

Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana

*José Antonio Rosique Cañas**

La mundialización de las ciudades requiere de un patrón de gestión homogéneo, que responda a estándares de calidad en materia de servicios municipales, infraestructuras portuarias, dotación de energía, comunicaciones, así como de marcos institucionales que garanticen la gobernabilidad de los entornos laborales, comerciales y derechos civiles adecuados para el desarrollo de los negocios globalizados. Todo ello se ha propiciado desde la ONU y la OCDE con la participación activa de alcaldes y gobernantes territoriales de las más importantes ciudades de todas las regiones del mundo, y desde ellos se hacen propuestas, se asumen posturas y se firman compromisos que tienen que ver con un modelo de desarrollo humano en donde mercado, democracia y calidad de vida se ponen como meta del buen gobierno. El problema en el mundo es que ese modelo de desarrollo pensado desde la modernidad se sigue alcanzando de manera fragmentada y marcado por las estructurales diferencias entre el norte y el sur del planeta.

Introducción

Desde varios puntos de vista, el papel de la gerencia en la globalización es estratégico, toda vez que la globalización en sí, es una globalización gerencial en algunos de sus aspectos esenciales... la gerencia contemporánea tiende a estar dominada por incentivos

* Profesor-investigador. Departamento de Relaciones Sociales. UAM-Xochimilco; miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt.

comerciales. Esta gerencia es llamada nuevo manejo público (*new public management*).¹ Aunque se gestó cronológicamente a finales del siglo XX, la revolución gerencial global es un proceso propio del siglo actual.

Omar Guerrero, 2002.²

Después de dos décadas de cambios geopolíticos intensos y de procesos de globalización, sigue estando sobre la mesa de la discusión el análisis del desarrollo desigual y fragmentado de los diversos territorios del planeta; cualquier ejercicio descriptivo permite ver cuáles regiones ganan y cuáles pierden, desprendiendo suposiciones de que todo es responsabilidad del avance del mercado, que pasa por encima de las responsabilidades tradicionales del Estado de bienestar; sin embargo, creemos que debe persistir la pregunta orientada al análisis de lo que ha venido desempeñando el Estado como reproductor de las condiciones de reproducción del capital, en particular en el medio urbano (las grandes ciudades y regiones metropolitanas), en donde se concentra más de la mitad de la población mundial, los más importantes capitales industriales, tecnológicos, financieros y de servicios especializados del mundo y bajo entornos dinámicos, cambiantes y volátiles, donde la incertidumbre reclama a los gobiernos locales de las ciudades en competencia, capacidades de reacción casi instantáneas para sobrevivir en la nueva sociedad del conocimiento y la información.³

Se trata de un mundo en donde Estado y mercado se imbrican abiertamente para gestionar el desarrollo, compartiendo posturas antes opuestas bajo la concepción del

¹ Primera versión neoliberal de las reformas administrativas de principios de los setenta originadas a escala experimental en Chile después del golpe de Estado, seguidas más adelante en el Reino Unido de Margaret Thatcher y de los Estados Unidos de Ronald Reagan. Se trata de una visión que proponía una brecha antinómica entre la administración pública y el nuevo manejo público. Son dos pares contrapuestos de una dicotomía insalvable que separa a la "tradicional", "weberiana" y "burocrática" administración pública de un nuevo paradigma gerencial "ágil", "eficiente" y "moderno" (Guerrero, 1999:28). Para la concepción europea más reciente el *management* es un objeto más de estudio de la administración pública; en ocasiones lo ve como sinónimo, pero nunca como antónimo (Sánchez, 2001:194). Al respecto se puede ver también la compilación de Blanca Olías.

² Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, UAEM/ Porrúa, 2002, p. 19.

³ En la sociedad global Borja y Castells difieren el papel de reproductor del Estado en el ámbito del gobierno local; enfatizan la importancia de éste como actor urbano fundamental que promueve la ciudad desarrollando una imagen fuerte y positiva apoyada en una oferta de infraestructura y de servicios que crean las condiciones que faciliten la acción de agentes públicos o privados, además de concertar con otras administraciones públicas apoyos para los proyectos locales; también estimula la cooperación público-privada por medio de la innovación jurídica, financiera y de construcción de consensos ciudadanos (Borja y Castells, 2000:153-154).

modelo burocrático de Estado; por lo mismo, la pregunta vuelve a sacudir a quienes afirman que en el neoliberalismo el Estado ha cedido muchos de sus espacios al mercado.⁴ La idea dominante de Max Weber (2002:173) de que las tendencias a la profesionalización y burocratización indefinida de la sociedad; así como la del gran gobierno de Richard Rose (1998:82) se desdibujan entre los ochenta y los noventa con el adelgazamiento del Estado, su cambio de interventor a regulador y las privatizaciones del sector público, de tal manera que en estos inicios de siglo XXI el espacio público, que era visto como lugar exclusivo de los dominios del gobierno, resulta inconcebible para lograr ciertos quehaceres de la acción pública sin la interacción o participación de organizaciones que están más allá del Estado: en el mercado y/o las ONG.

Para empezar, las fronteras entre lo público y lo privado siempre han sido muy difusas y difíciles de definir de lugar en lugar y de momento a momento; es complicado saber con precisión hasta dónde y en qué interviene el Estado y cuándo y dónde empieza el mercado;⁵ en cada país se vive un experimento diferente, pero en todos se han instalado estas olas innovadoras de gestión pública provenientes desde el corazón de la cultura occidental "posmoderna" y en particular impulsadas por los organismos internacionales especializados en el desarrollo; por todas partes las sociedades "ganadoras" y sus Estados están sometidos a rediseños y reformas político-administrativas.⁶

De la mayoría de estos hechos aún no se tiene una teoría precisa o un método

⁴ Es posible encontrar tres grandes tendencias de pensamiento sobre la globalización: los *hiperglobalizadores*, que consideran que se trata de una nueva era en la cual los pueblos en todo el mundo están cada vez más sujetos a las reglas del mercado global; los *escépticos*, que sostienen que la globalización es un mito que oculta la realidad de una economía internacional cada vez más segmentada en tres bloques regionales importantes, en los que los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos; y los *transformacionistas*, que consideran que las pautas contemporáneas de la globalización no tienen precedentes, de manera que los Estados y las sociedades en todo el planeta experimentan un proceso de cambio radical, a medida que tratan de adaptarse a un mundo más interconectado, pero sumamente incierto. Cada cual, según sus intereses, sus ideologías y las teorías de referencia en que se apoyan, se carga hacia alguna de estas tendencias (Held et al., 2002:XXXI).

