

Estructura proyectada del documento EN ELABORACIÓN:

1. Los procesos de urbanización y metropolización en el mundo
2. **¿Qué se ha hecho en el mundo frente al proceso de metropolización?**
Londres, Inglaterra, la primera metrópolis.
El caso de las ciudades estadounidenses.
3. ¿Qué hemos hecho en México frente al problema metropolitano?
4. Las ZMs del Estado de Hidalgo

2.¿QUE SE HA HECHO EN EL MUNDO FRENTE A LA METROPOLIZACIÓN?:

2.1 LAS EXPERIENCIAS LONDINENSE Y ESTADOUNIDENSE

Las gigantescas ciudades de la *segunda revolución urbana*,¹ basadas en la industrialización, nacieron cuando Londres alcanzó la marca del millón de habitantes en 1810. La seguirían París en 1853, Nueva York en 1857 y Viena en 1870. A fines de siglo, 11 ciudades se adentrarían en el siglo veinte (1900) como ciudades-millón, estas fueron; Londres, París, Berlín, Viena, Moscú, San Petersburgo, *Nueva York*, *Chicago*, *Filadelfia*, Tokio y Calcuta. A mediados de 1980, la cifra era ya de 226 ciudades millonarias, (Jones 1992:17) La preocupación internacional por la veloz urbanización mundial había ya materializado en 1976 en el llamado *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, mejor conocido como HABITAT.

Las grandes ciudades, en su crecimiento, casi siempre se extendían y ocupaban de manera parcial o total, las jurisdicciones periféricas o vecinas. El resultado siempre fue una ciudad de nuevo tipo, una ciudad fragmentada políticamente, un territorio urbano multi jurisdiccional. La "balcanización" metropolitana define un problema de coordinación inter-municipal. Ello es un reto para el gobierno y la administración urbanas.

De tiempo atrás, la fragmentación política o balcanización de las metrópolis ha sido vista como un problema. También ha sido global la búsqueda de un gobierno metropolitano o de una solución alternativa pertinente. Es el caso de numerosas metrópolis del mundo. La metrópoli londinense es un buen ejemplo:

¹ Emrys Jones (1992) usa este término para diferenciarlo de la *revolución urbana* apuntada por Gordon Childe (1936)

Londres, Inglaterra, la primera metrópolis.

La historia del gobierno de Londres, como la historia de la ciudad misma, es ciertamente ejemplar y compleja . Por más de un siglo, gobiernos y comisiones han explorado, alterado y abolido las estructuras administrativas de la capital,

Los eventos clave en la historia del gobierno de Londres comienzan con el establecimiento del **London County Council**, LCC, en 1889 y terminan con las primeras elecciones para la autoridad del restaurado Consejo del Gran Londres, **Greater London Council**, en 2000.

El crecimiento de Londres fue de un millón de habitantes en 1810, a 5 millones en 1901 y 8 millones en 1950, (Jones, 1992: 269 y 270)²

En condiciones de veloz crecimiento, Londres ha ensayado desde **1888** un control UNITARIO (o metropolitano) sobre los servicios, extendiendo la jurisdicción de la metrópoli al paso de su crecimiento. La cuestión del gobierno de una área urbana múlti-jurisdiccional se abordó primero, en un sentido práctico y no teórico, en Londres, ciudad ya entonces millonaria. Algunos avances previos son los siguientes:

- Así, un cuerpo de **policía metropolitana** se fundó en fecha tan temprana como **1829**.

Por esos años, cuando la joven nación mexicana iniciaba apenas su vida independiente, la delincuencia urbana londinense (que daría marco a las espléndidas novelas de Sir Arthur Conan Doyle (1859-1916), a la picaresca de Charles Dickens (1812-1870)³ y al estudio social de Federico Engels(1820-1895)) no podía ser enfrentada en forma parroquial y necesitaba combatirse con visión y organización metropolitanas.

² Este crecimiento parece realmente lento comparado con Sao Paulo, que en 1890 era un pequeño pueblo de 60,000 habitantes, y que contaba ya con casi 13 millones en 1980 (y proyectaba alcanzar 24 millones el año 2000), o comparado con la Ciudad de México que contaba con su simple millón de habitantes en 1930, con 14 en 1980 y con 18 millones hacia el año 2000. (Jones, 1992:269-270)

³ didkens publicó el año de

No puede extrañar a los mexicanos que una primera respuesta a la necesidad urbana de coordinación sectorial entre diversas jurisdicciones políticas, haya surgido y materializado, en el área de la seguridad pública

- Es ilustrativo del proceso de desarrollo de la participación civil el caso de los Consejos de barrio (*Boroughs Councils*) introducidos por el Acta de Corporaciones Municipales de **1835**. (*Municipal Corporations Act. 1835*) (UKSLD)
- En 1855 se determinó que Los trabajos de alcantarillado y saneamiento sólo podían ser acometidos por la *Metropolitan Board Works*. (Jones 1992:300)

En efecto, la *Comisión Real de la Ciudad de Londres* consideró entonces la creación de una autoridad para la totalidad de Londres. y recomendó la creación de siete corporaciones municipales y una Oficina Metropolitana de Obras de funciones limitadas.

Así, la **Metropolitan Management Act de 1855** creó la Oficina Metropolitana de Obras (**Metropolitan Board of Works**) agencia dedicada a coordinar la construcción de la infraestructura de la ciudad entera. Esta Acta creó también un segundo nivel de gobierno local consistente en asambleas (*vestries*) de parroquias y oficinas Distritales de obras.

