

La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas

• • • • • ALICIA ZICCARDI*

I

Con base en los conceptos de gobernabilidad y *governance*,¹ en años recientes se ha desarrollado una interesante línea de investigación y análisis urbano sobre las metrópolis. En este trabajo se presentan algunas reflexiones sobre las transformaciones en las formas de gobierno y las relaciones de las instituciones con la ciudadanía, que demanda bienes y servicios urbanos. También se hace referencia al nuevo federalismo, en tanto división del poder y distribución de competencias de base territorial entre el gobierno central, los estados y los municipios en circunstancias de transición a la democracia.

El marco de referencia son cuatro metrópolis de América Latina: São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro.² También se señalan, a grandes rasgos, los efectos que sobre la gobernabilidad de las metrópolis tiene el paso de un modelo de Estado corporativo a uno que, sin alcanzar todavía una forma definida, se ha reestructurado de acuerdo con los lineamientos de las políticas económicas neoliberales.

Como punto de partida, cabe citar una de las conclusiones de un trabajo reciente acerca de la gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas: “Los problemas urbanos no son, sin em-

bargo, cuestiones prioritarias para las políticas nacionales. La hipertrofia de la metrópolis no ha conseguido, por ejemplo, llamar la atención de los gobiernos centrales”.³

Aunque es fácilmente comprobable, tal aserto parece extraño luego de una sistemática exposición de nuevos, viejos y sobre todo graves problemas urbanos que el autor ofrece sobre las transformaciones en marcha en las metrópolis latinoamericanas y que, en ciertos momentos, pueden poner en riesgo la gobernabilidad de las mismas.

No se puede afirmar que en esas metrópolis haya una situación próxima a la de ciudades de los países centrales, sobre todo Estados Unidos, donde la pobreza, los déficit, el deterioro habitacional, la baja calidad de vida para grandes mayorías y los estallidos de violencia a principios de los noventa se consideran efectos del modelo económico neoliberal que, en el plano de las políticas sociales, desmanteló el Estado benefactor. Este último, consolidado en los primeros tiempos de la posguerra en los países de Europa occidental y Estados Unidos, actuó como principal mecanismo de distribución de bienes y servicios sociales (entre ellos los urbanos) y sustentó un concepto amplio de ciudadanía. La democracia representativa implica ejercer el voto, en tanto principal derecho político de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes, pero los derechos ciudadanos implican también el ejercicio de derechos sociales, el acceso a bienes materiales básicos, que definen la calidad de vida de las ciudades.

En América Latina, el Estado benefactor nunca se desarrolló plenamente y en los países aquí considerados (Brasil, Argentina y México, cada cual con su particular historia, economía y

1. En otro trabajo se explican las diferencias y los elementos comunes de ambos conceptos. Véase Alicia Ziccardi, “Governance and Governability: ¿One or Two Concepts?”, en R. Cramer y R. Wilson, *International Workshop and Good Local Government*, Universidad de Texas en Austin, 1995.

2. En 1990, según datos de las Naciones Unidas, São Paulo tenía 17.4 millones de habitantes; la Ciudad de México, 15.2 millones; Buenos Aires, 11.5 millones, y Río de Janeiro, 10.7 millones.

3. Eduardo Neira Alva, “La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas”, trabajo presentado en el Foro Ajusco II que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y El Colegio de México organizaron en la capital mexicana en 1995.

sistema político) es en los años ochenta cuando aparecen signos de consolidación de sus frágiles democracias.⁴ Lo cierto es que las metrópolis latinoamericanas, en mayor o menor grado, han sido ciudades segregadas, divididas, segmentadas y, en todo caso, la aplicación de las políticas de ajuste económico acentuó aún más la desigualdad social y la segregación urbana.⁵

Cualquiera que sea el diagnóstico, es inexplicable que los *problemas urbanos*, entre los cuales el más preocupante es el incremento absoluto de la pobreza (y en consecuencia el deterioro y la precariedad en las condiciones de vida), no ocupen un *lugar central* en la agenda gubernamental de los países latinoamericanos.