⁵ Bozeman tratando de definir lo que es una organización "pública" se pregunta si ésta es una oficina de gobierno o una organización en la que el público tiene un interés principal, o se trata del carácter económico de los bienes y servicios prestados; apoyado en Musolf y Seidman (1980) asegura que las organizaciones gubernamentales y las comerciales se están volviendo cada vez más semejantes en cuanto a sus funciones, enfoques administrativos y presencia pública; asimismo, aprecia que las organizaciones privadas son cada vez más permeables a las políticas del gobierno, mientras que las instituciones públicas se están viendo atraídas por enfoques casi mercantiles. También advierte lo híbrido de las nuevas organizaciones que son en parte del gobierno y en parte del sector privado y de la actividad de las organizaciones no lucrativas del "tercer sector" que proliferan en nuestros días (Bozeman, 1998:43).

⁶ De acuerdo con Blanca Rebeca Ramírez: "La posmodernidad se erige como una nueva etapa en la evolución de la humanidad ante el fracaso del progreso que la modernidad no alcanzó o parcialmente logró en algunos territorios... Aparece el análisis de las regiones como uno de los temas que retoma nuevamente bríos en la expectativa de las modas contemporáneas". Y desde nuestro punto de vista, el tema de las ciudades sobresale entre ellos (Ramírez, 2003:37).

dominante para estudiar, comprender o explicar todo lo que está ocurriendo; cuando se habla de la acción pública, en los últimos años, se acude a conceptos como *governabilidad* y *governancia* en América Latina, *governanza* en España o *governance* en Francia, sólo para aceptar que son muchos los actores de dentro y de fuera del Estado que interactúan complejamente bajo consenso o coacción, por medio de organizaciones que operan en red para definir la agenda pública, formular, implementar, evaluar; en resumen, para gestionar las políticas públicas que tienen que ver con la orientación del desarrollo en un territorio determinado, particularmente en las grandes metrópolis del mundo.

Esto implica desde luego una forma más compleja de división y especialización organizacional del trabajo, en que destacan las relaciones interinstitucionales y, como parte de ellas, las relaciones intergubernamentales; de ahí se desprende un nuevo paradigma de responsabilidades políticas públicas, privadas y sociales, de distribución de beneficios, de rendición de cuentas y de arribar al poder público o de influir en él con apego a derecho, luego responder con resultados de calidad, para lograr legitimidad frente a una ciudadanía cada vez más participativa e informada, propia de las sociedades democráticas.⁷

Tratando de explicar lo que está ocurriendo en los diferentes territorios del planeta, son muchas las interpretaciones multi y transdisciplinarias que prestan atención a los procesos de metropolización como la forma más acabada del desarrollo humano; así, algunas de las ciudades más importantes del mundo se están transformando en verdaderos actores que operan como nodos de poder transnacional y que además sirven de interconexión global con el resto de las ciudades del mundo (Borja y Castells, 2000:139). Sassen afirmaba en los noventa que Nueva York, Londres y Tokio destacaban como ciudades líderes mundiales desde donde se controlaban los principales asuntos económicos, financieros y tecnológicos del planeta. Más adelante en la reedición de su libro de *Geografía económica*, Taylor y Flint abren más el abanico de ciudades mun-

⁷ En los últimos años se ha puesto atención a la manera en que se confeccionan las políticas públicas del desarrollo, al grado que en un mundo tan ciudadanizado y democrático es imposible pensar en trastocar los espacios públicos de las regiones metropolitanas con grandes infraestructuras desde la decisión unilateral del gobierno (Aguilar, 2000). Se trata de acciones público-privadas y sociales, en las que los diferentes órganos del Estado participan en la formulación de las políticas públicas, pero que ahora implican negociaciones y búsqueda de consensos con amplios sectores de la sociedad civil y luego se busca la manera de encontrar socios nacionales o extranjeros que se interesen en el desarrollo y financiamiento del proyecto; esto es, que las acciones públicas son algo más que la movilización de los aparatos administrativos de las diferentes instancias gubernamentales, es la movilización de todos los actores urbano-rurales y los recursos públicos, privados y sociales necesarios para lograr los resultados esperados. Para entender mejor el asunto, Rafael Bañón afirma que no hay acción pública si ésta no se da en contextos democráticos; los valores que la impregnan emergen de sistemas políticos democráticos, por lo tanto la participación ciudadana es inherente a toda acción pública (Bañón, 2003:XVIII).

diales⁸ de primer orden con otras funciones especiales y entonces incluyen a Francfort, Chicago, París, Hong Kong, Singapur, Milán y Los Ángeles, bajo la denominación de *ciudades mundiales alpha* (Taylor y Flint, 2002:358-362).

Los rangos de eficiencia con que se desenvuelven cada una de las ciudades mundiales⁹ tienen que ver con el papel hegemónico de su país de origen y las regiones a las que subordinan; éstos se pueden ordenar de Occidente a Oriente o de Norte a Sur según su ubicación geográfica o los criterios y lecturas que se hagan de la geopolítica del desarrollo mundial. Lo importante en los inicios del siglo XXI es que ha empezado a generarse una tendiente preocupación por el abismo que se ensancha entre regiones globalizadoras y regiones globalizadas; entre el *fast world* y las del *slow world* que se da aun dentro de un mismo país y una misma ciudad (Knox en Hiernaux, 2000:133). Algunos análisis ponen mayor atención en los procesos tecnológicos y el tipo de industrialización (flexible) que se dan en los diferentes territorios, y afirman que lo que se está formando en el ámbito del desarrollo urbano son las "tecnópolis" del hemisferio norte (centro en donde se asientan las regiones de mayor desarrollo tecnológico y de investigación científica) y las "metápolis" del sur (periferia, espacios heterogéneos, no necesariamente contiguos de residencia, empleo y diversidad de actividades, en donde destacan los procesos de la industrialización flexible e informalización de la economía) (Ascher, 1995, en Hiernaux, 2003:61).

Lo cierto es que en estas segundas, se trata de ciudades cada vez más fragmentadas; una sola ciudad puede convertirse en una muestra palpable de todos los mundos posibles que se pueden vivir en la globalización, en los cuales lo determinante es "la tensión entre formas extremas de tradición y modernización global" (García, 2000:168). Por eso, en esas ciudades emergentes: "se vende una parte de la ciudad, se esconde y se abandona el resto" (Borja y Castells, 2000:185). En las "megalópolis del sur" las partes que se esconden y se abandonan son de tal magnitud, que lo que cuesta trabajo es encontrar las partes que se pueden vender y cuando se llega a ellas, están necesariamente amuralladas, protegidas y son inaccesibles para la mayoría, hecho que encarece su funcionamiento y obliga a sus moradores a desarrollar estrategias de seguridad sumamente complejas y peculiares.¹⁰

Una característica de las grandes ciudades del mundo, aún en proceso de expansión, es que se asientan sobre territorios que corresponden a muchas jurisdicciones

⁸ La noción de *ciudad mundial* se le debe a John Friedman cuando planteó la hipótesis de ciudad mundial en 1983, que no es otra cosa que un marco en el que conectaba el proceso de urbanización con la división internacional del trabajo por medio de la medición de siete variables: 1. integración; 2. jerarquía; 3. producción; 4. acumulación; 5. emigración; 6. polarización; y 7. coste social (Friedman, en Taylor y Flint, 2002:359-360).

