

La participación ciudadana en la gestión urbana metropolitana

*Alejandro Navarro-Arredondo**

Resumen: En fechas recientes se han elaborado varias iniciativas para formular una Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. Dichas propuestas buscan establecer canales de comunicación que permitan a la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con la planeación urbana. Por lo anterior, en este documento se analizan diversos mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión urbana metropolitana. Para ello, primero se describen algunos elementos de las relaciones Estado-sociedad y de los mecanismos de participación. Posteriormente, se examinan varios casos específicos de incidencia ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana. Por último, se presentan las conclusiones de este análisis.

Palabras clave: gestión metropolitana, participación ciudadana, planeación, desarrollo urbano, gobiernos locales, políticas públicas.

Citizen participation in metropolitan urban management

Abstract: Recently, various initiatives have been presented to formulate a Mexico City's Development Planning Law. These proposals seek to establish communication channels that allow citizens to participate in decision-making related to urban planning. Therefore, this document analyzes various mechanisms for citizen participation in urban metropolitan management processes. To do this, first some elements

* Alejandro Navarro-Arredondo. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. Correo electrónico: anavarroa@correo.xoc.uam.mx

of the State-society relations and participation mechanisms are described. Subsequently, some specific cases of citizen incidence in metropolitan urban management activities are examined. Finally, the conclusions of this analysis are presented.

Keywords: metropolitan management, citizen participation, planning, urban development, local governments, public policy.

Introducción

Una de las características más destacadas de algunos países es su alto grado de urbanización, el cual se acompaña del surgimiento de un gran número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas. La mayor parte de estas aglomeraciones ocupan territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, con mercados de trabajo y servicios que cubren varios municipios. Por ejemplo, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se extiende sobre el territorio de municipios ubicados en dos entidades de la república mexicana, además de las alcaldías de la Ciudad de México.

En ese sentido, el rápido crecimiento de las metrópolis mexicanas, como la ZMVM, se dio dentro de una configuración político-institucional y socioeconómica caracterizada por un esquema centralizador muy fuerte; es decir, los procesos de industrialización y desarrollo urbano se implementaron desde el gobierno central y con una escasa, o nula, participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Asimismo, la transición rural-urbana ocurrió relativamente rápido, lo que provocó intensas contradicciones sociales y ambientales.

Así, en vista de la importancia económica de las metrópolis y de los graves problemas ambientales y sociales que se generaron durante su rápido crecimiento, se ha comenzado a experimentar con nuevas formas de gestión metropolitana. En ellas, la sociedad está solicitando participar más activamente en las tareas de desarrollo urbano. Un ejemplo local son las recientes iniciativas para formular la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, presentadas en mayo de 2019.

Se trata de dos propuestas: 1) la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad

de México, presentada por Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 7 mayo de 2019; y 2) la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México, presentada por los diputados Federico Döring Casar y Víctor Hugo Lobo, integrantes de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, respectivamente, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 30 de mayo de 2019. Ambas iniciativas están siendo analizadas por las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo y Administración Pública Local del Congreso de la Ciudad de México. A estas dos propuestas principales se suman otras dos iniciativas para formular la Ley Orgánica para el Instituto de Planeación del Desarrollo, presentada una por los diputados Víctor Hugo Lobo y Federico Döring y otra por la diputada Guadalupe Chavira de la Rosa (Morena).

En conjunto, estas iniciativas contemplan la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, que se encargará de definir los lineamientos del desarrollo urbano y asentamientos territoriales en la Ciudad de México. También señalan que dicho instituto definirá, junto con la ciudadanía, los programas de ordenamiento territorial. Además, se plantea un Sistema de Planeación Metropolitana como facilitador y garante de la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y control de los instrumentos de planeación urbana. Asimismo, estas iniciativas señalan que la planeación para el desarrollo es un mandato constitucional, por lo que se asume como una política de Estado, la cual se fortalecerá a través de una amplia participación ciudadana.

En ese sentido, la iniciativa presentada por la doctora Claudia Sheinbaum establece las siguientes directrices:

- Establecer una visión innovadora que permita la cohesión de esfuerzos interinstitucionales para regular y transformar el territorio y las acciones económicas y sociales.
- La planeación del desarrollo de la ciudad es una tarea del gobierno y de la sociedad para la transformación estructural de las instituciones locales y una nueva dimensión del ejercicio de ciudadanía; planeación que deberá llevarse a cabo bajo los

principios de la democracia, transparencia, sustentabilidad y el reconocimiento de los derechos humanos.

- Establecer las atribuciones de las autoridades responsables de la planeación; las reglas para la creación y funcionamiento del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, así como del proceso integral de planeación y los fundamentos para articular el Sistema de Planeación con el Sistema Integral de Derechos Humanos.
- El Instituto contará con una oficina especializada para la consulta pública y la participación social, encargada de las funciones relacionadas con la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso de planeación. La integración, funcionamiento y operación de esta unidad se establecerá en la Ley Orgánica.
- La propuesta considera al Sistema de Planeación como facilitador y garante de la participación ciudadana en la formulación, actualización o modificación, ejecución y seguimiento, evaluación y control democrático de los instrumentos de planeación (GCDMX, 2019a).

Por su parte, los diputados Víctor Hugo Lobo Román y Federico Döring Casar, basan su propuesta en las siguientes directrices:

- La creación de órganos, sistemas y mecanismos que ayudarán a conformar un andamiaje jurídico e institucional acorde a los derechos otorgados por la Constitución de la Ciudad de México. En este escenario surge el Sistema de Planeación y Evaluación para crear y supervisar instrumentos programáticos que ayuden a la planeación integral de la Ciudad y de esta manera se garanticen los derechos de las personas que habitan o transitan en la capital.
- La ejecución del Sistema de Planeación requerirá de la coordinación entre la acción gubernamental y la participación ciudadana, a través de los instrumentos de planeación, bajo un esquema de corresponsabilidad y solidaridad.

- El Sistema de Planeación estará articulado al Sistema Integral de Derechos Humanos, mediante el diseño y elaboración de principios, bases, criterios, indicadores medidas de nivelación, inclusión, acciones afirmativas y metodologías que orienten la formulación, presupuestación, ejecución y evaluación de los instrumentos de planeación.
- Los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías serán formulados por éstas, a través de la participación ciudadana y con base en los lineamientos que establezca el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Serán aprobados por el Congreso previo dictamen vinculante del Instituto.
- La planeación del desarrollo sustentable tiene por objeto impactar favorablemente en la calidad de vida de las personas que ahora habitan la ciudad, y quienes lo harán en el futuro. Particularmente, busca influir en la acción pública gubernamental en las materias relativas a: medio ambiente; gestión sustentable del agua; regulación del suelo; desarrollo rural y la agricultura urbana; vivienda; infraestructura física y tecnológica; espacio público y convivencia social; movilidad y accesibilidad; y vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos.

