

# Economía y gobierno en ciudades metropolitanas

Javier Rodríguez Lagunas

## Introducción

La urbe citadina ha sido en general el principal núcleo de desarrollo económico de las sociedades contemporáneas. Cuentan las ciudades hoy metropolizadas con una historia profunda que mezcla tradición urbana y procesos de industrialización. Han sido por necesidad el principal escenario de poblamiento; de hecho, el crecimiento demográfico de las últimas décadas se ha centrado en los espacios urbanos y, de ellos, las áreas metropolitanas han contado con las más altas tasas de crecimiento.

Una caracterización general que es posible aplicar a las áreas metropolitanas, hoy en proceso de transformación, contaría con elementos tales como:

1. El de ser estructuras polinucleares especiales de asentamiento de población y actividad.
2. Estar organizada en torno a un centro de atracción, generando empleo y servicios.
3. Poseer una potencia económica, demográfica y social.
4. Contar con capacidades importantes de difusión de información tecnológica y cultural y,
5. Tener un dinámico carácter estratégico de especialización en sectores determinados de actividad industrial y de servicios (Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid, España, 1987).

Pero esos aspectos tan característicos de las áreas metropolitanas tienden a modificarse por otros que, en los casos más negativos, sólo señalan una grave declinación de su desarrollo económico.

El modelo de ciudad tan consustancial al modelo de economía de las sociedades occidentales en el último medio siglo hoy parece estar en crisis. Junto a ello, las formas de gobierno metropolitano también tienden a reformularse; encontrar las políticas públicas para incidir en deseables procesos de incremento de la calidad de vida en las grandes ciudades, puede ser considerado como uno de los principales problemas a resolver, para lo cual deberá lograrse un acoplamiento fundamental de desarrollo económico y de formas de gobierno.

Es esta última cuestión a la que el presente ensayo busca colocar en perspectiva de investigación. Este intento declarado orienta su examen en una doble dirección: de un lado, revisar la crisis metropolitana y también aquellas señales que indicarían sus nuevas posibilidades de desarrollo y, de otro lado, revisar las formas de gobierno existentes, sus límites, y entrever las posibilidades de gobierno de grandes ciudades en el futuro más cercano. Esta última cuestión podría ligarse a perspectivas globales en que hoy parece marchar la economía del mundo.

## **Crisis y resurgimiento de las metrópolis**

La capacidad concentradora de recursos de las metrópolis en el mundo occidental, ha sido hasta ahora expresión de modelos de desarrollo económico que erigieron en ejes estratégicos, tanto económica como políticamente, a las ciudades metropolitanas.

En todos los casos, los centros urbanos se convirtieron en polos de atracción, que luego de la posguerra se desarrollaron como ciudades centrales de áreas metropolitanas.

Mientras los modelos de economía dominantes privilegiaron la centralidad del desarrollo y la concentración de los sectores industrial, comercial y de servicios, el fenómeno de atracción de recursos materiales y humanos siguió una tendencia ascendente: las áreas metropolitanas, en un buen número de casos, representaron partes sustantivas del PIB de sus naciones ( que variaron entre el 20% y hasta el 40%), y muy especialmente del producto industrial. Por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires, en Argentina, hacia fines de la década pasada, generó cerca del 23% del PIB nacional, y concentró

el 44% de las actividades manufactureras, con una generación del 56% del valor total de la industria nacional.

En Francia, también a fines de la pasada década, la región parisina produjo el 28.3% del PIB nacional. Tokio, en el mismo periodo, produjo el 19% del PIB nacional, concentró el 47% de las grandes empresas industriales, comerciales y de servicios del país. Solamente la ciudad metropolitana controló el 57% de la actividad del sector terciario.

Ciudad de desarrollo muy temprano, Londres concentró en el mismo periodo el 33% del PIB nacional. Y Sao Paulo, con un reciente crecimiento, llegó a concentrar el 35% del PIB nacional.

Los procesos de migración rural hacia las urbes y en especial hacia las ciudades centrales, modificaron por completo las tendencias del crecimiento demográfico, lo que por otro lado indicaba la impresionante capacidad de las economías urbanas de absorber población trabajadora. Con sus excepciones, varias ciudades metropolitanas en el mundo concentraron en la década pasada entre un mínimo de 8 millones de habitantes y un máximo (como en el caso de la ciudad de México) cercano a los 19 millones de habitantes. En el continente americano, Sao Paulo, en 1986, llegó a un 7.3% de la población total de Brasil; Nueva York, en 1987, llegó a concentrar el 7.4% nacional; la ciudad de México en el año de 1987 tuvo el 23.8%, mientras que Buenos Aires hacia 1980 ya concentraba el 38.9% de la población argentina ( INEGI, 1989).

En cuanto a población activa, ciudades metropolitanas como Buenos Aires concentraron en torno suyo a la mitad de la fuerza de trabajo industrial (52%); Tokio, a su vez, concentró el 50% de la PEA comercial.

Así pues, la centralidad económica que las grandes urbes expresan aun en nuestros días dieron forma y contenido a la cuestión urbana de los desarrollos nacionales.

Por otro lado, los problemas de gobierno y administración de las infraestructuras económicas y de las necesidades poblacionales de vivienda, educación, alimentación y un conjunto de servicios urbanos básicos (agua, luz, drenaje, pavimentación, teléfono, etc.), fueron creciendo a la par que las ciudades se desarrollaban en recursos y población.

