

MUNDIAL CITIES IN THE BEGINNINGS OF XXI CENTURY DESAFÍOS DE LA GESTIÓN METROPOLITANA: MEGALÓPOLIS FRAGMENTADAS Y GOBERNABILIDAD TERRITORIAL



Las calles y sus aceras, los principales lugares públicos de una ciudad, son sus órganos más vitales. Cuando uno piensa en una ciudad, ¿qué es lo que nos viene a la mente? Sus calles. Si las calles de una ciudad son interesantes, la ciudad es interesante, si son aburridas, la ciudad es aburrida.

*Jane Jacobs, 1961*²

RESUMEN

En estas líneas nos hemos puesto como propósito hacer un recorrido del proceso de evolución del concepto de la política pública desde el contexto de lo urbano, para ello subrayamos la importancia que trae consigo la demanda de servicios y equipamientos que exigen e imponen formas particulares de gestión en la política pública de servicios y demandas que exigen e involucran derechos básicos por parte de diversos actores de la ciudad y los desafíos que implican para los gobiernos locales, en este sentido lo que

ponemos en reflexión es la importancia de la gestión urbana y los actores involucrados en la vida urbana.

PALABRAS CLAVE

Estado, Política pública, metrópoli, gestión y urbanismo

PREFACIO

En los inicios del siglo XX la ciencia política se basaba fundamentalmente en conceptos como justicia, derecho, sociedad y la soberanía; su perfil era sobre todo interpretativo, moral, histórico, pero no empírico y menos propositivo; hablamos de una disciplina basada fundamentalmente en la filosofía.

En el siglo XXI los gobiernos se enfrentan a nuevos y viejos problemas urbanos, industriales, de servicios, de tecnologías y de información, por lo tanto las ciencias de la gestión se desplazan hacia un enfoque que contribuya con herramientas, técnicas, habilidades gerenciales y capacidades institucionales que transformen sus unidades administrativas en organizaciones eficaces, eficientes, económicas y estratégicas, más allá de que siga siendo importante interpretar los actuales procesos políticos en que se da la gestión pública frente a la metropolización⁶⁸ de las ciudades.

Esto lo hacen dentro de un marco holístico que ofrezca elementos de análisis retrospectivo y de planeación prospectiva en contextos históricos de riesgo,

⁶⁸Es un fenómeno territorial dinámico y complejo que adquiere connotaciones multiculturales, por lo tanto los diversos agentes de la ciudad compiten para influir en las políticas públicas a favor de su proyecto de espacio, para lo cual luchan frente a otros grupos y negocian con los gobiernos locales, que formalmente son los actores que diseñan la agenda pública y regulan, hasta cierto punto, la participación ciudadana dentro de los campos de poder metropolitano. (González, 2009:23-28)

incertidumbre y fortísimos desequilibrios sociales y ambientales, en donde la fragmentación territorial, la segregación social y la polarización económica son la característica de todas las megalópolis del planeta.

Desde la perspectiva anterior, el análisis teórico del Estado se consideró evolucionista, histórico y comparativo: "el Estado no era otra cosa que una estructura dada por un conjunto de instituciones que se podía explicar empíricamente desde la sociología y el derecho" (Aldmon, 1999:9).

En esa línea de interpretación, lo que la ciencia política hacía, era una descripción mecanicista de comparación viendo a los procesos políticos como condicionantes de las formas constitucionales de gobierno, pero no se penetraba en el mundo burocrático en donde se desarrollaban las estrategias y los procedimientos que los políticos y los administradores utilizaban para hacer frente a los nuevos y complejos desafíos de las urbes en crecimiento.

Ahora, en los inicios del siglo XXI la ciencia política sigue siendo filosófica e ideológica y además sigue dividida, pero es mucho más rica y más compleja. Lo que proponemos, es tratar de sacar provecho de la diversidad de todos los nuevos puntos de vista que existen en la disciplina, para promover un enfoque interdisciplinario que ayude resolver los nuevos desafíos de la gestión pública en el mundo global, donde la sociedad, el Estado, los gobiernos y los problemas de las ciudades, son dinámicos, pero además, están mucho más vinculados entre sí.

En ese sentido, tenemos varios nuevos desafíos con la gestión de las metrópolis y pensamos que desde el *análisis de políticas públicas*⁶⁹ se puede entender mejor lo que los

⁶⁹Para la solución de los grandes problemas de la sociedad, "lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, se diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de

diferentes actores metropolitanos pueden hacer para lidiar con los complejos problemas de desarrollo sustentable y calidad de vida, para los millones de personas que viven en extensas zonas metropolitanas⁷⁰, particularmente las que están ubicadas en el hemisferio sur del planeta, pues son las más pobres, las más fragmentadas y las que cuentan con menos recursos tecnológicos y financieros para restablecer los entornos naturales de los que dependen para mantener a la ciudad en equilibrio ambiental.

