*, Editorial Díaz de Santos, Madrid, 250 p.
- Bech, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 224 p.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México, 418 p.
- Castells, Manuel (1983). *La cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, México, 517 p.
- (1979). *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI Editores, México, 131 p.
- Chomsky, Noam (2002). *Pocos prósperos, muchos descontentos (entrevista por David Barsamian)*, Siglo XXI Editores, México, 122 p.
- Congreso de la Unión (2005). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Czempiel, Ernest-Otto (1992). "Governance and democratization" en Smith, Steve et al., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Nueva York, Port Chester, Melbourne, Sydney, Cambridge University Press, 311 p.
- Friedmann, John (1986). "The world city hipótesis", *Development and Change*, núm. 17, Cambridge University Press.
- Guerrero, Omar (2001). "Pongámonos de acuerdo: ¿gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobernación o gobermentalidad?", Seminario Internacional de Gobernabilidad y desarrollo democrático, marzo 8-9, Instituto de Administración Pública de Michoacán, Morelia, 6 p.
- (2003). *Gerencia pública en la globalización*, UAEM-Porrúa, México, 376 p.
- Gulick, Luther (1999). "IX. Notas sobre la teoría de la organización", en Jay M. Shafritz



- y Hide Albert C., *Clásicos de la administración pública*, FCE, México, 1154 p.
- Held, David et al. (1999). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, Oxford University Press, Oxford.
- Ianni, Octavio (1996). *Teorías de la globalización*, Siglo XXI Editores, México, 184 p.
- Jouve, Bernard y Christian Lefèvre (dir.) (2004). *Metrópolis ingobernables. Las ciudades*", en Diana R. Villarreal González et al., *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial. Estudio comparativo México-Francia*, UAM/Porrúa, México, 310 p.
- Ocampo Arenal, Emilio (1996). "Delimitación geográfica", en José Merino Mañón, *Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., México, 185 p.
- Padgett, Humberto (2005). "Aflora vacío metropolitano. Conviven entidades en constante confrontación", *Reforma*, sección B, 28 de agosto, México, p. 4.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 580 p.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2003). *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, UAM/Porrúa, México, 216 p.
- Rosique Cañas, José Antonio (2004). "Las ciudades mundiales: su desarrollo y perspectivas en la red global", en *Quehacer científico. Un panorama actual en la UAM-Xochimilco*, t. I, UAM-Xochimilco, México, 313 p.
- (2003). *Megalópolis y gobernabilidad en el México central*, FCPS-UNAM, México, 477 p.
- (2004). "Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana", *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, núm. 9, UAM-Xochimilco, México.
- Smits, Florens (2003). *France, un territoire de l'Union européenne*, Hatier, París, 255 p.
- Taylor, Peter J. y Colin Flint (2002). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Tramas Editorial, Madrid, 447 p.
- Terhorst, Pieter (2004). "Continuidades y cambios de los regímenes urbanos: el caso de Ámsterdam" en Jouve, Bernard y Christian Lefèvre, *op. cit.*
- Umaña, Nidia María (2000). *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, El Colegio de México, México, 205 p.
- Unión Europea (2005). "Políticas regionales", en página electrónica de la Unión Europea.
- Vasser, Frédéric (1999). *La mairie de Paris*, Presses Universitaires de France, París, 127 p.
- Vera, Margarita (2005) "Baja calidad de vida en el DF", *Reforma*, 12 de julio, sección