Tal vez esta situación fue más pronunciada en las áreas metropolitanas de los llamados países en desarrollo (Banco Mundial, 1992), pero en los lugares en donde se siguió el modelo de desarrollo industrial dominante, se produjeron alteraciones territoriales y con-

flictos sociales en los espacios urbanos de mayor economía y población.

De algún modo, tales dificultades eran inherentes al crecimiento urbano y no hacían más que mostrar la tendencia a la reubicación de componentes económicos —industria, comercio y servicios—, con desplazamiento de las poblaciones (especialmente de limitados recursos económicos), lo que pudo caracterizarse como marginalización urbana hacia las periferias de los núcleos urbanos (Jean Lojkin, 1981).

Pero a estas tendencias del “capitalismo urbano” se sumaron otras posteriores, producto de los fenómenos de recesión que impactaron a las economías de las grandes urbes, basadas las más de las veces en la industria. Las tendencias al retroceso de la base manufacturera con procesos de reconversión y reestructuración hacia la especialización en sectores avanzados, así como un proceso de desindustrialización (sobre todo de los sectores más tradicionales y de mayor utilización de empleo) que produjo una disminución de la demanda de fuerza de trabajo y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo de la población, ligado a la espiral inflacionaria.

Esta crisis de los núcleos urbanos metropolitanos ha podido repercutir en el desarrollo emergente de un sistema económico-geográfico de carácter descentralizado o de menor dimensión que al parecer favorece una tendencia a la industrialización en áreas rurales y el crecimiento de ciudades de dimensión media.

Particularmente en torno a los mercados de trabajo, la desindustrialización llevó a un trastocamiento de sus componentes: decrece la PEA, en especial de trabajo masculino, y crece el trabajo femenino también en espacios no metropolitanos. Se presentan indicadores que plantean la caída de las tasas de salarización de la fuerza de trabajo y, por otro lado, se extiende la economía sumergida. El sector de la construcción entra en crisis, mientras que en el terciario se da un aumento de las ocupaciones (Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid, 1987).

Hay acaso otro elemento de contradicción reciente: la economía urbana no puede absorber el excedente de población que el desarrollo capitalista genera en el campo y ello profundiza la crisis del empleo en su conjunto.

Con la crisis pronunciada de las dos décadas pasadas, las grandes ciudades se vieron enfrentadas a la necesidad de revisar las posibilidades del crecimiento centralizado. Los gobiernos nacionales plantearon entonces esquemas hacia la descentralización econó-

mica y política, que en las ciudades tomó la forma de revisión de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el traspaso de recursos a las instancias locales (situación que se ejemplifica en los actuales procesos de reforma de las ciudades, como lo veremos en el siguiente apartado).

En este proceso se abrió un cauce importante al desarrollo de ciudades medias para equilibrar el crecimiento basado en unos cuantos ejes urbanos, generalmente en condiciones de metrópolis (Alicia Ziccardi, 1992).

La década de los años noventa representa para las grandes ciudades un momento de redefinición en el que, tal vez, se pasa de una visión fatídica de crisis urbana de la metrópoli, a otra que estimula el desarrollo de las grandes ciudades, pero acotado a las circunstancias de reestructuración económica internacional.

En términos de las economías nacionales, este proceso involucra reestructuraciones a nivel territorial, regional y local. El modelo de economía global que se ha puesto en marcha significa, para los conglomerados económicos representados en las ciudades metropolitanas, un proceso de desterritorialización, valga decir, de relocalización de las actividades económicas e industriales en particular. No están aún claros la magnitud y los alcances de este proceso, pero puede apuntarse que la localización concentrada de la gran industria en las grandes ciudades, tiende hacia las regiones, así como que el perfil de estas ciudades se redimensiona en función de otras variables, como ventajas de localización que ofrece la ciudad.

Trátese de que ello represente ventajas para cierto tipo de industria de alta tecnología, de maquila especializada, de desarrollo de la informática o de un sector terciario moderno, la fisonomía de las grandes ciudades ya ha empezado a modificarse (M. Castells, 1990).

Hay características nuevas entre las que pueden destacarse: la *conterurbanización* hacia las periferias (pérdida de población del espacio metropolitano central), y la transformación de la morfología física, social y administrativa de las ciudades, principalmente como consecuencia de los avances tecnológicos.

El panorama de algunas grandes urbes metropolitanas en Europa, por ejemplo, está cargado de situaciones como las anteriores, más la declinación de economías de industria tradicional y la presencia de tasas de crecimiento bajas o aun negativas de la población de grandes metrópolis.

En la coyuntura actual: "...el problema de las grandes metrópolis

hoy presenta, salvo excepciones de singular dinamismo generativo, una combinación de situaciones que muestran de forma particularmente dramática los efectos de destrucción y creación... los efectos de dinámicas contrapuestas: obsolescencia y abandono, reconstrucción y rehabilitación, colonizaciones sucesivas de variable influencia" (Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid, 1987).

## **Gobierno local y formación metropolitana**

Si la crisis ha impactado en el desarrollo económico de las grandes urbes, también lo ha hecho en el ámbito propiamente político y de gobierno. En el periodo de la crisis —las dos últimas décadas—, en las grandes metrópolis se ha verificado un fuerte proceso de recambio político que posiblemente ha intentado readecuarse a las modificaciones estructurales de la economía, por un lado, así como a las necesidades rediscutidas de las poblaciones urbanas, ya no sólo en tanto servicios urbanos, sino en cuanto elementos de la calidad de vida en la urbe, por otro lado.