En el caso de México, un estudioso del tema de la pobreza afirma que en los años sesenta y setenta “alrededor de la mitad de la población pobre se encontraba ubicada en el sector rural y la otra mitad en el urbano; para la primera mitad de los ochenta, la importancia de la pobreza urbana se habría incrementado en términos ‘absolutos’ para representar 60% del total de la población pobre del país. Por ello, en términos absolutos el problema de la pobreza tiene en la actualidad una dimensión preferentemente urbana, toda vez que 60% de la población pobre del país radica en estas zonas.” Además, agrega este autor, “durante la primera mitad de los ochenta, casi la totalidad del aumento absoluto de la población pobre se habría concentrado en las áreas urbanas, poniéndose así de manifiesto las repercusiones preferentemente urbanas de la crisis [...] Por lo demás, las tendencias fueron muy similares en la mayoría de los países de América Latina estudiados por la CEPAL, en el sentido de que el impacto de la crisis fue de carácter comparativamente más pronunciado en las zonas urbanas.”⁶

Lo que interesa señalar es que el tema de la pobreza, urbana o rural, debe dar lugar a la elaboración de nuevas políticas sociales innovadoras, puesto que las de carácter compensatorio o

particular que se han ensayado en diferentes países, conforme a las recomendaciones de los organismos prestamistas internacionales, son muy limitadas en cuanto a los recursos que manejan, la forma en que operan y los alcances en términos de la población destinataria. En vez de institucionalizar nuevas políticas sociales que incorporen criterios de equidad y eficiencia, se tiende a desmantelar o subordinar a los organismos gubernamentales existentes, así como a asumir y reforzar, desde el gobierno central, funciones propias de instancias más próximas a la ciudadanía, como son los gobiernos locales.⁷

Respecto a los bienes y servicios urbanos básicos, es menester analizar a fondo los efectos de las políticas económicas en las sociales. Un ejemplo es la creación de fondos (privados o semiprivados) para la jubilación de los trabajadores. En México, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), instituido en 1992, es un fondo de los trabajadores asalariados en cuentas individuales que maneja la banca privada; el porcentaje correspondiente al fondo para la vivienda ha exigido reestructurar las formas de operación con que actuaron los organismos del ramo durante veinte años, sin que se haya demostrado mayor eficacia social. También deben analizarse los procesos privatizadores de algunos servicios, como el agua potable, ya que es necesario ponderar bien la capacidad de pago de la población, la calidad de los servicios, el aporte de trabajo familiar para instalarlos cuando los usuarios son los sectores de menores ingresos, etcétera.

Las políticas sociales en general y las urbanas en particular fueron importantes mecanismos de clientelismo político que actuaron con cierta eficacia durante el período del Estado corporativo. Ahora deben transformarse a tono con los esfuerzos por consolidar los procesos democráticos, mientras que la integración al proceso globalizador exige adoptar políticas económicas neoliberales.

En este marco debe considerarse el papel de las metrópolis como principales espacios receptores de la modernidad de los noventa, de las nuevas políticas públicas y de las transformaciones en la relación gobierno-ciudadanía.

II

Por la amplitud del tema conviene desarrollar dos ideas centrales sobre la importancia que la atención de los problemas urbanos por los gobiernos central y local tiene para la gobernabilidad de las metrópolis.

7. El examen de las posibilidades y limitaciones de la descentralización de las políticas sociales hacia los gobiernos locales rebasa los objetivos de este trabajo, pero al respecto existe una abundante bibliografía en América Latina. En el caso de México pueden consultarse Cornelius Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox (coords.), *Transforming State-society Relations in Mexico*, Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, San Diego, 1994; Sergio Méndez Cárdenas, “Municipios y gestión ambiental: el gobierno del PRD en Pátzcuaro (1990-1992)”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995; Socorro Arzaluz, “Del movimiento urbano al gobierno local: el caso de la gestión del PT en el Municipio de Durango”, en Alicia

4. Guillermo O'Donnell, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, núm. 128, Caracas, noviembre-diciembre de 1993. Este autor analiza las particularidades de la crisis actual del Estado en América Latina, los procesos de democratización en curso y la frecuente denegación de los derechos liberales a los sectores pobres o desposeídos a que se identifica como “ciudadanos de baja intensidad”.

5. Acerca de los efectos de las políticas neoliberales en las ciudades estadounidenses y algunas europeas (Londres en particular) véanse Brian Jacobs, *Fractured Cities. Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*, Routledge, Nueva York y Londres, 1992; Susan Fainstein, Ian Gordon y Michael Harloe, *Divided Cities. New York and London in the Contemporary World*, Blackwell, Oxford, Cambridge, 1992. Sobre América Latina consúltense Zuenir Ventura, *Cidade Partida*, Companhia Dos Letras, São Paulo, 1994, y Alicia Ziccardi, “Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal)”, en Lucía Álvarez (coord.), *Participación social y cambio institucional en el Distrito Federal*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias y Humanísticas de la UNAM, México, 1994 (en prensa).