Por lo anterior y con la finalidad de comparar las propuestas de estas iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México¹ con otros instrumentos normativos e institucionales, este artículo analizará las experiencias de gestión metropolitana de otros contextos y cómo éstas presentan apertura a procesos de participa-

¹ El Congreso de la Ciudad de México ha propuesto en varias ocasiones el dictamen y la votación de las iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, así como de las iniciativas de la Ley Orgánica para el Instituto de Planeación del Desarrollo. Lo anterior debido a la falta de acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios. La última fecha prevista fue el lunes 2 de diciembre de 2019, pero las comisiones unidas de Planeación del Desarrollo y de Administración Pública Local declararon un receso para discutir con mayor profundidad el contenido de los dictámenes. Al respecto, diversas organizaciones de la sociedad civil han señalado la importancia de continuar y concluir con la discusión de estos dictámenes para que el gobierno de la ciudad esté en condiciones de actualizar los planes y programas de gestión urbana conforme a los principios y lineamientos previstos en el marco normativo.

ción ciudadana. Para ello, primero se describen brevemente algunos elementos teóricos de las relaciones Estado-sociedad y de los mecanismos de participación ciudadana. Posteriormente, se examinan algunos casos específicos de incidencia de la sociedad civil en actividades de gestión urbana metropolitana. Por último, se presentan las conclusiones de este análisis.

Las relaciones Estado-sociedad en procesos de desarrollo urbano

Algunos académicos, expertos y promotores sociales coinciden en sostener que no se pueden concebir procesos de desarrollo urbano sin una legítima participación de la ciudadanía (Pacione, 2019). El establecimiento de procesos colaborativos, participativos e incluyentes, en donde actores diferentes puedan contribuir (de acuerdo con sus conocimientos, capacidades, valores, intereses) a la construcción de la ciudad, representa un requisito indispensable en la creación de condiciones favorables para el desarrollo sostenible y duradero de una metrópoli (Cohen y Wiek, 2017).

Dicho de otra manera, el establecimiento de procesos participativos permite que las personas que habitan un espacio sometido a una gestión urbana metropolitana, además de ser beneficiarias de dicha gestión, tengan la oportunidad de desarrollar un papel de actores “proponentes”, de tomadores de decisiones, de fiscalizadores de los procesos de desarrollo urbano, y de tal manera garantizar su sostenibilidad. Evidentemente, la forma en que se generan las relaciones Estado-sociedad en procesos de desarrollo urbano puede impulsar grados diversos de participación ciudadana, los cuales tendrán efectos distintos en la forma en que se planea una ciudad.

Por ejemplo, en 1964, Díaz (2017) señala que en Estados Unidos se estableció la formación obligatoria de comités ciudadanos para fortalecer los procesos de planeación urbana. En especial, se consideró que los ciudadanos no organizados y sin recursos deberían ser los motores de su propio desarrollo y, en consecuencia, debían tener voz y contribuir al diseño de políticas públicas. La participación ciudadana en la gestión urbana se presentó como un medio para identificar solu-

ciones a los problemas de exclusión social y a mejorar los procesos de desarrollo urbano. De acuerdo con Díaz (2017), esta nueva normativa aplicaba a todos los centros urbanos en Estados Unidos.

Esos fueron los comienzos de la apertura gubernamental a los procesos participativos. De entonces a la fecha se han acumulado un gran número de experiencias de participación en el ámbito de las intervenciones urbanas. El Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) han destacado en varios documentos cómo la participación ciudadana representa un elemento primordial del desarrollo urbano sostenible (Wang, Salat y Painter, 2018).

Asimismo, la mayor implementación de enfoques participativos se debe a que las autoridades tienen limitaciones para resolver problemas cada vez más complicados, con recursos siempre escasos y en un entorno de crecientes interdependencias que requieren soluciones necesariamente asociativas. También juega a favor que los gobiernos necesitan legitimar sus acciones frente a una ciudadanía que demanda mayor transparencia y rendición de cuentas (Thomson y Perry, 2006).

En este contexto, la incorporación de la sociedad a los procesos de gestión urbana responde a la vez a una demanda y a una necesidad; para ser legítimas, las políticas y acciones de gobierno deben estar cada vez más ancladas en las necesidades de los ciudadanos; y para cubrir sus déficits de gestión e información, los gobiernos requieren de la colaboración de actores no gubernamentales. Así, los esfuerzos para incorporar a la ciudadanía en las actividades de gestión urbana se multiplican día con día. Un análisis de los instrumentos de participación ciudadana sugiere que la colaboración entre el gobierno y la sociedad es cada vez mayor en estos asuntos. A continuación, se presenta una breve descripción de algunos de esos mecanismos.

Mecanismos consultivos

De acuerdo con Font (2004), en el primer grupo de mecanismos de participación encontramos aquellos cuya finalidad es establecer un diálogo formalizado con ciudadanos que gustan de participar en cuerpos colegiados. El formato más común en este grupo —aunque con organización y funcionamiento muy distinto según el país y el caso

concreto— es el de un consejo o comisión ciudadana que cuenta con representación gubernamental y de la sociedad civil.

Según Font (2004), estos consejos pretenden tener un carácter estable, pero su composición y atribuciones son muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy poco formalizados que sólo tienen tareas consultivas hasta aquellos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas. Se distinguen según las comunidades a representar, sean éstas territoriales o sectoriales. Es decir, que vengan definidas por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio, o por el hecho de pertenecer a un colectivo (jóvenes, mujeres) o a su interés por determinada temática (transporte, medio ambiente).

La mayoría de los países ha desarrollado algún tipo de consejos ciudadanos. Existen en Europa, América, Asia y África. Pero más allá de unos pocos rasgos comunes, estos consejos presentan grandes divergencias en su composición, funcionamiento y objetivos. Así, en Alemania existen en las ciudades y sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Francia se crearon con una composición mixta de concejales y ciudadanos, mientras que en Suecia sus miembros son designados por los partidos, en proporción a su peso electoral en el municipio (Herrero, 2011).

En otros países coexisten dos tipos de realidades: 1) consejos formados desde la sociedad civil, pero que han terminado asumiendo funciones de interlocución con el gobierno local; 2) consejos formados por iniciativa municipal, cuyos miembros han sido elegidos mediante diversas fórmulas (designación municipal, elección directa, representación de asociaciones, asamblea) (Stelzle y Jörg, 2019).