Para dar respuesta a tales cuestionantes, las formas de gobierno han requerido de su modificación, acondicionamiento o profunda transformación.

La dificultad de establecer la necesaria coincidencia entre desarrollo económico y posibilidades sociales, políticas y culturales en la urbe remite a la incorporación de nuevos elementos de la política urbana, como lo es la expresión de la nueva pluralidad social, que no se limita a una visión tradicional de la estructura de clases urbanas, sino que impone la presencia de agrupamientos y movimientos sociales cuya base económica y de extracción social y cultural tiene como sustento el nuevo desarrollo urbano. Dicha incorporación no implica sólo representación política de los nuevos agrupamientos, sino que supone la cuestionante de si es posible el desarrollo urbano con esquemas de centralización tradicionales, o por el contrario, con descentralización autónoma de tipo municipal.

### *La experiencia municipal y sus transformaciones*

En la gran mayoría de las ciudades metropolitanas del mundo, la experiencia de los gobiernos locales de tipo municipal ha estado presente. En más de un caso —Londres, París, Roma, Madrid, Bar-

celona, Sao Paulo, Buenos Aires—, esta experiencia ha constituido una larga tradición de gobiernos municipalistas, llámesele municipios, comunas, distritos urbanos o *boroughs*.

En el tránsito hacia sociedades más urbanas, la historia contemporánea muestra diversas problemáticas por las que los gobiernos locales de ciudades en crecimiento han pasado. No se limita a la problemática política de la presencia de gobiernos centrales o federales solamente, sino que abarca el conjunto de problemas a que se ven sujetas las urbes que han pasado a formar parte de núcleos territoriales concentradores de recursos (económicos, materiales, humanos) y por ello motores del desarrollo económico.

Desde el punto de vista de gobierno político, la mayoría de las grandes ciudades se encuentran en el debate del gobierno local propio, pero en un contexto de gobierno global. Es decir, la lucha por la autonomía municipal no excluye la necesidad de coordinación del conjunto de la ciudad.

Desde el punto de vista de gobierno administrativo, el debate se centra en las posibilidades reales que tienen los municipios para hacerse cargo tanto de la prestación como del mantenimiento del servicio a nivel local, pero sin que ello descuide el contexto macrourbano o metropolitano en el que se inscribe el gobierno local municipal. Ello involucra la necesidad de replantearse la eficacia de los modelos administrativos de corte local, frente a otros modelos que buscan la unidad de mando junto con la descentralización de operación y el funcionamiento administrativo.

Sumado al gobierno administrativo, las grandes ciudades revisan los esquemas financieros de corte local con los que han operado y se expresan las convenciencias de arribar a esquemas hacendarios con presencia tanto de lo federal, a partir de las transferencias, los subsidios y los créditos, como de la empresa privada, a partir de las licitaciones o las concesiones, a fin de acceder a financiamientos adecuados a las cambiantes realidades de la gran urbe (*Cambios, Municipios y Políticas Urbanas*, Revista del Gobierno Municipal de Buenos Aires, 1992).

En varias de las grandes ciudades, lo evidente es que la estructura de gobierno de la urbe ha tenido que adecuarse con el paso del tiempo y dado el permanente crecimiento poblacional y económico. En ningún caso la sola existencia del gobierno municipal es suficiente para la resolución de problemáticas que en principio lo desbordan. Por ello, la necesidad de instrumentar salidas a las demandas ciudadanas de gobiernos democráticos en las grandes

ciudades, está cruzada con la realidad metropolitana que ellas mismas viven.

#### a) Algunas experiencias municipales de grandes ciudades

A fin de ejemplificar los cambios y/o las adecuaciones de las estructuras municipales en grandes ciudades, tomamos como ejemplo en América a Nueva York y Buenos Aires y en Europa a Londres y París.

##### —Nueva York

Fue en 1961 cuando se dio un paso importante en el esquema de gobierno al reducir el poder de los presidentes de los *boroughs* (municipios) y establecer la transferencia de sus facultades al alcalde y al Consejo de la Ciudad.

Luego, en 1975, la Comisión Goodman propone estimular la participación ciudadana en el gobierno local, creando una estructura en dos niveles: las Juntas Comunitarias y los Consejos de los *boroughs*, como factores de contrapeso a los funcionarios de la ciudad.

Finalmente, la década de los años ochenta inaugura un proceso de cambio del gobierno de la ciudad. La Carta de la Ciudad (*charter*) se encuentra en proceso de revisión, fijándose la atención en torno a las facultades de la Junta de Evaluaciones, presupuestos, uso del suelo, franquicias y decisión sobre adquisiciones, y se integraba por el alcalde, el contralor, el presidente del Consejo y los presidentes de los cinco *boroughs*.

Es importante destacar que en la actual conformación del gobierno de la ciudad, competen al alcalde grandes facultades: es responsable del suministro de los servicios a la población; elaboración del presupuesto, tras consultar a los presidentes de los *boroughs*; presenta el presupuesto al Consejo de la Ciudad y puede vetar acciones de éste.

Por otro lado, está el Consejo de la Ciudad, con representantes de 51 distritos electorales en que se divide la ciudad. A este órgano corresponden facultades como: aprobar o vetar el presupuesto y sus modificaciones; solicitar la investigación sobre la conducta de cualquier departamento o agencia de cualquier parte del gobierno ciudadano.