6. Enrique Hernández Laos, “La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad”, en Luis Aguilar Villanueva et al., *Solidaridad a debate*, El Nacional, México, 1991. Este autor aclara que en las áreas rurales se registró un incremento en términos absolutos y relativos de la población en condiciones de *pobreza extrema*, lo cual coincide con el señalamiento de la CEPAL de que la pobreza es más severa en las zonas rurales en la mayoría de los países latinoamericanos.

Una se refiere a que no se trata sólo de llamar la atención de los gobiernos centrales para que consideren prioritarios los problemas urbanos, sino también de redefinir las competencias, responsabilidades y recursos de cada instancia gubernamental que actúa en el espacio urbano. En particular, debe considerarse el papel que deben desempeñar los gobiernos locales en sentido amplio (de los estados o provincias y los municipios).

Esta cuestión se vincula más directamente con la forma de gobierno de las metrópolis que a la "governabilidad". En realidad se aproxima más a la noción de *governance*, desarrollada principalmente por los organismos internacionales y referente a la capacidad de gobernar, evaluada con base en indicadores como las condiciones de eficiencia, honestidad, transparencia, *accountability*, responsabilidad e información con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida en las ciudades.

La otra idea es considerar la *governabilidad* como la capacidad de gobernar en un sentido amplio. Es decir, la gobernabilidad que incluye los elementos integrantes del concepto de *governance* pero también todo lo que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.⁸

Cabe retomar un reciente análisis en que se desarrolla el concepto de *governabilidad democrática* para aludir a "las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir eficazmente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política".⁹

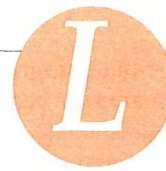
Este enfoque de la gobernabilidad permite otro tipo de análisis. Ello es importante si se considera que las preocupaciones por la gobernabilidad (o mejor dicho, por la *ingovernabilidad*) surgieron en el pensamiento conservador, ante las tensiones y la deslegitimación de las democracias que aparecieron en la posguerra y adoptaron medidas de corte neoliberal. La gobernabilidad concentró el interés de quienes debían hacer evaluaciones y propuestas que permitieran restaurar la estabilidad y el orden amenazados por el descrédito de las instituciones del sistema capitalista.

Para referirse al ejercicio del gobierno en las metrópolis, así, es necesario introducir la idea de gobernabilidad democrática. A las transformaciones vinculadas con un uso más eficiente y

Ziccardi (coord.), *La tarea...*, *op. cit.*, y Enrique Provencio, "Pobreza, política económica y política social", en varios autores, *México: la búsqueda de alternativas*. Ediciones de Cultura Popular-Facultad de Economía de la UNAM, México, 1990.

8. Sobre los conceptos de *governance* y gobernabilidad, véase Luciano Tomassini, *Estado de gobernabilidad y desarrollo*, serie Monografías núm. 9, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993; Ralf Dahrendorf, "Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies", *The Political Quarterly*, vol. 51, núm. 4, Londres, octubre-diciembre de 1980; Mario dos Santos, "Gobernabilidad en la transición o a la democracia en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII, núm. 1, México, 1991; Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1992, y Alicia Ziccardi, "Governance and...", *op. cit.*

9. Norbert Lechner, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, mimeo.



a aplicación de políticas
de ajuste económico
acentuó aún más la
desigualdad social y la
segregación urbana

honesto de los recursos deben agregarse las que se relacionan con las formas de procesar y atender las demandas ciudadanas. Hay interesantes experiencias de tipo local en las ciudades aquí consideradas (por ejemplo, los presupuestos debatidos entre autoridades y representantes sociales, los programas innovadores formulados entre técnicos y usuarios, y las relaciones directas y de concertación entre quienes toman las decisiones y quienes presentan las demandas). Son indicadores de que puede existir una gobernabilidad democrática en esos territorios urbanos, aunque quizás el principal reto es garantizar que estas prácticas venzan las muchas dificultades que encierra su logro e institucionalización. La experiencia del Partido del Trabajo en la alcaldía de São Paulo revela las tensiones que suelen surgir entre la administración y el partido gobernante, para garantizar una gestión urbana eficiente, democrática y con capacidad de consolidarse pese a la alternancia de partidos en el gobierno local.¹⁰