En ese sentido, la realidad mundial es extremadamente plural. Podemos encontrar desde consejos cuyos miembros han sido elegidos directamente por los ciudadanos, hasta composiciones mixtas con funcionarios de gobierno y miembros de la sociedad civil. La diversidad se traslada también al ámbito de la competencia y de los recursos disponibles. Más allá de las funciones consultivas, existen casos en que dichos consejos participan decisivamente en la atribución de fondos y realizan un seguimiento detallado del funcionamiento de los servicios urbanos (Herrero, 2011).

Cabe señalar que el consejo ciudadano es uno de los instrumentos preferidos para las actividades de planeación urbana, de hecho, dentro de las iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México se observa que se ha seleccionado a la figura de consejo ciudadano como mecanismo de consulta y de apoyo a los procesos de planeación. Al respecto, el artículo 17 de una de las iniciativas señala lo siguiente:

El Consejo Ciudadano fungirá como un órgano de consulta obligatoria y diálogo público, con carácter consultivo y propositivo en materia urbana, económica, social, cultural, territorial, ambiental y las demás relacionadas con la planeación para el desarrollo. Verificará el cumplimiento progresivo de los derechos. Estará integrado por doce personas, que gocen de buena reputación y con reconocido mérito y trayectoria pública en las materias relacionadas con la planeación del desarrollo. Los miembros del Consejo Ciudadano serán designados por tres años y podrán reelegirse, hasta por un periodo igual al de su designación (GCDMX, 2019a).

Mecanismos deliberativos

Para Font (2004), los mecanismos deliberativos hacen énfasis en la capacidad de reflexión y diálogo con ciudadanos comunes que no necesariamente se involucran de forma permanente en actividades consultivas. Este conjunto de instrumentos apela a la capacidad de cualquier ciudadano de intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano no está lo bastante informado para decidir, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que pueda participar en la toma de decisiones (Font, Wojcieszak y Navarro, 2015).

Este grupo de instrumentos se basa en la deliberación ciudadana y en ellos se puede destacar a los círculos de estudio, los foros temáticos, visiones de comunidad y las conferencias de consenso. Los círculos de estudio tienen una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en Estados Unidos. Consisten en grupos de personas que se reúnen regularmente para discutir temas concretos. Estos grupos se forman generalmente alrededor de organi-

zaciones como iglesias, sindicatos o asociaciones. Los foros temáticos, cuyo desarrollo se ha producido principalmente en Estados Unidos, tienen un funcionamiento muy similar y pretenden sobre todo contribuir a debatir los temas en profundidad, conocer mejor qué piensan los ciudadanos e incrementar la capacidad de éstos de escuchar, aprender y deliberar (Font, 2004).

Además, existen otros mecanismos, con pequeñas diferencias en sus detalles organizativos, pero que, en todos los casos, realizan un diagnóstico a un problema determinado y la posible selección de soluciones, por ejemplo, el *Future Search*, el *Community Visioning*, y el método *Open Space* son procesos de este tipo, que pueden durar uno o varios días o incluso tener encuentros intermitentes. En ellos se utilizan distintas técnicas como la tormenta de ideas, la realización de grupos mixtos con ciudadanos y políticos, y asambleas conjuntas (Font, Wojcieszak y Navarro, 2015).

Dentro de los mecanismos deliberativos también se incluye a las encuestas de opinión, los jurados y paneles ciudadanos. Las encuestas deliberativas han sido utilizadas en Estados Unidos y Gran Bretaña. Como indica su nombre, pretenden ser encuestas donde previamente se haya tenido acceso a una amplia información sobre un determinado tema. Para ello, los ciudadanos escuchan a los expertos o políticos que pueden darles la información necesaria sobre el tema, hay debates entre ellos y, al final, los ciudadanos emiten su juicio respondiendo a una encuesta (Fung y Wright, 2001).

El funcionamiento de los jurados y paneles ciudadanos es similar. La principal diferencia radica en que la participación de personas es mucho menor, lo que reduce tanto su representatividad como su costo. Asimismo, mientras que las encuestas deliberativas son instrumentos de debate público, los jurados han estado mucho más vinculados al proceso de toma de decisiones. En Alemania y Gran Bretaña se han debatido y llevado a la práctica cuestiones relacionadas con la planificación urbana y otros temas. Excepcionalmente, los jurados también han sido aplicados en Israel, Suiza, Nueva Zelanda y otros países. En síntesis, los mecanismos de democracia deliberativa suponen un intento de superar los problemas de información como componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio. Pero algunos de estos

mecanismos suponen bastante complejidad organizativa, por lo que todavía es muy limitado su funcionamiento (Fung y Wright, 2001).

Mecanismos de democracia directa

Se trata de un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones. Los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en dos grupos: referéndums y consultas electrónicas.

El referéndum es quizás el principal instrumento de democracia directa. En el ámbito municipal, existe un uso abundante de los mismos en Suiza y Estados Unidos. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partir de una iniciativa gubernamental o que se produzcan por requerimiento ciudadano (iniciativa popular), ser o no vinculantes para las autoridades, y son un mecanismo propuesto para superar complejos debates. Los temas tratados son muy diversos, pero se tiende a excluir algunos temas pensando que no son apropiados para ser decididos en referéndum, por ejemplo, la fijación de impuestos (Smith, 2009).

De acuerdo con García (1989), el referéndum es un instrumento que permite a los ciudadanos votar por proposiciones originadas en el Legislativo, Ejecutivo o por iniciativa propia. Este mecanismo logra que los ciudadanos participen directamente, a través del voto universal y directo, en la adopción de decisiones vinculantes o, simplemente, permite que se consulte a los ciudadanos para que emitan su opinión en torno a un tema específico. Hacia finales del siglo xx, con la expansión de las instituciones democráticas, se produjo un auge en el uso de este mecanismo. En general, en la mayoría de los países y en las entidades federativas de nuestro país se establece la potestad a los poderes Ejecutivo o Legislativo de iniciar el referéndum.

Por último, las consultas electrónicas ofrecen posibilidades de mayor uso de mecanismos de democracia directa. De hecho, las redes aplicadas a la política están dando lugar a avances significativos en diversos campos, por ejemplo, hacer la administración más accesible

al ciudadano, como en Ámsterdam o Berlín, o favorecer la toma de decisiones en planeación urbana, como en Estados Unidos (Janowski, Estevez y Baguma, 2018).

Si repasamos lo que se ha hecho en diversas ciudades en los últimos años en el terreno de las relaciones Estado-sociedad, sin duda encontraríamos muchas experiencias que no aparecen en los grupos ya descritos. Sin embargo, en buena parte de los casos se trata de variantes que con distintos nombres y pequeñas diferencias se asemejan y encajan en las lógicas de funcionamiento descritas hasta aquí. En cualquier caso, a continuación, citaremos brevemente algunas experiencias de participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana.

Participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana

Antes de abordar en concreto las experiencias de participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana, es necesario definir lo que se entenderá aquí por área metropolitana. De ninguna manera resulta fácil definirla. En la literatura especializada se mencionan conceptos tan diversos como áreas metropolitanas, metrópolis e, inclusive, ciudad-región (Hamilton *et al.*, 2004).

Según los criterios iniciales usados en Estados Unidos hacia la mitad del siglo xx, la definición de áreas metropolitanas era de naturaleza claramente demográfica. Se trataba de uno o más municipios que se aglomeraban en una región urbana con por lo menos una población de 50 mil habitantes. Posteriormente, se intentó una precisión del concepto que incluía otros elementos que daban cuenta del carácter metropolitano de los municipios que integraban el área: la existencia de 75% de población activa no agrícola, así como una densidad de 50 habitantes por km² (Brenner, 2002).

En Europa también se usaba una combinación de elementos demográficos y socioeconómicos para delimitar las áreas metropolitanas, por ejemplo, los criterios ingleses se basaban, además del número de habitantes, en interdependencias en el mercado laboral, según lo cual

los municipios que tenían más de 75% de su población activa viviendo y trabajando en su propio territorio eran considerados autosuficientes. Si no alcanzaban ese porcentaje, se consideraba que formaban parte de una aglomeración urbana de carácter metropolitano, pues los viajes cotidianos por trabajo eran frecuentes e intensos (Rodríguez y Oviedo, 2001).

En nuestro país se ha propuesto la siguiente definición de zona metropolitana:

El conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004: 17).

Como se puede observar, las definiciones de áreas metropolitanas variarán dependiendo de la perspectiva o uso particular que se haga de ellas. No obstante, lo que aquí interesa rescatar no es la idea general de una ciudad de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas (conformadas por distintas unidades territoriales) que sobrepasan los límites administrativos de una ciudad constituyen una unidad (compleja) de conurbaciones administrativamente fragmentadas.

Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas, pues el número de gobiernos locales involucrados en la gestión metropolitana crece como simple producto de la expansión de la mancha urbana; además se crean problemas de coordinación y/o de superposición de competencias, y en ese sentido se tiende a pensar que alguna instancia de gestión supra o intermunicipal debe coordinar todo el conglomerado urbano. Sin embargo, esa respuesta, que parece obvia, no es tan simple. La creación de una instancia de gestión urbana metropolitana es compleja y conflictiva (Heinelt y Kübler, 2004).

En primer lugar, implica generar una nueva instancia de poder entre el ámbito local y el ámbito nacional. No se trata sólo de hacer un plan intermunicipal, tampoco de una simple coordinación de ac-

tividades destinada a orientar el desarrollo de esa zona, sino de una reestructuración del poder. En segundo lugar, es compleja porque tal alternativa —una visión comprehensiva de la ciudad metropolitana— no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni del ciudadano. La racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores (vivienda, agua, electricidad, caminos), pero no en una dimensión territorial extensa. Así, el problema no es únicamente de orden técnico o administrativo, sino sociológico y político. Demanda no sólo el uso de incentivos que orienten las conductas públicas y privadas, sino conocer cómo se construyen instancias de poder (Heinelt y Kübler, 2004).

Dado lo anterior, y por los fines que persigue este artículo, las definiciones de áreas metropolitanas sobre la base de variables administrativas o demográficas son insuficientes. Se defenderá, en cambio, la idea de que las áreas metropolitanas se caracterizan por la compleja naturaleza de las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas que se dan en ellas. De este modo, y según Feiock (2009), las zonas metropolitanas se caracterizan por tener intensas interdependencias y por el conjunto de características funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas que les otorgan una identidad colectiva.

La definición anterior implica que la gestión urbana metropolitana y las relaciones Estado-sociedad están directamente vinculadas con la participación de las múltiples partes interesadas. Ahora bien, la organización política y administrativa de las áreas metropolitanas es variada (Matkin y Frederickson, 2009). Al respecto, Savitch y Vogel (2000) sostienen que los gobiernos locales organizan su gestión metropolitana de acuerdo a alguno de los siguientes cuatro modelos de arreglos institucionales.

*Supramunicipales:*²

1. El gobierno metropolitano consolidado, donde los pequeños municipios son desplazados por un gobierno de mayor alcan-

² Los arreglos supramunicipales consideran la creación de un nuevo ámbito gubernamental, independiente de las unidades de gobierno locales existentes.

ce territorial. Una instancia gubernamental administra toda el área metropolitana;

2. El gobierno multinivel, donde una instancia de gobierno se inserta como un nuevo ámbito por encima de los municipios, pero sin eliminarlos. Esta nueva organización intenta hacer frente a los problemas metropolitanos usando diversas facultades jurisdiccionales;

*Intermunicipales*³

3. El enfoque de redes, donde los municipios establecen una asociación regional para colaborar y coordinar sus actividades de planificación metropolitana.
4. El modelo de acción conjunta, en el que los municipios eligen que algunos de sus servicios públicos, como el transporte o la recolección de residuos, sea gestionado por una agencia metropolitana;

Estos tipos de gestión urbana metropolitana corresponden a principios y modalidades muy diferentes respecto a su apertura a la participación ciudadana. Por ello, vale la pena ejemplificar con algunos casos las particularidades de cada uno de ellos. Por la variedad de formas en que ha incidido la participación ciudadana en los modelos supramunicipales se tomarán cuatro ejemplos que representan esta diversidad: dos casos del gobierno metropolitano consolidado (*The Greater London Authority* y la Comunidad Autónoma de Madrid) y dos casos del gobierno multinivel (el *Verband Region Stuttgart* y el Distrito Metropolitano de Portland).

The Greater London Authority (GLA). La GLA fue creada en 2000. Es la primera autoridad metropolitana de Londres tras la abolición del *Greater London Council (GLC)*. La GLA está presidida por un alcalde elegido de forma directa, cuyas actividades son supervisadas por la Asamblea de Londres, integrada por 25 representantes de la población londinen-

³ Los arreglos intermunicipales implican la creación de una institución que no es un nuevo nivel del gobierno por derecho propio y que depende de las unidades de gobierno existentes para su funcionamiento.

se, 11 de ellos votados libre y directamente, y los 14 restantes elegidos por sectores representativos. Como consecuencia, el verdadero líder de la GLA es el alcalde, que goza de una fuerte legitimidad política. Por debajo de la GLA se encuentran 32 condados y la City Corporation of London. La Autoridad Metropolitana de Londres es asistida por cuatro organismos sectoriales (Transporte, Desarrollo Económico, Policía, y Bomberos y Emergencias) bajo el control, más o menos directo, del alcalde. Sus funciones son de naturaleza principalmente estratégica (desarrollo económico, planificación, medio ambiente o salud). El control del gobierno nacional sobre las actividades de la GLA es muy fuerte, lo que limita seriamente la autonomía de ésta (Travers, 2003).