Las Juntas son instancias de supervisión de los servicios públicos, entran en las decisiones sobre el diseño de los planes para el

desarrollo y tienen un papel activo en el otorgamiento de permisos para modificar el uso del suelo de la zona.

El problema central de Nueva York es poder desarrollar un esquema de gobierno en su conjunto, dada la fuerte fragmentariedad de la organización política. La pugna entre autoridad central y poderes locales convierte en algo difícil el manejo de la ciudad.

La actual discusión en la reforma de la ciudad, que concluye aparentemente en 1990 con la aprobación de la Nueva Carta de la ciudad, termina por abolir la Junta de Evaluaciones, reasignar sus facultades entre el alcalde y el Consejo de la Ciudad y dar mayor participación a los presidentes de los *boroughs* en la elaboración del presupuesto y la selección de la ubicación de los servicios públicos.

—Buenos Aires

La ciudad de Buenos Aires tiene en principio el *status* jurídico de gobierno municipal, pero su condición especial de ciudad federal la convierte en un conglomerado de instancias de gobierno que van desde el nacional, el provincial, hasta el municipal-federal y el municipal-provincial.

En el anterior contexto, la función pública adquiere diversos matices. En el caso de la instancia propiamente municipal, ésta ejerce funciones que en otras jurisdicciones son provinciales (como la fijación y recaudación de ciertos gravámenes, Tribunal Fiscal, regulación de la actividad industrial y comercial, servicios de educación primaria, administración de hospitales, hogares y asilos, ejecución de políticas de vivienda social, ejecución de obras en vías troncales, entre otras).

Por otra parte, y dado el *status* de ciudad capital, la nación ejerce funciones que en otras jurisdicciones son provinciales o municipales (como la sanción del régimen electoral, la administración de justicia, la seguridad, la regulación del transporte, la provisión de agua potable y cloacas, los servicios de salud, la educación media, entre otras).

Hay, además, un conjunto de servicios públicos, como ferrocarriles, energía eléctrica, agua potable, cloacas o gas, que son provistos por empresas públicas, con las que la municipalidad nunca ha podido establecer niveles satisfactorios de coordinación en políticas y programas que afectan al conjunto de los habitantes de la ciudad (J. Daniel Argüello, 1992).

La estructura municipal, al paso de los años, se ha constituido en una instancia con fuertes problemas en lo funcional-administrativo. Por un lado se generó un proceso de burocratización que a través de décadas ha convertido al municipio “en una organización que está mejor dotada para prestarse servicios a sí misma que a la comunidad de la que recibe y administra recursos” (Argüello, 1992).

Ello es constatable por el cada vez mayor uso de recursos humanos, financieros y materiales, destinados a prestar servicios internos, con lo que se han desfinanciado los programas prioritarios y condicionado la estructura del gasto a una gran rigidez.

Por otro lado, lo municipal se ha convertido en una serie de organismos aislados que “fueron creciendo por adición conforme a las necesidades políticas de cada momento, dificultándose la articulación, superponiéndose funciones y perdiéndose visión del conjunto” (Argüello, 1992). El fenómeno actualmente ha derivado en la creación de áreas específicas de poder que a menudo expresan políticas diferentes y hasta contradictorias. A lo anterior se suma la centralización en las decisiones, que limitan a los vecinos en una deseable articulación con los mecanismos institucionales de participación.

El debate actual del gobierno de la ciudad pasa por la necesidad de producir profundas transformaciones del municipio. La reforma del Estado municipal, en Buenos Aires, tiende a asignarle un nuevo rol al municipio como promotor de la reactivación económica y como articulador de los intereses económicos y sociales en la construcción cotidiana de la ciudad.

Así, en la coyuntura actual se busca el redimensionamiento de la estructura municipal para que se asimile a las problemáticas de una urbe metropolitana. Una de las propuestas que se han sustentado en ese sentido es la generación de mecanismos permanentes de coordinación en el nivel metropolitano.

En ello, el concepto parece remitirse a la idea de un Estado municipal que juega un rol esencial en la articulación de intereses sociales contrapuestos al asegurar la unidad de esfuerzo y cohesión social (Isidoro I. Feleman, 1992).

—Londres

En 1963 se estableció el Consejo del Gran Londres, con lo que formalmente la ciudad dobló su tamaño; de una ciudad pasó a ser una región. “De pronto la nueva autoridad trató de armonizar in-

tereses locales y unificar una lealtad regional. Treinta y dos Municipios y la City también emergieron como unidades de gobierno local” (H.V. Savitch, 1988).

Se suponía que el acta de 1963 sería el instrumento adecuado para acomodar el gobierno metropolitano, la planeación regional y la participación local, pero el Consejo del Gran Londres (CGL) se mostró limitado en la forma de decisiones y entró en conflicto permanente con los municipios.

El gobierno central de Margaret Thatcher lanzó entonces un manifiesto conservador demandando la desaparición de las autoridades metropolitanas en Gran Bretaña. En abril de 1986, la Cámara de los Comunes abolió el CGL. Se dispuso a la distribución de atribuciones: los municipios fueron responsables de construir más carreteras, parques y vivienda, mientras que el gobierno central adquirió mayores responsabilidades en términos de planeación estratégica. Esta fue una decisión que en el sistema político remarcaba los espacios de pugna entre conservadores y laboristas.