La **Metropolitan Board of Works** sería el antecedente del Consejo del Condado de Londres (**London County Council o LCC**) (www.metropolitan_management_act_1885)

-
- De esos años, es también ilustrativa del avance civil la existencia de una Acta de **1863** relativa a la protección a los jardines de la ciudad la cual señala que "los jardines en ciertas plazas deben ser liberados de el olvido y de la invasiones (*encroachments*) y deberán ser asignadas a la Oficina Metropolitana de Obras o bien encomendadas al interés de los habitantes calificados (UK SLD) ([www.Town Gardens Management Act 1863](http://www.TownGardensManagementAct1863))

-
- A finales del siglo XIX, (Londres) ya con más de 4 millones de habitantes y la provisión de viviendas públicas, importante cuestión política, generó un debate y el triunfo sonrió a los centralistas quienes veían el problema demasiado importante para dejarlo en manos de las pequeñas autoridades locales. Así, en **1888**, se creó el **London County Council , LCC**, cuyas fronteras coincidieron con las de la *Metropolitan Board Works*. (Jones, 1992:300)

The Local Government Act de 1888 y el London County Council (LCC)

Después de las elecciones generales de 1886, se conformó una administración conservadora encabezada por **Lord Salisbury**. Como los conservadores no tenían entonces

la mayoría parlamentaria buscaron el apoyo de Partido Liberal Unionista. Éste condicionó su apoyo a la introducción de una Acta que dejara al gobierno de los Condados bajo el control de Consejos electos, según el modelo de los Consejos de barrio (*Boroughs Councils*) introducidos por el Acta de Corporaciones Municipales de 1835. (***Municipal Corporations Act. 1835***)

Así, una Acta del parlamento del Reino Unido (**Local Government Act de 1888**) estableció Consejos de Condado (*County Councils*) y consejos de los barrios (boroughs) del condado (*County Borough Councils*) en Inglaterra y en Gales. Tuvo efecto en abril de **1889** a excepción del condado de Londres(***London County Council***) que vino a existir el 21 de marzo. (UK SLD)

En suma, el primer gobierno de Londres fue una autoridad elegida directamente llamado **London County Council (LCC)**. Fue instalado en 1889 por los conservadores que consiguieron pasar exitosamente la **Local Government Act de 1888**.

Hubo entonces 188 miembros elegidos directamente al **LCCouncil** el cual ejerció completo control sobre los servicios públicos en el área que hoy comprende el *inner-London* . Los poderes del **LCCouncil** serían reducidos en 1899 seguidos de la creación de 28 consejos de barrio (*borough councils*). Desde 1906, el **LCC** estuvo instalado en el *County Hall*, en la ribera sur del río Támesis.(UK SLD)(www.local_government_act_1888)

El ajuste, the London Government Act de 1899

Si bien un Consejo del Condado de Londres se había sido creado por la acta de **1888**, el más bajo escalón del gobierno local todavía consistía de asambleas de electores y oficinas de obras distritales creados en 1855 por la **Metropolitan Management Act** (Acta de Administración Metropolitana). Además, existían numerosas áreas fuera de la jurisdicción de cualquiera autoridad local.

Así, en 1893 se integró una *Comisión Real sobre la Unificación de Londres* con el propósito de, elaborar propuestas sobre la amalgamación de la ciudad de Londres con su condado. De su reporte de 1894, la Comisión recomendó incrementar el poder del Concejo del Condado sobre las asambleas (*vestries*) y oficinas de Obras con consejeros que vinieran

a ser miembros *ex-officio* de las autoridades locales, De este modo, el **LCC** ganaba poder sobre las autoridades locales a fin de mejor gobernarlos

La reacción de las asambleas (*vestries*) fue buscar un reforzamiento en el segundo nivel de gobierno en la capital, intentando convertirse en *boroughs*. Finalmente, la **London Government Act**, en 1899 dividió el condado de Londres en **28** barrios metropolitanos, (*Metropolitan Boroughs*) reemplazando las 41 asambleas parroquiales (*vestries*) y las Oficinas de Obras (*Boards of Works*) que administraban el área

Esta Acta transfirió unos cuantos poderes del **LCC** a los *boroughs* y eliminó numerosos conflictos fronterizos. Fue aprobada por el Parlamento del Reino Unido en julio de **1899** y las primeras elecciones de los nuevos *boroughs* ocurrieron en noviembre de **1900**. (www.local_government_act_1899)

OTROS ACONTECIMIENTOS RELEVANTES

- A principios del siglo 19, en **1904**, en forma paralela a la *Metropolitan Board Works* se creó la **Metropolitan Water Board** para el suministro distribución de agua.
 - El *London County Council* , creado en 1888, fue responsable del transporte en la capital hasta **1933**, año en que se creó la **London Transport Board**. (Jones, 1992:300)
-

El **Greater London Council (GLC)**

- Con el crecimiento de la metrópoli, el LCC se hizo anacrónico. En **1964** se reorganizó y pasó a abarcar toda la zona edificada. Esta región fue gobernada por el **Grater London Council** que tenía autoridad sobre la provisión de viviendas, el transporte y la planificación urbana, mientras que **32** nuevos municipios se ocupaban de los servicios locales menos costosos. (Jones 1992:300)

La primera mitad del Siglo XX, Londres continuó creciendo en tamaño y población. En respuesta a esos cambios, el gobierno de **Harold McMillan** nombró una *Comisión Real* en **1957** para investigar y hacer recomendaciones sobre el futuro del gobierno de Londres.

Las recomendaciones de la Real Comisión fueron crear una nueva autoridad metropolitana que supervisara la planeación, la administración del tráfico y la construcción de caminos. Cinco años después los planes fueron entregados al sucesor del **LCC**, el **Greater London Council (GLC)**

Así, **32 boroughs** de Londres fueron creados para reemplazar los **28** que habían existido bajo el **LCC**. Los originales 28 fueron consolidados o fundidos para formar **12 boroughs** barrios y posteriormente 20 fueron agregados para formar el área que ahora conocemos como *outer London*

Las primeras elecciones para el **GLC** se llevaron al cabo en abril de **1974** y el partido laborista habiendo ganado 64 asientos, tomó su control. Las siguientes elecciones produjeron una serie de mayorías laboristas y conservadoras. (UK SLD)(www.mayorwath.co.uk/history-of-london-government/20025318)

La abolición del GLC

La elección de 1981 vió a los laboristas reganar el control del **GLC** así como el arribo de **Ken Livingstone**, miembro del ala izquierda del grupo laborista., Livingstone rápidamente tomó el control del grupo laborista y llegó a ser el líder del **GLC**. Pero sus políticas igualitarias combinadas con errores políticos llevaron a muchos de los medios a retratar a ambos (a Livingstone y al **GLC**), bajo el epítome de *loony left.(izquierda estúpida)* El descrédito había alcanzado al GLC.

