

GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y RÉGIMEN INSTITUCIONAL EN LAS REGIONES METROPOLITANAS

José Antonio Rosique Cañas¹

1. El estado de la cuestión.

En las últimas tres décadas la dinámica del proceso de globalización ha transformado los sistemas productivos, comerciales y financieros localizados en las ciudades mundiales, cambiando la morfología de sus regiones metropolitanas con impactos de diversa índole alterando su función local-global, ya que están sometidas a un incesante intercambio de transferencias de valores, productos y personas en el que dada la naturaleza del sistema mundo, unas regiones ganan y otras pierden; unas cumplen la función de ser globalizadoras y otras globalizadas.

Los regímenes institucionales en esas regiones también se han visto afectados al tratar de adecuarse para darle orientación al desarrollo de cada lugar, de tal manera que sus sistemas políticos, formas de gobierno, administraciones públicas y modalidades de gestión también cambian incesantemente.

En algunas regiones estos cambios se dieron tempranamente, como fue en Europa occidental y Estados Unidos, mientras que en otras regiones el cambio institucional se ha retardado o se ha dado de manera simulada, debido a una serie de resistencias políticas y culturales contra los valores y reglas que implican ese proceso de modernización. Pero hay un tercer grupo de países que hace tres décadas estaban en condiciones evidente de subdesarrollo en donde las adecuaciones fueron impulsadas con apoyos financieros y logísticos provenientes de organismos internacionales especializados en el desarrollo regional y mundial como la el Banco Mundial, la ONU, la OCDE y la Unión Europea y han logrado transformarse en países con desarrollo y estabilidad económica y social, como Chile, Costa Rica, España, Portugal, Grecia, Irlanda, Nueva Zelanda, Tailandia, Corea, etc.

Por lo anterior, recepción, adaptación, innovación y resistencias hacia esa modalidad de desarrollo, forman parte de la vida cotidiana en las organizaciones públicas, privadas o sociales que participan en la gestión del desarrollo metropolitano en todos los países, de tal suerte que los resultados del accionar público tanto en calidad, como en satisfacción para los destinatarios, están siendo muy heterogéneos, dependiendo del país y región de que se trate y de la modalidad de gestión que se aplique para avanzar en el desarrollo.

Los procesos migratorios del campo a la ciudad y de las regiones atrasadas hacia las más desarrolladas son fenómenos afines a la globalización, por eso unas ciudades concentran más pobres que otras, este hecho no quiere decir que las ciudades sean la causa directa de la pobreza urbana, más bien en la mayoría de las situaciones los pobres tienen en la ciudad su única esperanza de sobrevivir y por ello acuden y permanecen en ella, pero es allí donde los seres humanos casi siempre están mejorando su situación.

En favor del desarrollo las grandes regiones metropolitanas registran cambios institucionales y experimentan diversas modalidades en su forma de gestionar la ciudad; las diferentes instancias públicas, privadas y sociales, van pasando por etapas de transformación intra e interorganizacional, de tal manera que sus estructuras se hacen cada vez más flexibles, menos jerárquicas y más interactivas. Los gobiernos metropolitanos, los gobiernos locales, las agencias públicas especializadas, las empresas y las organizaciones civiles, van dejando

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y Miembro del SNI-CONACyT
Institución de Adscripción: UAM-Xochimilco. Teléfono 56-452900.
Correo: jarosique@yahoo.com.mx

atrás sus formas verticales, monolíticas y centralizadas para planear y decidir las políticas del desarrollo.

Ahora muchas de esas organizaciones se están haciendo inteligentes y aprenden a interactuar de manera descentralizada y transversal; las estructuras de sus unidades operativas son más horizontales y se mueven en redes interinstitucionales creando nuevos espacios de interacción, donde es común que los campos de lo público, lo privado y lo social estén estableciendo sinergias de cooperación y complementariedad, bajo reglas más informales pero consensuadas, que aportan espontaneidad para responder en situaciones de turbulencia e incertidumbre, sea para sobrevivir y/o para cumplir mejor con su misión.

En este modelo de gestión interactivo, el conflicto se circunscribe a nichos institucionales especializados de la arena política, como los partidos políticos, los congresos legislativos, o a los tribunales judiciales, en donde la controversia se resuelve desde la palestra y dentro del estado de derecho, de tal manera que los ámbitos de formulación técnica, de implementación y de evaluación de las políticas públicas se mueven en entornos relativamente blindados a los impactos e influencias de la lucha por el poder.

En aquellos países en donde estos cambios culturales no se han dado, se han retrasado o simplemente se dieron de manera simulada, las regiones metropolitanas están mostrando dificultades para avanzar en los estándares de desarrollo humano y social y pagan la factura de su omisión, con pérdida de productividad, competitividad y capacidad de atracción de socios. En realidad en nuestros países siempre faltaron las condiciones para que se desarrollara una racionalidad burocrática no así para que emergiera una burocracia patrimonialista. En parte lo que proliferó en sus administraciones fueron islas de profesionalidad burocrática que evolucionaron hacia corporativismos funcionariales amparados en privilegios discrecionales.

Lo que pretendemos en este trabajo es centrarnos en el análisis de esas formas de gestión metropolitana donde la acción pública se ha fundamentado en la democracia y las interacciones de calidad. Por tal motivo pondremos atención en la manera en cómo se han venido instrumentando las reformas y cambios institucionales y cómo se ha dado el paso de la gestión burocrática y/o gerencial a la gobernanza democrática, que en este momento se presenta como la forma de gestión que está logrando mejores resultados y con mayor legitimidad.

Ciertamente hay que reconocer que al extrapolar este modelo de análisis hacia México, tendremos que aceptar que las transformaciones vividas en el sistema político y su aparato burocrático en los 90 tuvieron muy poco que ver con el tránsito de una burocracia de tipo weberiana, preocupada por aplicarse en los principios de la nueva gestión pública y que:

....cuando la gran crisis de los 80 lleva en los 90 a tener que abordar el Estado como problema central del desarrollo, las administraciones públicas latinoamericanas se ofrecían como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares, burocráticos y corporativos incapaces de actuar como palancas de un desarrollo capitalista moderno. (Prats, 2005: 38)

De hecho, aunque la reforma neoliberal del Estado se dio en México se dio con mucha fuerza sobre todo en la administración salinista, la privatización, la creación de agencias reguladoras, el movimiento descentralizador, el achicamiento del Estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción, transformaron al Estado, aunque es muy dudoso que hayan mejorado sus capacidades institucionales frente a los desafíos de la globalización.

Por eso, más allá de adoptar una postura prescriptiva o de pretender universalizar la vía hacia la gobernanza democrática, lo que queremos es mostrar cómo se está dando su práctica en Europa, para luego ver qué tan cerca o alejados estamos de algún tipo de gobernanza metropolitana en la Ciudad de México.