El gobierno del Gran Londres está dividido entre los *boroughs* individuales y estructuras del gobierno central, como los comités conjuntos y los departamentos.

En la planificación de usos del suelo, por ejemplo, la responsabilidad inicial es de los *boroughs*; cada autoridad prepara un Plan Unitario de Desarrollo (PUD), pero debe considerar la guía estratégica del Departamento del Ambiente.

También en tránsito y vialidad las funciones están divididas entre gobierno local y gobierno central; para la administración y mantenimiento de caminos, por ejemplo, los *boroughs* requieren la autorización del ministro del Transporte. Como éstos hay otros organismos centrales que controlan el desarrollo urbano, como son la Autoridad de Bomberos y Defensa Civil de Londres (ABDCL), el Comité de Subsidios de los *Boroughs* de Londres (CSBL), y el Comité Asesor de Planificación de Londres (CAPL), entre los más importantes. Cada uno, en su ámbito de decisiones, se convierte en una pieza importante de decisiones en los asuntos del gobierno local.

Londres, al igual que otras metrópolis, atraviesa por momentos de reforma política. Un punto nodal es la discusión sobre si tiene que existir una autoridad electa para Londres. Para algunos, una autoridad, posiblemente representada por un alcalde, daría una administración coordinada de los servicios además de una “voz” claramente identificable. Las variantes pueden derivar hasta la creación de un ministerio para Londres.

La postura laborista, desde los *boroughs*, pugna por la abolición de la ciudad de Londres y el movimiento de grupos de vecinos de uno a otro municipio.

Dado el alto nivel de estructuración del consenso político a través de los partidos (Conservador, Laborista y Liberal), las posiciones son necesariamente encontradas, de suerte que resulta difícil el encuentro con una solución exitosa (Departamento del Distrito Federal, 1992).

#### —París

La ciudad francesa ha enfrentado cambios importantes en el marco de las reformas de 1975 y 1982. La elección del alcalde a través del voto popular fue uno de los elementos incorporados a partir de las reformas de 1975.

En términos de planificación urbana, con el Plan Básico de 1965 se transformó al Departamento de la Región de París en Región de París; ello cambió la situación de la ciudad, adquiriendo dimensión legal de Municipio y de Departamento. Como plan de desarrollo urbano se crearon ocho ciudades, colocadas de manera radial en torno a París.

En 1982 inicia un proceso nacional de democratizar y simplificar los procedimientos administrativos. Las leyes de descentralización nacional provocaron, entre otras, la creación de un nivel mínimo de gobierno local en las Comunas (célula de la organización política francesa), que se denominó *arrondissements* y es más bien una subdivisión interior de orden administrativo. Por otro lado, y también en el marco de las leyes de descentralización, se crearon los Departamentos como estructuras de agrupamiento de las Comunas.

La estructura concejil irradia toda la organización política de la ciudad. Se cuenta con un consejo que funciona como Consejo de la Comuna de París y como Consejo del Departamento de París. Trata asuntos locales y de incumbencia departamental y cuenta con una subdivisión interna en Comisiones que dan directrices administrativas.

En otro nivel, el de los *arrondissements*, cada uno de los consejos sirve de base para elegir al Consejo Municipal. Los primeros son considerados como una división administrativa en el seno de la Comuna y están destinados a asegurar las relaciones entre las instituciones comunales y los habitantes. En cuanto a las figuras del alcalde y del prefecto, combinan la representación local con la

nacional. En el primer caso, el alcalde es electo entre los miembros del Consejo Municipal; convoca y preside al Consejo, elabora el presupuesto y lo aplica como funcionario de la Comuna. Su doble condición lo convierte en un actor con fuerte capacidad de moderación, reconocido tanto por el gobierno como por los grupos locales.

En el caso del prefecto, éste es nombrado directamente por el Presidente de la República, tiene autoridad ejecutiva sobre la ciudad y es responsable de todos los servicios departamentales de administración civil. Garantiza el cumplimiento de las leyes y del orden público.

En la actualidad, y en la senda de las reformas, se decidió que el Estado no puede establecer leyes estándar e imponerlas a las autoridades locales. También se ha efectuado un proceso de transferencia de más facultades a las autoridades locales; sin embargo, los mecanismos del gobierno de la ciudad han aumentado en la coordinación entre el sector público y los de industria, comercio, servicios y tecnológico.

En el nivel metropolitano, la Comisión Nacional de Desarrollo Social coordina a los distritos metropolitanos, como París, en sus sistemas de transporte, salud, comercio e industria eficiente.

En la discusión actual sobre los procesos de reforma, los planteamientos se dirigen hacia tres puntos de interés común:

- 1) La reorganización de instituciones locales, en donde lo que se busca es arribar a soluciones globales y acabadas para la organización del territorio.
- 2) La reforma de la fiscalía local, con la necesidad de lograr la cooperación intermunicipal y, por otro lado, se busca revisar los criterios de rentabilidad del servicio público contra el de utilidad pública en el interés general.
- 3) La creación de un Comité Económico y Social de Consulta, en los grandes municipios y departamentos, con el objeto de lograr una mayor representación de los usuarios en todas las áreas e igualmente en los órganos de gestión de los servicios públicos locales (Departamento del Distrito Federal, 1992).