Margaret Thatcher, observaba al **GLC** como un reto a la autoridad del gobierno central. Así bloqueó las siguientes elecciones al **GLC** previstas para mayo del 85 . EL **GLC** respondió con una ofensiva de relaciones públicas alrededor del eslogan "*say no to no say*"(UK SLD) (www.mayorwath.co.uk/history-of-london-government/20025318)

En marzo de **1986** el gobierno central abolió el *Greater London Council* y trasladó algunas obligaciones unitarias al gobierno central y dividió otras entre los municipios. Terminó así un período de casi 100 años de gobierno londinense. (Jones, 1992 :300)

.....
Después de la abolición, los poderes del GLC fueron dispersados a otros cuerpos no electos y a los *boroughs* locales. El transporte de Londres fue tomado por el gobierno central quien entonces vendió las rutas a concesionarios privados quedando como regulador de los proveedores del servicio .

Sin autoridad metropolitana, Londres era una de las pocas ciudades metropolitanas fuera de los Estados Unidos, que no contaba con un organismo central mayoritario para ocuparse de

los problemas que trascienden el nivel local. Todavía se debate acerca de el acierto de acabar con este nivel de gobierno. (Jones 1992:301).

La reconstrucción del GLC

Después de 18 años fuera del poder, el partido laborista ganó las elecciones generales de **1997** con el manifiesto compromiso de llevar a referendos la devolución del poder a Gales Escocia y Londres.

En mayo de **1998** los londinenses fueron preguntados si apoyaban la creación de un nuevo Alcalde y Asamblea. El referendo produjo un decisivo resultado de 72% de londinenses a favor.

Tony Blair, líder laborista y primer ministro, maniobró para evitar que los miembros de su partido escogieran a **Ken Livingstone** como candidato a la alcaldía, ello mediante un sistema de selección donde algunos electores tenían más peso que otros.

Finalmente, el Secretario de Salud, **Frank Dobson**, ganó la nominación. **Livingstone** se declaró entonces candidato independiente y los dirigentes laboristas lo suspendieron del partido. Comoquiera, poco después una amplia coalición eligió a **Ken Livingstone** como alcalde.

En Julio de **2000**, el alcalde y la Asamblea asumieron el poder. Después de catorce años, los londinenses de nuevo tuvieron su propio gobierno y la capital tenía una figura electa que hablara por ella. (www.mayorwath.co.uk/history-of-london-government/20025318)

Habrá que tener presente que Londres, la primera ciudad millonaria y la primera metrópoli moderna con un gobierno unitario o metropolitano, se convertiría desde 1888 en un paradigma tanto de la metrópoli como de su forma de gobierno y fue un ejemplo para las 11 ciudades que se adentraron en el siglo XX como ciudades millonarias y para cualquier ciudad que alcanzara dimensiones milenarias y/o la calificación de metrópoli.

Bibliografía

citadas

JONES, Emrys, (1990), The World's Great Cities, Oxford University Press, 1990 (versión española Metrópolis, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

CHILDE, V. Gordon, (1936), Man Makes Himself, Pitman Publishing, Londres, 1936. (versión española Los orígenes de la civilización, FCE, México, 1992, Col. Tezontle

UKSLD. United Kingdom Statute Law Database

(www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/19630013_en_Ax)

(www.mayorwath.co.uk/history-of-london-government/20025318)

revisadas

ACKROID, Peter, Londres: Una biografía, Edhasa, Barcelona, 2002

BASSOLS Ricardez, Mario, (2006) ,"Londres, Genealogía de una ciudad" en Revista Ciudades, 72, oct-dic.2006.

otra

DAVIS J.. Reforming London , 1988

YOUNG, K.& Garside, P., Metropolitan London: Politics and urban change. 1982

El caso de las ciudades estadounidenses.

EL CONTEXTO

La fragmentación político-administrativa de las ciudades estadounidenses es peculiar. En 1997, en Estados Unidos existían 87,453 gobiernos locales, más, aproximadamente, 180,000 asociaciones comunitarias residenciales (RCAs); los gobiernos locales se dividían como sigue:

3,043 condados

19,372 municipalidades

16,629 *towns* y *townships*

13,726 distritos escolares

34,683 distritos especiales (Cfr.: Ross S. y Winkstrom 2000: 5)

En 1990, también en Estados Unidos, existían 315 áreas metropolitanas (SMSAs)⁴ más 21 áreas metropolitanas consolidadas, de todas ellas:

22 se extendían por dos diferentes estados;

8 se extendían por tres estados diferentes; y

1 se extendía por cuatro estados diferentes.

Seis eran fronterizas, dos con Canadá y cinco con México (Stephen R. y Winkstrom 2000:15-17)

No es extraño así que cada metrópoli o área metropolitana contenga un gran número de estructuras de gobierno local, ciudades, pueblos, condados, distritos especiales y distritos escolares, más un creciente número de *asociaciones comunitarias residenciales* que pueden ser casi clasificadas como gobiernos barriales. Así, tampoco pueden extrañarnos las dificultades que ha encontrado y encuentra allí la propuesta de gobiernos unitarios o metropolitanos. (Stephens y Wikstrom, 2000 :6-10)

⁴ En 1910, La Oficina del Censo de los Estados Unidos introdujo la categoría de *Distrito Metropolitano* reconociendo que mucha de la población que vivía fuera de una ciudad, formaba de hecho parte de la vida de esa ciudad. En un intento por medir esa relación se agregaron a la ciudad central aquellas áreas contiguas de alta densidad. Nacieron así las áreas metropolitanas SMSAs que necesariamente contienen a la ciudad metropolitana. (Jones 1992:40-41)

El equivalente local son nuestras *zonas metropolitanas*. Al introducir este concepto, adaptamos la noción creada por la Oficina del Censo de EE.UU a principios del siglo XX. (SMSA) Área metropolitana Estadística Estándar..