En las nuevas megalópolis la gente está demandando toda clase de servicios locales: agua, energía, vialidades, comunicaciones, transporte, movilidad eficiente, vivienda, abasto y estado de bienestar en general con ambientes limpios, tratamiento de basura, condiciones sanitarias aceptables, salud, escuelas, educación, empleos de calidad; todo lo anterior, pero también plena participación con derechos humanos garantizados, seguridad, libertad y hasta felicidad.

Esa es la razón por la cual ahora se dice que la administración pública es más público-privada y público-social, sin el sentido estrictamente gubernamental del pasado, que iba en contra de la participación social, condición para hacer pública a la gestión que quedaba bajo control de los cuerpos burocráticos y políticos del Estado. Por eso, el análisis de las políticas públicas puede ayudar a des-estatificar a la sociedad y re-construir el sentido público del Estado. (Aguilar, 2000:32-35).

Las decisiones públicas son el resultado de diálogos, discusiones, polémicas, transacciones, acuerdos accesibles y claros, donde los ciudadanos ven realizada su expresión, se alcanzan mejor las libertades públicas, hay reuniones públicas, juntas,

consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación". (Aguilar, 2000:22)

⁷⁰ Sólo para México, INEGI identifica 56 zonas metropolitanas en donde se calcula que vive el 50 % población del país y son los lugares en donde se genera el 75 % del PIB pero cerca del 80 % vive en poblaciones urbanas mayores a 15 mil habitantes. A nivel mundial, el porcentaje de población que está viviendo en ciudades es similar.

opinión, asociación y prensa. Entonces, gobernar por políticas públicas, es algo que está ocurriendo en sistemas políticos de vocación democrática (Aguilar, 2000: 32-35).

Lo que creemos, es que los procesos metropolitanos son temas muy importantes para el desarrollo planetario, pues de allí provienen las principales agresiones hacia el equilibrio ambiental y la única manera de hacer frente a esos retos es restablecer la racionalidad y el carácter público de las acciones de los gobiernos metropolitanos; los asuntos públicos relacionados con la vida en las grandes ciudades, es algo que involucra a todos los actores de la sociedad, por eso el gobierno es un actor fundamental, pero en los sistemas democráticos, éste trabaja junto con los ciudadanos y otros poderes fácticos, para impulsar prácticas de *buen gobierno*⁷¹ que mejoren la gestión pública (Sánchez, 2001: 199).

METROPOLIZACIÓN Y ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES EN LA GLOBALIZACIÓN

La ciudad es una base de asentamiento sedentario de la comunidad que no produce todo el alimento que necesita, por eso las ciudades se han asociado con sociedades en las que la explotación y el Estado están presentes: la especialización del trabajo urbano y rural está vinculada a disimetrías sociales en todo el mundo, porque el proceso de expansión metropolitana impone a las zonas rurales un paradigma de desarrollo irracional, incluyendo a sus recursos naturales tasas insostenibles de explotación⁷².

⁷¹A lo largo del siglo XX el mundo se organizó políticamente en torno a por lo menos seis ideologías dominantes que aspiraban, cada una, a arribar al ideal del buen gobierno; en la coyuntura actual y pensando en la metropolización, un esfuerzo similar debe entenderse como una obligación intelectual, pero también política y administrativa, reto que implica acciones inmersas en un contexto globalizado, complejo, contradictorio y muy diverso, en donde la historia, la geografía, los espacios urbanos y las formaciones sociales, pesan tanto, como el futuro reclama la visión retrospectiva. (Rosique, 2007: 7-8)

⁷² Estamos de acuerdo con la hipótesis de Edward Soja en el sentido de que es la ciudad la que dio origen a la agricultura y no la agricultura a la ciudad, pues es en ésta en donde la aglomeración urbana provoca la

Por eso, para tratar de definir la ciudad, antes hay que volver a su sentido etimológico en latín que distingue la diferencia entre *Urbs* y *Chivitas*; *la primera* fue la ciudad física, el asentamiento, mientras que el segundo fue el ciudadano con derechos plenos, en este sentido, ciudad y ciudadanos, hoy lo entendemos como forma política e institucional de la realidad urbana, cercano a como Weber lo describió al analizar las estructuras de dominación que se forjan en las ciudades de cualquier país.

Weber dijo que una ciudad no era un conjunto de casas dispersas en una zona rural; ésta existe cuando hay un acuerdo de carácter industrial-mercantil, donde los ciudadanos se organizan en torno a una instancia administrativa y política con el mercado institucional y una delimitación territorial con autonomía parcial, derechos municipales, tribunales propios y participación política de los ciudadanos legalmente reconocidos (Weber, 2002: 949).

Entonces para Weber la ciudad no puede ser sólo un conjunto de caseríos por grande que sea; para completar la noción de la ciudad, él hace hincapié en el conocimiento personal mutuo entre los vecinos, hecho que es específico de la asociación de vecinos, pero aún así, no podemos hablar de una ciudad, mientras ese asentamiento son se convierta en un municipio autónomo urbano, con sus propias políticas económicas sobre un territorio delimitado y con una estructura política y administrativa, con algo se acerque a un ayuntamiento o un consejo de la ciudad (Weber, 2002: 938-945).