Las preocupaciones por la gobernabilidad democrática también se vinculan con la capacidad de gobernar dichos espacios metropolitanos, pero desde la perspectiva del papel que cumplen en el mapa de la nación y en el que se definen territorialmente el gobierno de la federación, los estados y los municipios. Por ello es necesario incorporar el tema del *nuevo federalismo*, a fin de revisar las competencias, la distribución de los recursos, las relaciones intergubernamentales, las formas de participación y representación ciudadana, en escalas nacional y local.

III

Resulta muy difícil validar histórica y territorialmente las generalizaciones sobre las formas de gobierno de las metrópolis y la gobernabilidad en tanto capacidad de gobernar democrática y eficientemente esos espacios urbanos; sobre cuándo cada bien o servicio urbano tiene formas de producción y su

10. Pedro Jacobi, "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 2, abril-junio de 1995.

ministro particulares, surgidas de las condiciones orográficas de cada ciudad; de la forma como se conformaron sus burocracias; del tipo de relaciones que entablaron las instancias gubernamentales con empresas privadas; del nivel de ingreso y las demandas de la ciudadanía, etc. Sin embargo, a manera de hipótesis de trabajo, a continuación se ordenan algunas ideas que investigaciones en profundidad deberán confirmar o reelaborar.

i) Un primer dato es que en dos de las cuatro ciudades consideradas, la capital nacional forma parte del territorio de aquéllas (el Distrito Federal en la Ciudad de México y la Capital Federal en la Ciudad de Buenos Aires); la tercera, Río de Janeiro, cumplió también la función de ciudad capital de Brasil hasta fines de los cincuenta, cuando Brasilia pasó a serlo. Como sedes de los poderes federales, aunque con diferentes formas de gobierno, tanto Buenos Aires como la Ciudad de México carecen de un gobierno político con facultades plenas. El Presidente de la República es la máxima autoridad que delega y designa al alcalde de la ciudad capital (intendente en un caso y regente en el otro). Tal vez por ser las dos últimas capitales en América Latina en que persiste esa situación, actualmente ambas se encuentran en un proceso de reforma política para que la ciudadanía no sólo ejerza su derecho a elegir a sus gobernantes sino también participe en la creación de formas de representación y participación ciudadana.

Por ser asiento del poder federal y por su amplia burocracia, estos espacios urbanos tienen ventajas e inconvenientes. En ellos se concentraron importantes recursos para crear condiciones adecuadas al lugar que ocupan en el ámbito nacional e internacional, lo cual es tan importante como haber sido el centro de localización de la industria manufacturera (condición que Buenos Aires y la Ciudad de México comparten con São Paulo). Se trata de las tres mayores ciudades de América Latina, en las que se instaló la industria manufacturera que desde los cuarenta impulsó el proceso de desarrollo por sustitución de importaciones y que requirió la creación de infraestructura y servicio para la producción, así como un amplio parque habitacional, equipamientos y servicios públicos para la abundante mano de obra necesaria. En Río de Janeiro, empero, los proyectos industrializadores se truncaron al perder su carácter de ciudad capital. En este caso, el turismo nacional e internacional y otras actividades del sector de los servicios (como el comercio y la banca) fueron los demandantes de grandes inversiones para infraestructura y equipamiento. Por ello esta ciudad fue también una de las más importantes opciones para los trabajadores emigrantes del medio rural.

Trabajo y mejores condiciones de vida fueron los principales factores presentes en los procesos migratorios campo-ciudad que experimentaron intensamente las cuatro metrópolis latinoamericanas durante varios decenios y que, además, alimentaron el surgimiento de ciudades divididas en que coexisten niveles de calidad de vida altos y medios con periferias paupérrimas de barrios populares.

ii) Los problemas urbanos se han atendido con políticas del gobierno central y, en el mejor de los casos, se han compartido al momento de instrumentarlas con los gobiernos o administraciones locales (en el caso de las capitales nacionales). Esta forma de acción urbana gubernamental se intensificó a medida que se aceleró el proceso de urbanización. Este hecho dio origen a

un sistema urbano caracterizado por la presencia de una ciudad primada (Buenos Aires, en Argentina) y tres principales áreas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, en México). En estas urbes se concentraron durante largo tiempo las actividades económicas de la población y la inversión pública, lo cual reforzó el sistema federal previsto en la Constitución pero también un centralismo que generó rivalidades entre la capital y las provincias.