- *Norteamérica. USA*

Nueva York fue la tercera ciudad en el globo y la primera en el continente americano que alcanzo el millón de habitantes en 1857. (Jones, 1992:17)

El mismo autor nos dice que para 1900, tres ciudades estadounidenses, superaban el millón de habitantes, estas eran Nueva York, Filadelfia y Chicago. Así, parece natural que a mediados del siglo XIX la multijurisdiccionalidad de sus principales **metrópolis fuese una preocupación incipiente**. Sería hasta la segunda mitad del siglo que fuese evidente la preocupación por la metrópoli y la búsqueda y experimentación en materia de su gobierno

D. En cualquier caso, en Norteamérica, la búsqueda de gobiernos unitarios caracterizó la historia urbana de la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Norteamérica, quizá siguiendo el modelo ingles y a partir del principio *una ciudad- un gobierno*, en la búsqueda de un gobierno metropolitano ha discurrido por los siguientes procedimientos:

- la anexión (de municipios vecinos al municipio centra hiper-urbanizado)⁵
- la consolidación Ciudad Condado (fusión de dos gobiernos locales en uno)
- la separación ciudad-condado (procedimiento inverso al anterior)
- la creación de la figura del condado urbano

Es importante la influencia de la política racial en este tipo de procedimientos (Cfr. el caso del llamado UNIGOV en: OWEN James, 1991).

Estas figuras alternativas a un gobierno unitario también han encontrado según el caso, resistencia o apoyo a su establecimiento. (Cfr.:Stephens & Wikstrom, 2000:29-50).

la evolución de la idea del Gobierno Metropolitano en USA

La llamada *escuela de los reformadores* que ha propuesto la constitución de gobiernos unitarios en las metrópolis y áreas metropolitanas, tiene larga data. STEPHENS y Wikstrom (2000) nos han mostrado pormenorizadamente

⁵ Este parece ser el procedimiento seguido por las autoridades de nuestra Puebla de los Ángeles en 1962, para anexar al municipio de la capital (Puebla), cuatro municipios contiguos: San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, Resurrección y San Pablo del Monte) (Cfr.: Unikel, 1976: 139)

que la idea de la reforma metropolitana, del gobierno metropolitano, ha materializado en el mundo anglosajón al menos desde fines del siglo XIX;⁶

que entre los teóricos más relevantes de fines del XIX y principios del 20, se encuentra quien después fuera el 28o. presidente de su país, el abogado virginiano Woodrow WILSON (1856-1924) quien en su "*The study of administration*" (1887) deseaba diferenciar la administración de la política y buscaba que la administración pública se manejase con criterios empresariales;

y que también influyeron Frank GOODNOW (1900) y Frederik W. TAYLOR (1911), padre éste de la organización científica del trabajo (*taylorismo*) quien buscaba una mejor administración a través de hacer eficientes las rutinas de trabajo.

El trabajo de STEPHENS y Wikstrom (2000) (a quienes en lo sucesivo nos referiremos como SyW) apuntan que la idea del gobierno metropolitano se originó en su país en las experiencias de anexión, o fusión de municipalidades, o de consolidación de las ciudades con su condado durante siglo XIX. En esos años, algunas ciudades estadounidenses, como Baltimore, Boston, Chicago, Detroit, Filadelfia, Nueva York, Pittsburgh y San Luis, expandieron sus fronteras a través de diversos esfuerzos de anexión y apoyados en leyes especiales. Son los casos de

La **Nueva York** actual, que es el resultado de la fusión de los condados de Nueva York, Brooklyn, Queens y Richmond en **1898**.

Las consolidaciones ciudad-condado que tuvieron lugar en **Filadelfia** en **1854** y en Nueva Orleans en 1874.

El gobierno metropolitano fue resultado de la separación ciudad-condado en Baltimore en 1851; en San Francisco en 1856; en San Luis en 1876; y en Denver en 1903 (SyW 2000:30)

Históricamente, en los Estados Unidos, el método usual para enfrentar el crecimiento y la expansión de las ciudades fue la anexión (incorporación de un territorio dentro de otro) pero con el incremento rápido de la urbanización y de la "suburbanización" (la

⁶ Recuérdese que en Europa, Londres tuvo un organismo metropolitano de policía desde 1820, El gobierno metropolitano o **London City Council** data de 1888.

incorporación de áreas suburbanas como unidades de gobiernos independientes) la anexión dejó de ser una opción en la mayoría de los grandes áreas urbanas (SyW 2000:24)

En este contexto, los llamados *reformadores* del gobierno metropolitano se nutrieron en las ideas de Wilson, Goodnow y Taylor y en síntesis, proponían:

- que cada área urbana importante tuviese un sólo gobierno;
- que el electorado eligiera sólo a los funcionarios más importantes de ése gobierno;
- que la separación de poderes fuese eliminada al interior de tal gobierno;
- que la función administrativa estuviese separada de la función política y fuese llevada al cabo por gente preparada para tal función; (subrayado de JT) y
- que el gobierno tuviese una organización jerárquica de tipo comando.

El objetivo o la meta de la perseguida reforma (1880-1920) era convertir al gobierno local en un ente más transparente, más democrático y menos corrupto. (SyW, 2000:31-33)

1922 El Gobierno Unitario. Maxey. El argumento de un gobierno central único y general, proveedor de todos los servicios públicos, evolucionó firmemente en la primera parte del siglo veinte (ibid.: 32). Pero no fue sino hasta 1922, con el trabajo de Chester MAXEY (*The Political Integration of Metropolitan Communities*, 1922) donde se desarrolla un argumento amplio e integral que incluye a una discusión de los problemas asociados con la fragmentación de la metrópolis.

MAXEY hace referencia a las reorganizaciones metropolitanas del siglo XIX. Baltimore en 1851, **Filadelfia en 1854**, San Francisco en 1856, Nueva Orleans en 1874, San Luis en 1876, **Nueva York en 1898**, y apunta que entre los beneficios recibidos se cuentan: el mejoramiento de las condiciones cívicas e innumerables mejoras públicas; una mejor articulación de las tarifas; mejores y ampliados servicios públicos; una planeación urbana amplia, adecuadas instituciones educativas y mejores servicios gobierno. Todo ello, resultado de la unificación política.

MAXEY apunta también algunas dificultades del gobierno unitario, entre ellas el que la integración requiere de aprobación estatal o de modificaciones constitucionales, amén de que la sólo planeación de la integración encuentra resistencia en la ciudad.