Pero durante el siglo XX las grandes ciudades se desarrollaron bajo el aliento de las políticas del Estado nacional y el gran gobierno⁷³, a causa de la industrialización, el crecimiento demográfico, los avances tecnológicos, la concentración urbana y el ascenso

creatividad, la prosperidad y el mismo desarrollo (metropolitano) al confluir ideas diferentes y variadas. (Soja en González, 2009: 19)

⁷³Concepto de Richard Rose que hace alusión al enorme tamaño de las organizaciones burocráticas desarrolladas bajo el estado de bienestar norteamericano. (Rose, 1998)

de los movimientos sociales orientados a la inclusión en los asuntos públicos, empezando por los derechos humanos, la calidad de vida y el desarrollo sustentable.

Ahora, en los inicios del siglo XXI, el territorio, la ciudad, el barrio, se han convertido en el espacio que contienen el tiempo, el patrimonio natural y cultural de los pueblos; en este nuevo mundo globalizado "todos somos urbanos" (Castells y Borja, 2000: 11), la ciudad es también el territorio local del espacio en la globalización y los ciudadanos demandan al Estado nacional y a los gobiernos locales mejorar la gestión de las políticas públicas, pues son actores que tienen la responsabilidad de generar gobernabilidad para que el mercado y la sociedad logren el bienestar general.

Es por eso que para algunos politólogos todavía "(...) es común decir que vivimos en un Estado burocrático. Gobierno y funcionarios corporativos dividimos nuestro trabajo y regulamos nuestro juego (...)" (Perlman y Pineda, 2004: 182). No importa cómo el neoliberalismo impulsó la reforma del Estado de bienestar en las dos últimas décadas del siglo XX, ahora es reformado, pero con un sentido de ciudadano, adquirido durante la caída del muro de Berlín (1989), el final de la Unión Soviética (1990), y la lucha contra el proyecto impuesto por el Consenso de Washington (1991).

Visto así, la burocracia sigue siendo actora importante para la determinación de los objetivos y propósitos de los gobiernos metropolitanos. Por eso, cada vez más, el conjunto de técnicas y herramientas desarrolladas por las ciencias políticas y de la gestión, tienen que servir de base para la toma de las decisiones del gobierno y acerca de cómo lograr mejor sus objetivos políticos.

En este sentido, nos centraremos en el desempeño del gobierno metropolitano o en las instituciones homólogas, que tratan de conseguir acuerdos para formular las políticas públicas que propicien un mejor desarrollo dentro de los grandes territorios conurbados.

LA GLOBALIZACIÓN DE LAS CIUDADES

Cuando queremos analizar el crecimiento urbano y el proceso de metropolización⁷⁴, tenemos que utilizar un criterio de discriminación para delimitar ese grupo de ciudades, pensando que tiene un significado especial para el desarrollo planetario y que debe ser atendido bajo un paradigma diferente del que se le dio durante el siglo XX al desarrollo urbano en general.

En este caso, pensamos que las principales tendencias del mundo metropolitano en el sentido de la globalización, desde el comienzo de los años 80, el mundo observa que las ciudades, crecen y se expanden más allá de sus límites político administrativos originales, demandando reformas constitucionales para adecuarse a sus nuevas dimensiones

Dolores Hayden dijo que en estos días más estadounidenses residen en suburbios que en el interior de las ciudades y las zonas rurales juntas. Los demógrafos todavía describen a los suburbios como "la parte no central de las áreas metropolitanas de la ciudad", lugar donde la mayoría de las familias viven y votan. (Borja 2002).

Algo similar señala John Loric acerca de las grandes ciudades de Canadá, dice que el 80 % de los canadienses están viviendo en las áreas metropolitanas, lo que hace que sus viviendas se encuentra en la intersección, de la política de bienestar social y calidad de vida urbana, en una nación de inmigrantes, lo que hace que ellos puedan coexistir en un entorno complejo urbano, sólo en tanto se respetan mutuamente, y se escuchan unos a otros, así como el apoyar a sus vecinos, mientras navegan en esa gran distancia entre sus antiguos hogares de origen y los nuevos espacios de vida (Loric, 2006:3).

⁷⁴Ahora las ciudades son entes descentralizados, expandidos en grandes territorios, con muchos servicios públicos y privados centrados en el conocimiento, la información, los negocios mediáticos, internet y telefonía portátil, donde las distancias y la transportación masiva se resuelven con tecnología, infraestructuras e inversión, la industria flexible se deslocaliza del centro e impulsa periferias en lejanos distritos alrededor de las regiones metropolitanas (Rosique: 2006:25-28).

Pero esta gente que vive en todas las grandes ciudades, también, como dice Appadurai, están conectados en una red mundial en varios sentidos: *technoscapes*, *ethnoscapes*, *financialcapes*, *mediascapes*, *ideoscapes* y *commodityscapes* (Beck, 1998: 85).