En un entorno general en que predominaron regímenes autoritarios surgió un número creciente de instituciones burocráticas. Esta situación podría describirse con la sentencia de que hubo “cada vez más administración y menos política”. Ello se combinó con la ausencia de mecanismos de participación social y la presencia de formas de participación subordinadas a los mecanismos clientelares del sistema corporativo en México, o bien con el control y la represión de las demandas populares durante los regímenes militares en Brasil y Argentina.

iii) En las políticas sociales de tipo corporativo y clientelar, los sindicatos desempeñaron un papel fundamental como interlocutores y promotores de las acciones de las instituciones gubernamentales responsables de atender los problemas urbanos. Como resultado surgió una importante fuente de empleos burocráticos para técnicos y profesionistas, con diversos grados de calificación, quienes actuaron de manera más o menos discrecional sobre la producción y el suministro de bienes y servicios. Este aserto general no pretende ignorar experiencias innovadoras, con la participación de los usuarios en varias etapas del proceso de toma de decisiones lográndose exitosos casos de gestión en asentamientos populares.¹¹

iv) A la configuración estatal corporativa correspondió una “ciudadanía segmentada”¹² que diferenció a: a] quienes podían obtener los bienes urbanos por medio del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos del gobierno municipal (recolección de basura, suministro de agua potable y otros) por contar con un ingreso adecuado; b] quienes poseían la condición de asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (por ejemplo los organismos de vivienda para los trabajadores), y c] una gran mayoría que debió resolver sus necesidades de manera precaria, así como vivir en la periferia soportando toda clase de carencias en los bienes urbanos más elementales.

11. Entre las experiencias al respecto pueden mencionarse la gestión del Partido de los Trabajadores en el gobierno del Municipio de São Paulo, examinado por Pedro Jacobi en “Alcances y límites...”, *op. cit.*; las acciones del Fondo Nacional de Habitaciones Populares en su primera etapa y del programa de reconstrucción de viviendas populares después del sismo que asoló en 1985 a la Ciudad de México; los procesos de radicación de villas miseria en la ciudad de Buenos Aires (Villa Siete en los años setenta); el programa desarrollado para esos sectores populares por la Municipalidad de Buenos Aires en los noventa, y las experiencias de mejoramiento de favelas en Río de Janeiro. Véase Alicia Ziccardi, “Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, núm. 1, enero-marzo de 1983.

12. Sonia Draibe, “Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latinoamericano”, *Lua Nova*, núm. 31, São Paulo, 1993.

v) Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan la atención de sus necesidades urbanas dedican mucho tiempo y esfuerzos para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La ineficiencia y complejidad burocráticas, así como la falta de información sobre los criterios para asignar recursos y las prioridades de las instituciones gubernamentales para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales. A esta situación debe atribuirse, en parte, que durante largo tiempo la relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones estatales fuera de enfrentamiento. Apenas en años recientes, las aperturas democráticas han favorecido una cultura de negociación entre las partes para buscar soluciones a los graves problemas metropolitanos.

vi) El predominio de organismos centrales y sectoriales en el suministro de bienes urbanos limitó las posibilidades de contar con una visión más íntegra de las ciudades en relación con el acceso a dichos bienes. Una hipótesis de trabajo es que donde el gobierno municipal contó con recursos propios y mayor poder político, hubo un desarrollo urbano más equilibrado y una mejor calidad de vida, por lo menos para la ciudad central, como fue el caso de Buenos Aires. En contrapartida, donde predominaron los organismos federales y una estructura sectorial de los servicios públicos, se reforzaron los procesos de segregación urbana y las desigualdades sociales.

vii) A las administraciones locales dependientes del gobierno federal (Municipalidad de Buenos Aires y Departamento del Distrito Federal), o los gobiernos locales (estatales y municipales, en los casos de São Paulo y Río de Janeiro), correspondió atender las demandas urbanas, en ocasiones sin contar con competencias o recursos económicos suficientes. Los gobiernos de esas metrópolis internacionales, sin embargo, tuvieron mayores posibilidades de cumplir funciones propias de la administración urbana que se reflejaron en niveles aceptables de gobernabilidad. Pero esta última, poco democrática, no se tradujo en condiciones de vida dignas para el conjunto de la ciudadanía, sino que sirvió para consolidar verdaderos enclaves urbanos que ofrecieran excelentes condiciones de vida a las élites (comparables a las de cualquier gran metrópoli), una atención razonable de los requerimientos de bienes y servicios a los asalariados y pésimas condiciones de vida a las grandes mayorías en las colonias populares, las villas miseria, las favelas, las vecindades o los conventillos, ubicados por lo general en los municipios metropolitanos que rodean a la ciudad central.