1925. Otros escritos en la misma línea son los de Thomas H. REED quien en 1925 en la *National Municipal Review* (1925) defiende el establecimiento de *Distritos Especiales* y la creación de gobiernos metropolitanos responsables de la zonificación y la planeación urbanas, del transporte, de la construcción de carreteras y del mantenimiento y abastecimiento del agua y del drenaje, de la policía, de la salud y de la caridad pública. Ello provisto por un gobierno electo directamente por los ciudadanos. (SyW:34)

1926. Al año siguiente, 1926, *Shelby HARRISON* escribe en la *Political Science Review*, coincidiendo con REED en materia de las responsabilidades y atribuciones del gobierno metropolitano.

1929. Poco después, en 1929, *Roland A. EGGER*, en la misma revista, apunta que la consolidación de la ciudad y del condado de Pittsburg era el "evento del año" en materia de gobierno local.

Para 1930, los científicos sociales estaban de acuerdo que una área metropolitana era una unidad económico y social integrada, y que abarcaba un amplio territorio. Y las contribuciones de MAXEY con las de REED, HARRISON y EGGER, dieron legitimidad a la perspectiva de la reforma municipal en el sentido de que el área metropolitana es una comunidad social y económica que debe ser gobernada y provista por un único gobierno el área. Según dichos autores, el problema fundamental de las metrópolis es un gobierno descentralizado y fraccionado. Esta perspectiva era también la de los libros de texto de la época y fue aceptada por los planeadores de su tiempo junto con las oficinas de planeación municipal. (SyW:34)

1930 *Studenski*. No fue sino hasta la publicación de la obra de Paul STUDENSKI "*El gobierno de las áreas metropolitanas en los Estados Unidos*", (1930), que un académico hizo una síntesis de la literatura existente y dio tratamiento general a la perspectiva de la reforma municipal. STHEPHENS y W.(2000) nos señalan que **el trabajo de STUDENSKI (1930) ilustra el marco teórico que prevaleció en Estados Unidos en la**

primera parte del siglo veinte, a favor de la construcción de gobiernos de alcance metropolitano y que el consenso en los años treinta era que

1. los principales problemas metropolitanos (o de las metrópolis) eran:

- la fragmentación de su estructura de gobierno,
- la falta de perspectiva o visión metropolitana que también acarrea conflictos entre los gobiernos locales,
- la ineficacia en los servicios municipales, y
- la incompetencia y el desperdicio de las economías de escala o de aglomeración,
- la incapacidad para resolver problemas de escala regional,
- la carga desigual entre los ciudadanos y
- la falta de control ciudadano sobre los gobiernos.

2. la ciudad central y los suburbios constituyen una unidad económica y social dividida en múltiples unidades de gobierno. y que

3. era por tanto necesario el establecimiento de gobierno metropolitano

El trabajo de STUDENSKI (1930) es un hito en el estudio del gobierno metropolitano pues sistemáticamente se aboca a la discusión de su organización, incorporando la valiosa aportaciones de MAXEY y REED , las cuales son:

- El área metropolitana es una unidad económica y social comunitaria;
- Sus necesidades NO pueden ser adecuadamente servidas por la acción aislada de los gobiernos locales;
- El bienestar público del área metropolitana sólo puede ser atendido eficientemente por una estructura gubernamental integrada de alcance metropolitano.

El trabajo de STUDENSKI sirvió como catalizador para las reformas de gobierno metropolitano hechas durante el periodo 1930-1970 y su perspectiva daría fuerza al trabajo clásico de Víctor JONES "*Metropolitan Government* ".

Posteriormente al trabajo de STUDENSKI , otros estudiosos dieron soporte adicional a la perspectiva de la reforma metropolitana, en el sentido de que el problema fundamental de las metrópolis está en la naturaleza fragmentada de su gobierno y que sólo podía revertirse mediante la integración gubernamental.

1933. Por ejemplo, MERRIAT, PARRIAT y LEPAWSKY, en 1933 publicaron un estudio sobre la región de Chicago, señalando que sus 1,600 gobiernos locales (¡¡!!) era improbable que funcionaran armoniosamente y que el descuido y la inercia conducían a la ineficiencia

en servicios tales como la seguridad, la salud y el bienestar de la comunidad. Así, "... *es difícil obtener un grado adecuado de control sobre tantos y tan diferentes cuerpos. El tiempo está a favor de la unificación y organización*", apuntaron.

1934. Otro estudioso, W. ANDERSON, (1934) propuso la eliminación de los distritos especiales y la consolidación ciudad-condado en áreas donde la ciudad central alcanzara los 25 mil residentes (SyW, 2000:39)

1937. La perspectiva de la reforma metropolitana avanzó en 1937, con un reporte de la *National Resources Committee*, ("*Our Cities: Their Role in the National Economy*") que apuntaba que **"... el gobierno de las áreas metropolitanas está en su laberinto de duplicaciones, confusión y competencia (y que) algunas medidas calculadas para darle la capacidad de actuar colectivamente como una unidad política, son indispensables."**

1942. Jones. Poco después vio la luz el estudio clásico de Víctor JONES "*Metropolitan Government*"(1942). JONES enfatiza en su trabajo:

- que la ciudad central y su suburbios constituyen una comunidad económica y social, artificialmente dividida en múltiples unidades de gobierno; y
- que esta fragmentación conduce a conductas competitivas entre los gobiernos locales, las cuales materializan en la incapacidad para resolver sus problemas y en una desigual distribución de los servicios y recursos y en la falta de control ciudadano.

JONES apunta que lo primero es evidente en materia de transporte masivo, drenaje, recolección de desechos, abastecimiento de agua y seguridad pública; y sugiere alternativas que no requieren de cambios estructurales éstas son:

- la provisión de servicios desde la ciudad central a las unidades suburbanas, mediante
 - acuerdos entre gobiernos locales,
 - la creación de distritos especiales metropolitanos,
 - la transferencia de algunas competencias al estado a la federación, y
 - un mayor involucramiento federal (subrayado de JT)

JONES también sugiere drásticos cambios estructurales ; entre ellos:

- la anexión de municipalidades;
- la consolidación municipal; y sus acciones preferidas:
- la consolidación de la ciudad y el condado y la separación ciudad- condado.