⁹ Para información más detallada y actual sobre el surgimiento y desarrollo de las ciudades mundiales recomiendo ver el trabajo de Daniel Hiernaux (2000).

¹⁰ Por ejemplo, en la Ciudad de México se prefiere enviar los fines de semana a los ejecutivos de las grandes firmas internacionales a pasear a Estados Unidos, que pagar los costos de vehículos blindados y

de todos los niveles y formas técnicas de gobierno, y para que las diferentes instancias respondan con eficiencia en materia de servicios urbanos e infraestructura de nivel regional tienen que superar verdaderos laberintos burocráticos y complejas reglas político-administrativas, independiente del monto de recursos técnicos y financieros con que se disponga.

Se trata de ciudades multimunicipales con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional discontinuo y asimétrico. Las administraciones públicas y parapúblicas son muchas y sus competencias y funciones son compartidas, otras recurrentes y unas más se confunden (o justifican mutuamente su omisión). Por ejemplo, sólo en Nueva York se ha calculado que actúan más de 100 organismos públicos o parapúblicos poco o nada coordinados y que en muchas ocasiones se solapan en sus competencias y actuaciones (*Ídem.*:151-152).

Esto puede cambiar de país a país y de ciudad a ciudad, por lo que los resultados en calidad de vida y de gestión son diferentes, pues también cuentan las reformas institucionales que se hayan llevado a cabo para adecuar el aparato administrativo del gobierno para responder a los cambios organizacionales y tecnologías que exige la competitividad en la globalización y la capacidad de financiamiento para implementar las políticas metropolitanas en regiones conurbadas, como de hecho es el caso en todas las megalópolis del mundo.

En el proceso de formulación e implantación de políticas metropolitanas se observa que hay por lo menos dos elementos que se activan y de ello se derivan los resultados:

1. Las relaciones interinstitucionales entre las instancias que intervienen en la hechura de las políticas metropolitanas, y
2. El sistema político imperante en la región metropolitana respectiva.

En ambos casos, cuenta mucho el grado de desarrollo técnico-profesional de los actores políticos, así como la madurez de la estructura institucional (las reglas para la transacción) con el propósito de responder con agilidad a los requerimientos del desarrollo.

Esta situación crítica por la que vienen pasando las ciudades y en general los asen-

seguridad personal para ellos y sus familias cuando deciden quedarse en la ciudad. Sao Paulo, Brasil, por su parte, es la ciudad que cuenta con el segundo parque mundial urbano de helicópteros que garantizan los desplazamientos domicilio-trabajo de los empresarios; obviamente esto es así porque la seguridad y la vialidad son pésimas. En esa ciudad la segunda razón de muertes es por accidentes viales y la primera por violencia callejera (Etienne, 2004:5).

tamientos humanos de todo el planeta, y la necesidad de transformar a sus gobiernos locales para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones se ha convertido en los últimos años en una preocupación sentida en todo el mundo, lo cual ha ocupado a los diferentes organismos internacionales como la ONU y la OCDE, entre otros. De ahí que el estilo de la gerencia pública de las ciudades en todo el mundo se esté globalizando rápidamente.

La ONU y la gestión global de las ciudades

En mayo de 1996 la ONU convocó en Estambul a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en la que se estableció la Asamblea mundial de ciudades y autoridades locales organizada por el Comité Director de Autoridades Locales para Hábitat II y sus Asociaciones (G4+). Durante los días 30 y 31 se debatió sobre la situación general que vivían las ciudades y regiones del mundo, llegando a conclusiones, haciendo propuestas y asumiendo compromisos.

La importancia de aquella reunión estribó en que se sentaron las bases para una nueva forma de gestión que de alguna manera va a ser observada por las autoridades locales de las principales ciudades del planeta. También se afirmó que el mundo estaba cambiando, que había transformaciones de envergadura que lo estaban haciendo cada vez más urbano y eso implicaba familiarizarse con los modos de gobierno metropolitanos y de gestión en interdependencia sobre ambiente, desarrollo, problemas sociales y seguridad. Entre algunos de los puntos que más destacaron fueron:

- La ciudad es el lugar fundamental de interacción y de intercambio sociales, pivote alrededor y en el seno del cual se jugarán de más en más el crecimiento y el desarrollo durables, el bienestar y la cohesión social de la mayoría de las poblaciones.
- Se reconocen los aspectos negativos de las ciudades, tales como el desarrollo de la miseria física y moral, el incremento de la inseguridad, el deterioro de las condiciones de vida de una parte creciente de los ciudadanos, los efectos destructivos sobre el ambiente y la gestión de los recursos naturales. La modernización y la competencia globalizada fracturan al mundo de tal suerte que debe reorganizarse y ajustarse ante desafíos inéditos.
- El centro de la preocupación en las ciudades es el desarrollo humano; por lo tanto, se recomienda a los gobiernos locales mayor atención a la gestión durable del ambiente, la preservación del patrimonio histórico, cultural y natural para fortalecer el sentimiento de pertenencia y la noción de ciudadanía, así como ser más sensible a la contaminación y a la reducción y el reciclaje de los desechos,

y hacia el problema de la congestión y polución causadas por el crecimiento de tráfico. En esta línea del desarrollo se debe buscar el equilibrio en la interdependencia campo-ciudad para vivificar las áreas rurales en lugar de pauperizarlas.

- El desarrollo humano durable es concebido y vivido en el ámbito local, el nivel más competente para movilizar concretamente las iniciativas de la base en vista del bienestar individual y colectivo real, al mismo tiempo que se respeta el apropiado rol del Estado en materia económica y social; por eso las políticas de descentralización, el respeto a la autonomía local con apego a bases democráticas, y la buena gestión de los asentamientos humanos, deben convertirse en el enfoque privilegiado.
- Las autoridades locales deben estar legalmente constituidas, con competencias adecuadas, y en condiciones de ejercer plenamente con recursos financieros y humanos y de las capacidades de gestión y capacitación y sin obstáculos para cumplir las responsabilidades que le son reconocidas.
- Todos los asentamientos humanos son cada vez más interdependientes, teniendo en cuenta los flujos crecientes de intercambios comerciales y diversos que se establecen entre ellos; por eso los gobiernos locales de todos los ámbitos deben fijar modalidades de gestión estables y durables de cooperación para hacerlos más viables, solidarios, más seguros y más sanos (ONU, 1996:1-3).