#### b) Síntesis de las experiencias

La resolución del problema de gobierno electo con participación

ciudadana es sólo una parte de la respuesta que hoy se busca; la planeación metropolitana de las grandes ciudades y la búsqueda de equilibrios en el establecimiento y prestación de los servicios públicos están íntimamente relacionadas entre sí y con respecto a la gobernabilidad local y global de un contexto urbano metropolitano.

Sólo considerando estos pocos ejemplos, es patente la presencia de tres niveles de gobierno en grandes ciudades metropolitanas: de un lado, la estructura de gobierno de la ciudad, con la figura del alcalde y una estructura de consejo de la ciudad. Por otro lado, en la base, un sistema de organismos de gobiernos locales básicos, que comúnmente mantienen un esquema tradicional de municipio con funciones readecuadas. Además, una estructura de gobierno administrativo, tanto de supervisión del conjunto de la ciudad, como de planificación y desarrollo urbano en el nivel metropolitano.

En todos ellos, para la gobernabilidad de la ciudad, sus pesos y facultades se encuentran en una dinámica cambiante, que ha dependido de las demandas políticas tanto de los grupos de interés consolidados al interior de la comunidad de la ciudad, en el que también participan grupos corporativos de diversas actividades económicas y profesionales (como es el caso de Nueva York), como del activismo político de los partidos e igualmente de la emergencia de necesidades y conflictos que redefinen coyunturalmente la conciencia política del ciudadano (como en Londres y París).

Lo evidente, como una tendencia importante en el contexto de grandes ciudades metropolitanas, es la conformación de una estructura de gobierno de la ciudad que, en un proceso de articulación de lo diverso local, adquiere facultades para el manejo del conjunto. En ese proceso, la estructura de los municipios parece estar en una permanente búsqueda de sus posibilidades de gobierno.

Es en ese contexto que la autonomía de gobierno local se encuentra en debate frente a la necesidad de gobernar las partes de la ciudad como un todo. Tal vez sea posible hablar de la emergencia de criterios flexibles en la conformación de los gobiernos locales, y de que su desenvolvimiento en el conjunto está adecuándose más hacia los escenarios y los intereses propiamente vecinales (como en Nueva York) en términos de la supervisión y el monitoreo en la prestación de los servicios públicos que, en ese caso, prestan estructuras descentralizadas de la ciudad, como son las agencias especiales.

Igualmente es posible observar la intención de que los gobiernos locales, en un entorno metropolitano, sean más los responsables de

llevar a los vecinos varios de los servicios comunitarios (como educación preescolar, jardines, espacios recreativos y deportivos, entre otros), que sólo ellos —por su cercanía con la población local— son capaces de identificar. Y de la misma manera estar presentes, con sus criterios y observaciones de carácter local, en los proyectos y programas de planificación de la urbe y en el tipo de usos del suelo que se destinen.

### *Reforma política y derechos ciudadanos*

Las estructuras de gobierno local tradicionalmente han contado con una forma invariante: una comunidad de vecinos arraigados y sin mayores distinciones; una junta de vecinos fundada en la lógica de la representación delegada por la vía del voto; y un elemento de gobierno central, el alcalde o presidente del consejo o de la junta comunitaria o en términos genéricos, del ayuntamiento.

Esa estructura local de corte municipal generalmente se adapta en espacios comunitarios que tienen un control natural de sus poblaciones. En esas estructuras, la concepción clásica es de que el gobierno local debe erigirse en función de la democracia, o sea votar para encontrar al “mejor” es sinónimo de democracia y buen gobierno.

Ese tipo de estructuras municipales en espacios que tienen una dinámica de crecimiento poblacional y de recursos materiales y económicos, como Nueva York, encuentran en el momento actual una situación de disyuntiva: arribar a un esquema de reforma clásica, con exclusión de los nuevos actores en el sistema, o bien una reforma “que acepta y abraza la naturaleza política del gobierno de las grandes ciudades (con inclusión) de nuevos actores en el sistema, es decir, una alteración básica del equilibrio político local (en donde se abre) el proceso de gobierno para incluir a los que antes estaban excluidos...” (Gerald Benjamin y Frank J. Mauro, 1989).

Basándonos en el ejemplo de Nueva York, en la década de los años ochenta, el proceso de la reforma urbana pone el énfasis no en el solo cambio del tipo de servidores públicos en una estructura de gobierno establecida, “sino en la construcción de sistemas que sean justos y eficaces y en reconocer a quien quiera que sea escogido a través del proceso electoral” (G. Benjamin y F. J. Mauro, 1989).

Democracia y eficacia en el gobierno de las grandes urbes remiten, pues, a un replanteamiento de la forma clásica municipal. La exigencia de este binomio está fuertemente ligado al renovado

interés ciudadano por los asuntos públicos. Este es el ingrediente por el que muchos más individuos y grupos se convierten en actores efectivos en la reforma de la urbe.

Al parecer, el cambio estriba en una mayor comprensión y en un mejor y real compromiso por parte de la población de las grandes ciudades sobre su gobierno y el tipo de ciudad que se pretende cotidianamente y para el futuro inmediato.

Junto al ingrediente de la reforma política, que concibe la necesidad de alterar el equilibrio político local dándole apertura al sistema, para el flujo y el reflujo de los nuevos actores en el mismo, el otro elemento constitutivo es la efectiva participación ciudadana para la resolución de los problemas que le atañen.