Antes de la instauración de la GLA, se crearon las Agencias Regionales de Desarrollo (RDAS) encargadas del desarrollo económico y la regeneración urbana. Las RDA's eran supervisadas por asambleas regionales compuestas por representantes de las autoridades locales, organizaciones voluntarias y de negocios de la zona, que también estaban involucradas en la formulación de planes regionales. No obstante, la participación ciudadana en Londres ocurrió mayoritariamente entre los empresarios y el gobierno, eran iniciativas público-privadas que de alguna manera sirvieron más para llenar ese vacío institucional de incidencia ciudadana en la gestión metropolitana, pero no se abrieron a la participación de otros sectores de la sociedad diferente al empresarial (Newman y Thornley, 2005).

Más adelante se incluyeron nuevos requerimientos a las autoridades locales para involucrar a actores de la sociedad civil en la ejecución de programas y políticas de urbanismo. Las autoridades locales debían incluir un "Statement of Community Involvement (SCI)"; este documento pretendía ser una declaración pública para saber cómo y cuándo los ciudadanos participarían en la preparación de los documentos de desarrollo local y cómo iban a ser consultados en la planeación. El uso de software interactivo y de las tecnologías de la información y comunicación (e-planning) se convirtió en la estrategia principal para ampliar la participación ciudadana. Las medidas para empoderar a la ciudadanía continuaron, el último antecedente fue la aprobación a mediados de 2011 del "Localism Act", que consolidaba los esfuerzos por otorgar mayor poder a los concejos locales, las comunidades y vecinos (Bailey, 2012).

La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). La CAM fue creada en 1983, su territorio cubre aproximadamente el área funcional de la metrópoli de Madrid, con una superficie de unos 8 mil km² y una población de alrededor de 5.2 millones de personas. La municipalidad de Madrid concentra 55% de los habitantes de la región. Dentro del perímetro de la CAM existen 179 municipios. El área metropolitana es administrada por un consejo regional cuyos integrantes son elegidos de forma directa por la población. Luego, dicho consejo elige de entre sus miembros un presidente. Con las recientes transferencias de funciones, la CAM es responsable de sectores como transporte e infraestructura, educación, salud, planificación, desarrollo económico, medio ambiente, cultura e investigación, siendo muchos de ellos de su competencia exclusiva. Para llevar a cabo estas funciones, cuenta con un presupuesto y una dotación de personal muy significativos. Dicho presupuesto deriva de distintas fuentes: recursos propios en particular (impuestos regionales), una participación en el impuesto nacional sobre la renta y transferencias del gobierno central (Valenzuela, 2010).

La participación ciudadana en el ámbito metropolitano de la CAM se desarrolla en tres aspectos: sectorial, territorial y estratégica.⁴ La participación sectorial se desarrolla a través de los consejos sectoriales y tiene como objetivo analizar, valorar, proponer y evaluar las políticas sectoriales. Por otro lado, la participación territorial se da a través de los barrios y tiene como objetivo analizar, valorar, proponer y evaluar los diferentes proyectos, programas e incidentes que tengan lugar en el barrio, favoreciendo la participación de los vecinos en estos procesos. Finalmente, la participación estratégica se desarrolla a través del Foro Ciudad y tiene como objetivo analizar, valorar y evaluar los proyectos estratégicos en cada sector (Gibert y Teorell, 2006).

The Verband Region Stuttgart (VRS). La Asociación Regional de Stuttgart fue creada por el estado de Baden-Württemberg en 1994. Su territorio abarca 179 municipalidades en más de 3 mil km². Cubre aproximadamente el espacio funcional del área metropolitana. Stuttgart, la principal ciudad, concentra 23% de la población regional. La

⁴ Otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa de la CAM son las Asambleas de Ciudadanos, Comisiones Vecinales, Memorias Participativas, el Sistema de Sugerencias y Reclamaciones, Consulta Popular y Concejalías de Barrio.

VRS es administrada por una asamblea de 90 miembros elegidos libremente y de forma directa por un periodo de cinco años. La mayoría de los municipios de la región se oponían a la creación de la VRS impuesta por el Estado. Como resultado, la Asociación Regional de Stuttgart se ha establecido como una corporación muy débil, con muy pocas responsabilidades. Su principal tarea es el transporte público, con lo que se convierte en la máxima autoridad de esta área en el ámbito metropolitano, aunque también se ocupa de otras funciones, como el turismo y la planificación regional. Como consecuencia de sus responsabilidades limitadas, su presupuesto es pequeño, al igual que la dotación de personal. La VRS no tiene autoridad impositiva y su presupuesto depende completamente de los subsidios del gobierno central y estatal (Jouve, 2002).

Como mecanismo de participación ciudadana, en la VRS se estableció una Conferencia Metropolitana integrada por los alcaldes del área y algunos representantes de las comunidades vecinales. Esta Conferencia ha estado a cargo del análisis de distintas cuestiones, como el transporte público o los proyectos de infraestructura metropolitanos. La Conferencia es un lugar para el debate y la negociación. Su primer objetivo es identificar los puntos de acuerdo y establecer instrumentos de cooperación en la región de Stuttgart. Sin embargo, este mecanismo de participación ha planteado serios problemas de gobernabilidad, en especial los relacionados con la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan. La expansión del área metropolitana hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales ha conducido a un creciente desajuste entre los intereses metropolitanos y los intereses de los habitantes afectados por las decisiones de inversión y prestación de servicios (Jouve, 2002).

El Distrito Metropolitano de Portland. Fue creado en 1979 y abarca 24 municipalidades. Es un arreglo metropolitano con una estructura de gobierno elegida directamente por los votantes (un Consejo Metropolitano). Su directorio está integrado por siete miembros, cada uno con un periodo de actuación de cuatro años. Tiene bajo su responsabilidad la coordinación de la gestión urbana y la planificación del transporte. Suministra el servicio urbano de recolección de basura y gestiona el zoológico metropolitano. Obtiene sus ingresos de una va-

riedad de recursos, como son los cargos por recolección de residuos o un impuesto inmobiliario para financiar el zoológico. De acuerdo con Abbott (2001), el Distrito Metropolitano de Portland evolucionó desde un claro ordenamiento intermunicipal hacia una estructura “supramunicipal” elegida directamente por los ciudadanos.