JONES sugirió que el gobierno federal tiene un papel central como agente de la reforma metropolitana (subrayado de JT). "en tanto hay una relación constitucional entre los estados y los gobiernos locales, el estado tiene todo el control sobre la estructura y las funciones de los gobiernos locales"

Así, sugirió que los estados debieran usar sus poderes asumiendo los deberes de los gobiernos metropolitanos cuidando, ejecutando o supervisando de cerca las actividades de los gobiernos locales.(subrayado de JT)

STEPHENS y WIKSTROM (2000) apuntan que **en la primera mitad del siglo veinte, virtualmente todos los científicos políticos coincidían en que la fragmentación de los gobiernos locales constituía el mayor problema político de las metrópolis y que la lógica dictaba que los gobiernos locales debieran consolidarse en un amplio gobierno metropolitano. Este gobierno sería más eficiente y efectivo, planearía integralmente y entregaría servicios públicos en forma más homogénea.** (SyW:vi)

El interés por una reforma metropolitana, resurgió en los años de la posguerra. Entonces se registraron nuevas consolidaciones de la ciudad con su condado (*city-county consolidation*). Es el caso de Baton Rouge en 1947, de Atlanta en 1952, de Miami en 1957, de Jacksonville, en 1967 y de Indianapolis, en 1969, experiencia mejor conocida como UNIGOV⁷.

1962. *Gulick*. Después de JONES, el liderazgo intelectual de la perspectiva de la reforma recayó en Luther Halsey GULICK, el Dean de la *American Public Administration*, quien publicó en 1962 *"The Metropolitan Problem and American Ideas"*.

Según GULICK las áreas metropolitanas confrontan tres problemas:

- Servicios inadecuados en algunos sectores del área,
- Ausencia de programas de desarrollo metropolitano,

⁷ Es interesante apuntar que por esos años se dio la anexión al municipio de Puebla de cuatro municipios vecinos (San Felipe Hueyotlipan, San Jerónimo Caleras, Resurrección y -parte de- San Pablo del Monte. (Unikel et al., 1976) ¿idea original o imitación?

- Falta de "maquinaria" para trabajar en conjunto (sin esa "maquinaria " (estructura u organización) la gente no pueden desarrollar planes de acción, debatir propuestas, ni hacer compromisos firmes.)

Sin esa "maquinaria" no hay electorado, no hay sentido de propósito común, no hay comunidad metropolitana y lo más importante, no hay liderazgo metropolitano.

GULICK alega que los problemas de las áreas metropolitanas sólo serían adecuadamente valorados con el involucramiento de los tres niveles (extensiones) de gobierno. (subrrayado de JT). Y favorecía el establecimiento de estructuras federales de gobierno en las áreas metropolitanas. Los gobiernos locales seguirían funcionando para aspectos locales de ley y orden, bomberos y protección a la salud, pavimentación y mantenimiento de calles e iluminación y control de tránsito y en una oficina para controlar las *utilities* (a saber: agua, drenaje, disposición de desechos, transporte masivo). (SyW: 43)

Atención especial le merecen: los parques y áreas recreativas, el *welfare*, la educación, la vigilancia de las construcciones, la recaudación de impuestos, los juzgados; y señala que cuando estas actividades no puedan ser manejadas eficientemente por los gobiernos locales, deben ser re- asignadas todas o en parte. Las más probables de encontrarse en esta situación son: la vigilancia, la policía, la contaminación, el abastecimiento de agua, y el drenaje,

Su naturaleza intergubernamental define el problema del gobierno metropolitano; ello sugiere -dice GULICK- que se deben involucrar en él todos los órdenes o niveles de gobierno, y afirma que las responsabilidades metropolitanas residen en los tres niveles. (SyW: 44)

El trabajo de GULICK en buena medida legitimó la perspectiva de los reformadores y tuvo un importante impacto teórico y práctico. **Durante los años sesenta y hasta mediados de los años setenta, la mayoría de los académicos estudiosos de la organización gubernamental metropolitana coincidieron con los argumentos de la reforma metropolitana, con la excepción de una naciente minoría, salida de la escuela del public choice, concentrada en la Universidad de Indiana.**

1966. Pero la idea del gobierno metropolitano no había entonces desaparecido. El *Comité para el Desarrollo Económico*, en 1966 en un reporte intitulado "*Modernizando el Gobierno Local* ", recomendaba la consolidación masiva de los gobiernos locales de las áreas metropolitanas.

1970. Cuatro años después, este mismo *Comité*, en el estudio intitulado "*Reconformando el Gobierno de las Áreas Metropolitanas*" (1970) apoyaba una estructura federal para tales áreas, y proponía la re-asignación de competencias o atribuciones, decía:

"... para aprovechar las ventajas de la centralización y de la descentralización recomendamos un sistema de gobierno en dos niveles. Algunas funciones deberían ser asignadas al gobierno general y otras al gobierno local y otras funciones, la mayoría de ellas serían asignadas parcialmente a cada nivel..." (SyW, 2000:45)

1970. Por otra parte, la (US) Comisión Consultora de Relaciones Intergubernamentales (organismo federal), en 1970, hizo suyos los argumentos para el gobierno metropolitano en materia de efectividad, eficiencia, *accountability*. y recomendaba establecer en cada área metropolitana un *consejo regional de propósitos múltiples*, capaz de ligar la planeación con la implementación de los programas y de coordinar las actividades de los distritos especiales; es decir, este consejo era una agencia con autoridad en la política global de la región.⁸

1975. *CNI*. La ideología dominante a favor del gobierno metropolitano llegó saludable a 1975, año de la publicación del *Consejo Nacional de Investigación* intitulada "*Hacia un Buen Entendimiento de las Áreas Metropolitanas en América*", preparada por un grupo de académicos distinguidos.