Los delegados de la Asamblea mundial de ciudades y autoridades locales se comprometieron en aquella reunión (Hábitat II) a:

- Luchar contra la pobreza, la ignorancia, la intolerancia, la discriminación, la exclusión, la inseguridad, la degradación ambiental, la uniformidad cultural, así como en promover y fortalecer los derechos y el bienestar de los niños y las mujeres, considerando todo ello como un indicador de sociedad saludable y de un buen gobierno.
- Promover políticas fundadas en la participación de la sociedad civil en todas sus formas de organización y manifestaciones para lograr la gestión transparente de los asentamientos humanos incluyendo la planificación regional.
- Encausar una gestión intergubernamental que estreche los lazos entre los pueblos, los intercambios de experiencias y la asociación entre los actores locales, utilizando los nuevos desarrollos tecnológicos y propiciando un diálogo constructivo con los Estados y la comunidad internacional para lograr una mejor concertación y coordinación mundial de ciudades y autoridades locales.

Asimismo, los delegados de la Asamblea mundial de ciudades y autoridades locales

solicitaron:

- Al sector privado comportamiento cívico, nuevas formas de cooperación y de asociación entre los sectores público y privado.
- A las asociaciones internacionales y autoridades locales de la ONU constituirse en una coordinación permanente del movimiento de ciudades y autoridades locales hasta constituirse en una especie de federación mundial con fines de formar un fondo internacional para el desarrollo humano.
- A los Estados les pidieron el reconocimiento del rol motor de las ciudades en el desarrollo urbano durable y de las zonas rurales para favorecer la oferta de terrenos constructibles y de vivienda y el funcionamiento fluido de los mercados de suelo e inmobiliarios y el apoyo a los sectores público y privado en la infraestructura y los servicios urbanos; también intensificar las políticas de descentralización, aplicar el principio de subsidiaridad que sirva de guía a la asignación de responsabilidades y de recursos a los diversos ámbitos de gobierno e implementar un cuadro institucional y legal en la democracia local para que se desarrollen las asociaciones nacionales de poderes locales para facilitar la cooperación municipal internacional.
- A la comunidad internacional se le pidió colocar el desarrollo humano como una de las prioridades de los programas de las agencias multilaterales para que los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales desplieguen sus mejores esfuerzos por democratizar a las autoridades locales y así sean tomadas la mayor cantidad de decisiones por el nivel más cercano a los ciudadanos.

En 2002, durante el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU para examinar el Programa de Hábitat II, en la declaración sobre las *Ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio*, se reiteró el interés por la buena gestión de las ciudades, la descentralización de los gobiernos nacionales hacia los ámbitos locales más cercanos al lugar donde se toman las decisiones: al lado de la ciudadanía, pues la experiencia comprueba la posibilidad de brindar un entorno económico capaz de generar oportunidades de empleo y de ofrecer distintos bienes y servicios. Asimismo, afirmaron que con la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la simplificación de los procedimientos y la transparencia, se mejoran las condiciones de vida en los asentamientos humanos y la gobernancia, y se disminuye la corrupción.

La familia se ve como la unidad básica de la sociedad y se reitera que los matrimonios deben contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges y el hombre y la mujer deben asociarse en términos de igualdad. En particular, debe garantizarse un papel efectivo de las mujeres en la adopción de las decisiones de las autoridades

locales y en general sobre la igualdad de género.

Para muchos, aquella reunión de la ONU en Estambul de 1996, ha planteado la posibilidad de un desarrollo alternativo para las ciudades en donde puedan convivir el capitalismo de la era de las multinacionales y la globalización tecnológica, con un desarrollo humano sostenible y sustentable en donde todos los actores se sienten a la mesa de las negociaciones y construyan instituciones que resuelvan los graves problemas por los que atraviesan las grandes ciudades del mundo, como la pobreza generalizada, la polución y el abuso de la explotación de los recursos naturales.

La evaluación realizada por los mismos protagonistas en 2002 reporta avances generalizados ahí donde se han aplicado los principios, se han asumido las premisas y se han cumplido los compromisos de Hábitat II por las diferentes partes: el gobierno, el sector privado, las asociaciones internacionales y la sociedad civil. Sin embargo, sabemos que el voluntarismo de los líderes gubernamentales y otros actores de la sociedad civil no es suficiente para resolver problemas tan complejos como la pobreza, la falta de empleos bien remunerados y los desequilibrios ambientales, cuando los intereses del mercado imponen una lógica contraria a la mayoría de las buenas intenciones del desarrollo humano, pues el consumismo, el individualismo y la competencia son fuerzas muy poderosas que generan desigualdad, polarizan a la sociedad y en las ciudades se exacerban al punto de la violencia social que derivan en inseguridad pública, falta de garantías a los derechos humanos y a la propiedad y el patrimonio familiar; también se inhibe la inversión, se reaviva la intolerancia, el autoritarismo y la corrupción generalizada en toda la sociedad.

Esta disyuntiva nos lleva a preguntarnos si tanta energía mundial y tantas expectativas creadas sobre el futuro de la vida en las ciudades van por el camino equivocado y se trata simplemente de acciones internacionales manipuladas que retardan la búsqueda de salidas más radicales o si realmente a partir de ellas se puede mejorar la gestión, encausar con más firmeza todas las líneas propuestas y encontrar las opciones para llegar al tan anhelado desarrollo humano.

La tesis de la ONU es que la participación ciudadana, la práctica democrática desde los gobiernos locales, la descentralización y la gestión interinstitucional, son la base para resolver los graves problemas que aquejan a la población de las grandes ciudades del mundo y de sus entornos rurales. Desde ahí se puede definir el accionar del gobierno y darle un rumbo a la relación público-privada-social, así como regular al mercado (con todo y las multinacionales), orientándolo más hacia los intereses públicos, creando conciencia entre los grandes capitalistas de que sólo aplicándose en una línea de desarrollo humano sustentable y con calidad de vida para todos se puede pensar en un futuro planetario factible.

Quizás sea más sensato preguntarnos si las oligarquías económicas propias de toda sociedad capitalista pueden ser convencidas y/o controladas en sus legales y legítimos

intereses por gobiernos democráticos, por medio de transparentar su accionar, aplicarse en la rendición de cuentas y con el apoyo de la participación activa de la ciudadanía mediante las ONG en la formulación, implementación y evaluación de las políticas metropolitanas.

La utopía parece estar muy cercana a este supuesto; sin embargo, ante la orfandad en que quedaron las izquierdas internacionales después de la caída del socialismo real europeo y la ineficiencia de las críticas al neoliberalismo, parece haber prosperado una sinergia positiva entre algunas posturas académicas (los transformacionistas al estilo de Castells, Giddens y Rosenau) en las cuales la globalización, apoyada en una social-democracia fortalecida por las tesis de "La tercera vía" en los 25 países de la Unión Europea, se ve como un mundo de oportunidades para alcanzar el desarrollo no logrado bajo las formas más tradicionales del Estado-nación, como una forma de poder público absoluto. En los países en los que se ha instalado la democracia ampliada se afirma que un nuevo régimen de soberanía se comprende "menos como una barrera territorialmente definida que como un recurso de negociación para una política caracterizada por complejas redes transnacionales" (Keohane, 1995, en Held et al., 2002:XL).