Los derechos políticos con participación ciudadana encontrarían, pues, dos escenarios que parecen reestructurarse: 1) el del conjunto de la ciudad y 2) el de la circunscripción vecinal.

En general podría plantearse la existencia, y cada vez más su reconocimiento analítico por los estudiosos del fenómeno urbano, de la doble existencia del ciudadano de las grandes metrópolis: como usuario de las infraestructuras del conjunto citadino y como habitante de una determinada localidad.

En términos de lo que se puede denominar democracia representativa es viable plantear los derechos políticos de los ciudadanos; su incidencia en el fenómeno urbano seguiría en este caso un cauce de representación política en el conjunto a través de instancias globales y por medio de institutos políticos reconocidos.

En el caso de lo que sería la democracia participativa, la opción de la representación y acción del vecino parece más viable y posible de estructurar en el nivel local, es decir, a partir de un proceso de democracia descentralizada, cuyo matiz predominante, en el ámbito local, es la participación.

## **El futuro de las metrópolis**

Desde inicios de los años ochenta ha tomado más fuerza una actitud de reforma política, económica, social y cultural de los ciudadanos y sus organizaciones políticas, así como intelectuales, acerca del mejor rumbo para el desarrollo metropolitano. Lo que está en la balanza de la discusión pasa por prácticamente todos los planos: gobierno democrático, participación ciudadana en la resolución de los problemas de la urbe, planificación urbana que, sin desalentar

el crecimiento económico y social de las metrópolis, los lleve a un estadio de crecimiento, estabilidad, equilibrio social y fortalecimiento de la calidad de vida.

El llamado social hacia la conformación de unas nuevas circunstancias de la vida en las grandes urbes surge en un momento de transición de los modelos de desarrollo económico y en un marco de gran incertidumbre sobre si los esquemas de ajuste y reestructuración, que ya operan en las metrópolis, constituyen las mejores estrategias de salida de la crisis de las grandes urbes.

Si el nuevo desarrollo económico de las metrópolis causa procesos de marginalización del empleo, pauperización de las condiciones de vida de sus habitantes, y en general retraso y crisis social, nadie defenderá la reestructuración en curso y la ciudad metropolitana no tendrá futuro.

Por el contrario, si el proceso de renovación de la vida en las grandes ciudades promete unas condiciones de vida y de trabajo decorosas para sus habitantes, se habrá dado paso libre para ulteriores desarrollos en el nuevo siglo.

¿De qué depende que ello ocurra?

Las grandes urbes ya son portadoras de potenciales económicos a partir de la concentración de recursos, pero, junto con ello, se han constituido en los principales medios conectores en las nuevas circunstancias de economía global; "...son las grandes ciudades las que con su concentración y articulación de actividades direccionales, empresas innovadoras y sistemas de gestión, decisión y producción de conocimientos, las que se constituyen en los nudos determinantes de los nuevos modelos de crecimiento en las sociedades llamadas posindustriales o informacionales" (Manuel Castells, 1990).

A partir de ello, tal vez sea necesario reubicar el papel económico de las grandes urbes, que dependerán para su salud económica bastante menos de su base industrial que en el pasado, y bastante más del desarrollo de los servicios en sentido amplio ( lo que implica el uso de la informática, como elemento técnico fundante de la nueva estructura de servicios) (Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid, 1987).

Esta nueva funcionalidad de la urbe estaría dada por el nuevo sistema mundial de desarrollo económico, que privilegia la internacionalización plena, "...en la que las articulaciones funcionales, tecnológicas y comerciales transnacionales se efectúan esencialmente a través de los nudos estratégicos de las grandes ciudades" (Manuel Castells, 1990).

Lo que parece evidente es que no se busca la desaparición de la gran urbe, sino la instrumentación de los medios que la hagan mejor para la vida social, en lo que no está exento, sino en el centro de las preocupaciones, el fomento de las actividades económicas, pero probablemente bajo una perspectiva o un enfoque policéntrico y de actividades especializadas no discordantes con el entorno urbano, humano y ambiental. En últimas cuentas, un modelo económico para una urbe metropolitana que puede reacondicionar su crecimiento desde varios centros de desarrollo económico coordinados y complementarios (A. Ziccardi, 1992).

Es posible que ésta sea una de las nociones más en boga en la discusión de la reforma urbana; no es sólo la descentralización por sí misma de algunas actividades económicas y de funcionamiento de las burocracias para la administración de los servicios públicos y la atención ciudadana, sino la concepción de conjunto o global de posibles desarrollos metropolitanos.

Frente al monocentrismo del desarrollo económico de las grandes ciudades, ligado a estrategias económicas y políticas en declive, se trata de consolidar regiones metropolitanas policéntricas, en las que distintos núcleos urbanos se conectan a través de grandes medios de transporte, intentan una mejor habitabilidad y medio ambiente y buscan atraer continuamente actividades productivas.

Para que tales adecuaciones económicas funcionen, la base estructural tendría que transformarse en términos de un tipo de desarrollo industrial, de una nueva base de los servicios (tanto a las empresas como a la comunidad), de un nuevo nivel de las comunicaciones, basadas en la informática, y de la reactivación en la nueva dirección de los recursos humanos.