De las reflexiones que anteceden establecemos los objetivos de este trabajo:

- Conocer los procesos de globalización que dieron lugar a la emergencia de regiones metropolitanas mundializadas.
- Distinguir el paso del modelo burocrático y gerencial de gobernación al de gobernanza democrática.
- Analizar el caso de la gobernanza de multigobiernos en Europa y en particular en la región metropolitana de París.
- Comprender las dificultades, resistencias y cambios institucionales que se han experimentado en la Zona Metropolitana del Valle de México para avanzar hacia un modelo de gobernanza metropolitana a la mexicana.
- Analizar la relación entre los conceptos de coordinación y gobernanza para ver bajo qué condiciones se complementan.

2. Globalización y emergencia de las ciudades mundiales.

La posguerra trajo consigo la revolución de la comunicación y los transportes aéreos y terrestres; en un par de décadas el teléfono, la televisión y el correo estuvieron al alcance de toda la población; asimismo vías de tren rápido, metro, aeropuertos y autopistas crecieron y unieron a todas las ciudades del mundo, haciendo posible el desplazamiento masivo de personas y carga; ello impulsó la formación de las megalópolis muy poderosas, como conjuntos articulados de áreas metropolitanas bajo una misma unidad funcional y social.

Su expansión fue producto de la combinación de los avances tecnológicos y el gran crecimiento económico, en donde la producción de conocimientos y de información, empezaba a ser algo esencial para la actividad de las grandes regiones metropolitanas; eso marcaba diferencias cualitativas en el desarrollo del espacio urbano, que superaban visión simplificada de Gottmann, de la expansión por crecimiento demográfico o cambio de densidades. Ese progreso técnico propició un sistema regional de interdependencia más complejo, que liberó a la industria de las ataduras con los mercados locales y fuentes de materias primas, especializando a las ciudades como centro de gestión global. (Castells, 1983: 28-29)

El carácter dominante de las ciudades se cimentó en la capacidad financiera, comercial, industrial y del grado de especialización en una o varias actividades productoras, lo que propició la emergencia de un sistema jerárquico de metrópolis, centros industriales y ciudades encabezada por una o varias metrópolis nacionales.

En los 70's, se identificaba claramente el carácter internacional del capital y de la división del trabajo, así como el poder y la presencia local de las empresas multinacionales como actores determinantes, pero los sistemas de ciudades, eran vistos todavía como entes subsumidos en el Estado-nación, los organismos internacionales que entraría en la escena, estaban emergiendo ya pero todavía no ejercían su hegemonía sobre las ciudades.

Lo que si era un hecho es que el desarrollo y dinámica de las ciudades mundiales se debía a las potentes inversiones de capital multinacional:

- En primer lugar; constructores, prestamistas hipotecarios y especuladores.
- En segundo lugar; la burguesía industrial librada de la necesidad de contar con densas concentraciones de fuerza de trabajo.
- En tercer lugar; el Estado-nación que ha sido siempre un agente activo en la creación de la forma urbana y en la socialización de los gastos del proceso de producción.
- La dispersión espacial propiciada por la globalización, que había separado físicamente los procesos de producción y consumo. (Iracheta, 1988: 96)

En 1983 Milton Friedmann hablaba ya de las “ciudades mundiales” como la cumbre del “Primer Mundo”. (Friedmann, 1986: 69-83) A principios de los 90's, las mismas ciudades expuestas a la globalización intensa y el cambio tecnológico, estaban determinadas por los procesos telemáticos y los productos ingravidos de la información y la cultura. (Rifkin, 2001: 49)

Dado el desmantelamiento del Estado interventor, las ciudades, junto con sus gobiernos metropolitanos, emergieron como nuevos actores globales; la interconexión fáctica entre lo local y lo global catalizó este proceso. El Estado se convirtió en una mezcla de instituciones de varios niveles; su poder político se negocia y se distribuye entre instituciones que también funcionan en red; a su vez, éste se organiza en red para negociar con otras redes; es una organización inteligente, flexible y muy receptiva a la incertidumbre geopolítica y financiera. En su interior las ciudades se descentralizan; (Borja y Castells, 2000) ellas por si solas tienen representaciones internacionales; son “ciudades competitivas”,² que tratan de sobrevivir y superar la fragmentación del capitalismo. (Taylor y Flint, 2001: 11-13)

La relación local-global está determinada por el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico, las nuevas libertades que se generan en torno a la gobernanza democrática, los valores de la diversidad cultural y el desarrollo de todas las potencialidades humanas y de capital social de acuerdo con el metadiscurso de la posmodernidad.³

Esta forma de acumulación mundial dominante, somete en su directriz a todos los procesos nacionales y locales, incluyendo a las ciudades mundiales. Con la mundialización del capital casi no existe lugar para los capitales nacionales fuertes. Los propios capitales nativos que antes defendían su derecho a la acumulación y a la dominación nacional tuvieron que decidir entre competir o subordinarse. (Oliver, 1998: 43) En las regiones metropolitanas latinoamericanas, las maquiladoras son ahora la versión de la:

fábrica global -que en varios países de la región- sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global. (Ianni, 1996: 6)

En esta nueva realidad los oligopolios son la cumbre del proceso de concentración del capital, ellos dominan y dirigen la acumulación mundial. Un somero análisis puede identificar su ramo de procedencia, la nacionalidad y hasta medir el grado de concentración de capitales.⁴ Esto explica en parte los procesos de desconcentración territorial de las grandes

² El análisis de las “ciudades competitivas”, se ha convertido en un nicho académico muy prolífico; todo parece desplazarse hacia las experiencias innovadoras impulsadas por la nueva gestión pública (*New Public Management*), en donde la filosofía de la eficacia, la eficiencia, la economía la calidad total y el rendimiento de cuentas al ciudadano-cliente, sustituye la vieja visión de las burocracias weberianas; lo que más importa es que los gobiernos metropolitanos posicionen competitivamente a sus ciudades frente al mundo globalizado. (Bañón y Carrillo, 1997; Olías, 2001)

³ En la visión pesimista de Blanca Rebeca Ramírez la posmodernidad es vista como una nueva etapa de la humanidad ante el fracaso del progreso que la modernidad no alcanzó o parcialmente logró en algunos territorios del planeta. Ésta se abre paso en las sociedades globalizadas, con el metadiscurso del progreso igualitario para todas las regiones del mundo, siempre y cuando éstas se ciñan por el camino de la gobernanza y la gobernabilidad democrática. (Ramírez, 2003: 37)

⁴ Por ejemplo, en la rama automotriz 12 empresas responden por el 78% de la producción mundial; en procesamiento de datos 10 empresas generan el 100% del servicio; en material médico 7 empresas concentran el 90% de la producción; en petroquímica (polipropileno), 8 empresas controlan el 50% del mercado, en polistireno 8 empresas el 69%; en piezas de automóviles 7 empresas fabrican el 88% y en llantas 6 empresas responden por el 85% de la producción mundial. (Oliver, 1998: 47)

aglomeraciones urbanas en los países subdesarrollados, donde se desarrollan ciudades intermedias que sirven de alojamiento a las maquiladoras multinacionales. (Ramírez y Tapia, 1999: 47-66)