Este fenómeno no es homogéneo como resultado de la globalización, por el contrario, se ha empujado a algunas ciudades del mundo en desarrollo, a ser líderes dentro las redes de desarrollo social y empujar a otras de la periferia, para acompañar y subordinarse a las tendencias de desarrollo que se deciden en los nodos de nivel mundial, ubicadas en las ciudades principales del mundo; en este proceso, el Estado nacional tiene un nuevo rol: adaptar y acordar las interacciones entre la legislación nacional y los intereses de los actores transnacionales.

Peter Hall es el primero que utilizó el nombre de ciudades mundial "para las áreas metropolitanas que empezó a observar algunas de las repercusiones internacionales y los flujos causados por intensas relaciones mutuas y su relación con el mundo del comercio, la banca y los negocios internacionales (Hall, 1966).

Por eso, años después Saskia Sassen puso atención específicamente en el peso de la banca y las transacciones financieras entre una ciudad y el resto del mundo, apoyadas en medios electrónicos y tecnología virtual (Sassen, 2000).

En la clasificación de ciudades Taylor y Flint proponen a Nueva York, Londres, París, Frankfurt, Tokio, Hong Kong, Los Ángeles, Milán y Singapur, como las ciudades del mundo *Alpha*, teniendo en cuenta el mayor peso de sus operaciones globales. El resto de las ciudades son parte de la red, pero son consideradas en lugar secundario y terciario, como ciudades *Beta* y *Gamma* (Taylor y Flint, 2000: 361).

Este proceso de globalización ha empujado a todos los gobiernos las ciudades a trabajar duro para encontrar un nuevo paradigma que les permiten hacer frente a los problemas tradicionales de la gestión metropolitana como fuentes de agua, energía, transporte,

comunicaciones, educación, asistencia social, sanidad, seguridad, economía local, empleo, etc.

En el otro lado, el gobierno de las ciudades tienen que lidiar con los nuevos y complejos problemas de la gestión eficiente, la innovación administrativa, la flexibilidad en los trámites, la transparencia y la rendición de cuentas con políticas públicas de resultados y la evaluación de sus impactos con participación ciudadana, equidad, derechos humanos, gobernabilidad democrática y la gobernanza, la competitividad, desarrollo sustentable y la calidad de vida.

Pero si estamos hablando de ciudades beta o gamma que pertenecen al mundo del subdesarrollo, tenemos que poner atención en territorios que están fragmentados, segregados y polarizados con fenómenos de desigualdad y pobreza extrema, con problemas urbanos y demográficos de concentración y centralización política y administrativa, con sus aspectos de tradicional autoritarismo y neopopulismo, donde la gestión de la ciudad sigue siendo más determinada por los intereses partidistas y burocráticos que pública y a favor del bien común.

La emergencia de grandes ciudades durante el siglo XX, fue un fenómeno general que tuvo múltiples causas: la industrialización, mejoramiento de la medicina, la alimentación, etc.; pero en las sociedades de la periferia, desde principios de los años 60, el problema se asoció más a la explosión demográfica, las políticas para fortalecer la concentración urbana, la pobreza, el bajo nivel de educación y las políticas que se centraron en el control del poder y la centralización para la toma de decisiones, sobre las políticas públicas.

Echemos un vistazo a las tendencias de consolidación de la megalopolización por el mundo, no sin antes subrayar que por megalópolis se entiende al conjunto de áreas metropolitanas, cuyo crecimiento urbano lleva al contacto de una ciudad con otras.

Tabla 1

Aglomeraciones urbanas con más de 10 millones de habitantes en 2009

Rank	Name	javascript:sort(2,false)	Country	Population	Remark
1	<u>Tōkyō</u>		Japan	33,800,000	incl. Yokohama, Kawasaki, Saitama
2	<u>Seoul</u>		Korea (South)	23,900,000	incl. Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam, Suweon
3	<u>Ciudad de México</u>		México	22,900,000	incl. Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan
4	<u>Delhi</u>		India	22,400,000	incl. Faridabad, Ghaziabad
5	<u>Mumbai</u>		India	22,300,000	incl. Bhiwandi, Kalyan, Thane, Ulhasnagar
6	<u>New York</u>		UnitedStates of America	21,900,000	incl. Newark, Paterson
7	<u>São Paulo</u>		Brazil	21,000,000	incl. Guarulhos
8	<u>Manila</u>		Philippines	19,200,000	incl. Kalookan, Quezon City
9	<u>Los Ángeles</u>		UnitedStates of America	18,000,000	incl. Riverside, Anaheim
10	<u>Shanghai</u>		China	17,900,000	
11	<u>Ōsaka</u>		Japan	16,700,000	incl. Kobe,