Esta forma de soberanía se maneja más entre nuevas formas no territoriales de organización económica y política que operan en el ámbito global, tales como corporaciones transnacionales, movimientos sociales transnacionales, agencias reguladoras internacionales, etcétera. En este nuevo mundo globalizado los Estados-nación ya no son los únicos centros de poder o las principales formas de gobiernos o de autoridad (Rosenau 1997; en Held et al., 2002:XL), de ahí que se deba prestar atención a las ciudades mundiales como posibilidad de actores globales influyentes, que desde lo local pueden darle al desarrollo global su propio toque humanista.

La OCDE y sus aportaciones a la nueva gestión pública

Un año después de las resoluciones de Hábitat II, el Comité de Gestión Pública de la OCDE¹¹ emitió un informe de 355 páginas denominado *Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Dicho documento forma parte de un proceso de reformas que se venía aplicando en los países miembros desde 1987, cuando se publicó el documento *La administración al servicio del público* y que tenía

¹¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue creada el 14 de diciembre de 1960, producto de la convención firmada entre 20 países desarrollados; en la actualidad son miembros 10 países más incluyendo a México y además participa en los trabajos la Comisión de las Comunidades Europeas, de tal manera que se trata de una organización muy influyente en todo el mundo y los documentos que emite tienen alcance para organismos del Banco Mundial. Su finalidad es lograr la más fuerte expansión posible, manteniendo sana la economía mundial e incrementando el empleo para mejorar la

como objetivo reconsiderar las relaciones que vinculan al Estado con los ciudadanos y las empresas, intentando mejorar la prestación de los servicios públicos, redefiniendo las funciones esenciales que deben cumplir los poderes públicos (OCDE-Ministerio de las Administraciones Públicas de España, 1997:33).

Tales reformas parten de la suposición de que el modelo del Estado-nación tradicional atraviesa una grave crisis de legitimidad por falta de resultados y excesos de burocratismo, mala planeación y manejo de los recursos públicos. La idea es repensar el Estado, redefinirlo y reorientarlo. La gestión pública se aborda desde una perspectiva politológica, considerando como su objeto central los procesos de decisión, formulación, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas y de exigencia de responsabilidades. La legitimidad no sólo se limita al ejercicio de gobernar, también a los resultados logrados por las administraciones del sector público, la transparencia, el control democrático de estas instituciones o la exigencia de distintas responsabilidades públicas; en una palabra, se busca transitar hacia el Estado posburocrático.

Los contenidos no tienen destinatarios particulares, pero se sobrentiende que esos principios se vienen aplicando en los ministerios de toda nación, así como en los gobiernos locales, es decir, que las autoridades de las ciudades se basan en ellos para orientar sus reformas administrativas y hasta cierto punto también en lo político. En el análisis¹² que se presenta en este influyente documento de la OCDE, se dejan entrever los marcos de referencia del *New Public Management* desde el cual se orienta la crítica al modelo de Estado burocrático dominante en el mundo desarrollado hasta los setenta. Desde esa postura emergen también las reformas modernizadoras que vienen experimentando la mayoría de los Estados y las administraciones públicas de los países de todo el mundo en los años recientes. Veamos, pues, una versión sintética de esos puntos:

Parte A

El análisis de conjunto

1. El arte de gobernar; 2. Transferir competencias: introducir flexibilidad; 3. Garantizar resultados, el control y la responsabilidad; 4. Desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; 5. Prestar un servicio abierto a las necesidades del público; 6. Mejorar la gestión de los recursos humanos; 7. Optimizar el uso de la informática; 8. mejorar la calidad de la reglamentación; 9. Reforzar las funciones de dirección del nivel central; 10. La aplicación de reformas.

calidad de vida en los países miembros sobre una base multilateral y no discriminatoria (OCDE-Ministerio de las Administraciones Públicas de España, 1997:7).

¹² Se trata de un resumen, por lo tanto, la numeración no corresponde con exactitud al documento original; igualmente algunos conceptos están redactados con el propósito de resumir.

En la segunda parte también se puede observar una fuerte orientación a la innovación y el uso de la tecnología para implementar las reformas político-administrativas modernizadoras en las que la reingeniería organizacional pasa a ser fundamental:

Parte B

Las medidas de reformas adoptadas

1. Proceso presupuestario y gestión de resultados; 2. Las transferencias de las competencias; 3. Obligar a los gerentes a gestionar; 4. Quién es responsable de qué y ante quién; 4. Políticas de desconcentración y de flexibilización; 5. Introducción de mecanismos de mercado en el quehacer público; 6. Evaluación de los servicios de gestión pública; 7. El control y la gestión de la reglamentación (*Ibidem*:9-12).

En sus conclusiones el Comité de Gestión afirma que:

- Para maximizar los resultados y asegurar la cohesión social, los gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explotar posibilidades nuevas y, en consecuencia, usar y reutilizar los recursos de una manera más rápida y flexible.
- Unas organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de resultados.
- El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión, con sus repercusiones sobre los tipos de interés, la inversión y la creación de empleo, imponen límites a las dimensiones del sector público y obligan a los gobiernos a buscar una mejor relación coste-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.
- La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costes y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para triunfar en un mercado internacional cada vez más competitivo.
- Los cambios demográficos, así como la evolución económica y social, conducen a la ampliación de la gama de servicios que la colectividad espera del Estado, mientras que, paralelamente, el consumidor exige tener un mayor peso en el campo de las decisiones y de las acciones gubernamentales; quiere sacar provecho de su dinero y rechaza cada vez más pagar sus impuestos por adelantado (OCDE, 1997:35-36).

En resumen, el mensaje que se envía desde la OCDE a los Estados del mundo es que "los gobiernos deben poder y querer aprender". Realmente lo que ha sucedido en una buena parte de las ciudades del mundo es que los aparatos administrativos y las formas de gobierno han sido sometidas a sendas reformas inspiradas en las ideas y los principios propuestos por la ONU, la OCDE y otros organismos internacionales;

los alcances y las consecuencias son diferenciales y aunque en algunos casos se observan logros importantes, lo cierto es que no hay evidencias de que los problemas estructurales de muchas de las ciudades del mundo, sobre todo las emergentes, se estén resolviendo en la cuantía de las expectativas generadas, pero se debe reconocer que han influido a los gobiernos locales y a la academia para experimentar e innovar en esos sentidos; por todas partes se observan experiencias exitosas de gestión, organización de asociaciones de gobiernos locales, de procesos de democratización y participación ciudadana, etcétera.