No obstante este enorme poder de las multinacionales, se observa una tendencia mundializada a buscar una forma de globalización alternativa que les empieza a poner contrapesos a través de la participación ciudadana en los asuntos locales; en ello las metrópolis, sus gobiernos locales y actores de la sociedad civil están mostrando ciertas capacidades de influencia y transformación de este nuevo sistema-mundo a través de la gobernanza democrática.⁵ Por esa nueva situación son escasas las grandes empresas que no tienen definido su país de origen y menos las que no se pliegan a las normas de los países o las ciudades en donde operan, por lo que el anclaje de sus intereses termina siendo de orientación nacional-local y particularmente con quien se negocia y se convive, es con los gobiernos y actores locales.⁶

Si bien la reforma neoliberal no logró que el Estado se transformara en una organización empresarial, los gobiernos locales de las ciudades mundiales si adoptaron formas de organización y criterios más empresariales para lograr más eficacia, eficiencia y economía, que ahora combinados con la gobernanza democrática reproducen condiciones propicias para un modelo de desarrollo humano y social donde están encontrando cabida los intereses de las empresas multinacionales, pero ancladas en los compromisos sociales que se tienen con la fuerza de trabajo y la ciudadanía local. (CLAD, 2000: 7).

2. Del Estado burocrático a la gobernanza democrática.

Desde mediados de los 90's, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. A esto se le ha dado en reconocer como gobierno relacional, redes de interacción público-privado-civil o gobernanza, pero lo común es que esta modalidad funciona a lo largo del eje local-global.

Lo anterior ha significado el dejar atrás la noción del Estado burocrático basado en el paradigma del gran gobierno administrador centralizado de los programas de bienestar, para entrar a una nueva etapa donde la gobernación se basa en los gobiernos descentralizados de multinivel que operan mucho más cercanos al ciudadano. (Rose: 1999)

Lo anterior no significa que se deje de lado la estructura, las funciones y los procesos de organizaciones administrativas, sino que éstos se sitúan en el ámbito de las interacciones público-privado-civil. Ello alude a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador; ahí el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gerenciar desde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar en la solución de los problemas públicos. (Prats, 2005: 65)

La gobernación basada en la gobernanza no significa anulación sino reequilibrio entre las funciones tradicionales del Estado y las nuevas asumidas por los actores provenientes del

⁵ Wallartein identifica tres sistemas de cambio social como entes históricos que representan en su momento a la multiplicidad de sociedades: el minisistema (familias extensas o grupos de parentesco), el imperio-mundo (entidades que se basaban en el modo de producción redistributivo tributario) y la economía-mundo capitalista; se entiende como los más de 200 Estados-nación que hoy existen y que son los que forman el sistema-mundo. (Taylor y Flint, 2001: 7-9)

⁶ La teoría de la dependencia local, desarrollada a fines de los 80's por Cox y A Mair (1988) identifica los tipos de actores que intervienen o tratan de influir en los gobiernos de los territorios en donde operan, porque dependen de la reproducción de algunas relaciones sociales que sólo los gobiernos locales les pueden garantizar. (Lefèvre, 2001: 9)

campo empresarial y de la sociedad civil. La gobernanza no es un modo de gobernación universal, pero sí el más característico de aquellas sociedades donde la democracia se está institucionalizando extensivamente y aportando más eficiencia y legitimidad al actuar público. La gobernanza no quita nada al valor de la representatividad democrática del gobierno, aunque si plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de su autoridad. (Comunidad Europea, 2005)

El principio de su aplicación se basa en que en la globalización el gobierno no es el único que enfrenta los grandes problemas sociales del país. Esto no significa desconocer la diversidad y hasta el conflicto de intereses entre los actores del mundo de los negocios y de la sociedad civil. Al aceptar los grados de autonomía y libertad de las diferentes partes y reconocer la necesidad de la interdependencia, entonces se entra en el terreno de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales, y en ese camino los arreglos se pueden plasmar en políticas públicas metropolitanas que puedan entrar a la agenda de las diferentes instancias públicas con la debida legitimidad.

La gobernanza no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas, al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del buen gobierno; en todo caso, la gobernanza coadyuva en su construcción al impulsar el cambio de estructuras a formas más flexibles, demandar funcionarios y gerentes profesionalizados en el manejo de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, pasar de la planeación tradicional a la de visión estratégica, gestionar el conflicto y construir consensos a través de la organización de espacios públicos para la deliberación, basados en normas procedimentales aceptadas por todos, intercambiar de información, comunicarse mejor, actuar con transparencia y rendir cuentas en todas las direcciones.

Con lo anterior se busca retroalimentar la confianza en las estructuras de interdependencia; así los intereses generales se van componiendo en procesos de conflicto, negociación y consensos entre los diversos actores involucrados; por eso el gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades en base a la integración y la diferenciación de inquietudes e intereses de y entre los actores. Por eso la gobernanza por redes se adapta mejor al contexto socio-económico actual caracterizado por cambios rápidos, la fragmentación de las estructuras institucionales, los problemas de política interconectados y complejos. (Comisión Europea, 2005)

Más allá de la crítica que se le pueda hacer a la elección de la racionalidad procedimental, en la gobernanza su aplicación cuidadosa es especialmente relevante en situaciones de interacción intensa, pues la consecución de resultados depende de la negociación entre las diferentes partes afectadas y de la aportación de información que fluye en todos los sentidos. Los actuales Estados de bienestar no son más el producto de aquellas burocracias actuando legal e imparcialmente orientadas por el paradigma puro de la opción racional diseñada desde los altos anillos de la tecnocracia. Por el contrario esos Estados son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y distributivo entre los actores sociales y políticos diseminados por extensas regiones metropolitanas donde viven, trabajan, tienen sus negocios y forman sus patrimonios; esos son los protagonistas de la gobernanza democrática de la que estamos hablando.

En la real *politik* los gobiernos metropolitanos se ven envueltos en la relación potencialmente conflictiva entre la democracia y la gobernanza, por lo tanto en cada situación concreta puede optar entre varias decisiones:

- No incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen.
- Incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de los actores.

- Adoptar el papel de gestor de las redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y en caso de bloqueo o estancamiento, reimpulsar los procesos a través de la mediación y el arbitraje.
- Construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad. (Prats, 2005: 72)

No toda la gobernanza es democrática. Un mero paternariado entre sector público y privado puede construir gobernanza pero no será democrático sino en la medida que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisional. El ninguneo de grupos de interés significativos, pone en riesgo de deslegitimación o desafección democrática y entonces el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. El ideal democrático exige la inclusión simétrica en todas las políticas públicas de todos los intereses concernidos.