En este Distrito se creó la Comisión Asesora para la Gestión del Crecimiento Urbano, encargada de supervisar y de proponer proyectos para su adopción por el Consejo. La Comisión está integrada por representantes de la administración local, organizaciones ecologistas, así como ciudadanos. Empezó a actuar a mediados de 1989, y a finales de 1991 adoptó los Objetivos Regionales de Crecimiento Urbano. De esos objetivos regionales se derivó el proyecto Región 2040. La primera acción del proyecto fue especificar las condiciones básicas, las aspiraciones colectivas y los deseos de los ciudadanos. Tras ello, la información sobre las condiciones básicas y las aspiraciones colectivas sirvió para proponer tres variantes posibles de estrategia urbanística para la región, con miras a elegir la más adecuada.

A tal fin hubo un gran número de reuniones públicas y de trabajo, se difundió el proyecto a través de la televisión por cable y los medios de comunicación, se remitieron por correo boletines informativos a las familias y se celebraron cientos de actos de explicación en la sede de ayuntamientos y organizaciones cívicas. Asimismo, a todos los hogares de la región se enviaron informes que destacaban las virtudes y los defectos de cada una de las variantes posibles de gestión del crecimiento. El Consejo pidió a los ciudadanos que expresaran su opinión sobre cuatro modalidades de crecimiento. La fórmula de crecimiento que se adoptó fue objeto de un amplio examen público con las mismas técnicas ya mencionadas. Finalmente, se preparó y facilitó al público un video gratuito que presentaba la variante escogida y su impacto en la región (Abbott, 2001).

Los modelos intermunicipales: con este esquema no se crea una nueva institución, sino que se constituye un ordenamiento basado en la cooperación voluntaria u obligatoria entre los municipios del área metropolitana. Al igual que en los modelos supramunicipales, los intermunicipales están muy diversificados, y esta pluralidad se mostrará también con algunos casos. A continuación, se presentan dos ejemplos del enfoque de redes (las *communautés d'agglomération*

francesas y la Región ABC en São Paulo) y dos del modelo de acción conjunta (la Communauté Métropolitaine de Montreal y la Agencia de Desarrollo del Norte de Milán).

Las *communautés d'agglomération* francesas. En 2003, la mayor parte de las 150 áreas urbanas francesas, definidas en términos funcionales por el Instituto Nacional de Estadística (Insee), estaban administradas por las *communautés d'agglomération* (comunidades de aglomeración), las cuales cubren áreas funcionales que trascienden la jurisdicción territorial de un municipio. Estas organizaciones realizan, con carácter obligatorio, varias funciones significativas importantes de ámbito local, tales como el transporte público, el medio ambiente, la vivienda social, la planificación, el desarrollo económico, la cultura, el alcantarillado, la recolección de basura, etc. Para cumplir con estas responsabilidades, las *communautés* disfrutaban de un impuesto específico (sobre los negocios instalados en su territorio). Además, reciben donaciones de sus municipios miembros (Heinelt y Kübler, 2004).

En estas comunidades de aglomeración, la participación está casi monopolizada por el sector empresarial, que está muy presente por el simple hecho de que administra numerosos servicios públicos bajo el sistema de concesión (abastecimiento de agua, tratamiento de residuos, transportes públicos). Igualmente participa en numerosas sociedades de economía mixta, en cooperación con los gobiernos locales. En cambio, otros interlocutores sociales son poco visibles en la elaboración de las políticas urbanas. Las organizaciones no gubernamentales (ONGS), sindicatos, asociaciones de vecinos, son invitados (algunas por obligación legal) a la elaboración de documentos (planes directores, planes de desplazamientos urbanos), pero su participación es modesta en los procedimientos que son ampliamente controlados por las autoridades públicas (Heinelt y Kübler, 2004).

Por su parte, las empresas mantienen relaciones con los poderes públicos para hacer oír su voz. Estas relaciones pasan por canales más discretos, más informales, pero probablemente también más eficaces. A veces el gobierno o las empresas desean dar a estas relaciones una forma más institucionalizada, más visible. Por ello, las cámaras de comercio y de industria han constituido durante mucho tiempo la estructura por la cual el sector privado participa en los debates públicos

y pueden dar su opinión sobre proyectos urbanos. En el otro extremo, los demás grupos de la sociedad civil siguen siendo un actor discreto de las políticas urbanas (Heinelt y Kübler, 2004).

La Región ABC en São Paulo. En 1990, siete municipalidades del área metropolitana de São Paulo crearon el consorcio intermunicipal de la región Gran ABC (municipios de Santo André, San Bento y San Caetano). La Región ABC reúne a cerca de 2 millones de personas (mientras que el área metropolitana abarca 39 municipalidades y 18 millones de habitantes). Las responsabilidades del consorcio intermunicipal son de naturaleza estratégica, destacándose en particular la coordinación de políticas referentes a la planificación y el desarrollo económico. Paralelamente a la metropolización y como fruto de la lucha por la redemocratización del país y de la movilización social contra el deterioro de la calidad de vida, ganó terreno la idea de la participación ciudadana en la gestión pública, principalmente a nivel municipal (De Mattos, 2010).

Esta nueva vertiente de la política brasileña ejerce una fuerza centrífuga sobre la gestión del territorio, muy centrada en las reivindicaciones por la situación de las viviendas. La ciudad de São Paulo es el ejemplo más evidente de la participación en regiones y barrios que se manifiestan en un proceso de movilización y organización popular. Para lograrlo, se hizo necesario organizar una especie de subfederalismo, dividiendo a São Paulo en regiones dotadas de estructuras de poder y de administración intermedias. De esa forma, la Prefectura funciona como el poder central de la ciudad, y las Subprefecturas como poderes locales. En tanto, los Consejos de Representantes están diseñados en la ley para cumplir con ese papel a nivel local. En esta idea de descentralización operativa y de desconcentración del poder descansa la creación de las Subprefecturas y de los Consejos de Representantes (De Mattos, 2010).

Ambas instituciones, Consejos de Representantes y Subprefecturas, han dotado a la ciudad de São Paulo de la capacidad de experimentar una nueva forma de gestión pública en un contexto metropolitano. A través de ellas participan los individuos integrantes de diversas entidades asociativas (sindicatos, asociaciones de barrio, cooperativas, clubes, etc.) y de movimientos reivindicativos (en ma-

teria de vivienda, seguridad, salud, etc.); lo hacen muchas veces con el objetivo particular de conseguir un beneficio para su calle o barrio (De Mattos, 2010).

La Communauté Métropolitaine de Montreal (CMM). La CMM fue creada en 2001 y abarca 64 municipalidades. Está dirigida por un concejo integrado por el alcalde de la ciudad de Montreal y 13 representantes, que pueden ser miembros del cabildo de la ciudad, alcaldes y representantes ciudadanos. La CMM es responsable del desarrollo económico, la planificación estratégica y la infraestructura metropolitana. La CMM no cuenta con recursos directos propios que le permitan llevar a cabo estas funciones. La mayoría de ellos provienen de las municipalidades (73%) y de la Provincia de Quebec (27%) (Leveillé, 1998).