Entre otras ideas, esta publicación apuntaba que:

- El actual sistema de gobiernos locales no responde a las necesidades de una sociedad metropolitana;
- Los traslapes políticos en las áreas metropolitanas agravan el desencuentro entre recursos y necesidades sociales, hacen más difícil resolución de los problemas sociales metropolitanos e inhiben la eficiencia en la administración de los servicios urbanos. (SyW: 44)

1970. *Public Choice*. A partir de 1970 se desarrolló el tema de la *gobernanza* que influiría en el gran tema del gobierno, metropolitano o no , amén de que también se desarrolló la

⁸ Este es quizá el antecedente de nuestras agencias estatales de desarrollo como la que hoy existe en Monterrey, N.L. (JT)

llamada *escuela del público choice* encabezada por el trabajo pionero de V. OSTROM, C.M. THIEBAUT y R. WARREN "*The organization of the Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*" en la *American Political Science Review* No.55, Dec.1961. y que contiene una posición intelectual contestataria frente a la idea del gobierno metropolitano.

En efecto, a mediados del siglo veinte, un grupo de académicos encabezados por Elinor Y Vincent OSTROM (Indiana University) iniciaron el ataque a la idea del gobierno metropolitano. Desde la política económica, desde lo que se ha dado en llamar *la teoría de el Public Choice*, argumentaron que la fragmentación del gobierno metropolitano es preferible a un gobierno metropolitano (único) puesto que estimula la competencia entre los gobiernos locales, promueve así su eficiencia y permite a los ciudadanos "to better realize" (percibir mejor la) su política pública y sus preferencias.⁹

1993 *Los años recientes*. La búsqueda del gobierno unitario está aún presente, la muestra es David RUSK con su obra "*Ciudades Sin Suburbios*" (1993) Este autor, alarmado por la segregación racial, económica y social en los corazones de ciudad, apuntó que las ciudades centrales deberían expandir sus fronteras vía una agresiva política del anejió de áreas urbanas; de no hacerlo -dijo- declinarían inevitablemente

" ... una área metropolitana fragmentada es incapaz de adoptar estrategias de integración; una área metropolitana con planeación y zonificación concentradas en un gobierno local puede implementar políticas de integración social, si tiene el coraje para hacerlo", apunta en su obra.

1993. Por su parte Neal PIERCE en "*Ciudades-Estados: Cómo la América Urbana puede Prosperar*" (1993) señala que con la globalización, ha sobrevenido la competencia entre

⁹ A mi entender, la llamada *escuela del public choice* es la extensión al mundo urbano de la teoría económica del mismo nombre (*Public choice*) desarrollada en los años sesenta por un grupo de economistas encabezados por James M. Buchanan en un ambiente intelectual de ascenso del pensamiento neo-liberal que hace hincapié en el derecho del individuo o ciudadano como consumidor en un régimen democrático, posición que la confronta al pensamiento socializante que buscando el bien común somete al ciudadano a los monopolios estatales en materia de servicios y gobierno urbanos.

áreas metropolitanas del mundo; estas son las llamadas "*citistates*" y -según él- las ciudades-estados de Estados Unidos confrontan los siguientes problemas:

- desigualdad entre el núcleo y los suburbios;
- *sprawl* y consecuencias sociales y ambientales negativas;
- resistencia crear sistemas de gobierno coordinados.

PIERCE apunta que: ".. Virtualmente ningún problema de las ciudades modernas, a saber: planeación ecológica estratégica, protección ambiental, educación, preparación de los trabajadores, educación, transporte, administración del crecimiento, etc. puede ser manejado por una base municipal . (SyW: 47)

1993. Otros autores como Henry CISNEROS (1993) nos dicen que necesitamos desarrollar en ciudadanos y gobernantes una fuerte visión o perspectiva metropolitana junto con un proceso de gobierno regional (no necesariamente metropolitano) más coherente.. (SyW: 47)

En suma, todos coinciden en la necesidad de construir un proceso de gobierno regional más coherente en nuestras áreas metropolitanas y que las iniciativas locales, públicas y privadas, deben ser acompañadas de agresivas políticas y acciones, federales y estatales (SyW: 48)

¿Una nueva corriente?. Pero estas no son las únicas corrientes que opinan hoy sobre el gobierno metropolitano. Desprendo del trabajo de Stephens y Wikstrom (2000) el surgimiento de una posición intermedia entre los reformistas y los seguidores del *public choice*. De hecho, esta corriente se ha venido desarrollando de tiempo atrás y son representativos de ella quienes, como JONES y GULICK, e inclusive CISNEROS, plantean **el involucramiento de los tres órdenes de gobierno en el gobierno metropolitano.**

Por otra parte, SyW (2000) observan dos versiones de lo que hoy debe ser el gobierno metropolitano,

o bien un gobierno general de propósitos múltiples, con jurisdicción en toda el área (lo que implica la abolición de toda circunscripción menor). la idea subyacente es una comunidad- un gobierno. (aunque hoy esta visión no tiene el total apoyo de la comunidad académica en EU) (SyW: 29)

u otra versión del gobierno metropolitano: un gobierno federativo de dos niveles:

- i. un gobierno amplio, metropolitano, que provee agua, drenaje, transporte, etc. mientras que
- ii. el gobierno de las ciudades y los pueblos son responsables de entregar los servicios locales: (educación, policía) (ibid.29).

Con algunas variantes, ésta propuesta intermedia plantea un gobierno de dos o varios niveles que se distribuyen entre sí atribuciones y responsabilidades urbanas. El estado federal provee ciertos servicios; el gobierno provincial o estatal provee otros tantos y el gobierno local provee los servicios más cercanos al ciudadano.

SUMARIO. El gobierno de un territorio, es un asunto que puede contemplarse desde dos perspectivas diferentes, la de la administración pública y la de la política.

Desde el siglo pasado, estudiosos de la administración pública, establecían que el gobierno debía enfocarse desde la perspectiva de la administración y no de la política.

El gobierno de una metrópoli; es decir, el gobierno metropolitano no escapa a esta distinción. Podemos contemplarlo desde la perspectiva de la administración o desde la de la política.

Pero en el siglo diecinueve la disciplina de la administración se desarrolló e intentó alcanzar el estatuto de ciencia. Se habló así de una administración "científica". Y si la metrópoli es una comunidad económica y social, la lógica manda que sea también una unidad política, y tenga un gobierno único.