Pero todo esto forma parte del análisis axiomático de la gobernanza en donde lo que consideramos son los valores y principios que la motivan, pero ya desde los ámbitos de la política, Kicker ha identificado críticas importantes que habría que considerar antes de emprender cualquier acción que tenga que ver con la gobernanza:

- El gobierno puede desatender el interés general.
- Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al darle tanto peso a la diversidad de intereses.
- Los procesos decisionales pueden no ser tan transparentes y hacer imposible determinar quién es responsable de qué acción.
- La intervención parlamentaria y de los órganos de autoridad representativa es escasa, lo que plantea un déficit democrático grave, sobre todo en regiones metropolitanas en donde el tema de las soberanías estatales y las autonomías de los gobiernos locales es delicado. (Prats, 2005: 73)

Por el contrario, en favor de impulsar la gobernanza metropolitana hay que hacer énfasis en aspectos positivos que están justificando su práctica y extensión a todos los niveles de gobierno y organizaciones del sector privado y de la sociedad civil:

- Las políticas metropolitanas se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración de los diversos actores interactuantes de las diversas comunidades que componen la metrópolis.
- Las políticas metropolitanas alcanzan una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.
- La participación interactiva y simétrica al involucrar intereses y valores diversos favorece el principio democrático.
- Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos metropolitanos, incrementando su efectividad y eficacia.
- Las redes reducen los costes de transacción en situaciones conflictivas y de toma de decisión compleja en contextos metropolitanos y reequilibran las asimetrías de poder al aportar canales de influencia más allá de las estructuras formales.
- Las redes incrementan el capital humano y social en las regiones metropolitanas. (Cerrillo en Prats, 2005: 74)

Finalmente lo que podemos puntualizar es que la gobernanza democrática ha avanzado en Europa gracias a la aplicación de por lo menos cinco principios:

Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.... Su aplicación también está a su vez reforzando los principios de proporcionalidad y subsidiaridad en los gobiernos (metropolitanos), pues en última instancia, la gobernanza no es sustituto del gobierno, más bien es una forma de gobernación que le agrega legitimidad a la autoridad democrática. (Comisión Europea, 2005)

Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos y en menor medida Alemania y Francia se han caracterizado por tener unas relaciones entre el Estado y la sociedad altamente medidas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios y demás grupos de interés organizados, los sindicatos, y las organizaciones voluntarias han ejercido gran y variada influencia en todos los ámbitos del proceso de las políticas públicas. Los Estados europeos de bienestar no son producto de burocracias persiguiendo el interés general y actuando legal e imparcialmente. Contrariamente son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y redistributivo entre actores sociales y políticos.

4. La experiencia de gobernanza de multinivel en Francia.

París no es solamente la ciudad turística más visitada del mundo, es el centro económico y cultural más importante de Francia, 5ª economía del mundo, 3ª de Europa y la primera agricultura del continente.⁷ Por lo mismo, es el lugar privilegiado de una administración pública constantemente en expansión. Al igual que en otras ciudades del mundo, en la década de los 70's 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.

La "Reconquista Urbana de París" arrancada desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, poco a poco fue tomando forma de política pública de Estado entre 1964 y 1970 y convirtiéndose en punta de lanza para la transformación de París en una ciudad directiva, y en un *getto* 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 la falta de incorporarse a un movimiento más general de clase, en el tiempo se fue diluyendo, dejando en manos del Estado nacional francés las decisiones importantes de lo que pasaría en adelante con París, en tanto que esta ciudad había perdido su autonomía política desde

⁷ Dentro de una Francia urbana al 90%, las ciudades y particularmente sus metrópolis son los centros decisivos de un espacio económico terciarizado, que se convierten en los 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 y el resultado ha sido el crecimiento de las grandes aglomeraciones. (Mignot, 2003: 17-18)

1871, cuando la población comunista se levantó en armas durante la llamada Comuna de París.⁸

La Ville de Paris tiene una forma de gobierno bastante compleja y peculiar, pues la ciudad es una Comuna a la usanza más antigua, pero a la vez un Departamento típico del sistema unitario francés; 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 la *Region de Île-de-France*: 44,000 empleados públicos, uno por cada 50 parisinos.⁹

La policía de la ciudad depende del Ministerio del Interior y los bomberos del Estado nacional; el sistema de transporte en común dependen del Sindicato de Transportes Parisiense a nivel de toda la *Region de Île-de-France*, pero es manejado por un Consejo en donde hay representantes de los gobiernos de los 8 Departamentos que forman la Región y del Estado. Por su parte 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 en cierta forma es el parlamento local, del cual como ya dijimos 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 pesada. (Vasseur, 1999: 4)

Los 20 *arrondissement*) que componen la *Ville de Paris* están muy limitados en facultades y presupuesto, pero son la base institucional de una gestión urbana que se construye a partir de una democracia local y de barrio 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, sin importar que las horas dedicadas a las sesiones mensuales hayan pasado de 80 a 140 horas anuales. (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*. Lo que se puede deducir hasta aquí, es que por un lado el poder que ejerce el Estado sobre la gestión de 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 80's cuando las leyes descentralizadoras llevaron a cabo una nueva redistribución territorial a partir de los 95 Departamentos existentes en el territorio continental desde 1965, creando así 22 regiones

⁸ La autonomía municipal en la Ciudad de México también se perdió en 1928, cuando el General Álvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa para eliminar las elecciones de presidentes municipales locales debido 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 estuvo bajo la potestad del Estado Nacional hasta la revolución de 1910-1917; a principios del siglo XX este territorio fue convertido en el Departamento del Distrito Federal, gobernado por un Regente que nombraba el presidente como uno más de los miembros de su gabinete.

⁹ 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)

territoriales, cada una con su Asamblea Constitutiva, un Consejo Regional y éste a su vez asistido por una segunda Asamblea que agrupa las fuerzas de la sociedad civil vecindadas en el territorio: el Consejo Económico y Social Regional, a través del cual las cámaras y sindicatos exponen sus reivindicaciones ante los poderes públicos.¹⁰

En el caso de París y su zona metropolitana lo que se creó fue la *Region de Île-de-France* que abarcó 8 Departamentos territoriales entre los que se incluyó al más fuerte: la *Ville de Paris*.

Obviamente la creación de un gobierno metropolitano regional surge en el centro de un conflicto político muy fuerte entre los actores de la ciudad central, sus municipios y el gobierno nacional. Cada instancia, desde su perspectiva sabe que pierde poder, recursos y competencias frente al nuevo Consejo Regional emergente. Al encontrarse entre poderosos Departamentos vinculadas al Estado nacional y una región con fuerza creciente apoyado por las políticas de la Unión Europea, las funciones y poder de la *Ville de Paris* parecen cada vez más limitadas.

Por eso los partidos tradicionales tienden a oponerse a las reformas regionales y a la creación de organismos de esa dimensión, o cuando menos, a impedir un cuestionamiento radical de la organización preexistente que ellos crearon y de la cual se sirven. 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, pues las grandes metrópolis son los lugares cruciales para las empresas, pero esto pone al descubierto los intereses creados a lo largo de la formación de las instituciones que se quieren reformar.