Situación actual en la gestión de ciudades mexicanas

Entre Borja y Castells, pasando por Anthony Giddens y Luis Aguilar hasta llegar a Bañón y Olías, existe una pléyade de autores que han retroalimentado el optimismo reformista; la idea de que el desarrollo alternativo en la globalización puede adquirir un rostro humano para la mayor parte de la población mundial y en particular de la que se asienta en las grandes zonas metropolitanas, se ve como algo factible y además como un camino por construir a partir de prácticas democráticas que refuercen instituciones legítimas y aumenten la gobernabilidad, mediante procesos de reingeniería organizacional de los gobiernos locales capaces de descentralizarse y compartir las acciones públicas con todos los actores políticos y económicos de las zonas urbanas y rurales, a partir de actitudes gubernamentales de servicio favorables a los diferentes público-clientes.

En México estas reformas han avanzado parcialmente con resultados limitados y muy diferenciados, dependiendo de las ciudades de que se trate;¹³ la transición democrática a la cual se empeñó en los noventa, arrojó saldos positivos en unos sentidos y negativos en otros. La institucionalización de procesos electorales bajo reglas de competencia claras y al margen del arbitraje del gobierno permitió que todos los partidos, grandes y pequeños, encontraran formas de representación y participación con garantías de legalidad y transparencia. Sin embargo, ya en la etapa de alternancia, se ha asomado el espectro de la ingobernabilidad por fallas institucionales del sistema político que han impedido formar mayorías y llegar a acuerdos de Estado en las principales políticas públicas. Asimismo, se ha demostrado que ya en el poder todos los partidos funcionan bajo las mismas inercias heredadas: patrimonialismo, sistema de botín, centralismo, autoritarismo, corrupción, corporativismo y clientelismo.

¹³ Los trabajos reunidos por Enrique Cabrero y otros compiladores por medio del Premio Gobierno y Gestión Local, así como las evaluaciones aplicadas a una muestra de gobiernos municipales, permiten tener una panorámica de lo que está sucediendo en estas líneas de desarrollo político-administrativo en los gobiernos locales en México (Indesol-CIDE-Fundación Ford, 2002).

Por ejemplo, respecto de lo que ha sucedido en el gobierno de la Ciudad de México, son muchos los avances relacionados con la reforma política a la forma de gobierno, sin embargo, ésta se ha quedado atrapada por un conflicto mayor que tiene que ver con la disputa nacional por la Presidencia de la República en el 2006. Veamos un poco de lo que pasó en los últimos años con la forma de gobierno.

Los puntos muertos de la transición en el Distrito Federal

No obstante todos estos cambios, el gobierno del Distrito Federal sigue teniendo en la práctica un fuerte contenido centralizador de facultades y funciones; por lo mismo, el modelo administrativo de las delegaciones sigue siendo el de órganos desconcentrados (administración periférica) con algunos tintes de autonomía restringida. La elección mediante el voto popular del jefe de gobierno en 1997 y de los jefes delegacionales en el 2000, marca un hito para la democracia y las reformas descentralizadoras del Distrito Federal, en tanto que ya no son nombrados por designación del presidente de la República, pero siguen dependiendo de poderes externos a la jurisdicción para el cumplimiento de muchas de sus funciones. En realidad se ha modificado aquella forma de gobierno, desplazándola hacia una situación transitoria no acabada, que oscila entre el centralismo y el régimen federalista; se ha pasado a uno más autónomo y bajo control de distintas instancias colegiadas o de representación popular.

Aun cuando hay un nuevo gobierno proveniente de un partido de la oposición, el funcionamiento y la estructura del sistema político-administrativo que se derivan del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás leyes y reglamentos, no han cambiado sustancialmente en lo particular; el aparato de gobierno de la ciudad sigue estando muy centralizado, la mayor parte de su presupuesto lo ejercen las unidades administrativas centrales y las delegaciones operan la mayor parte de sus programas reguladas por éstas, mientras que sus titulares, sin importar que hayan sido electos por la ciudadanía, dependen para su gestión de las unidades centrales.

Muchas decisiones que en otras entidades son asumidas desde el gobierno estatal, en el caso de la Ciudad de México no dependen del gobierno del Distrito Federal, sino del gobierno federal (poderes ejecutivo y legislativo) y muchos otros organismos del sector público de toda índole que operan dentro de su jurisdicción, de tal manera que el control de la gestión pública dentro de la jurisdicción está muy acotado, quedando bajo el régimen siguiente:

- Sin Constitución a semejanza de las entidades de la federación, y en cambio con un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión.

- Sin un Congreso local a semejanza de las entidades de la federación, pero con una Asamblea Legislativa formada por diputados electos, con facultades limitadas.¹⁴
- Formando parte de la federación, pero con autonomía acotada constitucionalmente.
- Con jefe de gobierno electo, pero dependiente del poder federal en varios aspectos.
- Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados, con limitada autonomía funcional y financiera.
- Sin presidentes municipales ni cabildos, pero con jefes delegacionales elegidos democráticamente y con una participación ciudadana muy limitada.
- Con reformas modernizadoras, pero diseñadas desde cuerpos burocráticos ilegítimos (Rosique, 2003:231).

Bajo este régimen, el jefe de gobierno sigue dependiendo en algunos aspectos del poder ejecutivo federal en línea directa con el presidente de la República y bajo control de gabinete por vía del secretario de Gobernación. El jefe de la policía y el procurador de justicia son nombrados por acuerdo del presidente y, a su vez, los jefes delegacionales dependen de los órganos del gobierno local y en particular del jefe de gobierno. Se debe considerar que el hecho de que los jefes delegacionales sean electos democráticamente a partir del 2000, les agrega legitimidad y, por lo tanto, mayor capacidad de negociación frente a la autoridad central, lo que hace más compleja la gobernabilidad de la ciudad capital.

El último proyecto de reforma política para el Distrito Federal

La Reforma Política del Distrito Federal levantó muchas expectativas durante las campañas de los respectivos candidatos al gobierno de la ciudad durante el 2000 y, sin embargo, después de año y medio fue realmente difícil avanzar en los asuntos nodales, ya que las fracciones parlamentarias no se ponían de acuerdo hasta qué grado de autonomía se le puede facultar al gobierno de la ciudad y hasta dónde se les debe conceder a las delegaciones. El punto de si el Distrito Federal debe ser un Estado-capital y si las delegaciones se municipalizan, quedó prácticamente fuera de la agenda ya que son modalidades que encierran complejidades históricas y sociales poco comprendidas.