				Kyoto
12	<u>Kolkata</u>	India	16,000,000	incl. Haora
13	<u>Karāchi</u>	Pakistan	15,700,000	
14	<u>Guangzhou</u>	China	15,300,000	incl. Foshan
15	<u>Jakarta</u>	Indonesia	15,100,000	incl. Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang
16	<u>Al-Qāhirah</u>	Egypt	14,800,000	incl. Al-Jizah, Hulwan, Shubra al-Khaymah
17	<u>Buenos Aires</u>	Argentina	13,800,000	incl. San Justo, La Plata
18	<u>Moskva</u>	Russia	13,500,000	
19	<u>Beijing</u>	China	13,200,000	
20	<u>Dhaka</u>	Bangladesh	13,100,000	
21	<u>İstanbul</u>	Turkey	12,500,000	
21	<u>Rio de Janeiro</u>	Brazil	12,500,000	incl. Nova Iguaçu, São Gonçalo
21	<u>Tehrān</u>	Iran	12,500,000	incl. Karaj
24	<u>London</u>	Great Britain	12,300,000	
25	<u>Lagos</u>	Nigeria	11,400,000	
26	<u>Paris</u>	France	10,000,000	

Fuente: ONU: Megalópolis 2009

Nota: Estas primeras 26 aglomeraciones urbanas se clasifican considerando el radio inmediato de su zona metropolitana.

Tabla 2

Megalópolis más pobladas del mundo

	Ciudad	Población	Crecimiento	Composición
	Principal			
1	<u>Nueva York</u>	39.310.000	0.5	<u>Nueva York-Filadelfia-Washington-Hartford</u>
3	<u>Tokio</u>	36.020.000	0.3	<u>Tokio-Yokohama</u>
4	<u>Ciudad de México</u>	35.924.443	7.4	<u>Ciudad de México - Toluca - Cuernavaca - Puebla - Pachuca- Tula de Allende - Tulancingo - Tlaxcala - Querétaro - San Juan del Río - Corredor del Bajío</u>
5	<u>Shanghái</u>	30.100.000	2.0	Conurbación del Delta del <u>Yangzi</u> : <u>Shanghái-Suzhou-Wuxi-Changzhou</u>
6	<u>Hong Kong</u>	26.345.000	1.5	Conurbación del Delta del <u>Río de las Perlas</u> : <u>Xianggang-Shenzhen-Guangzhou-Macao</u>
7	<u>São Paulo</u>	25.870.000	2.0	<u>Sao Paulo-Campinas-Santos-São José dos Campos</u>
8	<u>Seúl</u>	21.980.000	1.9	
9	<u>Taipéi</u>	20.880.000	0.8	Conurbación taiwanesa: <u>Taipéi-Taichung-Chiai-Tainan-Kaoshiung</u>
10	<u>Los Ángeles</u>	20.510.000	1.6	Conurbación del sur del estado norteamericano de <u>California</u> : <u>Los Ángeles-San Diego-Tijuana-Mexicali- Ensenada-Rosarito</u>

Fuente: ONU Megalópolis 2010

Nota: En esta lista la clasificación considera un radio más amplio de influencia, basado en las relaciones funcionales entre las ciudades más cercanas unas de otras.

Como podemos ver estas tablas se centraron en el tamaño de la población de las ciudades; en la primera lista hay 5 ciudades *Alpha*, 4 *Beta* y 6 *Gamma*, por lo tanto, en lo

que tenemos que prestar atención, es que cuando hablamos de ciudades mundiales, el tamaño de la población es una variable importante, pero no fundamental, lo que es básico, son las variables globales de Appadurai arriba citadas.

Estamos prestando especial atención a los desafíos de la gestión metropolitana, no importa si pertenecen al mundo desarrollado o subdesarrollado, lo que importa es que hay una red de ciudades mundiales y los problemas de sus gobiernos son similares y compartidos, por eso estamos pensando en la capacidad de los sistemas políticos nacionales y las instituciones metropolitanas que han desarrollado para mejorar la gobernabilidad y la gobernanza democrática, pensando que ahora, los actores supranacionales y los poderes fácticos, son decisivos en el desarrollo de todas las grandes ciudades del mundo.

En este caso, el interés que adquieren las megalópolis, está orientado por el interés en evaluar la complejidad de los problemas que enfrentan sus gobiernos locales, por ejemplo Nueva York, Londres, París, Tokio, Ciudad de México, todos los con más de 10 millones de la población; el punto es que son ciudades mundiales que están conectadas a la red mundial, que es un nuevo espacio donde una diversidad de actores llegan en busca de algo: información, bienes, ideas, negocios, poder, conocimiento, socios, tecnología o intercambios.

De los derechos ciudadanos simples a los derechos complejos actuales.

Una cosa es importante para los sistemas democráticos en las áreas metropolitanas, es el tipo de sistemas de participación, la gobernabilidad basada en la práctica de la gobernanza, que sólo es posible cuando se gobierna con políticas públicas. En ese caso, la legitimidad se da a través del respeto a los derechos humanos, la eficacia gubernamental y la manera de llegar al poder.