La *Region de Île-de-France* ha estado sometida en parte por el Estado nacional, que a través de sus actuaciones de “planificador dirigista” conforma el funcionamiento económico y social de la megalópolis. El Estado garantiza el funcionamiento de la capital; este solo actor controla las variables fundamentales del desarrollo metropolitano dejando de lado el papel importante que pudieran tener los actores económicos, como sí sucede en muchas otras ciudades del mundo, incluso en otras ciudades de Francia. Diciéndolo en los términos comparativos de Christian Lefèvre, en Francia el Estado se ocupa de París, mientras que en Inglaterra el Estado no se ocupa de Londres.¹¹

Allí 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 la ciudad de 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 parece más adecuada para representar los intereses de París: ¿el Estado o el Consejo Regional?

Algunos actores económicos se han manifestado a favor de la región, 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 a través de políticas de ordenación del territorio, por lo

¹⁰ En México sería imposible hacer una redistribución territorial al estilo francés, porque allá su segundo nivel de gobierno se compone de 95 Departamentos sobre un territorio de la cuarta parte de la que tiene México; por eso cuando tuvieron que pensar en regionalizar lo que hicieron fue agrupar Departamentos para crear 22 regiones metropolitanas de nivel intermedio entre los Departamentos y el Estado nacional. En la ZMVM no se podría institucionalizar un gobierno intermedio entre las dos entidades, ni se le podría quitar al Estado de México 58 de sus 122 municipios para fusionarlos con el DF para crear el estado del Valle de México, pues eso tendría muy altos costos de transacción política y de cualquier manera no se garantizarían mejores resultados de gestión regional.

¹¹ 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)

mismo en algunos momentos ha desfavorecido a la *Region de Ile-de-France* con los fondos estructurales europeos y con la deslocalización de unidades administrativas y económicas. (Lefèvre, 2001: 15)

Aún así la región fortalece sus poderes y gana reconocimiento entre los diversos actores económicos que se agrupan y fusionan bajo lógicas regionales.¹² Actualmente el Consejo Regional tiene competencias en materia de transportes, educación, salud e instrumentos de control del territorio, sin embargo hay fuertes resistencias del Estado para que se convierta en el nuevo pivote de la metrópoli parisina, poniéndole como contrapeso el desarrollo de los Departamentos y el incremento del poder de las estructuras intermunicipales por vía de las comunidades de aglomeraciones surgidas de la Ley de 1999.

En particular la *Ville de Paris*, percibe mal el incremento de poder de la *Region*, aún cuando continúa siendo por el momento la entidad local más fuerte del país con un presupuesto de 6,000 millones de euros frente al tres veces menor de la *Region*. Este malestar también es patente entre los otros Departamentos de la *Region*, que perciben a la instancia regional ocupando una posición de supremacía en un sistema nacional refundado.

Para los países miembros fortalecer la Unión Europea ha implicado profundas adaptaciones del funcionamiento y de las competencias a todos los niveles administrativos, con el fin de ajustarse al marco jurídico y normativo que sirve de base a las intervenciones estructurales. Para tal efecto en todas las regiones candidatas a recibir fondos se han desplegado esfuerzos considerables en los ámbitos siguientes:

- Creación de un marco jurídico apropiado para la aplicación de la política regional;
- Realización de una división administrativa del territorio similar a la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas;
- Definición de programas regionales de desarrollo integrados y plurianuales; definición de las competencias del conjunto de partes responsables de la ejecución de la futura política regional en los países candidatos;
- Cumplimiento de los principios generales de las intervenciones estructurales: programación, cooperación, adicionalidad, gestión, seguimiento, evaluación, pagos y controles financieros.

Por esa razón, los Estados miembros y las emergentes regiones metropolitanas 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 medio ambiente y la prevención de los riesgos, la accesibilidad y los servicios de interés general:

- Un extenso abanico de actividades, que van desde las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la salud, la educación y los servicios sociales.
- Una gran diversidad de servicios, desde el nivel europeo, o incluso mundial, al nivel puramente local.
- Servicios prestados sobre bases diferentes.
- Organizaciones que varían según las tradiciones históricas, geográficas y culturales así como en función de las características de su actividad.

¹² La Cámara de Comercio y de Industria de Ile-de-France decidieron fusionarse desde 2001 tomando como referencia la región. (Lefèvre, 2001: 16)

Entre 2000-2006 la *Region* ha contado 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 supone la planificación de los gastos para una serie de años; ha incrementado la estabilidad y coherencia pero, en contrapartida, han aumentado los plazos de aprobación.
- La cooperación en la concepción y la aplicación de los programas se ha reforzado, lo que supone la movilización de una serie de protagonistas: las autoridades regionales y locales, el sector privado, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Una cooperación eficaz mejora la buena selección de destinatarios y la evaluación de los proyectos así como la difusión de la información.
- La concentración de los fondos significa que el apoyo financiero se orienta hacia las regiones que más lo necesitan.
- La adicionalidad implica que, para un proyecto dado, los fondos comunitarios completan otras financiaciones públicas y privadas. (Unión Europea, 2005)

Lo que se ha venido dando en París es la superposición gradual del nuevo sistema de gestión metropolitano basado en la nueva triada Europa-región-metrópoli, por encima de la vieja triada Estado-Departamento-*arrondissement*. Nada es definitivo, sin embargo, en la racionalidad integradora y homogeneizadora europea, la fuerza de las tendencias expansivas y reconcentradoras requieren más de una gobernanza regional-global que de una gobernanza nacional-local, y en ese sentido vemos en las capacidades del gobierno metropolitano regional la mayor racionalidad y legitimidad que se requiere para alcanzar mejores niveles de competitividad, calidad de vida y gobernanza, pues al Estado nacional le quedan preocupaciones más generales sobre todas las regiones, además de sus propias preocupaciones nacionales en las que los demás niveles de gobierno no tienen jurisdicción, mientras que los departamentos y los municipios, aún asociados bajo el viejo modelo unitario francés, no alcanzan ni en recursos ni en facultades a resolver la problemática que plantea el espacio funcional de las emergentes regiones metropolitanas de Francia.

De lo que no puede haber duda, es que sea cual sea el destino de este régimen institucional, la democracia y el empoderamiento constitucional de los diversos actores políticos, permea y da legitimidad al accionar público metropolitano, sea desde el gobierno regional o sea desde los gobiernos departamentales y la gobernanza de multinivel avanza ofreciendo diversidad, competitividad interinstitucionalidad y mejor calidad de gobernanza para las regiones metropolitanas de Europa.