Lo que finalmente se envió al Senado de la República fue una minuta en la que se

¹⁴ Por eso el posible desafuero del jefe de gobierno se ventila en la Cámara de Diputados federal y no en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

sigue preponderando al gobierno de la ciudad como un orden superior de gobierno al que las delegaciones políticas se deben subordinar en tanto órganos desconcentrados de administración periférica. Igualmente el asunto sobre la subdivisión territorial de las delegaciones, la creación del estado 32 con rediseño territorial ni siquiera se discutió en virtud de las fuertes resistencias del Estado de México a ceder parte de su soberanía o renegociarla. El Senado, por su parte, hasta el momento (finales de 2004), no da muestras de interés por discutir el documento. Veamos algunas de las conclusiones a las que se llegó en un análisis elaborado recientemente:

- La Reforma Política para el Distrito Federal parecía depender en el corto plazo de los resultados de las elecciones intermedias de julio del 2003 y de las alianzas parlamentarias que se dieran en el Senado.
- Aunque hay una tendencia hacia la creación del estado-capital, la municipalización de las actuales delegaciones se ve más lejana, además de que son muchas las etapas que hay que superar para reformar la Constitución y transformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en Estatuto Constitucional.
- La posibilidad de la implantación de un cuarto orden de gobierno que vaya más allá de los incipientes alcances de los órganos vecinales actuales se ve muy complicada, pues por un lado está el retén que conforma el limitado proyecto de participación ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.
- La reforma que está en ciernes, adolece de debilidades estructurales en lo que se refiere a una mayor autonomía para los gobiernos delegacionales; antes se enfatiza que el régimen de gobierno para ellas seguirá siendo el de órganos desconcentrados y con limitada autonomía. En cambio, el tema de la autonomía está perfectamente acotado a aspectos en toma de decisiones que no perturban las decisiones fundamentales que se seguirán tomando desde el centro (segundos pisos en el Periférico, líneas del Metro, terminales camioneras, obras hidráulicas, centros internacionales de gestión, rascacielos inteligentes, grandes superficies comerciales, etcétera).
- La Reforma Política del Distrito Federal puede representar un avance para la democracia y el federalismo, pues nunca la población de la entidad ha ejercido sus plenos derechos políticos y soberanía y en ello irá de por medio una nueva experiencia para su población y su gobierno, pero tampoco se puede considerar como un avance innovador, ya que sus límites y alcances apenas se acercan a lo que las otras 31 entidades contienen en sus constituciones desde su origen. Sin embargo, en la nueva correlación de fuerzas del sistema político, el pluripartidismo posesiona a los funcionarios electos de un empoderamiento legítimo, que no responde a los intereses y controles del viejo sistema presidencialista.
- Dadas las circunstancias, lo que se tiene como Proyecto de Reforma Política es

resultado de un gradualismo, lógico de acuerdo con los tiempos de la transición política y las resistencias al cambio por parte de los actores fundamentales. Finalmente, las tentaciones autoritarias del pasado siguen pesando en el avance hacia formas más oportunas que den paso a que el Distrito Federal alcance una forma de gobierno moderna y eficiente (Rosique, 2003:360-361).

La forma de gobierno de la Ciudad de México, en tanto ciudad central de una vasta región metropolitana, es producto histórico de los regímenes que han gobernado el país. La herencia centralista, presidencialista y autoritaria arrastrada desde la época colonial, se ve reflejada en las estructuras actuales de gobierno y de la administración pública de la ciudad. Persiste el centralismo sobre la gestión de las delegaciones territoriales y el vago interés por los problemas de la metropolización. Aun los intentos de reforma política más recientes se quedan cortos en lo que se refiere a la descentralización de mayores facultades para que las delegaciones limítrofes asuman alguna responsabilidad en coordinación con sus vecinos y son muy limitados respecto de un posible rediseño para las actuales Comisiones Metropolitanas, mientras las relaciones intergubernamentales están congeladas y dominadas por los problemas de las alternancias y de la arena política, como producto de las contiendas electorales que se dan en la región.

No hay que olvidar que más de la mitad de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) vive del lado del Estado de México en un número de municipios que algunos regionalistas¹⁵ ya los cuentan en 58 y es la parte de la ciudad más pobre y con menos recursos públicos para atender sus grandes problemas urbanos.¹⁶

La experiencia reciente de gestión de la ZMVM bajo el esquema de alternancias constantes en los gobiernos locales y cohabitación política en los tres órdenes de gobierno (PAN en el gobierno federal, PRI en el Estado de México, PRD en el DF y varios partidos en los 74 gobiernos municipales y delegacionales) ha creado fuertes vacíos de poder y descoordinación en el ámbito regional-metropolitano: las Comisiones Metropolitanas creadas desde principios de la década anterior funcionan parcialmente y con resultados poco convincentes; sin embargo, debido a que tanto el gobierno del Estado de México como el del Distrito Federal lograron formar mayoría en sus congresos locales, han podido imprimir cada uno su plan de desarrollo local con alcances diferenciados, pero dentro de una lógica de continuidad durante sus administraciones, cosa que no ha podido lograr el gobierno federal.

En ese sentido, aunque a veces opuestos en intereses y enfoque, cada gobierno local ha entregado obras importantes y ha dado racionalidad pública a sus proyectos, sin desco-

¹⁵ La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos incluye 58 municipios del Estado de México como parte de la ZMVM (Cometah, 1998).

¹⁶ Hasta el 2000 la relación de recursos fiscales que se aplicaba en los 34 municipios conurbados del Estado de México era de \$ 1.00 contra \$7.00 que se aplicaba en las 16 delegaciones del Distrito Federal.

nocer que temas como el agua, los desechos sólidos, el transporte público y el drenaje de la ciudad son puntos de confrontación y desencuentro entre sus gobernantes y los líderes nacionales de sus partidos. Particularmente, consideramos que más allá de los constantes enfrentamientos con el gobierno federal, los escándalos de corrupción y el asunto del desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, se trata de un gobierno que está cumpliendo metas, está dando resultados, ha implantado reformas administrativas a nivel de ventanillas y le ha dado una orientación social a los programas del gobierno de la ciudad, en una línea cercana a lo que esperaría la ONU de una de las ciudades más grandes del mundo. La democracia participativa y el tema de la seguridad pública seguirán siendo asuntos pendientes para mejor ocasión, pero incluso un aspecto como el del gobierno electrónico está avanzando en el Distrito Federal.

Limitaciones institucionales en los gobiernos locales

Así como Bernardo Kliksberg se ha destacado en América Latina por su vocación en el estudio sobre temas relacionados con el rediseño del Estado (Kliksberg, 1996), en México Enrique Cabrero¹⁷ es uno de los investigadores más activos en la línea que han sugerido los organismos internacionales tratados aquí. En uno de sus trabajos más recientes, deja constancia de los problemas a los que se siguen enfrentando la mayoría de los gobiernos subnacionales cuando se trata de implementar políticas de descentralización en sistemas administrativos locales muy heterogéneos en tamaño, en capacidades fiscales, en niveles de capacitación de los funcionarios, etcétera.

La primera conclusión a la que llega este autor es que ni todos los gobiernos estatales y municipales están preparados para recibir una descentralización rápida de recursos, ni todos se encuentran en una situación de rezago y fragilidad institucional; por lo tanto, antes se deben precisar los matices por áreas de la acción pública local.