Se desarrolló así la idea de un gobierno metropolitano. Los estudiosos de la cuestión metropolitana encontraron sin dificultad que los problemas de una metrópoli se derivan de que ésta está gobernada por múltiples autoridades, cada una de ellas responsables de un sector, distrito o circunscripción. La idea de un gobierno unitario, de propósito general, para la metrópoli se convirtió así en el propósito central de cualquier reforma metropolitana, tarea que emprendieron los seguidores de la llamada *escuela de los reformadores*. Y este paradigma se mantuvo vigente hasta años recientes.

Los promotores pioneros del gobierno metropolitano, fuertemente influidos por los principios de la *administración científica*¹⁰ jugaron un rol central en el debate sobre el

¹⁰ Contenidos en los trabajos de Henry R. Towne, "Science of Management" (1890) y de Frederick Winslow Taylor "The Principles of Scientific Administration (1911).

gobierno metropolitano. Su posición fue dominante hasta el surgimiento de la alternativa del *públic choice* en los años sesenta.

Su contribución mayor fue su insistencia en que necesitamos aprender del regionalismo implícito en la ordenanza (la cuestión) metropolitana. Su mayor debilidad fue no proveer evidencia empírica de sus principios, su énfasis en la estructura de gobierno y su descuido del proceso de gobierno y de la política en las metrópolis (ibid.:50)

Pero en las últimas décadas del siglo pasado, la globalización económica y el desarrollo del pensamiento neo-liberal se extendió en grado diverso por todas las ciencias sociales. Y la idea de un gobierno único, metropolitano, adquirió un tono "estatista", casi totalitario, poco agradable a los oídos neoliberales. Por el contrario, los paradigmas del mercado y de la competencia por estos años se volvían hegemónicos y alcanzaban la idea del gobierno de las metrópolis. Así algunos comenzaron a pensar que el fraccionamiento o la balcanización metropolitana NO era necesariamente un problema sino una situación inclusive deseable porque abría la oportunidad para que la competencia se diese entre los diversos gobiernos de la metrópoli. El usuario, en este caso el Ciudadano, podría así elegir en que circunscripción asentarse y habitar. "Votaría con los pies ". Se cumpliría así el *desiderato* de los seguidores de la *escuela de la elección pública* o "*públic choice*".

Hoy, la cuestión del gobierno metropolitano, se encuentra entre varias líneas teóricas. La de los seguidores del *public choice*, complacidos con la balcanización metropolitana; Los nuevos reformadores, que proponen un gobierno metropolitano de dos niveles y/o la participación en él de todos los órdenes de gobierno y algunos, los menos, que conforman un sector ecléctico que sin aceptar acríticamente las tesis del "*públic choice*", comprenden las dificultades de la actual creación de gobiernos metropolitanos y buscan una tercera vía, sin ceder en materia de coordinación intergubernamental.

JT

Tlalpan D.F. Septiembre , 2009

Fuente:

STEPHENS, G. Ross y Nelson WIKSTROM (2000), Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. Oxford University Press, 2000.
 OWEN, James (editor) (1991) Workshop in Metropolitan Government Strategies Proceedings 1990. School of Public and Environmental Affairs, Indiana University-Purdue. University at Fort Wayne. Spring 1991.
 UNIKEL, Luis, GARZA, Gustavo y RUIZ CHIAPETTO Crescencio, (1976) El Desarrollo Urbano de México: Diagnostico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México, 1976.

BIBLIOGRAFÍA citada por Stephens y Wikstrom:

W. ANDERSON, William (1934) *The Units of Government in the United States*, (Chicago: Public Administration Service, 1934, 35-37
 Committee for Economic Development, (1966) "*Modernizing Local Government*"
 Comisión Consultora de Relaciones Intergubernamentales (1970), *Regional Decision Making. New Strategies for Substate Districts*. Washington D.C.. U.S. Government Printing Office, 1973, 347-74
 Comisión Consultora de Relaciones Intergubernamentales (organismo federal), (1970), *Consejo Nacional de Investigación "Hacia un Buen Entendimiento de las Áreas Metropolitanas en América"*(Washington D.C., National Academy of Sciences (1975) 105
 EGGER Roland A., (1929) "City-County Consolidation in Allegheny County, Pennsylvania " *American Political Science Review* 23 (February 1929) 121-23
 GOODNOW, Frank Politics and Administration, (New York, Macmillan, 1900)
 GULICK Luther Halsey, (1962) "*The Metropolitan Problem and American Ideas*". New York. Alfred A. Knopf, 1962.
 HARRISON Shelby, (1926) "Some Regional Problems and Methods of Their Study", *American Political Science Review* 20, (February 1926) 121-23
 JONES, Victor, (1942). "*Metropolitan Government*", University of Chicago Press, 1942.
 MAXEY Chester. *The Political Integration of Metropolitan Communities*, *National Municipal Review*, (August 1922)
 MERRIAT, Charles E., Spencer D. PARRIAT y Albert LEPAWSKY, (1933) *The Government of the Metropolitan Region of Chicago*, (Chicago. University of Chicago Press, 1933),
 OSTROM, Vincent, Charles M: TIEBOUT y Robert WARREN, (1961) "The Organization of the Government in Metropolitan Areas, a Theoretical Inquiry" en *American Political Science Review*, 55. (Dec. 1961) 831-842.
 REED, Thomas H. (1925) *The Region, A New Governmental Unit*, *National Municipal Review* 14 (July 1925) 417-423
 Paul STUDENSKI (1930) "*El gobierno de las áreas metropolitanas en los Estados Unidos*", Leagues Committee on Metropolitan Government, (1930)
 TAYLOR, Frederick W. (1911) Shop Management , (New York, Harper & Row, 1911)
 UNIKEL, Luis, GARZA, Gustavo y RUIZ CHIAPETTO Crescencio, (1976) El Desarrollo Urbano de México: Diagnostico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México, 1976.
 WILSON, Woodrow (1885) "The study of administration", *Political Science Quarterly*, June 1887.
 WOOD, R. (1958) "The New Metropolis" *American Political Science Review*. Vol 52. pp.108-122.
 WOOD, R. (1964) *1400 Governments: "The political economy of the New York Region"*. Doubleday. Anchor Garden City..