En el sentido de los derechos humanos, la tradición socialista, democrática y liberal de los derechos simples procedentes del siglo XIX, no son suficientes para dar respuesta a las nuevas exigencias en el imaginario ciudadano cosmopolita de los habitantes de las grandes urbes, denominados, los *derechos de cuarta generación*:

Desde el derecho a la vivienda, al derecho a la ciudad.

Desde el derecho a la educación, al derecho a la formación permanente.

Desde el derecho a la asistencia sanitaria, al derecho a la salud y la seguridad.

Desde el derecho al trabajo, al derecho al salario ciudadano.

Desde el derecho al medio ambiente, al derecho a la calidad de vida.

Desde el derecho a la igualdad jurídica, al derecho a la inserción social.

Desde el derecho a participar en los procesos electorales, al derecho a la participación política múltiple.

El derecho a la ciudad significa comportamiento cívico y tolerancia en el espacio público; el derecho a la formación permanente significa también el esfuerzo individual para asumirla, el derecho a la calidad de vida significa varios comportamientos respecto al derecho de los demás, etc. (Borja, 2008).

Esto es sólo una tendencia general en algunas sociedades, en la mayoría no está sucediendo del todo, pero estas ideas son una cosa que está en el imaginario urbano y los gobiernos democráticos los van incorporando, sea por voluntad propia o por las presiones sociales.

En el caso de México, estas reivindicaciones parten, de manera desigual dependiendo de la ciudad de que se trate y de la demanda social creciente por la democratización de los espacios públicos. El impacto directo de esta demanda condujo a una agenda de Estado

hacia objetivos focalizados en una mayor participación de la ciudadanía y en la gobernanza metropolitana necesaria en regiones metropolitanas ampliadas, así como en reformas estructurales del gobierno que se adaptan a la nueva realidad del pluralismo político, así como a la económica abierta y las finanzas no deficitarias del Estado (Perlman y Pineda, 2004: 15).

Las megalópolis como actores globales.

La posguerra trajo la revolución del transporte y el uso dominante del automóvil, haciendo posible la movilidad masiva de personas y cargamentos de manera rápida, segura y barata; este cambio tecnológico, aunado a políticas concentradoras, impulso la formación de las megalópolis dando lugar a la articulación de áreas metropolitanas bajo una unidad social y funcional (Gottman, 1961: 18).

En las megalópolis quedan atrapadas zonas rurales, bosques y lugares turísticos, puntos fuertes de las concentraciones industriales, las zonas de fuerte densidad urbana, suburbios extendidos y pueblos antiguos; se trata de enormes áreas atravesada por una compleja red de intercambios y de las comunicaciones interurbanas (Castells, 1983: 33).

Su expansión fue el producto de los avances tecnológicos y la concentración económica, en un momento en el que la producción de conocimiento e información empezó a ser esencial. La flexibilidad espacial cambió la geografía propiciando que infinidad de unidades productivas se tuvieran que reubicar, creando un sistema interdependiente regionales más complejo que liberan a la industria de los vínculos con fuentes de recursos locales y de mercados; así, la ciudad se convierte en un centro de gestión especializado que subordina a la industria, de la misma manera, que en otro momento ésta, subordinó al campo (Castells, *op. cit.*: 28-29).

El carácter dominante de las ciudades centrales se basa en su capacidad financiera, comercial e industrial y el grado de especialización en uno o varios productos, cosa que

favorece la aparición de metrópolis ligados a un sistema jerárquico de ciudades con particularidades especiales.

Desde los años 70, a pesar de las claras muestras del carácter internacional del capital y la división del trabajo, así como del poder y la presencia local de las empresas transnacionales, los sistemas de las ciudades seguían consideradas, como entidades bajo la tutela del Estado-nación; la dialéctica centro-periferia estaba determinado por la relación neocolonial entre los países. En ese contexto, las ciudades dependían del capital monopolista.

En los años 90 las mismas ciudades expuestas a la globalización y los cambios tecnológicos, fueron determinadas por procesos mediáticos y por los productos ingrátidos de la información y la cultura (Rifkin, 2001:49). Dada la deconstrucción de las estructuras del Estado-nación, los gobiernos metropolitanos emergieron como nuevos actores globales (Borja y Castells, *op. Cit.*), y junto a ello, el virtual colapso de las fronteras nacionales y la interconexión entre los hechos locales y los procesos globales se aceleraron.

El Estado se convierte en una red institucional de diferentes niveles, y su poder político es negociado y distribuido entre las instituciones públicas que están funcionando en red; en algunos casos se convierte en una organización inteligente capaz de planear prospectivamente para sobrevivir en entornos donde hay muchos riesgos y cambios; por lo tanto sus estructuras se hace flexibles y muy receptivas para enfrentar la incertidumbre geopolítica y financiera. En su espacio interno, los gobiernos de las ciudades están descentralizados y avanzan y se desenvuelven en las redes mundiales del poder y la gestión; por su propia iniciativa tienen representaciones internacionales; esto significa que las ciudades se vuelven competitivas para vencer la fragmentación del capitalismo (Taylor y Flint, 2001:11 -13).