5. Ciudad de México: entre la coordinación y la gobernanza metropolitana.

La Ciudad de México es la segunda megalópolis más grande del mundo con más de 22 millones de habitantes que incluye una zona metropolitana con 58 municipios del Estado de México y 16 delegaciones territoriales del Distrito Federal. Tempranamente en 1978 se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP) que abarcaba a 7 entidades, pero después de 12 años y de una existencia intrascendente, no logró resultados en su propósito institucional de generar capacidades de planeación y ejecución de políticas metropolitanas conjuntas que ofrecieran gobernabilidad para sus ciudades. Aunque aquella experiencia fundacional fue apoyada por el presidente de la República, por diversas razones de diseño organizacional y por el protagonismo y la falta de acuerdos entre los 6

gobernadores y el Regente del DDF, aquel primer proyecto de gobernanza de multinivel gubernamental fracasó después de intentos infructuosos de reunir a un pleno exageradamente grande; entre otras cosas, por eso a partir de los 90's el modelo metropolitano de gestión se fue deslizando hacia la modalidad de Comisiones acotadas en facultades y circunscritas al Distrito Federal y a un número limitados de municipios del Estado de México (entre 27 y 33) dependiendo de las tareas encomendadas. El radio mayor de 58 municipios, sólo es considerado para efectos formales de planeación sobre temas demográficos, usos del suelo, reservas territoriales, planeación de los asentamientos humanos y proyectos de megainfraestructuras.

Mientras se mantuvo el sistema presidencialista apoyado en el partido del gobierno, las nuevas Comisiones Metropolitanas realizaron operaciones bajo reglas centralistas y con modestos avances de gestión en materia de transporte público y contaminación, pero una vez que avanzó el pluripartidismo, la alternancia y la cohabitación, su funcionamiento y operación se fueron deslizando hacia formas más conflictivas y competitivas determinadas por los problemas de la arena política.¹³ El gobierno del Distrito Federal, cuenta con una Asamblea Legislativa compuesta por 66 diputados con facultades mucho más limitadas que las de los congresos locales de las entidades de la República; tiene control directo del cuerpo de bomberos, del Metro que llega a algunos municipios conurbados y regula, administra y concesiona el transporte público de pasajeros del lado del Distrito Federal; 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.

Entonces, ya en el funcionamiento cotidiano, la correlación de fuerzas y los problemas de la arena política complican las actividades al interior de los grupos de trabajo de las Comisiones, por lo que el asunto de la gestión metropolitanas ha estado entrampado en un campo minado de relaciones intergubernamentales que se distinguen por lo conflictivas, lo ineficaces y lo ineficientes, situación que se traduce en muy pobres resultados y graves problemas para la integración de la Zona Metropolitana del Valle de México y más para la corona regional de ciudades.

En la última década las 8 Comisiones han funcionado muy irregularmente, a pesar de que en los dos gobiernos subnacionales se hayan creado sendas oficinas de coordinación metropolitana, lo que ha hecho de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México una región a la baja en los índices de desarrollo humano, calidad de vida y competitividad internacional.

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos creada en 1996, opera bajo el mandato directo de la actual Secretaría de Desarrollo Social y sus alcances en materia de planeación territorial son indicativos, o sea, es un organismo de funcionarios designados por el ejecutivo y no tiene facultades de gestión directa, sólo planea, pero no ejecuta; su Consejo se ha reunido en cuatro ocasiones desde su fundación.

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 para el Programa Hoy no Circula; ésta también se ha reunido en sólo cuatro ocasiones y más bien los dos gobiernos subnacionales han implementado políticas aisladas que las más de las veces los confrontan, más que complementarse.

¹³ El PRD llegó al gobierno del DF a partir de 1997 con alternancia en algunas delegaciones; el PAN llegó al gobierno federal a partir de 2000, con poca influencia en la capital nacional y un Congreso nacional con mayoría relativa priísta y el PRI que se ha mantenido en el gobierno del Estado de México, pero con alternancia constante en los municipios conurbados.

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad cumple funciones regulativas en los asuntos más urgentes, como los relacionados con las líneas de transporte público y concesionado, sobre todo en lo que respecta a las rutas que traspasan los límites entre municipios y delegaciones. Su Consejo se ha reunido en once ocasiones, pero no se han podido establecer nuevos acuerdos que le den una solución integral a los problemas estructurales de la vialidad y el transporte.

Los reportes generales de estudios sobre las otras Comisiones, es que sus reuniones y avances son esporádicos y de poca repercusión para el nivel 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 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 por los daños ambientales que ello le ocasiona.

La Comisión Metropolitana de Protección Civil ha sido más efectiva en sus funciones; 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 ha reunido el día de su instalación sin dar a conocer resultados sobre su temática.

Otro organismo que podría jugar un papel importante sería la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ya que esta fue convenida entre los dos gobiernos vecinos en 1998 y se comprometieron con un programa compartido para resolver la mayoría de los problemas planteados desde las otras Comisiones Metropolitanas y aunque el presupuesto transexenal requerido para su ejecución fue aprobado por la Cámara de Diputados en 1998, después, todo se quedó congelado. Esta Comisión no se reunió desde el 2000, pues la llegada de Arturo Montiel (PRI) al gobierno del Estado de México y la de Andrés Manuel López Obrador al del Distrito Federal (PRD), influyó para que las luchas políticas y los procesos electorales intermedios (2002 y 2003) por los municipios, las delegaciones y las diputaciones locales y la presidencia de la República (2006) fueran prioritarios, por encima de la gobernanza requerida para la construcción de consensos para la política metropolitana regional.

Lo que imperó, hasta la llegada de Nieto y Alejandro Encinas a mediados de 2005 fueron las acciones unilaterales de los gobiernos subnacionales, pero a partir de ese momento se restablecieron los contactos y se reactivó la Comisión Ejecutiva Metropolitana y se echaron a andar varios programas importantes para la Zona Metropolitana del Valle de México, aunque, al igual que en París, los municipios y las delegaciones se quedan afuera de las negociaciones, por no tener facultades de rango metropolitano y sólo en casos aislados llegan a tomar acuerdos intermunicipales para resolver los asuntos menores y más urgentes ligados a problemas limítrofes.¹⁴

En la experiencia mexicana no se tiene contemplada alguna reforma institucional que trastoque el orden territorial o federal como ocurrió en Francia; más bien desde los primeros tiempos la estrategia se ha centrado en la idea de coordinación intergubernamental sustentada en convenios, que se puede interpretar como una forma de gobernanza

¹⁴ Los mismos alcaldes y delegados señalan que la falta de consensos convierten en tierra de nadie la franja fronteriza entre entidades, pues aunque la Comisión Ejecutiva Metropolitana tiene detectados 13 puntos conflictivos a lo largo de los 173 kilómetros de colindancia en los que se padecen más de un 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)

metropolitana. Esto significa que nadie ve con buenos ojos la posibilidad de que el Estado de México y/o el Distrito Federal fueran rediseñados territorialmente para dar reconocimiento a la una región metropolitana que funcional y físicamente si existe en el valle de México y que extiende su influencia más allá de las montañas que la rodean, hasta la corona regional de las ciudades capitales de por lo menos otras cinco entidades con lo que se involucra en total a más de 30 millones de habitantes. Lo que si se tendría que poner en duda es si es democrática o no, pues en el accionar público de la región, los actores económicos y sociales, por lo regular están fuera del diseño de la políticas públicas y además los acontecimientos recientes durante y después del proceso electoral de 2006, ha dejado bastante desprestigiado al sistema político mexicano en su conjunto.