No obstante, en estas metrópolis latinoamericanas existieron durante varios decenios las mayores posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos y, sobre todo, a un empleo remunerado. En la actualidad, como parte de las políticas de ajuste, se han reducido las funciones del gobierno central y la transferencia de recursos federales hacia dichas metrópolis. Así, se traspasan cada vez más responsabilidades sobre la gestión territorial a los gobiernos locales y la propia sociedad (a las organizaciones no gubernamentales en algunos países).


En el caso de México, las ciudades medias han crecido tanto en número cuanto en población y ya es muy difícil asociar de manera directa las mayores opciones de empleo, las remunera-

ciones decorosas y las mejores condiciones de vida con las metrópolis,¹³ ni el desempleo y la marginación con las ciudades del interior. Incluso se considera que está en marcha un proceso de *contraurbanización*,¹⁴ con un nuevo patrón urbanizador en el que las tres grandes áreas metropolitanas (la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) tienden a disminuir su ritmo de crecimiento demográfico y redefinen su papel económico en el territorio nacional. Por tal razón, es necesario revisar las atribuciones de los gobiernos locales sobre el territorio que gobiernan y transferirles, cuando tengan capacidad para recibirlos, funciones directamente vinculadas con la calidad de vida. En ello consiste, en esencia, la búsqueda del *nuevo federalismo*.

Tales procesos de desconcentración económica y poblacional no se derivan sólo de las transformaciones productivas; son también resultado de las políticas en la materia aplicadas en los ochenta y reforzadas por las orientaciones neoliberales de saneamiento de las finanzas públicas que obligan a recortar los recursos y subsidios para las grandes metrópolis, al aliento de la desconcentración industrial como vía de alivio de las presiones sociales y la politización de los conflictos urbanos en un entorno de avance democrático. Quizás en ello se encuentren algunas claves de por qué es factible transitar hacia una gobernabilidad basada en relaciones más abiertas de funcionarios y políticos con la ciudadanía. Es claro que han cambiado las condiciones, los mecanismos y las instituciones que sustentaron la gobernabilidad en el pasado reciente y el gran desafío actual es la construcción de una gobernabilidad democrática.

¿Cómo crear instituciones y procedimientos democráticos a partir de las reformas político-institucionales emprendidas en los gobiernos del Distrito Federal en México y de la Capital Federal en Argentina? ¿Cómo crear las condiciones que garanticen la permanencia de una gobernabilidad democrática en las ciudades brasileñas que ensayaron nuevas prácticas democráticas en la relación gobierno-ciudadanía?

La alternancia de partidos políticos en el gobierno local y el pluralismo en la integración de los equipos gobernantes, o en las instancias deliberativas, son importantes porque generan competencia política y un aprendizaje de convivencia partidaria en los procesos decisivos. Por muchas razones, empero, esos avances democráticos no abren paso necesariamente a nuevas fórmulas para lograr una mejor calidad de vida de la ciudadanía.¹⁵

Es necesaria una gobernabilidad democrática capaz de crear metrópolis más igualitarias, por lo menos en cuanto a la calidad y la equidad en el acceso a los bienes y servicios urbanos básicos. Para construirla se requiere el trabajo colectivo y cotidiano de políticos, administradores, investigadores y técnicos con los ciudadanos, lo cual implica superar las barreras de una cultura autoritaria todavía presente en muchas instituciones gubernamentales y algunos sectores de la sociedad. 

13. Adrián Aguilar, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez, "Presentación", *Boletín del Instituto de Geografía*, número especial sobre investigaciones geográficas, UNAM, México, 1992.

14. A. G. Champion, "Counterurbanisation and Population Growth Within the Urban System", en Adrián Aguilar, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez, *op. cit.*

15. Alicia Ziccardi, *La tarea...*, *op. cit.*