La relación global-local de las megalópolis está determinada por el acceso a los beneficios del desarrollo del capitalismo tardío, a las nuevas libertades y derechos ciudadanos, a la gobernabilidad democrática y a los valores de la diversidad cultural, todo ello de conformidad con el discurso de la post-modernidad que dice que la falta de progreso, que en la modernidad no se alcanzó salvo más que en algunos territorios del planeta, éste se logrará bajo un nuevo paradigma de la globalización ofrecida desde la tercera vía propuesta por Giddens (Ramírez, 2003: 37).

No importan los enormes poderes multinacionales que se desplazan por todo el mundo; se ve una tendencia mundial muy fuerte en busca de una forma de globalización alternativa que le está poniendo barreras muy eficaces a esas tendencias negativas del desarrollo mundial, de esa manera la ciudad, sus gobiernos locales y los actores de la sociedad civil, están mostrando la transformación de las capacidades en este sistema-mundo, en el que se identifican tres sistemas de cambio social: el imperio del mundo, el sistema nacional y la economía-mundo (Wallerstein en Taylor y Flint, *op. cit.*:7-9).

En todas las megalópolis hay puntos de interconexión global de primero, segundo o tercer orden, y todos ellos están luchando entre la fragmentación urbana, la polarización económica y la segregación social; en el mundo subdesarrollado, las megalópolis llevan la peor parte, "en sus espacios sucede lo peor y lo mejor de sus sociedades" (Borja y Castells, 2000: 184-185), ellas son el escenario de las más cruentas batallas entre mafias del contrabando, las drogas, pero también por el control de los monopolios del abasto, el capital, la vivienda, el transporte y la comunicación

ADMINISTRACIÓN DE LAS CIUDADES DEL MUNDO

En la búsqueda de criterios necesarios para comprender el fenómeno planetario de la metropolización, tenemos que considerar que el debate teórico sobre el territorio pasa por tres orientaciones distintas dependiendo de la perspectiva, el énfasis y el discurso desde donde la problemática es enfocada: la económica, la urbana y la cultural;

cualquiera de estas orientaciones exige un enfoque interdisciplinario; en el caso de las megalópolis, estamos poniendo énfasis sólo en los aspectos urbanos relacionados con las formas de gobierno y la manera de lidiar con la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

En la era de ascenso de las grandes urbes, la ampliación de los espacios públicos, como resultado de la labor de los ciudadanos, representa una de las opciones más eficientes para resolver la creciente burocratización de la sociedad. A corto plazo, esto lleva a la socialización del Estado, un proceso que sin duda, es responsabilidad de todos los ciudadanos y que presenta un reto fundamental: la construcción de los incentivos necesarios para participar en varios campos de la actividad pública, más allá de las votaciones (León, 2004: 176).

De hecho, esto es algo que está sucediendo en todas las ciudades del mundo, ahora que están conectadas a la red mundial de bancos, de negocios, de medios de información, conocimientos, tecnológicos, y por diversos productos e ideas, algunas compiten entre si, otras se complementan en algunos campos, por lo mismo, unos territorios metropolitanos ganan y otros pierden y de la misma manera, una parte de la ciudad "está en venta, otra se esconde, se olvida", esa es la nueva realidad de las megalópolis del mundo (Borja y Castells, 2000: 185).

Además, con la globalización de las megalópolis, se refuerza su centralidad mundial, su crecimiento demográfico, los avances de las telecomunicaciones, la electrónica, el proceso de digitalización, la robótica, y en el otro lado, la dispersión de la urbanización se mezcla con el medio rural, en algunos casos se transforma en un mosaico multicéntrico y descentralizado, donde domina la economía de servicios y de los bienes intangibles ligados a la cultura de la identidad cosmopolita.

Estos campos, al ser territorializados por los gobiernos locales, se ordenan en varios niveles formales (internacional, nacional, sub-nacional, municipal y local), y en su contexto

operan muchos otros organismos públicos y privadas que también adquieren alguna responsabilidad para el funcionamiento de la vida urbana; al igual que algunas organizaciones cívicas que cooperan en la implementación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo local. En este sentido, la gestión es una responsabilidad que involucra a muchos actores, por eso, la gestión metropolitana es algo muy complejo que necesita de un grupo de trabajo profesional muy bien organizado, y legitimado ante la ciudadanía a través de elecciones democráticas y de gobiernos eficientes.

La gestión metropolitana en las megalópolis tiene que ser el resultado de un régimen institucional que impulse la planificación estratégica, formulada bajo principios de gobernanza que tome distancia de las formas autoritarias y tecnocráticas; que sea una gestión territorial interactiva, donde la red de actores sea capaz de llevar a cabo diferentes proyectos de desarrollo metropolitano, pero bajo una visión integral de la región.