6. Coordinación y gobernanza.

Sorprendentemente a pesar de que el concepto de coordinación ha sido muy difundido y utilizado en el ámbito público mexicano, no se ha sido definido con claridad, pues a pesar de la importancia que reviste en la práctica de las grandes organizaciones y el papel clave que desempeña en la administración pública y privada, no existe consenso en cómo se entiende y menos al momento de practicarlo en las organizaciones.

De entrada lo podemos entender como producto necesario de la división del trabajo y cuando ésta se da en organizaciones jerárquicas debe haber necesariamente superiores y subordinados. Bajo otras circunstancias un plan se puede llevar a cabo en coordinación 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 organizacionales es raro encontrar casos puros, más bien siempre se registran fuertes jalones entre los actores para definir quién comanda. (Guilick, 1999: 194)

Es muy frecuente utilizar este término para describir aquellas acciones en la que se da un proceso voluntario de cooperación y colaboración entre individuos y organizaciones gubernamentales con atribuciones y jurisdicción claramente establecidas con el fin de intercambiar información, establecer una visión conjunta sobre algún problema público y realizar acciones conjuntas, pero la discrepancia empieza justamente cuando se trata de darle significado a la interpretación de cómo o quién coordina.

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 bien desarrolladas, que ha comenzado a prestarse atención a este fenómeno de la coordinación, (Metcalf, 243: 1996) y más últimamente, por el generado a partir de las complejas redes de relaciones intergubernamentales vinculadas con la gobernanza entre los países miembros de la Unión Europea.

Por lo anterior es importante, sobre todo en las experiencias relacionadas con regiones metropolitanas, identificar al menos las tres fuentes de coordinación que normalmente están presentes en la mayoría de los casos:

- una de las autoridades tiene mayor poder que el resto;
- existen órganos consultivos para aumentar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas y;
- algunas funciones específicas son manejadas a nivel metropolitano por dependencias gubernamentales de gran escala. (Ward, 1996: 63-64)

En las instancias intra e intergubernamentales en donde se genera el fenómeno de "descoordinación" o también dicho de falta de coordinación. Normalmente el problema tiene tres dimensiones:

- En el nivel de coordinación intraorganizacional, que se da entre las unidades administrativas de una misma institución;

- En el nivel de coordinación intergubernamental bilateral, que se da cuando entre dos instancias de gobierno no hay acuerdo para el desempeño sobre algún asunto que afecta sus jurisdicciones de manera común y,
- En el nivel de coordinación intergubernamental tripartita; en este caso se ven involucradas las tres instancias de gobierno reconocidas constitucionalmente, ya sea en regímenes federales o unitarios.

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. (Umaña, 2001: 22)

De hecho el fenómeno de la coordinación surge ahí donde la fragmentación administrativa y la descoordinación son las que reinan y ésta es producto de la proliferación de unidades político-administrativas, el traslape de funciones y responsabilidades, la existencias de distritos especiales que sectorizan la acción pública o territorios de jurisdicción de diferentes autoridades públicas y la extensión de una región metropolitana. La coordinación aparece con la finalidad de dar orden y coherencia entre las disposiciones y acciones de las distintas instancias de gobierno, estando de por medio la adecuada comunicación de información, propósitos, fines y misión, incluso entre actores no gubernamentales.

La coordinación resulta ser una iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social, en el marco de un sistema político que se caracteriza por la administración del conflicto, a través de diferentes mecanismos. 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)

Desde la literatura anglosajona este problema de la fragmentación administrativa se ve en dos perspectivas antagónicas, la que la considera como un indicador de caos patológico para las estructuras organizativas del gobierno o la que la ve como signo de algo ordenado y saludable que favorece la competencia entre las dependencias gubernamentales para ofrecer mejores bienes y servicios, promueve la responsabilidad de los funcionarios y facilita la elección pública. 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 unitario y enfatiza 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, todo ello bajo una racionalidad de rendición de cuentas y con amplios procesos democratizadores y participativos por parte de la población que se orientan hacia la gobernanza. (Umaña, 2001: 11)

Es obvio que el concepto de coordinación significa que las partes de un sistema trabajan más eficientemente, más fluidamente o más armoniosamente que cuando no se produce dicha coordinación. El espíritu de la coordinación es el trabajo de conjunto, en este caso, de una compleja red de organizaciones estatales todas ellas con diferentes niveles de soberanía, autonomía y legitimidad frente a la ciudadanía, por lo que la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional y el interés burocrático, engendra tendencias centrífugas; aún 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. (Metcalf, 1996: 243)

Reflexiones finales

- La gobernanza democrática se está convirtiendo en una forma de gobernación

metropolitana que está generando resultados del accionar público con más calidad y legitimidad.

- Aunque la gobernanza hace más compleja la gestión metropolitana y obliga a sus gobiernos a operar en los límites de la legalidad constitucional e incluso estar en peligro de dejarse del interés público y actuar sin la suficiente transparencia, su práctica, al ser incluyente y atender a la diversidad de intereses, termina logrando resultados altamente satisfactorios para los públicos involucrados.
- La globalización está impulsando nuevas modalidades de gestión regional y local, de tal manera que el Estado-nación se ha tenido que reformar incesantemente, descentralizando su poder y sus recursos hacia los gobiernos locales y regionales, para que sean estos los que respondan a la demanda de competitividad y complementariedad de las ciudades a través de un modelo de gobernación en el que la gobernanza democrática está desplazando o conviviendo con el viejo esquema burocrático o gerencial, que están llegando a sus límites de productividad.
- En Europa las regiones metropolitanas han visto muy reforzado el modelo de gobernación interactivo, que permite la convivencia entre varios niveles de gobierno, reduce la fragmentación de las políticas públicas y hace más democráticos los procesos de decisión, en virtud de que todos los organismos de gobierno, funcionan a través de funcionarios electos, además de que en esos procesos también se encuentra representados los sectores empresariales, sindicales y de la sociedad civil, todos ellos apoyados por el gobierno europeo por un lado y por el gobierno nacional por el otro.
- La coordinación metropolitana en la Ciudad de México, ha tenido limitados logros ya que se basa en un modelo de relaciones intergubernamentales muy conflictivas, fragmentadas y de bajo perfil constitucional. Lo que se deja de hacer desde las Comisiones, se hace de manera unilateral desde cada gobierno y sin el consenso de la otra parte, de ahí que el accionar público obtiene resultados de baja calidad y poco satisfactorios para los actores económicos y sociales.
- Las reformas institucionales no son cuestiones secundarias ni poco importantes para el desarrollo regional, pues el gobierno y todo lo que representan las formas de organización del Estado para esos territorios, conforman una potencia competitiva para las ciudades mundiales, lamentablemente en México los actores políticos no acaban de darle la relevancia que este asunto tiene para elevar la competitividad y calidad de vida en la ciudad.
- Cuando estas reformas institucionales se hacen con tiempo, de manera consensuada y democrática y los organismos reguladores y ejecutores creados para la gestión metropolitana operan de manera incluyente y con eficacia las políticas públicas, entonces las ciudades son competitivas, aumentan la legitimidad de autoridad pública, la calidad de vida y elevan su índice de desarrollo humano y social.
- Cada ciudad de acuerdo a sus antecedentes históricos y político-administrativos, se desliza hacia cierta modalidad de gestión metropolitana; unas se inclinan por el modelo de coordinación y otras reorganizan los territorios para crear gobiernos de nivel metropolitano intermedios entre el nivel nacional y el subnacional; ninguno es mejor que otro, pero los resultados del accionar público puede darles distintos niveles de legitimidad.
- Cada modalidad encuentra sus resistencias y problemas a la hora de la gestión de las políticas metropolitanas, pero en el devenir cada uno va dejando evidencia de su eficacia y eficiencia. Lo cierto es que llevar y traer 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 del Estado y de las resistencias de los