Un buen inicio en esta línea de las reformas tendría que recomendar el intercambio horizontal de información entre las comisiones intergubernamentales o de las asociaciones de los gobiernos locales.¹⁸ Existen evidencias suficiente de que el intercambio horizontal de información puede generar procesos multiplicados de fortalecimiento institucional ante la observación de las mejores prácticas.

Otros factores de fortalecimiento institucional son la intensidad democrática en la acción pública local; la participación de la ciudadanía y la responsabilidad del sec-

¹⁷ En este trabajo sólo presento algunos avances de este investigador del CIDE, aunque haciendo justicia se debe reconocer que hay muchos otros destacadísimos investigadores de la UNAM, la UAM, el Colegio de México, que han hecho aportaciones fundamentales en el avance de la modernización de la administración pública mexicana: Luis Aguilar, Omar Guerrero, Ricardo Uvalle, David Arellano, Alicia Zicardi, Manuel Canto, María del Carmen Pardo, entre muchos otros.

tor público van de la mano, sumando a la presión de la sociedad por una rendición de cuentas. La emergencia de estructuras organizativas en los gobiernos locales son elementos que se van agregando como tramos de control más claros y eficientes, redimensionamiento de departamentos, una mayor orientación a resultados y la adopción de sistemas de planeación y control presupuestal modernos y con incorporación de tecnologías de información.

El perfil profesional de los funcionarios es un factor adicional decisivo en una administración en la que el servicio civil de carrera no existe; lo que se ha encontrado son abismales diferencias entre los distintos gobiernos estatales y municipales urbanos. Si a esto agregamos la disparidad en cuanto al marco regulatorio y los instrumentos con que cuentan al momento de gestionar el desarrollo, encontramos que 64 por ciento de los municipios del país no tienen un reglamento interno; 80 por ciento no tiene un reglamento para la planeación; 52 por ciento no tiene reglamento de obra pública; sólo 66 por ciento tienen actualizados los valores catastrales y 81 por ciento cobra el predial; 60 por ciento no cuenta con un área de administración; 17 por ciento no tienen una sola computadora y 75 por ciento reconoce no tener capacidad para cobrar más allá de 25 por ciento de lo presupuestado (Indesol-INEGI, 2000). Todo ello repercute en sus capacidades institucionales al momento de dar resultados (Cabrero, 2004:764-765).

Conclusiones

- La globalización ha impactado la vida en las ciudades. Éstas han resentido fuertemente los cambios en los patrones de desarrollo y de los asentamientos humanos. Las migraciones internas e internacionales han fragmentado sus espacios urbanos y han trastocado los aparatos productivos y de servicios, requiriendo por parte del Estado reformas radicales y la búsqueda de nuevos consensos para la convivencia y las acciones públicas, con el fin de adaptarse a situaciones más complejas y dinámicas que obligan a gestionar en red la descentralización, la democratización, la rendición de cuentas y la gestión por resultados.
- La ONU y la OCDE definen los paradigmas de gestión global por donde deben orientarse las reformas del Estado, del mercado y de las administraciones públicas. Por lo menos se distinguen seis rasgos comunes: la productividad de los gobiernos; la mercantilización de los servicios públicos; su orientación al cliente; la descentralización con menor apego a la legalidad, más discrecional, pero bajo nuevos paradigmas axiomáticos; la despolitización de los servicios públicos dándoles

¹⁸ En México existe en funciones desde 1997 el Instituto de Gobiernos Locales de México (Iglom) y la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.

un manejo de política pública, imparcial y por consenso; y el establecimiento institucional de la rendición de cuentas en los haberes y en los haceres, es decir, que haya eficacia en metas y eficiencia en calidades.

- Los abismos entre las ciudades mundiales que operan desde el centro, y las megalópolis emergentes de la periferia, impiden avanzar de manera homogénea entre los países desarrollados y los subdesarrollados, de tal manera que unas ciudades están más fragmentadas, depauperadas y alejadas de la posibilidad de ponerse en línea con un desarrollo humano sustentable como al que alienta la ONU; mientras que otras son el prototipo inalcanzable en las que la riqueza social, la democracia y el buen gobierno son más tangibles.
- Los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal están lejos de un modelo de gobernabilidad democrática y mucho menos de reconocerse en la práctica de la gobernanza interinstitucional; sin embargo, sus gobernantes son activos frente a los organismos internacionales que abanderan las causas de la gestión metropolitana global y consideramos que están en el camino de incorporar cada vez más el paradigma de esta forma de gobierno, siempre con las resistencias que impone la pobreza estructural de nuestras ciudades y la cultura autoritaria de la cual provienen sus gobiernos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *El estudio de las políticas*, ts. 1-4, Porrúa, México, 281 pp.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) (1997). *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid, 347 pp.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México, 418 pp.
- Bozeman, Barry (1999). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Fondo de Cultura Económica, México, 245 pp.
- Etienne, Henry (2003). "Gigantismo metropolitano, gestión y transporte en San Pablo, Brasil", *Revista Francesa de Administración Pública*, núm. 107, París, pp. 409-420.
- García Canclini, Néstor (1999). *La globalización imaginada*, Piados, México, 238 pp.
- Guerrero Orozco, Omar (1997). "El 'management' de la interdependencia global", *Revista del IAPUG*, núm. 2, año 0, Universidad Autónoma de Guanajuato, México, pp. 15-37.

- Held, David et al. (2001). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México, 648 pp.
- Hiernaux, Daniel "Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión", en Rocío Rosales Ortega (coord.), *Globalización y regiones en México*, UNAM/ Porrúa, México, 439 pp.
- Kliksberg, Bernardo (comp.) (1994). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP/ Fondo de Cultura Económica, México, 276 pp.
- Olías de Lima, Blanca (2001) "La evolución de la nueva gestión pública" en Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública*, Prentice-Hall, Madrid, 401 pp.
- Organización de las Naciones Unidas (1996). "Conferencia de la Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) Declaración final", ONU, Estambul, 6 ([www.laneta.apc.org/urbani3,htm](http://www.laneta.apc.org/urbani3.htm))
- (2002). "Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio", ONU, Estambul, 11 pp. (estambulmas5)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerios de las Administraciones Públicas, Madrid, 355 pp.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2003). *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, UAM-Xochimilco/ Porrúa, México, 216 pp.
- Rose, Richard (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 375 pp.
- Rosique Cañas, José Antonio (2003). "Megalópolis y gobernabilidad en el México central", tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 477 pp.
- Sánchez González, José Juan (2001). *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, lapem/ Plaza y Valdés, México, 313 pp.
- Sedesol-Cometah (1998). *Programa de reordenamiento de los asentamientos humanos en la Zona Metropolitana del Valle de México*, Cometah, México, 1998.
- Taylor, Peter J. y Colin Flint (2000). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Tramas Editorial, Madrid, 447 pp.
- Weber, Max (2002). *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1245 pp.