En particular, en cuanto a los mercados de trabajo, su capacidad de incidencia depende de que se transforme la base de la enseñanza superior, ligada a las necesidades cambiantes del mercado y capaz de inventar prospectivamente el tipo de formación necesaria para las próximas décadas. Tal vez esto deba ocurrir, como Castells insiste, llevando a una reestructuración profunda del sistema educativo en conjunto que permita, como él lo señala, "una verdadera formación polivalente de recursos humanos".

El punto en cuestión a este respecto es de qué tipo serán las oportunidades de empleo, en qué terreno de relaciones laborales empresariales se darán y cuáles serán los beneficios de desarrollo social de los trabajadores. Además una reestructuración de tal magnitud supone la instrumentación como proceso, esto es, gradualidad

en el cambio que genere certidumbres e inclusiones y no exclusiones sociales.

Para la entidad pública de las grandes urbes, tal vez le signifique un cambio profundo en términos de reforma política y reforzamiento de las instituciones urbanas. "Ello supondrá una modificación del papel de los gobiernos centrales, que de proveedores directos de servicios e infraestructura urbanos, pasarán a ser 'habilitadores', que crearán un medio financiero y normativo propicio para que las empresas privadas, las unidades familiares y las agrupaciones comunitarias cumplan un papel cada vez más importante en la satisfacción de sus propias necesidades" (Banco Mundial, 1992).

Sin duda en varias ciudades metropolitanas, como lo hemos visto, el problema de los sistemas de gobierno tienen que ver con la capacidad de conformación democrática, y también incluyen la experiencia de la civilidad como interiorización en las colectividades urbanas de formas de participación que permitan un auténtico vínculo de sociedad y gobierno. Pero también están presentes nuevos problemas de eficiencia del sector público en la resolución de los problemas (tanto de los tradicionales como de los muy nuevos), y nuevas exigencias de considerar su rol tradicional con otros nuevos que no implican, como ya lo señalaba, proveer sino habilitar a la sociedad urbana para posibles desarrollos integrales.

En la transición tecnológica, este rol de la entidad pública le implica una nueva manera de ver y de promover políticas de desarrollo, por ejemplo industrial, tendientes a reorientar y reforzar la base productiva de las grandes ciudades. Siguiendo a Castells (1990), las medidas para lograr esto serían: creación de centros de servicios a las empresas, articulados tanto a las zonas de concentración industrial como de servicios; creación de centros de negocios multiusos, en espacios metropolitanos no congestionados y articulados por medio de un adecuado sistema de comunicaciones; una política de parques tecnológicos como soporte a la innovación industrial y al impulso de las industrias de alta tecnología; junto a ello, el desarrollo de unidades informacionales de nuevo tipo (o medios de innovación científico-tecnológica).

En ese contexto, ¿de qué depende la capacidad de inserción del empleo? La fórmula parece ser la capacidad adaptativa de los mercados de trabajo, esto es, capacitación, sistema de educación y formación adaptado a las nuevas necesidades.

Pero si el sistema de relaciones laborales que lo sustente persis-

te en enfrentar la delimitación colectiva del trabajo por otra de tipo individual, con sistemas de flexibilización laboral e incentivación en metálico, qué tanto se habrá logrado un cambio de calidad para el trabajo; del trabajo a destajo por el trabajo a tiempo parcial, y del salario horario al salario de productividad.

Igual ocurre con el bienestar social que se tendría que buscar. Aquí la lógica no es sólo en el sentido de permanecer en el ámbito de las prestaciones universales, sino de rebasar, apoyándose en él, hacia una red de servicios capaces de dar un tratamiento personalizado y dinámico y de buscar la reinserción social y adecuación en los mercados de trabajo.

Una última consideración de la ciudad metropolitana del futuro inmediato es que deberá estructurarse en función de los desarrollos nacionales, si bien obedeciendo a pautas de integración económica globales, para que no se conviertan en islas de economía y bienestar social limitado.

## **Bibliografía**

- Argüello, Jorge Daniel, "Reforma del Estado y democratización de la gestión municipal", en *Cambios, Municipio y Políticas Urbanas*, Gobierno Municipal de Buenos Aires, núm. 3, agosto de 1992.
- Banco Mundial, *Política urbana y desarrollo económico*, 1992.
- Benjamin, Gerald y Frank J. Mauro, "The Reemergence of Municipal Reform", en Frank J. Mauro and Gerald Benjamin (eds.), *Restructuring the New York City Government*, The Academy of Political Science, New York, 1989.
- Borja, Jordi, Manuel Castells, *et al.*, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Ed. Sistema, Madrid, 1990.
- Castells, Manuel, "Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida", en Jordi Borja y M. Castells, *Las grandes ciudades...*, Ed. Sistema, Madrid, 1990.
- Departamento del Distrito Federal, *Perfiles de gobierno de diez grandes ciudades*, Colección de Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, 1992.
- Feleman, Isidro I., "Reforma del Estado", en *Cambios, Municipio y Políticas Urbanas*, Gobierno Municipal de Buenos Aires, núm. 8, agosto de 1992.

- Instituto del Territorio y Urbanismo, *Areas metropolitanas en la crisis*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1987.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática, *México en el contexto internacional*, México, 1991.
- Lojkin, Jean, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, 2a. edición, México 1981.
- Savitch, H. V., *Postindustrial Cities. Politics and Planning in New York, Paris and London*, Princeton University Press, New Jersey, 1988.
- Ziccardi, Alicia, "De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales", Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano, *Las Reformas de las Grandes Ciudades: Gestión Urbana y Participación Social*, México, 1992.