Montreal carece de una estructura de gobernanza urbana unificada. Hay, sin embargo, algunos indicios de que las estrategias de incidencia ciudadana en la gestión urbana son convergentes y por ello se están formando coaliciones. Por lo que respecta al desarrollo económico, las agrupaciones industriales más fuertes en Montreal (biofarmacéutica aeronáutica, TICs, cine, etc.) inciden en la política urbana a través de la CMM. Por ejemplo, del lado de la industria del cine, la elección estratégica de la cultura como una orientación importante en el desarrollo metropolitano ha incidido en la transformación urbana de Montreal. El poder de estas coaliciones se manifiesta en prestigiosos proyectos como el “Barrio de los Espectáculos”, la designación de Montreal por parte de la UNESCO como la ciudad del diseño, así como las iniciativas de inclusión social en barrios desfavorecidos, como Thohu en la ciudad de Saint-Michel, estimulado por el Cirque du Soleil (Leveillé, 1998).

Pese a que muchas organizaciones de la comunidad de negocios inciden en la gestión urbana de Montreal, sólo el Board of Trade of Metropolitan Montreal (Cámara de Comercio del Área Metropolitana de Montreal) tiene un mandato para negociar con las autoridades proyectos urbanos en toda el área metropolitana. Esta cámara sirve como mecanismo para la participación de los empresarios. Para proyectos específicos, la cámara colabora con el Chantier d'économie sociale. Esta organización es un grupo paraguas encargado de representar a los actores de la economía social en distintos foros gubernamentales (Leveillé, 1998).

La Agencia de Desarrollo del Norte de Milán (ASNМ). Esta asociación fue creada en 1996 para llevar a cabo la transformación económica y social del norte de Milán. Creada de forma voluntaria, la ASNМ abarca cuatro municipalidades, con 300 mil habitantes. La ASNМ está dirigida por un concejo integrado por los representantes de los cuatro municipios, la Provincia de Milán y la Cámara de Comercio. Es presidida por el alcalde de la localidad más importante. En sus comienzos, la ASNМ tenía sólo pocas funciones, destacando la regeneración urbana. Desde entonces, adquirió de forma gradual nuevas responsabilidades, como la planificación estratégica. La ASNМ no tiene recursos propios y su financiamiento proviene principalmente de las cuatro municipalidades y de los subsidios de la provincia, la región, el gobierno nacional y la Unión Europea (Jouve, 2002).

Al igual que sucede en Montreal y Francia, la Agencia de Desarrollo del Norte de Milán contempla la participación mayoritaria de asociaciones empresariales en la gestión urbana y en las agencias públicas encargadas de promover la actividad económica o de crear infraestructuras productivas. Esta participación también se genera a través de las cámaras de comercio y asociaciones empresariales. Las ventajas principales de este modelo se derivan del mayor conocimiento y experiencia que tiene el sector privado en materia de marketing, venta y orientación al cliente, con respecto al sector público. La participación de líderes corporativos en el proceso de atracción y localización de empresas en un territorio puede ser crítica, dado el conocimiento de que disponen. Pero entre los inconvenientes debe destacarse la posible pérdida de control por parte del sector público sobre la gestión urbana. En otras palabras, pueden terminar prevaleciendo los intereses privados sobre los de la comunidad, algo que puede ser muy preocupante (Jouve, 2002).

Conclusiones

Las experiencias antes descritas demuestran claramente que no existe una vía única de participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana. De hecho, si existe una lección que puede extraerse del análisis precedente es que la búsqueda de una buena

governabilidad urbana admite más de una respuesta y depende, finalmente, de la forma en que las partes directamente interesadas, como los gobiernos locales, grupos de presión y los ciudadanos, pueden comprometerse en la búsqueda de modelos más eficientes, efectivos y equitativos de gestión urbana metropolitana.

La reflexión anterior es importante, pues en la coyuntura actual, de plena discusión de las iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, no se ha especificado con claridad cuáles serán los instrumentos concretos con los que se permitirá a la ciudadanía participar en los asuntos metropolitanos (salvo el caso del Consejo Ciudadano). Al respecto, dichas iniciativas señalan que

[...] en el proceso integral de planeación se garantizará la participación ciudadana en la formulación, actualización o modificación, ejecución y evaluación de los instrumentos de planeación a que se refiere esta Ley, de conformidad con los mecanismos de participación social y corresponsabilidad ciudadana previstos por la Constitución, la Ley de Democracia Participativa y otros ordenamientos legales (GCDMX, 2019a).

Por otro lado, las iniciativas también señalan que “las autoridades de la Ciudad colaborarán con los organismos correspondientes, en los términos de la legislación federal aplicable, para mejorar las condiciones de habitabilidad, movilidad, desarrollo sustentable y calidad de vida en materia de asuntos metropolitanos” (GCDMX, 2019a). Sin embargo, tampoco se define con claridad qué tipo de arreglos institucionales (supramunicipales o intermunicipales) deberá impulsar la Ciudad de México para coordinarse con las entidades, municipios y alcaldías de la Zona Metropolitana del Valle de México y de la Región Centro del país.

En ese sentido, hemos visto que la aplicación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión urbana metropolitana puede diferir en contextos de extrema fragmentación y descentralización (como en los casos de Francia o São Paulo) o de mayor integración y consolidación (Londres o Stuttgart). En el supuesto de mayor integración puede ser razonable tener un mecanismo de participación ciudadana de tipo consultivo (como el Consejo o una Comisión) que aproveche las

estructuras existentes, sin menoscabar los procesos de participación de otros actores, como las ONGs y las asociaciones vecinales.

En el caso de una gran fragmentación en la gestión pública, parece inevitable la construcción de la gobernabilidad metropolitana a partir de fórmulas de cooperación intermunicipal y de una mayor representatividad de mecanismos de democracia directa, en las que predomine la participación ciudadana en la toma de decisiones y desde las que se avance progresivamente hacia estructuras metropolitanas más consolidadas (o supramunicipales).

Un segundo elemento de interés de la participación ciudadana en la gestión urbana metropolitana se vincula con su potencial para estimular la cooperación entre jurisdicciones locales con autonomía. Los ejemplos de São Paulo y la Comunidad Autónoma de Madrid son evidencia de las ventajas de la participación ciudadana en la profundización de procesos democráticos locales. En ambos casos, la participación ciudadana a nivel de barrio ha mejorado la calidad y eficacia de la provisión de servicios, aumentando así la calidad de las políticas públicas. Este elemento, sin duda también debería considerarse en la discusión de las iniciativas de Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México.