Departamentos que responden al tradicional centralismo francés, el gobierno metropolitano regional ha tenido logros importantes gracias a los apoyos de la Unión Europea, que impulsa políticas de desarrollo regional, toda vez que éstas generan beneficios de sustentabilidad en mayor escala.

- Dada la ausencia de un cambio institucional orientado a fortalecer la idea de región, el caso mexicano ha optado por el modelo de coordinación entre los niveles de gobierno constitucionalmente establecidos, razón por la cual el régimen institucional metropolitano opera a partir de Comisiones intergubernamentales especializadas y muy limitadas en facultades y atribuciones. Este sistema se puede considerar mucho más débil e ineficiente que el parisiense y con resultados muy pobres, debido a su exposición al conflicto y la competencia del sistema político, más que de la cooperación y complementariedad de los gobiernos locales involucrados.
- 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 quien de manera unilateral imprime su sello patrimonialista a los planes y programas que trata de imponer a los otros, considerándolos como lo más adecuados y racionales.
- El sistema de coordinación en algunos momentos muestra signos de eficiencia cuando la voluntad política de los actores se activa motivada por expectativas extrametropolitanas y de ello se pueden obtener aprendizajes valiosos en materia de planeación y gestión regional, sin embargo la debilidad constitucional de los organismos (Comisiones) encargados de procesar la toma de decisiones intergubernamental, hace que los resultados queden a la deriva, dependiendo de que los actores con mayor legalidad cumplan con los compromisos signados.
- Entre coordinación y gobernanza hay vínculos significativos, siempre y cuando de la primera se generen acuerdos logrados por consenso y con la mayor cantidad de actores significativos, de otra manera el interés público puede quedar al margen y convertir a la coordinación en una simple estrategia de asociación entre actores limitados y ligados a un asunto irrelevante para la gobernanza.

Bibliografía

Bañón i Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo Comps. (1997) *La nueva Administración Pública*, pp. 125-170, Madrid, Alianza Editorial, 334 pp.

Borja, Jordi y Manuel Castells (2000) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus, 418 pp.

CLAD (2000) *IV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, México, 435 pp.

Castells, Manuel (1983) *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 517 pp.

(197) *Movimientos sociales urbanos*, México, Siglo XXI, 131 pp.

Friedman, John (1986) "The world city hipotesis", *Development and Change*, 17

Gulick, Luther (1999) " IX. Notas sobre la teoría de la organización", ", en Jay M. Shafritz y Hide Albert C. Clásicos de la Administración Pública pp. 951-989, México, Fondo de Cultura Económica, 1154 pp.

1996 *Teorías de la globalización*, México, Editorial Siglo XXI, 184 pp.

Iracheta, Alfonso X.

1988 *Hacia una planeación urbana crítica*, México, UAM-Gernica, 236 pp.

Ianni, Octavio

1996 *Teorías de la globalización*, México, Editorial Siglo XXI, 184 pp.

- Lefèvre**, Christian (2001) "Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas", en *Revista Gestión y análisis de políticas públicas*, Número 20, enero/abril, pp. 3-21, Madrid, INAP, 186 pp.
- Metcalfe**, Les (1992) "XII Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública", en Bernardo Kliksberg, Compilador, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP-FCE, 276 pp.
- Mignot**, Dominique (2003) "Metropolización: el crecimiento fragmentado de las ciudades", en Diana R. Villareal González et. al. (Coordinadores), *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial. Estudio comparativo México-Francia*, pp. 17-37, México, UAM-Porrúa, 310 pp.
- Oliás de Lima**, Blanca (2001) "La evolución de la nueva gestión pública" pp. 1-34 en Blanca Oliás de Lima, *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 401 pp.
- Oliver** Costilla, Lucio (1998) F."El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital", en *Estudios Latinoamericanos. Nueva época*, año V, núm. 9, enero-junio, 39-65, México, UNAM-FCPS, 216 pp.
- Prats i Catalá**, Joan (2005) "La construcción social de la gobernanza" en Vidal y Prats, *op. cit.*
- Ramírez Velázquez**, Blanca Rebeca (2003) *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-Porrúa, 216 pp.
- Ramírez Velázquez**, Blanca Rebeca y José Tapia Blanco (1999) "Globalización o escalas en el análisis territorial", en Patiño Tovar, y Jaime Castillo Palma (comps.) *Globalización y reestructuración territorial, 2º Congreso: Investigación urbana y regional RNIU*, México, UAM-X-RNIU, 259 pp.
- Rifkin**, Jeremy (1999) La era del acceso: *La revolución de la nueva economía*, Barcelona, Buenos Aires, México, Editorial Piados, 366 pp.
- Rose**, Richard (1999) *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 375 pp.
- Rosique** Cañas, José Antonio (2003) *Megalópolis y gobernabilidad en el México central*, México, UNAM-FCPS, 477 pp.
- Smits**, Florens (2003) *France, un territoire de l'Union européenne*, París, Hatier, 255 pp.
- Taylor**, Peter J. y Colin Flint, 2002, Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad, Madrid, Tramas Editorial, 2002, 447 pp.
- Umaña**, Nidia María (2000) Relaciones Inter-gubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: El caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, México, El Colegio de México, Tesis de Maestría en Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, 205 pp.
- Unión Europea** (2005) "Políticas regionales", en Página WEB de la *Unión Europea*.
- Vasser, Frédéric, 1999, *La mairie de Paris*, París, Presses Universitaires de France, 127 pp.
- Vasseur**, Frédéric, 1999, *La mairie de Paris*, París, Presses Universitaires de France, 127 pp.
- Vidal** Beltrán, José María y Joan Prats i Catalá (2005) *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid, INAP-COLEX, 382 pp.
- Ward**, Peter M. (1996) "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", en *Gestión y política pública*. Vol. Núm. 1, primer semestre, pp. 127-149, México, CIDE, 182 pp.