El régimen institucional, que se forma en las ciudades donde no hay gobierno constitucional metropolitano, es el encargado de la gestión de la zona; éste se compone de varios espacios jerárquicos institucionalizados, en el ámbito supranacional, establece las reglas internacionales de comercio, incluso los paradigmas de gestión de gobierno, hasta el nivel local, el Estado nacional, que implican la descentralización de las unidades encargadas de la planificación territorial, el régimen de impuestos y las elecciones.

A partir de estas instituciones políticas y administrativas, es donde se está hablando de importantes avances económicos, de tendencias demográficas que se acercan a la tasa cero de crecimiento, y los grandes proyectos que buscan calidad de vida y desarrollo sustentable con respeto el medio ambiente. Las megalópolis mundializadas en su economía son puntos planetarios de gestión global, que en estos momentos representan la mayor ventaja en territorios inteligentes y ricos, pero también contienen los territorios del terror donde la polarización social se reproduce, con las irracionalidades, que hacen desfavorable la vida de cinco de cada siete personas en el planeta.

1. La gestión de las megalópolis son el nuevo reto para el análisis de políticas públicas y para las ciencias políticas y sociales.
2. Hay muchos estudios sobre la relación entre los gobiernos locales, gobiernos subnacionales y nacionales, pero pocos estudios teóricos tratando de entender lo que está sucediendo dentro de los gobiernos megalopolitanos.
3. Por lo general las megalópolis no tienen un solo gobierno; una misma ciudad siempre tiene muchos gobiernos locales, la mayoría trabajan de manera aislada y sin capacidad institucional para planear de manera integral y menos con participación ciudadana plena.
4. En un sentido las megalópolis incorporan funcionalmente a otras zonas metropolitanas, pero en su interior se mantienen fragmentadas territorialmente, polarizadas económica y socialmente segregadas.
5. La globalización ofrece algunas oportunidades para ganar, pero los gobiernos divididos por la política, se están viendo impedidos de tomar ventajas para su desarrollo, por el contrario, una buena parte de su población y su territorio, quedan al margen de los beneficios del desarrollo y se hunden en las profundidades de la exclusión y la pobreza extrema.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000) El estudio de las políticas públicas I, México, Miguel Ángel Porrúa, 281 pp.)

Aldmon Gabriel A. (1999) Una Disciplina segmentada. Una segmentada Disciplina. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC y Fondo de Cultura Económica, 460 pp.

Beck Ulrich (1998) ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización , Barcelona-Buenos Aires, México, Paidós, 224 pp.

Borja Jordy (2002) "La ciudad y la nueva ciudadanía", Revista Factory, febrero-mayo, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm#>

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

González Ortiz, Felipe (2009) Multiculturalismo y metrópoli: Cultura y política en un fragmento urbano, México, UAM-Iztapalapa, 266 pp.

Gottman, Jean (1961) Megalopolis (The urbanized northeastern seaboard of the United States) , MIT Press, Cambridge Mass.

Hall Peter (1966) The world cities , México, Penzo 18, pp.

Jacobs, Jane (1989) The death and the life of great American cities , New York, USA, Vintagebooks, 458 pp.

Loric John (2006) The new city, Ontario, Canada, PenguinGroup, 378, pp.

Perlman Bruce J. (2004) "The moral fiction of expertise: cases policy and management science", in The new institutionalism in Mexico, Reflexions on Mexican public administration New Mexico University, 219 pp.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2008) Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio , México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-Porrúa. 216 pp.

Rifkin Jeremy (1999) La era del acceso: La revolución de la nueva economía. Paidós, Buenos Aires, 366 pp.

Rose Richard (1998) El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, México, Fondo de Cultura Económica, 375 pp.

Rosique Cañas José Antonio (2006) Ciudad de México: la megalópolis ingobernable , México, UNAM-UAM, 262 pp.

Rosique Cañas José Antonio (2007) "Evolución de las teorías políticas sobre el buen gobierno", en Revista Buen Gobierno núm. 2, pp. 6-27, México, Fundamespa A. C.

Sánchez González, José Juan (2001) La administración pública como ciencia. México, IAPEM-Plaza y Valdez, 313 pp.

Sassen Saskia (2000) Multitudes, "Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados", Texto de la Conferencia del Millenium ,

London School of Economics, 25 de enero de 2000, retomado de la conferencia inaugural de la cátedra de ciencias sociales en la Universidad de Chicago, 28 de abril de 1999: “Programas desnacionalizados de los Estados y fabricación de normas privatizadas”:

http://sindominio.net/arkitzean/multitudes/multitudes3/nueva_geografia_politica.htm

Taylor , Peter J. y Colin Flint (2000), Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad , Tramas (2002), Madrid, 447 pp.

Tershorst Peter (2004) “Continuidades y cambios de los regímenes urbanos; el caso de Ámsterdam”, pp. 113-138, en Christian Lefèvre, Las megalópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización , Madrid, INAP, 186 pp.

Weber Max (2002) Economía y sociedad , Madrid, España, FCE, 1245 pp.