Asimismo, en los casos de Portland, Madrid, São Paulo y Londres existe una creciente percepción de la participación ciudadana como un instrumento articulador en un entorno de múltiples agentes interesados; en contraposición con enfoques como los de Milán, Montreal y Francia que contemplan una gestión metropolitana más proclive a la participación exclusiva de los intereses empresariales.

En otras palabras, algunas de las experiencias revisadas se apegan más a esquemas de gobernanza múltiple, a través de los cuales un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales se organiza para la formulación de políticas públicas urbanas. Mientras que otros se cobijan al amparo de planes maestros, elaborados, a menudo, sin mucha participación de toda la sociedad o hacia planes estratégicos orientados hacia una zona geográfica específica, como el caso de Milán y Montreal.

Los casos de gestión urbana metropolitana más apegados a enfoques de gobernanza, como el modelo de Portland, promueven la partici-

pación ciudadana y la rendición de cuentas, pues los ciudadanos saben que las principales decisiones acerca del uso del suelo y la infraestructura las toman los concejales, todos elegidos de forma directa. Por consiguiente, en la zona de Portland existe una participación ciudadana mucho mejor informada sobre cuestiones de planificación regional que en cualquier otra región en los Estados Unidos. Y todo ello también ha impactado en la calidad de los servicios provistos, pues además de las cuestiones del uso del suelo y transporte, Portland ofrece servicios de recolección de residuos y lleva a cabo un programa regional de desarrollo del turismo.

Otra de las lecciones principales que pueden extraerse de los casos de Stuttgart, Montreal, Francia y Milán son los serios inconvenientes con los que se encontró la gestión urbana metropolitana, generados en justificaciones técnico-funcionales y modelos impuestos por los gobiernos centrales, que carecían de la participación de las partes interesadas. Estas estructuras urbanas sólo pudieron ser creadas y mantenidas gracias a la presión del gobierno central, que hacía frente a la fuerte resistencia de las partes implicadas.

Además, las estructuras de gobernabilidad metropolitana en las ciudades de Stuttgart, Montreal y Milán son posibles sólo gracias a su legitimidad funcional. La *VRS* tiene por objetivo tratar los problemas de transporte que la ciudad de Stuttgart se negaba a atender por sí sola. Las *communautés* de Francia se crearon para impulsar el desarrollo económico y ofrecer servicios públicos. Pero, en general, en estos casos deben cuestionarse los procesos de creación de gobierno metropolitano, ya que dejaron poco espacio para la incidencia real de la ciudadanía en los asuntos metropolitanos.

Por el contrario, las experiencias exitosas en el terreno de la gobernabilidad metropolitana (Londres, Portland, Madrid y São Paulo) sugieren que la presencia de redes territoriales, con actores públicos y privados, es decisiva para la creación de mecanismos colectivos de toma de decisiones.

Estos casos demostraron claramente que se puede generar una variedad de ordenamientos destinados a la gobernabilidad urbana (consorcios intermunicipales, organismos de propósito especial, agencias de desarrollo regionales) que reflejan mecanismos eficientes de

coordinación que facilitan la accesibilidad, la rendición de cuentas y la transparencia.

Bibliografía

- Abbott, Carl (2001). *Historical Development of the Metropolitan Service District Greater Portland*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Bailey, Nick (2010). Understanding community empowerment in urban regeneration and planning in England: putting policy and practice in context. *Planning, Practice & Research*, 25(3), 317-332.
- Brenner, Neil (2002). Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: A critical overview. *Cities*, 19(1), 3-21.
- Cohen, Matthew y Arnim Wiek (2017). Identifying Misalignments between Public Participation Process and Context in Urban Development, *Challenges in Sustainability*, 5(2), 11-22.
- De Mattos, Carlos (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81-104.
- Díaz, Ana (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379.
- Feiock, Richard (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377.
- Font, Joan (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM/M.A. Porrúa.
- Font, Joan, Magdalena Wojcieszak y Clemente Navarro (2015). Participation, representation and expertise: Citizen preferences for political decision-making processes. *Political Studies*, 63, 153-172.
- Fung, Archon y Erik Wright (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-42.
- García, Manuel (1989). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente.

- Gibert, José y Jan Teorell (2006). La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos*, 132, 7-41.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2019a). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. En <https://www.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Inic.-Ley-Planeación-2.pdf>, (consulta: 15 de octubre de 2019).
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2019b). Iniciativa por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México. En <https://www.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Inic.-Ley-de-Planeación-del-Desarrollo-Sustentable-de-la-Ciudad-de-México-2-1.pdf> (consulta: 15 de octubre de 2019).
- Hamilton, David (2000). Organizing government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: A critical overview. *Journal of Urban Affairs*, 22(1), 65-84.
- Hamilton, David, David Miller y Jerry Paytas (2004). Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions. *Urban Affairs Review*, 40(2), 147-182.
- Heinelt, Hubert y Daniel Kübler (2004). *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*. Nueva York: Routledge.
- Herrero, Gorka (2011). La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 11-40.
- Janowski, Tomasz, Elsa Estevez y Rehema Baguma (2018). Platform governance for sustainable development: Reshaping citizen-administration relationships in the digital age. *Government Information Quarterly*, 35(4), s1-s16.
- Jouve, Bernard (2002). Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 171-176.
- Leveillé, Jacques (1998). Elements to analyse Montreal's metropolitan government. *Revue de géographie de Lyon*, 73(2), 135-142.
- Matkin, David y George Frederickson (2009). Metropolitan governance: Institutional roles and interjurisdictional cooperation. *Journal of Urban Affairs*, 31(1), 45-66.

- Newman, Peter y Andy Thornley (2011). *Planning world cities: globalization and urban politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pacione, Michael (2019). The rhetoric and reality of public participation in planning. *Urban Development Issues*, 63(1), 5-15.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Savitch, Hank y Ronald Vogel (2000). Introduction: Paths to new regionalism. *State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.
- Sharpe, Laurence (1995). *The government of world cities: the future of the metro model*. Nueva York: Wiley.
- Smith, Graham (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stelzle, Benjamin y Jörg Rainer (2019). A method for the assessment of public participation in urban development. *Urban Development Issues*, 61(1), 33-40.
- Stephens, Ross y Nelson Wikstrom (2000). *Metropolitan government and governance: Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stewart, John (1996). Innovation in democratic practice in local government. *Policy & Politics*, 24(1), 29-41.
- Thomson, Anne-Marie y James Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, número especial, 20-32.
- Travers, Tony (2003). *The politics of London: governing an ungovernable city*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Valenzuela, Manuel (2010). La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 95-129.
- Wang, Xueman, Serge Salat y David Painter (2018). *Urban Sustainability Framework*. Washington, DC: Banco Mundial.